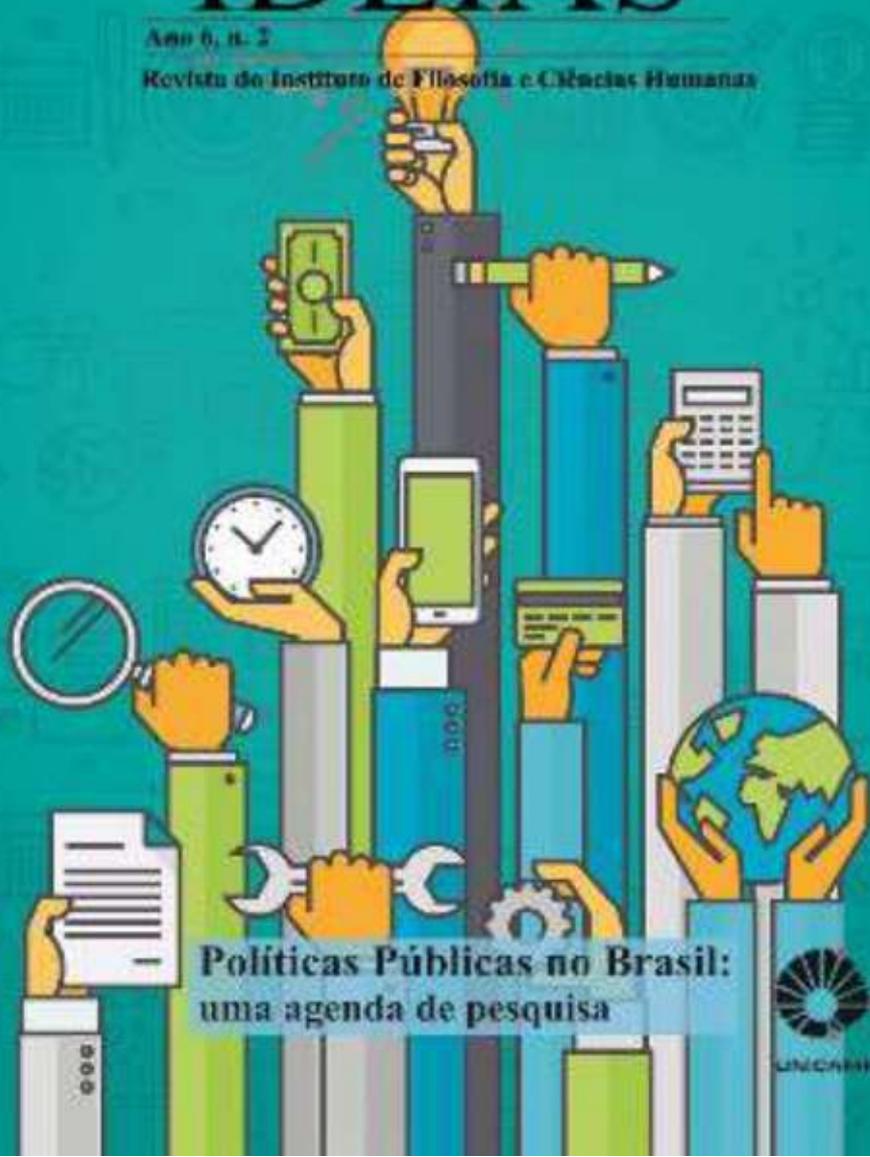


# IDÉIAS

Ano 6, n. 2

Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas



**Políticas Públicas no Brasil:  
uma agenda de pesquisa**



## APRESENTAÇÃO

O dossiê “Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa” é fruto de um seminário com o mesmo título realizado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs), vinculado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Franca. O Núcleo é cadastrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) desde o ano de 2006, sendo composto por docentes, pesquisadores e estudantes de diferentes áreas do conhecimento: Ciência Política, Serviço Social, Sociologia, Ciências Econômicas, Geografia, Direito, Demografia e Relações Internacionais. Tem o objetivo de fortalecer o debate sobre as políticas públicas no âmbito da Universidade e fora dela, assim como, realizar trabalhos práticos em linhas fundamentais de pesquisa: Políticas Públicas: fundamentos, métodos e análise; Políticas Públicas e desenvolvimento; Políticas Públicas e Integração regional; Políticas Públicas e justiça social; e Políticas Públicas e Paradiplomacia.

Desde seu início o Núcleo tem se fortalecido por meio da realização de diagnósticos socioeconômicos da região de Franca/SP, escolhida como foco central de atuação pela própria localização do grupo e pela ausência de grupos que tornem possível pesquisa desta natureza. Estes projetos têm permitido a consolidação do grupo, possibilitando a realização das suas pesquisas e da divulgação de seus resultados em eventos acadêmicos e científicos e também junto à comunidade interessada.

Mas o trabalho do NEPPs não se restringe a estas iniciativas de pesquisa. Há um esforço para a promoção de discussão teórica regulares que, ao mesmo tempo em que baliza as pesquisas realizadas, aprofunda o debate de temas que têm chamado a atenção da área. Dá-se destaque para a questão da avaliação de políticas públicas, inserida, mais sistematicamente, nas discussões e formação/atualização, bem como o debate sobre a

internacionalização de políticas públicas, que tem possibilitado um conjunto de novos projetos de pesquisa, ainda em construção. É com este intuito que se tem promovido seminários bianuais a partir dos quais busca-se discutir temas pertinentes ao campo das Políticas Públicas.

A primeira edição deste seminário foi realizada no ano de 2011 e tratou do tema “Políticas Públicas – definições e debates”. Seu objetivo foi duplo: de um lado discutir a conceptualização de Políticas Públicas e os principais aspectos envolvidos, do ponto de vista teórico, e de outro, em uma perspectiva mais prática, procurou-se dar ênfase à discussão de trabalhos de renomados pesquisadores na área, desenvolvidos a partir da investigação, sobretudo, de temas sobre condições de vida e pobreza.

A segunda versão, realizada em 2013, foi intitulada “Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa”. Considerou-se que, ainda que esta subárea tenha avançado em termos teóricos e práticos no país nos últimos anos, ainda há vários desafios pertinentes a esta tarefa, com relação às questões de conjuntura nacional e que se articulam à efetivação das políticas públicas. Deste modo, o encontro foi motivado pela necessidade de se propor o debate a respeito de uma agenda atual de pesquisa, que incorpore antigos e novos desafios da área.

O presente dossiê “Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa” é fruto dos debates promovidos no âmbito deste evento e conta com a colaboração de respeitáveis especialistas na área de Políticas Públicas, buscando pontuar questões teóricas, perspectivas de análise e questões empíricas que têm sido proeminentes e constituído foco de importantes análises do campo.

Ana Cláudia Niedhardt Capella apresenta um panorama teórico das abordagens de políticas públicas: das perspectivas de cunho empirista e institucionalista que predominaram por muito tempo até o crescimento de pesquisas que têm buscado pensar as políticas públicas a partir do papel das ideias em seu processo, que incrementam o poder de análise do campo.

Wagner de Melo Romão nos traz importante debate sobre o direito à participação e sua institucionalização no Estado Brasileiro

a partir da promulgação da Constituição de 1988. Debruça-se sobre aqueles que têm sido dois dos grandes dilemas para a realização das políticas públicas: a pouca efetividade das instâncias de participação e as aporias contidas nesse processo.

Maurício Loboda Fronzaglia, por meio de uma perspectiva cognitiva de análise das políticas públicas, nos apresenta uma discussão sobre o Processo de Bologna e propõe caminhos teóricos e metodológicos para a compreensão das políticas públicas para além de seu paradigma nacional, trazendo o papel dos atores como dimensão fundamental para a análise dos rumos e do processo da política.

Karen Christina Dias da Fonseca Cilla e Sidney Jard da Silva, por meio do método de análise do discurso, nos trazem importantes elementos para a compreensão da posição tomada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), diante das reformas previdenciárias propostas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff.

Também compõe esse dossiê a conferência de abertura do evento, proferida pelo Prof. Dr. Valeriano Costa. Valeriano realiza brilhante análise dos sentidos, percursos e contextos históricos das políticas públicas no Estado moderno, fazendo um balanço de como a Ciência Política vem compreendendo e analisando tal processo, focando especificamente o campo de análise brasileiro. Aponta para a necessidade da constituição de uma agenda de pesquisa que se pautar pela existência de preocupações substantivas e normativas para análise das políticas públicas, questionando sua legitimidade e seus resultados a partir de noções e questões de justiça.

Temos também a honra de contar com uma entrevista da Profa. Marta Teresa da Silva Arretche que, na impossibilidade de participação direta no evento, nos brindou com uma avaliação dos avanços e dos desafios na área de pesquisas em Políticas Públicas, a partir do diagnóstico feito em 2003 em seu famoso “Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas” (publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais) até os dias de hoje.

Contamos também com a resenha feita por Marina Morais de Andrade do importante livro recém-publicado “Políticas Públicas em Debate”, sob a organização de Vitor Marchetti.

Seguindo a tradição da revista *Idéias* em promover a disseminação de importantes textos ainda não traduzidos para a língua portuguesa, fechamos as contribuições deste dossiê com a tradução de importante artigo do Prof. Paul Pierson, sobre o conceito de dependência à trajetória (*path dependence*) e sua relação com o estudo das políticas públicas, feita por Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina.

Os artigos da seção livre compõem um variado quadro temático. Camila Corrêa e Silva de Freitas, em seu artigo “Como fazer um santo: as biografias devotas como estratégia de canonização no século XVII”, realiza a análise de alguns processos de canonização que se desenrolaram no século XVII, relacionando o volume de publicações biográficas de caráter hagiográfico à força da causa de canonização e ao grau de mobilização e pressão dos grupos de apoio. No artigo “Lembra aquele dia que a milícia passou por aqui?: Traficantes, Milicianos e suas representações contrastivas na violência urbana carioca”, Wellington da Silva Conceição analisa as representações contrastivas presentes na violência urbana carioca, em torno dos grupos conhecidos como “tráfico” e “milícia”, a partir de um episódio de tomada do morro pela milícia e sua subsequente retomada pelo tráfico. Em “Pobreza y desigualdad como factores discursivos de la legitimación de la clase política chilena (1990 – 2010)”, Marcelo Moriconi Bezerra e Claudia Maldonado, avaliam o processo de transição democrático chileno e por meio da análise do discurso mostram como a luta contra a pobreza e a desigualdade se converteram em fatores legitimadores da atuação da nova classe política durante o governo de concertação ao incorporar novas ideias sobre o escopo do Estado e da Democracia. Adriano Moura de Oliveira, no artigo “Um sonho de grandeza no Brasil da Ditadura: A ideologia geopolítica de desenvolvimento do General Carlos de Meira Mattos (1964-1974)” percorre os principais aspectos que permeiam o discurso geopolítico e seu modelo de desenvolvimento brasileiro a partir de 1964, demonstrando como os fatores autoritários

estiveram entrelaçados ao suposto ideal de grandeza nacional. Por fim, Caroline Pereira Leal, no artigo “A decadência do carnaval na óptica da imprensa porto-alegrense na em fins do século XIX e início do XX” examina a cobertura da imprensa de Porto Alegre/RS ao carnaval, ao final do século XIX e início do XX, e as razões que levaram ao descontentamento e insatisfação com a festa.

Agradecemos a todos que colaboraram com a realização dessa revista: aos autores e aos membros do corpo editorial; a Alessandro Prates por elaborar e ceder a arte que compõe a capa deste número; a Maria Cimélia Garcia pela dedicação e cuidado com nossas revistas; e ao Setor de Publicações do Instituto de Filosofia de Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Agradecemos também ao apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que nos permitiu realizar o encontro que ora compõe o conteúdo desse dossiê; e ao apoio financeiro do Departamento de Ciência Política do IFCH/Unicamp, que tornou possível a incorporação da tradução do artigo do Prof. Paul Pierson a este dossiê.

*Camila de Mario<sup>1</sup>*  
*Paula Pinsetta Pavarina<sup>2</sup>*  
*Regina Laisner<sup>3</sup>*  
*Editoras da Idéias*

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP), Pós-doc pelo programa de Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP). Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi. Pesquisadora do NEPPs – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNESP – Franca.

<sup>2</sup> Paula Pinsetta Pavarina – Doutora em Economia Aplicada (USP). Professora do curso de Relações Internacionais da UNESP – Franca. Pesquisadora do NEPPs – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNESP – Franca.

<sup>3</sup> Doutora em Ciências Políticas pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP) Coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas NEPPs) e Professora do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP).

# ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DA TÉCNICA ÀS IDEIAS

*Ana Cláudia Niedhardt Capella\**

**Resumo:** Este estudo tem como objetivo apresentar uma visão panorâmica sobre o campo de políticas públicas, partindo das contribuições seminais de Lasswell, na década de 1950, passando pela “guinada analítica” dos anos 1960 a 1980, até chegar na “guinada argumentativa” que teve início no começo dos anos 1990 e influencia o campo até hoje. Neste percurso, procuramos mostrar que os estudos mais recentes em políticas públicas têm reservado às ideias papel central em seus mecanismos explicativos e com isso incrementado seu poder explicativo.

**Palavras chave:** Políticas Públicas. Produção De Políticas Públicas. Análise De Políticas Públicas. Ideias.

## **Public Policies analysis: from techniques to ideas**

**Abstract:** This article intends to offer a panoramic view of the public policy field. We start with Lasswell’s seminal study on policy sciences in the 50’s, then we move to the “analycentric turn” from the 60’s to the 70’s and the developments brought by the “argumentative turn” in the early 90’s. We intend to demonstrate that the recent studies on public policy field have turn ideas in a central feature of the theoretical models and then enhanced their explanatory power.

**Keywords:** Public Policy. Policymaking. Public Policy Analysis. Ideas-Based Approach.

## **Análisis de las políticas públicas: la técnica a las ideas**

**Resumen:** Este estudio tiene como objetivo presentar una visión panorámica del campo de la política pública, sobre la base de las contribuciones seminales de Lasswell, en el 1950, a través del “giro analítico” de los años 1960 a 1980, hasta llegar al “giro argumentativo”, que comenzó a principios de 1990 e influencia en el campo hoy en día. De esta manera, tratamos de mostrar que los estudios más recientes

---

\* Professora e pesquisadora do Departamento de Administração Pública da Unesp, campus de Araraquara.

Recebido em: 15/01/2014 – Aceito em: 01/06/2014.

en las políticas públicas han reservado las ideas papel central en sus mecanismos explicativos y con ello el aumento de su poder explicativo.

**Palabras-clave:** Políticas Públicas. Producción de las Políticas Públicas. Análisis de Políticas Públicas. Ideas.

## **Introdução**

O papel das ideias é hoje central para os estudos em políticas públicas. Desde os anos 1990, diversos autores apontaram os limites e contradições da análise tecnocrática e racionalista de políticas públicas, característica do campo desde seu surgimento, nos anos 1950, e mostraram que as políticas são feitas de ideias. Considerando as ideias como crenças, valores, visões de mundo ou entendimentos compartilhados, a literatura especializada aponta que a disputa sobre as ideias está no centro do processo de produção de políticas públicas. Os autores que destacam o papel das ideias enfatizam a centralidade do discurso, da interpretação, da representação simbólica, entendendo que a produção de políticas se aproxima mais do processo de argumentação do que de técnicas formais de solução de problemas.

Este estudo tem como objetivo retomar a trajetória do campo de políticas públicas a partir da inflexão trazida pela análise baseada nas ideias. Para tanto, apresentaremos de forma sintética o histórico do campo, desde o momento inicial da área, as *policy sciences*, passando pela chamada “guinada analítica” para chegarmos à “guinada argumentativa”. Por fim, destacaremos algumas contribuições teóricas mais recentes, apresentando três modelos já estabelecidos e difundidos no campo e que inseriram com sucesso as ideias em seus mecanismos explicativos.

## **Das *policy sciences* à análise das políticas públicas: origens do campo**

Estudiosos do campo de estudos e pesquisas em políticas públicas localizam o surgimento da área nos anos 1950, nos

Estados Unidos, sob o signo das *policy sciences* (Lasswell, 1951)<sup>1</sup>. Embora o estudo sobre o poder político e seu exercício tenha ocupado espaço central nas discussões de áreas mais tradicionais como a filosofia e a ciência política, o movimento liderado por Harold Lasswell, buscava estabelecer métodos científicos especificamente voltados para o estudo sistemático das questões relacionadas às práticas de governo<sup>2</sup>. O projeto das *policy sciences* visava à construção de um campo de conhecimento projetado especificamente para o desenvolvimento de pesquisas e métodos de enfrentamento dos problemas governamentais, ou seja, um campo orientado para a resolução de problemas concretos relacionados às mais diversas políticas públicas. Tal campo também seria caracterizado por uma perspectiva essencialmente multidisciplinar, apoiando-se em disciplinas consideradas úteis para o enfrentamento dos problemas governamentais. Outra característica das *policy sciences* consistia em um esforço acadêmico voltado ao desenvolvimento de métodos e teorias sofisticados, envolvendo análises rigorosas baseadas em métodos quantitativos capazes de viabilizar a investigação sobre as relações governamentais e projetar soluções para os problemas públicos diagnosticados na realidade empírica.

---

<sup>1</sup> Para uma análise histórica sobre as origens do campo, consultar DeLeon (2008).

<sup>2</sup> É importante notar que, já no final do século XIX e início do século XX, estrutura-se uma disciplina voltada para as mesmas preocupações: a administração pública. Essa área surgiu, como campo de estudos e como área de formação de servidores públicos, nos EUA. Apesar de a administração pública ser originalmente estruturada como subárea da ciência política, sua trajetória inicial foi marcada por uma preocupação em distanciar-se da política e identificar-se com métodos e técnicas da administração científica, conjunto de práticas de administração industrial que surgiram no mesmo período. Nos anos que se seguiram, a disciplina vivenciou uma relação inconstante com o campo da ciência política, tendo praticamente distanciado-se dela entre os anos 1950 e 1970. É neste período que surge a proposta de Lasswell, que mantém o campo de políticas públicas no interior da ciência política. Para uma competente análise da relação entre administração pública e ciência política, consultar Farah (2013).

Por fim, o campo das *policy sciences* pretendia-se orientado para valores democráticos (DeLeon, 2008; Smith e Larimer, 2009). As *policy sciences* seriam, assim, uma ciência social voltada para a produção de conhecimento direcionado à resolução de problemas governamentais por meio da *expertise* de técnicos treinados em métodos de análise e solução de problemas. Tais indivíduos poderiam identificar problemas concretos na sociedade, mantendo a neutralidade técnica em suas decisões e ações, facilitando o trabalho de políticos e administradores públicos.

Muitas das premissas das *policy sciences* mostraram-se falhas por diferentes motivos, entre os quais algumas contradições presentes no próprio projeto. A visão elitista sobre o processo de produção de políticas - a criação e manutenção de uma elite treinada, detentora de conhecimento, técnicas, métodos e ferramentas para a resolução de problemas governamentais - pode ser entendida como potencialmente conflitua com a ideia de fortalecimento dos valores democráticos, uma vez que restringe a participação dos cidadãos nesse processo. Além disso, como consideram Smith e Larimer (2009), o projeto das *policy sciences* contém uma tensão permanente entre valores políticos e a almejada objetividade científica. A ciência pressupõe um mundo objetivo, independente do olhar de seu observador, enquanto o mundo da política envolve a percepção do pesquisador, seus valores, crenças ou ideologias.

Science (...) cannot make a policy choice any less political. (...) Lasswell argued that facts would be put into service of democratic values. He never seemed to fully recognize that facts and values could conflict, let alone the values might in some cases determine facts. (Smith e Larimer, 2009: 12).

Apesar das limitações, esse movimento estimulou os primeiros debates sobre a constituição de um campo de conhecimento especificamente voltado ao processo de produção de políticas públicas. Nos anos que se seguiram (anos 1960 em diante), sobretudo no contexto dos Estados Unidos, diversos esforços foram conduzidos no sentido do desenvolvimento de

técnicas e métodos para a análise de políticas públicas, aplicando conhecimentos oriundos da engenharia, pesquisa em operações, matemática aplicada e economia. Este período foi caracterizado pelo predomínio da técnica, fundamentada na crença de que qualquer problema pode ser resolvido por meio de uma análise minuciosa, compreendendo a decomposição de problemas em suas menores unidades. Essa “guinada analítica” (*analycentric turn*) (Dunn, 1994) foi alimentada pela rápida expansão e influência de organizações de pesquisa (os *think tanks*) que fomentaram o emprego de técnicas de análise junto a órgãos governamentais e também junto à comunidade acadêmica. A perspectiva técnica, no entanto, restringe (ou mesmo ignora) os aspectos políticos, sociais e administrativos, presentes na formulação inicial de Lasswell. Nessa abordagem, a política é entendida em termos puramente tecnocráticos: uma política pública é uma solução para um problema governamental, a análise tem como objetivo central a eficiência, com base na identificação do curso de ação mais eficiente possível para um dado problema percebido. A análise de políticas públicas pertenceria ao domínio de *experts*, tecnocratas, consultores especializados e demais profissionais capazes de oferecer soluções sem se envolverem com o mundo da política.

A partir dos anos 1990, diversos autores apresentaram críticas a essa abordagem, questionando a objetividade do analista de políticas públicas, o cientificismo da área e o caráter estritamente técnico da análise de políticas. Dryzek (1993) sintetiza tais críticas à análise de políticas públicas em dois pontos principais. O primeiro relaciona-se a uma forma específica de entender a ciência, marcada pelo *objetivismo* presente nas perspectivas desenvolvidas por positivistas. Nessa concepção da ciência, assume-se a existência de um conjunto de regras e procedimentos universalmente válidos para o estabelecimento de relações causais. Segundo o autor, “Positivism in policy analysis can be characterized in terms of a belief that policy interventions should be based on causal laws of society and verified by neutral empirical observation.” (Dryzek, 1993, 218). A lógica das políticas públicas, no entanto, não segue tais parâmetros, uma vez que não há leis gerais aplicáveis a fenômenos

sociais. Além disso, longe de serem claros e indiscutíveis, os objetivos de uma política são sempre ambíguos e mal definidos, passíveis de questionamento, uma vez que os valores que os suportam são distintos, múltiplos e conflituosos. Outro aspecto a considerar é a possibilidade de que ações distintas daquelas originalmente intencionadas na formulação sejam realizadas ao longo da execução de uma política. Ou seja, a distância entre um objetivo definido e aquilo que efetivamente é realizado pode subverter a premissa positivista de causas e efeitos.

O segundo ponto identificado por Dryzek (1993) nas críticas ao modelo da análise de políticas relaciona-se a uma perspectiva particular de compreensão do comportamento humano: a *racionalidade instrumental* (ou, nos termos empregados por Dunn, a “*guinada analítica*”). Técnicas difundidas na análise de políticas públicas, como análises de custo-benefício, análises decisórias, modelagem de sistemas, programação linear, orçamento-programa, entre outras, procuram estabelecer padrões normativos para as decisões em políticas públicas. Tais técnicas, aponta o autor, prescrevem cursos de ação baseados em seus próprios métodos, e não em relações causais observáveis empiricamente, contribuindo apenas para ratificar as conclusões do analista e não para testar hipóteses causais. Além disso, e talvez um dos maiores problemas na aplicação dessas ferramentas à análise de políticas públicas, é o fato de que questões e decisões, fundamentalmente políticas, são obscurecidas pelo viés da técnica. As conclusões das análises dependem das alternativas selecionadas, sobre as quais pesam os valores dos analistas durante o processo de escolha.

Em resposta a essas críticas, vários pesquisadores desenvolveram diferentes alternativas de análise e novas perspectivas para o estudo de políticas públicas. Na próxima seção, apresentaremos algumas contribuições importantes para o campo que, ao defenderem a centralidade das ideias na análise das políticas públicas, ficaram conhecidas como a “*guinada argumentativa*” (*argumentative turn*) (Fischer e Forester, 1993).

## **O estudo das políticas públicas: a guinada argumentativa**

Estabelecidos os limites da análise de políticas calcada no objetivismo e na racionalidade instrumental (Dryzek, 1993), diversos autores destacaram a importância das ideias como elemento fundamental para a compreensão das políticas públicas. A “guinada argumentativa” no campo de políticas públicas insere-se em um debate mais amplo, presente em diferentes áreas das ciências sociais, a partir de meados da década de 1980. Tal perspectiva enfatiza o papel das ideias e é central nas abordagens pós-positivistas – também chamadas pós-modernas, pós-empiricistas ou pós-estruturalistas, abordagem ideacional, entre outras denominações. Nas próximas seções serão apresentadas e discutidas algumas críticas ao modelo racionalista, bem como novas perspectivas propostas por dois importantes autores identificados com a “guinada argumentativa”. Mais do que investigar os argumentos contrários à análise tradicional de políticas públicas, buscaremos apontar como esses autores entendem a influência das ideias – narrativas, argumentos e persuasão – na produção de políticas públicas.

### **Majone: políticas públicas e linguagem**

Uma das principais críticas ao modelo positivista e racionalista de análise de políticas públicas foi desenvolvida por Majone (1989). Para o autor, tal perspectiva sobre a produção de políticas públicas foi encorajada por duas formas distintas de pensar que acabaram se aproximando nos anos 1960 e que estruturaram os estudos iniciais no campo. A primeira delas é o decisionismo, um modelo fortemente tecnocrático baseado na perspectiva do ator racional desenvolvido, originalmente, na economia, e com grande influência sobre administração. A segunda influência origina-se no campo da ciência política, mais especificamente em um modelo político que entende as políticas públicas como o resultado das disputas entre diferentes interesses e pressões no sistema político.

O decisionismo apresenta a análise de políticas públicas como uma atividade essencialmente técnica, aproximando-se da crítica à racionalidade instrumental de Dryzek. Nessa perspectiva, poucos atores políticos são encarregados de produzir as políticas por meio de escolhas processadas de forma racional. Tal lógica de decisão influenciou os estudos sobre administração desde o final da década de 1930, sobretudo nas pesquisas relacionadas às operações industriais e militares. Nos anos 1950, a perspectiva decisionista foi incorporada ao campo nascente de políticas públicas, no qual caberia ao analista a aplicação métodos científicos de forma a maximizar os resultados das políticas. Para Majone (1989), naquele momento, as situações investigadas pelos pesquisadores encaixavam-se bem no método de decisão racional, pois envolviam poucos participantes familiarizados com as questões, numa estrutura de comando bem definida. Nesse período, o papel dos analistas e dos tomadores de decisão era razoavelmente claro:

Whether the users of the analysis were high-level military officers or high-level managers, analysis was done primarily or even (because the requirement of military or industrial secrecy) exclusively for them. The analyst did not have to address any audience other than the decision maker, or a small group of decision makes who had commissioned the study. (Majone, 1989: 14).

No entanto, nas décadas seguintes, o contexto da produção de políticas foi substancialmente alterado, seja pela natureza dos problemas ou pelas mudanças nas características organizacionais e políticas nos quais os analistas de políticas operavam. A análise de políticas, antes restrita a um grupo pequeno de especialistas, passa a direcionar-se a uma audiência mais ampla, para a qual as questões técnicas relacionadas à eficiência deixam de ser entendidos como os únicos balizadores das decisões em políticas públicas.

The problems claiming analytic attention were broader and more complex. Strategic, rather than tactical, issues loomed increasingly important, while

subjective uncertainty was seen to be more crucial than the statistical regularities assumed in earlier models. At the same time, the growing role of analysis in public debates meant that the analysts (...) had to pay attention to questions of equity and feasibility. (Majone, 1989: 14).

A segunda crítica de Majone direciona-se ao modelo político de tomada de decisão, caracterizado pela noção de que o desenvolvimento de uma política é determinado pela configuração dos interesses dominantes. Nessa perspectiva, atores como parlamentares, burocratas e grupos de interesses ligados a diferentes setores de atividade econômica, conduziram o processo de produção de políticas e as decisões tomadas refletiriam seus interesses. “We miss a great deal”, diz o autor, “if we try to understand policy-making solely in terms of power, influence, and bargaining, to the exclusion of debate and argument.” (Majone, 1989, 02). O autor mostra que mesmo quando um ator persegue seus próprios interesses, ele precisa, num sistema político regido pela discussão, justificar suas escolhas numa política, apelando para aspectos técnicos, intelectuais, ou mesmo para a opinião pública. Assim, o modelo político, centrado nos interesses dos atores, não considera o processamento paralelo de debate e argumentação que acompanha todas as fases de uma política. Os atores interessados em uma política procuram coletar evidências empíricas e as organizam de forma a garantir maiores chances de convencimento, na busca por apoio às suas propostas. Indivíduos e grupos envolvidos numa política apoiam-se em análises técnicas para desafiar as propostas de seus oponentes e constroem argumentações que apelam a valores e crenças, bem como aos interesses de outros grupos, de forma a construir suporte para suas propostas. Desta forma, não apenas os interesses dos atores importam para a análise de uma política, mas também o processo de argumentação, persuasão e construção de evidências, uma vez que as “políticas públicas são feitas de linguagem” (Majone, 1989, 01).

Se, para o autor, a análise de políticas não se caracteriza pela técnica nem pelos interesses, mas pela habilidade em construir argumentos, qual seria o papel do analista de políticas? Neste aspecto, o analista de políticas se aproximaria de um produtor de argumentos e defensor de ideias:

The policy analyst is a producer of policy arguments, more similar to a lawyer – a specialist in legal arguments – than to an engineer or scientist. His basic skills are not algorithmical but argumentative: the ability to probe assumptions critically, to produce and evaluate evidence, to keep many threads in hand, to draw for an argument from many disparate sources, to communicate effectively (Majone, 1989: 21-22).

Assim, para o autor, ao invés de manejar ferramentas técnicas, o analista de políticas públicas atuaria essencialmente na construção de evidências e argumentos para o debate público e persuasão política. Uma evidência, para o autor, não consiste em dado ou informações objetivos, mas sim na seleção desses elementos no processo argumentativo de forma a persuadir o público sobre a veracidade – ou não – de uma alegação. Mais do que solucionar problemas de forma tecnocrática, analisar políticas significa aproximar fato e valor, coletar evidências, desenvolver argumentos e persuadir amplas audiências em torno de ideias.

### **Stone: Ideias e narrativas**

Outra crítica à concepção original de políticas públicas foi desenvolvida por Stone (2002). Contrária ao que chama de “projeto racionalista”, Stone concentra sua análise na questão que considera fundamental à análise do processo político: a dinâmica das ideias.

What I see as the essence of policy making in political communities [is] the struggle over ideas. Ideas are a medium of exchange and a mode of influence even more powerful than money and votes and guns (...). Ideas are at the center of all political conflict. Policy

making, in turn, is a constant struggle over the criteria for classification, the boundaries of categories, and the definition of ideals that guide the way people behave. (Stone, 2002: 11).

O “projeto racionalista”, para a autora, é composto por três elementos. Em primeiro lugar, o racionalismo constitui-se em um modelo de comportamento – o modelo da escolha racional. E este modelo falha em explicar as decisões complexas tomadas ao longo da produção de uma política, assim como o estudo de Majone (1989) apontou. O segundo elemento do chamado projeto racionalista é um modelo de sociedade baseada no mercado, em que indivíduos efetuam trocas em busca de seu próprio bem estar. A autora procura mostrar que esta perspectiva não contribui para o entendimento das políticas públicas, uma vez que o processo de argumentação em torno de uma política pode ser melhor compreendido em outro modelo de sociedade, baseado na noção de “comunidade política”. As comunidades reúnem indivíduos em torno de questões e crenças compartilhadas, ao invés dos indivíduos atomizados presentes na noção de sociedade como mercado. Por fim, o terceiro elemento que integra o “projeto racionalista” é uma visão produtivista sobre as políticas, na qual programas e projetos são desenvolvidos de maneira linear e sequencial. Essa perspectiva está diretamente relacionada à ideia da solução racional de problemas, discutida anteriormente. Sustentado por esses três elementos, o “projeto racionalista” falha em capturar a essência da política que, para a autora, consiste na disputa sobre ideias. E o que são ideias, para a autora? “Each idea is an argument, or more accurately, a collection of arguments in favor of different ways of seeing the world.” (Stone, 2002, 11).

Assim como Majone (1989), a autora destaca a importância da argumentação e da linguagem para os estudos em políticas públicas. Ao contrário da perspectiva racionalista, Stone defende que problemas não são simplesmente diagnosticados na realidade empírica e posteriormente “tratados” com base em ferramentas e técnicas. Problemas estão relacionados à percepção dos atores políticos. “Problem definition”, diz a autora, “is never simply a

matter of defining goals and measuring our distance from them. It is rather the strategic representation of situations" (Stone, 2002, 133). A definição de um problema é uma representação porque toda descrição de uma situação prioriza um ponto de vista, entre vários outros possíveis. E é estratégica porque essa descrição é deliberadamente escolhida para promover um determinado curso de ação. A definição de problemas envolve, portanto, disputa entre os atores sobre conceitos, classificações e delimitações sobre as ideias. No discurso político, existem diversas formas de representar estrategicamente um problema e cada uma dessas formas é entendida por Stone (1989; 2002) como uma linguagem específica. A linguagem, seja na forma simbólica ou numérica (categorias identificadas e analisadas pela autora), são ferramentas nas mãos dos atores envolvidos numa política que procurarão definir o problema a ser enfrentado pelo governo de forma a privilegiar as ações que preferem desenvolver, ou seja cada ator desenvolverá uma representação de mundo que favoreça suas habilidades, conhecimentos e curso de ação.

### **Tendências na análise das políticas públicas**

As críticas dos autores sobre a perspectiva racionalista da análise de políticas públicas e as contribuições dos debates travados no contexto da "guinada argumentativa" influenciaram uma série de desenvolvimentos teóricos no campo de políticas públicas. Teorias que incorporam o papel das ideias foram desenvolvidas nos anos 1990 para explicar o processo de produção de políticas, combinando elementos como instituições, atores, ideias, fatores socioeconômicos, políticos, entre outros.

O modelo teórico desenvolvido por John Kingdon (2003) para a análise da formulação de políticas governamentais reserva às ideias papel central. Kingdon (2003) procura analisar como questões chegam à agenda, ou seja, como algumas ideias se tornam importantes num determinado momento, chegando à consideração efetiva dos formuladores de políticas. Ideias exercem

influência sobre a agenda governamental em dois diferentes momentos do processo de formulação de políticas públicas: na definição de problemas que serão discutidos e na escolha de ações a serem colocadas em prática pelo governo.

Partindo do pressuposto de que os problemas não são passíveis de apreensão por meio de indicadores objetivos, Kingdon (2003), assim como Stone (2002) procura mostrar que problemas são construções sociais, estabelecidas por meio da percepção dos participantes envolvidos no processo de produção de políticas. Para tanto, o autor estabelece uma importante diferenciação entre problemas e questões (*conditions*). Uma questão (*condition*) é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação governamental. Estas questões se configuram como problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Portanto é por meio da argumentação e da coleta de evidências que questões se configuram enquanto problemas, podendo assim chegar à agenda governamental. Esse processo pode se dar por meio de uma seleção de indicadores capazes de sustentar interpretações sobre uma questão específica, definindo-a como uma situação que demanda atuação governamental. Em outros casos, problemas são reconhecidos devido a crises, desastres ou eventos de grande magnitude que ajudam a concentrar a atenção num determinado assunto. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*, no qual diversas outras questões estão colocadas, aguardando a atenção destes formuladores.

Ideias são essenciais também para explicar como alternativas são selecionadas no processo de formulação de políticas. Alternativas são as soluções, ou ideias a respeito do que fazer sobre uma determinada questão, geradas em comunidades de especialistas (*policy communities*), compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros, - que compartilham uma preocupação em relação a uma política. Nessas

comunidades, as ideias são testadas: algumas delas sobrevivem aos debates sem grandes alterações, outras se confrontam e se combinam em novas propostas; outras ainda são descartadas. Neste processo competitivo de seleção, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de ideias possíveis, um pequeno conjunto de alternativas emerge para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório. Quando uma proposta é percebida como viável, esta é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. A difusão das ideias tão pouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias. A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas, mas também o público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente suporte para sua aceitação. Desta forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio da persuasão. Desta forma, Kingdon (2003: 125) assegura às ideias um papel importante em seu modelo, argumentando que estas são frequentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de fatores mais comumente analisados como, por exemplo, a atuação dos grupos de pressão.

Quando bem construídas, argumentadas e defendidas, as ideias a respeito de problemas e de alternativas podem chegar à agenda em contextos políticos favoráveis. Sob algumas circunstâncias, a dinâmica política pode engendrar aquilo que o autor denomina como “clima” ou “humor” nacional favorável ou, ao contrário, limitar o acesso de algumas questões à agenda.

Momentos de mudanças dentro do governo, com alterações em indivíduos em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, por exemplo, podem potencializar a emergência de algumas ideias, da mesma forma que podem também limitar outras.

Outro modelo teórico reserva às ideias papel central na explicação sobre a produção de políticas públicas: a perspectiva do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*), desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993). Os autores desenvolveram esse modelo para explicar períodos de estabilidade, característicos do sistema político e administrativo, pontuados por momentos de rápida mudança. Para explicar as mudanças em políticas públicas, os autores elaboram o conceito de “imagens de políticas” (*policy image*), que corresponde à forma como uma política é compreendida e discutida (Baumgartner e Jones, 1993, 25). As *imagens* são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões. Quando uma imagem é largamente compartilhada e aceita, estrutura-se um “monopólio de políticas”. Os monopólios são arranjos constituídos com base em duas características: uma estrutura institucional definida, pela qual o acesso de atores ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma ideia fortemente associada a essa estrutura institucional. As *imagens*, portanto, dão sustentação a um monopólio de políticas. Por outro lado, quando há divergências com relação ao entendimento de uma política, defensores de uma ideia focalizam determinadas *imagens* enquanto seus oponentes podem se concentrar num conjunto diferente de *imagens*, o que pode levar à desestabilização ou mesmo ao colapso do monopólio.

As *imagens* são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* é considerado pelos autores como fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas nesses “apelos emotivos” da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia. Os autores exemplificam este

tipo de situação na questão nuclear norte-americana: enquanto a imagem predominante estava associada ao progresso econômico e científico, um monopólio existia em torno desta questão. No entanto, a partir do momento em que a imagem muda, focalizando as ameaças de segurança e degradação ambiental, o monopólio em torno desta questão se esgotou. Novas imagens podem atrair novos participantes (ou afastá-los), bem como criar oportunidades para promover questões (ou desencorajar outras). A disputa em torno do entendimento de uma política – ou da *imagem* – é considerada pelos autores como sendo elemento crucial na luta política. A mudança em políticas públicas se processa, segundo os autores, devido a alterações nas ideias subjacentes às políticas. Mudanças na percepção das questões, sobretudo quando estas passam a ser compreendidas como problemas, a ocorrência de eventos que focalizem atenção da opinião pública e do governo, entre outros fatores, criam oportunidades para que diferentes ideias passem a chamar a atenção dos formuladores de políticas, rompendo os “monopólios”, ou seja, arranjos baseados em regras e ideias que mantém o sistema em equilíbrio. Novas ideias – e novos atores – podem estabelecer novas *imagens* e promover reorganizações. Essas novas ideias e instituições tendem a permanecer no tempo, criando um novo estado de equilíbrio que, após algum tempo, pode conformar um novo monopólio de política, voltando à estabilidade. Assim, para os autores, a chave para a compreensão dos períodos de estabilidade e mudança em uma política pública reside no plano das ideias: na forma como uma questão é definida, considerando que esta definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras.

Um terceiro modelo teórico também reserva especial destaque às ideias na explicação do processo de produção de políticas públicas: o modelo de “coalizões de defesa”, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Uma das premissas desse modelo consiste no entendimento das políticas públicas como um sistema de crenças. Segundo os autores, políticas e programas de governo incorporam teorias implícitas sobre como atingir seus objetivos, envolvendo

ideias, valores, percepções sobre causas e efeitos, percepção sobre a eficácia dos instrumentos políticos, entre outras.

Segundo o modelo, os atores envolvidos com uma política podem formar coalizões - compostas por indivíduos oriundos tanto do interior da estrutura governamental quanto do setor privado. O elemento que mantém esses atores unidos é um conjunto de crenças em comum, além de seu empenho em ações coordenadas em prol de uma política. O conjunto de crenças dessas coalizões apresenta três componentes básicos. Num plano mais geral e abstrato, estão as *deep core beliefs*, que incluem valores ontológicos e normativos, sendo este tipo de crença altamente resistente à mudança. Abaixo destas estão as *policy core beliefs*, um pouco menos rígidas que as primeiras, e que representam as percepções comuns sobre os valores compartilhados em torno da política de interesse. Mudanças nas *policy core beliefs* representam as maiores mudanças possíveis numa política. Finalmente, um terceiro componente são crenças mais específicas, relacionadas à visão do problema e à importância dos fatores causais desses problemas, bem como o desenho das instituições, avaliação do desempenho dos atores e alocações orçamentárias. Alterações neste grupo de crenças secundárias representam mudanças menores (*minor policy change*). As coalizões, desta forma, se mantêm unidas em torno de crenças; crenças que orientam sua ação no processo de produção de políticas públicas.

Para os autores, podemos encontrar diversas coalizões associadas a uma política (geralmente entre duas e quatro coalizões) que compartilham crenças mas que, em determinados momentos, adotam estratégias diferentes para realizar seus objetivos de mudança. Esta competição entre as coalizões gera disputas e, como resultado dessa dinâmica, as políticas governamentais são produzidas. Este processo altera também a própria ação das coalizões, num processo que, por meio da percepção de adequação das decisões governamentais, dos impactos produzidos, e de novas informações, gera um aprendizado constante (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999: 123). Aplicada em diversos estudos sobre política ambiental, educação, defesa, energia, regulação de

telecomunicações, infraestrutura, entre outras políticas, o modelo fornece recursos metodológicos para mapear os sistemas de crenças das coalizões.

Os três modelos teóricos sinteticamente apresentados nessa seção procuram mostrar que a produção de políticas públicas é caracterizada pela interação de valores, normas, crenças e diferentes formas de conhecimento, trazendo ao centro da análise a questão das ideias. Ao invés de alinharem-se à formulações tradicionais da área de políticas públicas que concentram sua atenção em questões como poder, influência, pressão e estratégia, os modelos apontam o desenvolvimento e a difusão das ideias como elemento central do processo político. Embora compartilhem das mesmas premissas, os modelos aqui abordados recorrem a recursos metodológicos distintos. De qualquer forma, ao oferecer mecanismos para explorar a influência das crenças, argumentos e representações no processo político, a aplicação desses modelos tem permitido ampliar o entendimento sobre o papel das ideias na produção de políticas públicas.

### **Considerações finais**

Este estudo procurou apresentar uma visão panorâmica sobre o desenvolvimento do campo de políticas públicas, partindo das contribuições seminais de Lasswell, na década de 1950, passando pela “guinada analítica” dos anos 1960 a 1980, até chegar na “guinada argumentativa” que teve início no começo dos anos 1990. Neste percurso, procuramos mostrar que os estudos mais recentes em políticas públicas têm reservado às ideias papel central em seus mecanismos explicativos. No entanto, não basta constatar a crescente importância das ideias na literatura especializada, cabe discutir como as ideias influenciam na produção de políticas. Parte da resposta vem sendo desenvolvida nos modelos teóricos desenvolvidos no campo, analisados na seção anterior. As ideias estão no centro das explicações sobre mudanças na agenda governamental, exercendo influência sobre dois importantes

processos no contexto da formulação de políticas: a definição dos problemas e a seleção de alternativas (Kingdon, 2003). As ideias também auxiliam na compreensão de períodos de mudança e de estabilidade em políticas, por meio de “imagens” que, juntamente com instituições, promovem tanto situações de equilíbrio quanto de ruptura em políticas públicas (Baumgartner e Jones, 1993). Ideias também mantêm indivíduos unidos em coalizões que, em disputa, produzirão mudanças em políticas públicas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999). Cada modelo, com suas opções metodológicas, oferece alternativas de operacionalização de análises de políticas públicas centradas nas ideias.

Uma das críticas mais comuns às abordagens centradas nas ideias diz respeito à definição precisa do que sejam, afinal, as ideias. As perspectivas de Majone (1989), Stone (2002) assumem que ideias são argumentos. No debate público, envolvendo amplas audiências, ideias se formam e políticas são moldadas no processo dialógico de argumentação e persuasão. Essa é uma perspectiva bastante diferente de assumir a argumentação como racionalização, no qual a linguagem seria meramente um veículo pelo qual ideias vinculadas a interesses se manifestam. Apesar disso, o sentido das ideias, enquanto conceito, permanece impreciso se considerarmos os modelos teóricos mais recentes, que tendem a assumir uma visão das ideias bastante associada à crença dos atores a respeito de características associadas a uma política, suas visões de mundo e opiniões. Nesse sentido, uma questão fundamental parece residir no aprofundamento desse conceito. Esse esforço pode contribuir para novos entendimentos sobre o processo de produção de políticas e sobre o próprio campo de políticas públicas.

## **Bibliografia**

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

- \_\_\_\_\_. (1999). "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in american policymaking". In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press. (pp. 97-116).
- CAPELLA, Ana C. N. A "Linguagem da Administração Pública: um estudo sobre a abordagem pós-moderna". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 16 nº 59, jul-dez 2011.
- DeLEON, Peter. "The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going?" In Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. "The Historical Roots of the Field". In Moran, M. et. all. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York, Oxford University Press, 2008.
- DUNN, William N. *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1994.
- FARAH, Marta F. S. "A contribuição da administração pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas". In Marques, E. e Faria, C.A.P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013.
- FARIA, Carlos A. P. "Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº. 51, fevereiro 2003. (pp. 21-29).
- FISCHER, Frank. *Handbook of Public Policy: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton-FL, 2007.
- FISHER, Frank e FORESTER, John. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London, Duke University Press, 1993.
- HALL, Peter. "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3, 1993 (275-296).

- HILL, Michael. *The Public Policy Process*. Harlow, England: Pearson/Longman, 2009.
- JOHN, Peter. "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?". *Policy Studies Journal*, 31 (4), 481-498, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Analyzing Public Policy*. 2nd. Ed. London: Routledge, 2012.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd. Ed. New York, Longman, [1984]. 2003.
- LASSWELL, Harold. "The Policy Orientation". In Lerner, D e Lasswell, H. *The Policy Sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London, Yale University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. "Public policy and administration: ideas, interests and institutions". In Goodin, Robert E. and Klingemann, Hans-Dieter, eds., *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press (pp., 610-627), 1998.
- MORAN, M. et. all. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York, Oxford University Press, 2008.
- SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford, Westview Press, 1993.
- SABATIER, Paul A. e WEIBLE, Christopher M. "The Advocacy Coalition: Innovations and Clarifications." In Sabatier, P. (ed.). *Theories of the Policy Process*. 2ª ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- SMITH, Kevin B. e LARIMER, Christopher W. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder-CO, Westview Press, 2009.

STONE, Deborah A. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". *Political Science Quarterly*. Vol. 104. No. 2. (pp. 281-300), 1989.

\_\_\_\_\_. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nova York, Norton & Company, [1988]. 2002.

# REFLEXÕES SOBRE AS DIFICULDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL

*Wagner de Melo Romão\**

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988 sugeriu que as políticas públicas por ela emanadas deveriam ser realizadas em regime de gestão compartilhada, isto é, com a participação da sociedade. A partir daí, conselhos, conferências, audiências públicas e outras instâncias de participação, que já ocorriam ocasionalmente em determinadas localidades e setores, multiplicaram-se como elementos de chancela para a elaboração e tomada de decisão em políticas públicas. Há, entretanto, algum mal estar com a pouca efetividade destas instâncias e mecanismos de participação institucional. De certo modo para diminuir esta percepção, o governo federal buscou, nos últimos anos, avaliar o funcionamento destas instâncias e mecanismos e terminou por propor, sem sucesso, a criação de um Sistema e uma Política Nacional de Participação Social. Sugere-se que as abordagens sobre implementação de políticas públicas podem ser férteis para uma compreensão mais acurada do tema.

**Palavras-chave:** Participação. Políticas Públicas. Implementação. Política Nacional de Participação Social.

## **Reflections on the implementation's difficulties of institutional participation in Brazil**

**Abstract:** The 1988 Federal Constitution issued that the public policies should be carried out in shared management, that is, with society participation. In the following years after its proclamation instances as councils, conferences, public hearings and others - those already were occasional in certain localities and governments sectors - multiplied as seal elements for the formulation and decision making process in public policy. However, the effectiveness of these bodies and institutional participation mechanisms has been questioning and creating some discontent. The federal government in the recent years, trying to reduce this perception, promoted an evaluation of these instances and mechanisms and proposed, unsuccessfully, the creation of a system and a National Policy for Social Participation. This article aims to show the necessity of a broader focus over the institutional participation difficulties seeking a more refined look at the public policies implementation studies.

---

\* Departamento de Ciência Política – Unicamp. Email: [wromao@unicamp.br](mailto:wromao@unicamp.br).  
Recebido em: 17/12/2014 Aceito em: 31/07/2015

**Keywords:** Participation. Public Policy. Implementation. National Policy for Social Participation.

### **Reflexiones sobre las dificultades de aplicación de la participación institucional en Brasil**

**Resumen:** La Constitución Federal de 1988 sugirió que las políticas públicas emitidas por ella deben llevarse a cabo en régimen de gestión compartida, es decir, con la participación de la sociedad. A partir de entonces, el asesoramiento, conferencias, audiencias públicas y otras instancias de participación, que ya ocurrieron ocasionalmente en ciertos lugares y sectores, se han multiplicado como elementos de sellado para la preparación y toma de decisiones en las políticas públicas. Hay, sin embargo, un cierto malestar con poca efectividad de estos órganos y mecanismos de participación institucional. Como forma de reducir esta percepción, el gobierno federal buscó, en los últimos años, evaluar el funcionamiento de estos órganos y mecanismos y terminó proponiendo, sin éxito, la creación de un sistema y una Política Nacional de Participación Social. Se sugiere que los abordajes sobre la implementación de las políticas públicas pueden ser fértiles para una comprensión más precisa de la materia. Palabras-clave: Participación. Políticas Publicas. Implementación. Política Nacional de Participación Social.

## **1 – Apresentação**

Pode-se dizer que desde os primeiros trabalhos de pesquisa sobre os conselhos, orçamento participativo e outras instâncias e mecanismos de participação institucional (IMPI), a literatura acadêmica já apontava seus limites. De maneira geral, eles eram interpretados como fruto da inserção das IMPI em contextos políticos permeados por uma cultura política “autoritária” e “clientelista” advinda, sobretudo, de atores estatais ou relacionados aos partidos políticos tradicionais (DAGNINO, 2002; AVRITZER, NAVARRO, 2003; NEVES, 2008), ou mesmo dos partidos de esquerda, como já indicava Moura (1993) em trabalho pioneiro sobre o orçamento participativo de Porto Alegre. Já era possível perceber, a partir de pesquisas qualitativas realizadas na década de 1990, calcadas especialmente em entrevistas com conselheiros da sociedade civil, a ausência de “eficácia deliberativa” (TATAGIBA, 2002) nos conselhos. Porém, esse tema somente passará a ser tratado como o foco principal e impulsionador de

pesquisas a partir de estudos mais recentes, surgidos já no final da década de 2000, quando aflora com urgência a questão da efetividade.

Não se trata de mero acaso que esta guinada na literatura para o campo de estudos sobre a efetividade das IMPI tenha se colocado no contexto de um governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores – o governo federal, na segunda metade do governo Lula e governo Dilma Rousseff. É verdade que os conselhos de políticas públicas datam do primeiro período de Getúlio Vargas na presidência da República. E também é necessário considerar que o governo Fernando Henrique Cardoso ampliou o rol de temas de conferências de políticas públicas e criou novos conselhos nacionais/federais. No entanto, isto ocorreu de maneira modesta naquele período. Foi mesmo no governo Lula que se multiplicaram as conferências e os novos conselhos de políticas públicas. Se, por um lado, é inegável que as quase sete dezenas de conferências do período Lula devem ser interpretadas como um processo de mobilização e consulta popular jamais ocorrido – assim como a proliferação de conselhos –, por outro lado, isto ocorreu sem que, ao menos nos primeiros momentos, se perguntasse o significado destes processos para a produção de políticas públicas. Fazer uma conferência nacional ou criar um conselho nacional estava referido à necessidade de se democratizar o Estado, ouvir os movimentos sociais, oxigenar a Esplanada dos Ministérios. No entanto, logo setores dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, por um lado, e os próprios agentes governamentais, mais ou menos comprometidos com o projeto político do governo petista, por outro lado, iriam se perguntar: de que nos adianta participar de conferências e conselhos? De que nos adianta tanto gasto de recursos públicos para a organização de conferências e conselhos? Estes espaços de participação realmente influenciam a ação do governo?

O presente texto pretende sustentar a necessidade de que, a partir dos dilemas sobre a questão da efetividade da participação institucional, se estabeleça uma agenda de pesquisa que considere o tema da implementação das IMPI. Deste modo, será possível

produzir conhecimento novo, que leve em conta os embates internos aos governos para a criação, manutenção e desenvolvimento de espaços e mecanismos institucionais de participação.

Esta proposta está desenvolvida aqui apenas de maneira preliminar e exploratória. O texto está composto, além dessa introdução, por quatro partes. Na sequência, apresento como a questão da gestão compartilhada e da participação da sociedade nas políticas públicas apareceu na Constituição Federal de 1988 e se estruturou, na década de 1990 e 2000, como parte do arcabouço da ação governamental no Brasil. No tópico seguinte, aponto parte das deficiências das IMPI no contexto nacional e as dificuldades de sua implementação. Na terceira parte, mostro como, a partir das perguntas sobre a efetividade, o governo federal buscou operar no campo da melhora das condições de implementação das IMPI. Ou seja, trata-se de mostrar como o governo federal gerou uma nova agenda político-institucional sobre a participação institucional, em busca de melhorar sua efetividade, que necessariamente passa pela capacidade indutora da União em desenvolver parâmetros para a implementação da participação institucional. O artigo se finaliza com o apontamento de uma possível agenda de pesquisas sobre o tema, que deve ter como centro a literatura sobre implementação de políticas públicas.

## **2 – A Constituição de 1988 e o papel da participação institucional na descentralização de políticas públicas**

A Constituição de 1988 sugeriu que as políticas públicas por ela emanadas deveriam ser realizadas em regime de gestão compartilhada, isto é, com a participação da sociedade. O próprio processo político da Assembleia Nacional Constituinte se deu de forma a incorporar elementos de participação direta da sociedade civil em sua formulação, de forma ainda não vista no país. A veiculação de informativos em cadeia de televisão e rádio, a possibilidade da indicação de emendas populares pela sociedade,

a ativa participação em audiências públicas, enfim, todo o debate público gerado tornou o período constituinte um momento de elaboração democrática dos rumos do país (LESSA, 2008).

Entretanto, especificamente no que se refere à indicação literal sobre a participação da sociedade, o texto constitucional é bastante sucinto e, com o significado que aqui nos interessa, o termo “participação” se mostra pouco na Constituição. Vejamos como ele aparece, artigo por artigo.

É prevista, no artigo 8º e no 10º, a participação dos sindicatos nas negociações trabalhistas e em colegiados de órgãos públicos de seus interesses; no artigo 187, é prevista a participação de produtores e trabalhadores rurais na elaboração da “política agrícola”; no artigo 194, sobre a seguridade social, o inciso VII prevê o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”; no artigo 198, sobre as ações e serviços de saúde, o inciso III prevê que uma das diretrizes do sistema único a ser criado é a “participação da comunidade”; no artigo 204, sobre a área de assistência social, a segunda diretriz (sendo que a primeira, como também no caso da saúde, é a descentralização administrativa) indica a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Se ampliarmos um pouco o escopo, incorporando o termo “gestão democrática”, ele aparece no artigo 206, sobre os princípios do ensino, inciso VI, sendo um deles a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

É de se notar como a ideia de participação está sempre relacionada às políticas públicas. Política agrícola, seguridade social, saúde, assistência social e a gestão democrática da educação, sem se esquecer da menção à necessidade de participação dos sindicatos nas negociações trabalhistas. Há também, sobretudo nos casos da saúde e da assistência social, forte proximidade entre a participação e o indicativo da descentralização das políticas. Ou seja, a Constituição, embora não tenha sido eloquente, vinculou diretamente a participação à mudança pretendida naquele

momento histórico, em que as unidades subnacionais – estados e municípios – se colocavam com força na arena política da Nova República (ABRUCIO, 1994).

A partir dessa determinação geral, quase abstrata, presente na nova Constituição, o Estado brasileiro foi gerando, ao longo da década de 1990, formas de colocar em prática a participação institucionalizada. Em realidade, o que ocorreu foi o aumento da incidência e da periodicidade de realização de formas já existentes de participação de forma mais ou menos desordenada. O constituinte, apesar do célebre parágrafo 1º do artigo 1º da Constituição, não estabeleceu regras para a atuação “direta” do cidadão nos assuntos públicos, ao menos de maneira próxima ao que fez com relação ao sistema político-partidário-eleitoral tradicional. Assim, embora esteja de acordo com o espírito que parece emanar em alguns pontos bastante específicos da Constituição, a participação institucional carece, até nossos dias, de uma normativa que possa estabelecer suas exatas funções no processo de governo brasileiro.

Certamente em função desta ausência de princípio norteador sobre como se dariam formas alternativas de participação política para além da tradicional eleição de representantes, a participação institucional no Brasil foi tomando a forma do que já era consuetudinário no setor de políticas públicas mais avançado à época, especialmente na construção de uma alternativa ao modelo centralizado da ditadura de 1964. Embora não previsto na Constituição, foi por meio de duas instâncias de participação previstas nos institutos do Sistema Único de Saúde, pela Lei 8080/90 e, em seguida, por sua complementação na Lei nº8142/90, que se foi gradativamente tomando forma a gestão compartilhada no contexto dos setores de políticas. As leis do SUS, especialmente a última lei citada, adotam conselhos e conferências como os instrumentos pelos quais a sociedade local é representada na tomada de decisão sobre as políticas públicas. O princípio da participação comunitária presente no projeto de saúde pública e coletiva que está nas origens do SUS, levado a cabo pelo movimento sanitário desde os anos 1970 (DOWBOR, 2009), foi o elemento mais maduro

da ideia de que a descentralização das políticas públicas prevista na Constituição deveria se dar com participação social.

Assim, aos poucos os instrumentos de participação existentes foram se metamorfoseando e crescendo em número, nos municípios, estados e no nível nacional, de maneira a serem elementos estruturadores da descentralização de políticas públicas em turno desde a década de 1980. No entanto, as expectativas de determinados setores da sociedade civil e mesmo de burocratas e membros de governos sobre a participação institucional foi se mostrando, ao longo do tempo, em seu processo de implementação, como algo em geral pouco produtor.

### **3 – Dificuldades na implementação da participação institucional**

Neste tópico, procuro brevemente desenvolver três ideias relativas às dificuldades da implementação da participação institucional no contexto brasileiro. Início pelo tema da difícil “autonomia” da sociedade civil na relação com os governos, que legitimaria toda e qualquer iniciativa de gestão compartilhada das políticas públicas. Em seguida, aponto as insuficiências da capacidade do Estado de estruturar a participação institucional no âmbito governamental. Por fim, sugiro a necessidade da articulação dos mecanismos de participação institucional no âmbito da federação.

A indicação, em alguns artigos da CF-88, da necessidade de participação da sociedade/comunidade nas deliberações sobre e na formulação de políticas públicas – e mesmo na ideia de gestão compartilhada entre Estado e sociedade presente no que viria a ser o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social, por exemplo – tem como elemento implícito a ideia de que a sociedade é um ente à parte do Estado, à parte dos governos, mas que deve, legitimamente, atuar em conjunto com eles na formulação e deliberação sobre políticas públicas e, ademais, no próprio controle das ações do Estado.

Tal situação de separação entre Estado e sociedade foi reforçada pela literatura sobre o tema que se desenvolveu no Brasil nos anos 1990. Pressupunha-se que, no ambiente democrático que aos poucos se firmava, a sociedade iria atuar de maneira não só a afirmar sua (nova) autonomia – uma vez que se tratava de uma sociedade civil renovada pelas movimentações autonomistas ocorridas no final da década de 1970 e início da década de 1980 – mas também a modificar a estrutura de um Estado autoritário, que passara mais de vinte anos em um regime de exceção, impondo uma nova cultura política democrática no país (AVRITZER, 1996).

A normatividade da lei e do texto acadêmico, por um longo período, fez com que ficasse obnubilada aos governos, à academia estudiosa do tema e à própria sociedade civil, a fragilidade da ideia de uma separação forte entre o Estado – com suas instituições políticas, o sistema político em geral, os partidos políticos, os agentes governamentais – e a sociedade civil.

É algo raro a existência de uma representação da sociedade civil politicamente neutra. Ocorre que, no contato com os meios políticos, e mesmo partidários, os agentes vinculados a organizações da sociedade civil, movimentos sociais, igrejas, sindicatos etc. necessariamente se colocam em posição de disputa política, de maneira a sustentar seus interesses e valores que, por sua vez, clivam também a sociedade política (TATAGIBA, BLINKSTAD, 2011; TATAGIBA, SERAFIM, ABERS, 2014; ROMÃO, 2014). A ideia de uma sociedade civil apartada da sociedade política está genuinamente relacionada a uma oposição entre elas, numa visão elitista de controle de poder por aqueles que o manejam.

Embora esta visão possa contrariar o discurso de uma sociedade civil idealizada, autônoma e pretensamente desinteressada – e, neste sentido, desfavorecer certo uso político que se faz da participação institucional como espaço híbrido de encontro entre governo e sociedade civil – não considero que ela inviabilize ou faça diminuir a importância da participação em conselhos, conferências e outras formas e mecanismos. Se funcionarem bem, estes espaços podem ser instâncias mediadoras dos conflitos sobre posições políticas e ideológicas existentes nos

processos deliberativos sobre políticas públicas, e que não se dão necessariamente no confronto entre governos e sociedade civil, mas nas diversas clivagens no interior da sociedade civil e dos governos, que promovem parcerias e acordos mútuos entre agentes societários e governamentais. Algo como uma arena especial de disputa política, mediada por regras e por algum nível de racionalidade – ao gosto da literatura da democracia deliberativa – em que se possa buscar formular consensos em torno das ações em políticas públicas. E de maneira, também, a tornar estas disputas menos confinadas em instituições políticas mais afeitas às práticas tradicionais de barganha, como os parlamentos. Ou seja: uma virtual “falta de autonomia” da sociedade civil não pode ser sustentáculo para que se diminua o valor democrático das IMPI.

A esta visão, agrego um segundo ponto: qual a capacidade dos governos em propiciar a existência de IMPI em que seja possível ocorrer condições ótimas de atuação dos representantes da sociedade civil e dos governos, com os objetivos indicados acima?

De maneira geral, as críticas que são feitas ao Estado e/ou governos com relação às suas relações com a sociedade civil e suas representações, giram em torno à denúncia da “cooptação”, especialmente, mas não só, dos movimentos sociais. Esta é a outra da ideia de autonomia, que critiquei acima. Não obstante, para se conseguir avançar no debate sobre o papel e a responsabilidade dos governos com relação aos espaços de participação institucional, é preciso ir além desta chave. Aqui, surge o tema da capacidade do Estado em tornar os espaços de participação institucional minimamente aptos à contribuição para a elaboração de políticas públicas.

A principal variável relevante neste quesito é o setor de políticas públicas (saúde, educação, cultura, desenvolvimento urbano, habitação, meio ambiente, assistência social etc.) e sua tradição em processos participativos para formulação e deliberação. Enquanto algumas áreas apresentam um histórico de organização em torno de conselhos e conferências, outros setores são infensos à participação institucional, construídos que foram em processos

muito internos ao Estado. Ou seja, trata-se de considerar a trajetória de relação entre agentes da sociedade civil e agentes estatais – e os espaços e mecanismos pelos quais ocorre esta relação – quando se for considerar a importância relativa da participação institucional na estruturação de políticas. As resistências a ela serão tão mais fortes quanto menos aqueles agentes estiverem habituados a processos participativos na execução de seu trabalho ou do lobby por suas demandas.

O dilema, neste caso, é o seguinte: por um lado, há a necessidade de se padronizar procedimentos participativos – no sentido de provocar neles a ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos de debate, de disputa de ideias e de tomada de decisões coletivas. Mas, por outro lado, quanto mais esta padronização violar princípios básicos e muitas vezes implícitos de funcionamento dos fatores de influência para a formulação e deliberação sobre políticas públicas, aumenta a probabilidade de que as novas IMPI sejam pouco efetivas.

Assim, a preocupação expressada por alguns autores sobre uma “burocratização da participação” (VRIES, 2000), não pode levar a que se suspendam as iniciativas pela publicização dos processos decisórios e por uma sensível diminuição dos acordos de bastidores em que as partes menos potentes – em geral localizadas na sociedade civil em seu embate com agentes do poder ou do mercado – permaneçam como coadjuvantes no jogo político.

De maneira geral, a não ser nos governos mais estruturados, não há setor específico destinado a atuar na padronização de rotinas e procedimentos relativos aos espaços e mecanismos de participação institucional. Cada setor estabelece sua própria maneira de dar conta de suas estruturas de participação, sejam conferências, conselhos, audiências públicas e outros. Deste modo, pouco e muito lentamente se evolui em termos de metodologias de participação, técnicas de interlocução e debate, ponderação de demandas e resoluções. Trata-se de outra dimensão da questão da efetividade destes espaços. Não exatamente dos resultados em termos de políticas públicas – a questão de fundo deste debate – mas de funcionamento mesmo da participação institucional.

Por último, um tema essencial quando se discute implementação de políticas públicas em contextos federativos: a necessidade de articulação entre as estruturas de participação institucional seja quanto à sua normatividade, seja quanto à coerência das decisões tomadas nestas instâncias, seja ainda quanto à importância de se considerar os aspectos diferenciais de estruturas locais, estaduais e nacionais de participação.

Caminhamos muito pouco neste quesito. Em ambientes federativos democráticos, em que as legitimidades de prefeitos, governadores e presidentes são fundamentadas pelo voto e cuja autonomia decisória é garantida pela Constituição – especialmente no caso brasileiro em que o município é ente federativo –, qualquer processo de articulação de políticas – ou de descentralização, como aponta Arretche (1999) – é bastante difícil e complexo, na comparação com Estados mais centralizados ou ditatoriais. Países da América Latina têm buscado estabelecer parâmetros nacionais de participação social, por meio de legislação ordinária ou de seus textos constitucionais<sup>1</sup>. No caso brasileiro, o desafio parece ser maior, uma vez que nossas IMPI, como os conselhos, as conferências e mesmo as audiências públicas estão bastante ancorados em legislação específica dos setores de políticas públicas ou então são regulamentados por legislação de menor grau, como decretos, portarias ou resoluções<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Chile, Lei n. 20.500, sobre associações e participação cidadã na gestão pública, 2011; Uruguai, Lei n. 18.567, de descentralização política e participação cidadã; Equador, Lei orgânica de participação cidadã, 2011; Nicarágua, Lei n. 475, de participação cidadã, 2003; Peru, Lei n. 26300, dos direitos de participação e controle cidadãos, 1994 e Lei n. 28.056, Lei marco do orçamento participativo, 2003; Bolívia, Lei n. 341, de participação e controle social.

<sup>2</sup> Não me referirei aqui a outros conteúdos possíveis para o estabelecimento de uma lei nacional de participação cidadã ou algo do gênero, como regras claras e mais avançadas para referendos, plebiscitos, revogação de mandatos, controle social, governo aberto, que certamente deveriam compor o cenário ideal de debates sobre uma reforma mais ampla no sistema político brasileiro.

Trata-se, portanto, de um terreno pantanoso. Embora a participação institucional venha se tornando uma realidade no Estado brasileiro desde a década de 1990, não há ainda avanço político no sentido de uma valorização estrutural em nosso sistema político. Pior que isso, nos últimos anos, dada a forte polarização política que grassa no país, tem-se partidariado a participação institucional, inviabilizando a construção de consensos em torno de uma proposta de marco nacional sobre o tema.

No próximo tópico, veremos como as iniciativas recentes do governo federal no campo da implementação da participação institucional tem se desenvolvido no período recente.

#### **4 – Avaliar a participação institucional e estabelecer uma Política Nacional de Participação Social**

A rápida disseminação de conselhos e também de processos periódicos de participação – as conferências – se deu *pari passu* à disseminação das políticas públicas federativas, em forma de sistema (como o SUS, o SUAS e outras formas menos desenvolvidas de sistemas de políticas públicas). Este avanço da participação institucional, no entanto, gerou dois eixos de queixas e críticas, formuladas pelos próprios atores nesses processos, ambos relacionados à questão da efetividade do aparato de participação. Pelo lado dos atores da sociedade civil, inclusive os mais próximos do que poderíamos indicar como um campo de apoio ao governo petista, surgiram dúvidas sobre qual, de fato, seria o poder decisório dos conselhos e das conferências. Valeria a pena investir tempo e preparo das principais lideranças dos movimentos para a participação nos conselhos nacionais? Valeria a pena se mobilizar as bases para participar das etapas municipais e estaduais das conferências?<sup>3</sup>

Por outro lado, os custos envolvidos na organização das reuniões dos conselhos e nas etapas das conferências (tanto os

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, ver Szwako (2012).

custos orçamentários como os operacionais e do aproveitamento dos recursos humanos) passaram a ser questionados no interior do próprio governo, especialmente pelas alas menos afeitas a uma trajetória de militância em movimentos sociais<sup>4</sup>.

No âmbito do governo federal, no contexto do final do segundo mandato de Luis Inácio Lula da Silva, percepções como as indicadas acima e, adicionalmente, a compreensão de uma grande desarticulação entre as IMPI fez fortalecer entre ativistas próximos ao PT e também no interior do governo, especialmente na SG-PR, a necessidade de um dispositivo legislativo que pudesse consolidar e organizar de forma aprimorada tais espaços e mecanismos. Neste momento, segundo Pedro Pontual

Falava-se muito em políticas de Estado e não apenas em políticas de governo. Até surgiu aquela ideia, parece que do próprio Lula: do mesmo modo que tínhamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), era preciso ter a “consolidação das leis sociais” que institucionalizasse os vários programas e políticas sociais que foram implementados durante os dois mandatos do seu governo. Nesse momento, na Secretaria-Geral e nas redes que tinham mais diálogos com a Secretaria, começa a se dizer o seguinte: vamos aproveitar essa ideia e também buscar uma institucionalização das políticas de participação social. Então, tem-se aí as primeiras discussões sobre a ideia da criação de um sistema de participação social. (Gurza Lavalle, Szwako, 2014, p. 98)

No entanto, avaliou-se que não seria o momento de que essa CLT social e também o eventual sistema de participação social viessem à tona, dada toda a disputa eleitoral do período final do governo. A ideia é retomada no início do governo Dilma Rousseff, no âmbito da Secretaria Nacional de Articulação Social, órgão da SG-PR. No entanto, novamente segundo relato de Pedro Pontual,

---

<sup>4</sup> Sobre a visão dos burocratas sobre as conferências, ver Souza e Pires (2012).

havia certa incongruência de posições no interior do governo sobre os fatores de sucesso ou fracasso dos modelos de participação, especialmente das conferências, e a necessidade de estudos mais rigorosos sobre as IMPI.

A gente encontrou diagnósticos muito contraditórios quando a gente chegou. Para dar um exemplo: havia pessoas que participaram de conferências durante os oito anos de governo Lula com avaliações superpositivas delas e, de outro lado, outros diagnósticos eram bastante céticos, querendo rediscutir a efetividade desses espaços: “Será que eles já não estão se esgotando? Será que já não produziram o que deviam produzir? Bateu no teto?”. (idem, p. 99).

Neste contexto, na necessidade da construção de diagnósticos mais precisos sobre a efetividade – e até mesmo o lugar político das conferências, conselhos e outros espaços e mecanismos – houve um encontro de expectativas e ações entre a própria SG-PR e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), especialmente sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), criada em março de 2010.

A partir do primeiro mandato de Lula, com Márcio Pochmann na presidência da instituição, o IPEA passa por um processo de remodelagem e de ampliação de suas funções. São criadas novas diretorias e setores de pesquisa, entre elas a DIEST, na qual se consolidou, no início do governo Dilma Rousseff, a linha de trabalho Democracia e Participação Social (DPS)<sup>5</sup>.

O conjunto de pesquisadores ancorado na DPS passou a realizar trabalhos de pesquisa e de assessoria ao governo federal,

---

<sup>5</sup> Entrevista com o então diretor da DIEST, Alexandre de Ávila Gomide, à revista *Desafios do Desenvolvimento*, Edição 69, Ano 8, de 21/11/2011. As outras linhas de pesquisa são Estado e Desenvolvimento; e Justiça e Segurança Pública. [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2654:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2654:catid=28&Itemid=23). Acesso em 10/10/2013.

sobretudo à Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), parte da SG-PR. Uma das principais iniciativas do grupo foi o projeto Institucionalização da Participação Social do Brasil, que se iniciou também em 2010. No contexto desse projeto, foram produzidos livros, artigos, relatórios, textos para discussão e notas técnicas sobre conselhos, conferências, ouvidorias, audiências públicas e outros temas relativos às interfaces socioestatais. Esta equipe realizou pesquisas e interlocução com um sem número de ministérios ou secretarias, mas especialmente com a equipe da SNAS, subsidiando as demandas relacionadas à proposição da Política (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Além da atuação no interior do governo, a entrada do IPEA no circuito de pesquisas sobre participação institucional deu novo vigor a esse campo de conhecimento em ciência política no Brasil. Constituiu-se um novo polo de produção e de articulação de pesquisadores, com olhar focado no tema da efetividade das chamadas instituições participativas<sup>6</sup>. A existência deste grupo de pesquisas adjunto ao governo federal propiciou que o pensamento sobre a participação institucional pudesse ser instrumentalizado para o aperfeiçoamento desses organismos, em um contexto de pouca aplicabilidade do acúmulo de conhecimento acadêmico. De um lado, já não cabiam mais análises de cunho normativo-laudatório, hegemônicas em um período no qual o orçamento participativo, os novos conselhos e conferências eram vistos como espaços de invenção democrática protegidos da política partidária e dominados por uma sociedade civil pura, sob a inspiração da esfera pública habermasiana. De outro lado, o conjunto de pesquisadores que pretendia mover-se de maneira alternativa àquele setor hegemônico buscou, sobretudo, investigar quem e como a participação institucional mobilizava uma sociedade civil heterogênea, mais ou menos conectada à sociedade política. Faltava, portanto, ao próprio governo, um *think tank* exclusivo,

---

<sup>6</sup> Ver especialmente Pires (2011).

preocupado com temas ligados à produção de governabilidade por meio das IMPI. A equipe da DIEST ocupou este lugar.

Ao longo deste período, foi-se afirmando, sobretudo no campo governamental, o Sistema e a Política Nacional de Participação Social, voltados, por um lado, para a articulação das IMPI e a produção de políticas não-contraditórias entre si, e por outro lado, com uma proposta clara de implementação da ideia de participação social como “método de governo”.

Começamos a entender que, no caso da participação, nós tínhamos que trabalhar com estas duas ideias: construir um conjunto de diretrizes, de orientações para implementação das políticas de ações de participação institucional e uma proposta de articular tudo isso num sistema que seria uma espécie de arranjo. (Pedro Pontual, in Gurza Lavalle e Szwako, 2014, p. 101-2)

Entre meados de 2012 e de 2013 foi-se estruturando, de maneira paralela ao amadurecimento da proposta do Sistema e da Política Nacional de Participação Social, reuniões com representantes dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, no sentido de tornar operativa nos entes federativos a visão de que a participação institucional, sob o lema da “participação como método de governo” é um caminho para a democratização das decisões sobre políticas públicas. O que se produziu foi um proto-instrumento de adesão à PNPS sob a forma de um Compromisso Nacional pela Participação Social, aberto à adesão de estados e municípios mediante a apresentação de um plano de ação para o setor.

Este esforço governamental se configurou no decreto presidencial n. 8243, datado de 23 de maio de 2014, que instituiu a PNPS e o SNPS. Em síntese, o decreto conceitua as seguintes IMPI: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consultas públicas e ambiente virtual de participação social, além de instituir um

conceito de sociedade civil aplicável à PNPS e ao SNPS<sup>7</sup>. Além disso, indica no parágrafo único de seu artigo 1º que “na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS”<sup>8</sup>.

Mais especificamente sobre o SNPS, o decreto indica que este se comporia por “instâncias e mecanismos integradas

---

<sup>7</sup> “O cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. Artigo 2, inciso i.

<sup>8</sup> Por sua vez, as diretrizes e os objetivos da PNPS são os seguintes. Diretrizes: i) reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; ii) complementaridade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; iii) solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; iv) direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; v) valorização da educação para a cidadania ativa; vi) autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e vi) ampliação dos mecanismos de controle social. Objetivos: i) consolidar a participação social como método de governo; ii) promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; iii) aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; iv) promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas do governo federal; v) desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; vi) incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagem de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; vii) desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; viii) incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e ix) incentivar a participação social nos entes federados.

permanentemente em rede, de modo flexível, não hierarquizado e complementar”, sendo que o decreto de modo geral é bastante lacônico ao se referir às articulações entre as IMPI. A não ser no artigo 10º, referente aos conselhos, em que se indica que estes deverão acompanhar “processos conferenciais relativos ao tema de sua competência”; ou, no caso das conferências, onde se indica como diretriz a “integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional” (artigo 12, inciso iv); pouco se avançou quanto à articulação entre as instâncias e mecanismos de participação. Como um decreto presidencial se aplica apenas às ações do próprio Executivo federal, apenas indica-se como um dos objetivos da PNPS o “incentivo à participação social nos entes federados”. Ao que parece, a proposta do governo seria de uma atuação mais focada em mecanismos de indução a ações e marcos legais semelhantes nos estados e municípios, mas em uma estratégia que seria desenvolvida posteriormente.

**QUADRO 1 – Definição das instâncias e mecanismos de participação institucional segundo o Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social**

IMPI	DEFINIÇÃO
conselho de políticas públicas	instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas
comissão de políticas públicas	instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades

conferência nacional	instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado
ouvidoria pública federal	instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública
mesa de diálogo	mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais
fórum interconselhos	mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade
audiência pública	mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais
consulta pública	mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação
ambiente virtual de participação social	mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil

Fonte: Decreto 8.243/14. Elaboração do autor.

O decreto presidencial n. 8.243, no entanto, foi severamente criticado por setores conservadores da mídia e em quase todo o Congresso Nacional. Todos os partidos políticos, à exceção do PT e do PCdoB se colocaram críticos à PNPS. Este posicionamento deve ser localizado no contexto da disputa eleitoral de outubro de 2014. Seu centro estava na acusação de uma suposta usurpação das funções do Congresso Nacional como órgão deliberativo sobre as ações governamentais e de fiscalização do Executivo. De outro lado, parte dos que se opuseram ao decreto – e, inclusive, o derrubaram com um decreto legislativo – dizem fazê-lo não por seu mérito, mas pela forma (decreto presidencial) como foi proposto, sem que tenha sido pela forma de projeto de lei do Executivo a ser encaminhado ao escrutínio do Congresso Nacional<sup>9</sup>. Até o momento, não há novidades na tramitação de alternativas ao decreto.

## **5 – Por um olhar sobre a implementação da participação institucional**

Fracassou a tentativa do governo federal de estabelecer um novo marco legal para a participação institucional no Brasil. Por maiores que fossem seus limites, esta se constituiu em uma aposta para normatizar a existência das instâncias e mecanismos de participação institucional, ampliar a padronização de seus formatos e ações, diminuir as incongruências entre elas. Ou seja, estabelecer parâmetros para sua implementação.

O campo de estudos sobre implementação de políticas públicas tem contribuído sobremaneira para a ampliação do conhecimento gerado sobre os fatores de sucesso em políticas públicas. Para além da visão de que a decisão em níveis políticos superiores é neutra e burocraticamente assimilada pelos níveis inferiores da administração pública, a literatura da implementação

---

<sup>9</sup> Estão em elaboração iniciativas legislativas no âmbito da Câmara dos Deputados, de maneira que este tema deve retornar à pauta política em breve.

vem retomando espaço nos estudos sobre a *policy* (BARRET, 2004; LOTTA, 2012), de modo a indicar a necessidade de conhecimento sobre os meandros da administração pública e o papel do burocrata na compreensão sobre seus fatores de sucesso.

A disseminação das instâncias e mecanismos de participação institucional em quase todos os setores de políticas públicas, em todos os níveis da federação, no interior de equipamentos de saúde, educação, cultura, meio ambiente etc., tem sido realizada de maneira pouco padronizada, pouco articulada, quase passando ao largo de estruturas de controle interno dos governos. Esta frouxidão mais ou menos generalizada na implementação destas IMPI – há exceções, sem dúvida – tem sido a justificativa apresentada pelo repúdio ou desinteresse para com elas, por parte daqueles que as desconsideram como constitutivas dos esforços de aprofundamento e aperfeiçoamento da democracia no país. O Sistema e a Política Nacional de Participação Social buscava, ainda que de maneira limitada, alterar esta situação.

Os desenhos institucionais das IMPI foram fortemente avaliados pela literatura ao longo da segunda metade da década de 1990 e nos anos 2000. A questão da efetividade – ou seja, a preocupação com os impactos das IMPI – foi fortemente incorporada a este campo de estudos no período recente. Muito se teorizou sobre a capacidade destes espaços em possibilitarem voz e poder aos representantes da sociedade civil.

Há, no entanto, um vazio quanto aos estudos sobre a implementação destas IMPI. Pouco se sabe sobre que fatores podem tornar uma ou outra instância, um ou outro mecanismo mais eficaz, pois pouco se sabe sobre como os diversos contextos institucionais atuam para fortalecê-los ou enfraquecê-los. Pouco se sabe sobre a importância do perfil e da conduta dos burocratas/gestores que lideram estas instâncias, e qual seu impacto sobre o sucesso ou fracasso das experiências. Pouco se sabe, ainda, sobre o quanto a estrutura de articulação interna aos governos e as instâncias e mecanismos de participação são relevantes para sua sustentação política e sua efetividade. Ainda temos dificuldade em tematizar o próprio sentido político das dificuldades da

implementação das IMPI, considerando que se trata de uma questão de compartilhamento de poder e, portanto, de diminuição de poder daqueles que os possuem.

Compreendemos que um programa de pesquisas que se debruce sobre estas perguntas – todas elas relacionadas a variáveis relativas sobre como se *implementa* uma política de participação – podem nos propiciar respostas sobre os fundamentos políticos e administrativos da participação institucional, suas lacunas e potencialidades, de modo que se possa, para além de uma compreensão mais acurada desse fenômeno político, colaborar para melhorar nossa democracia.

### **Bibliografia**

- ABRUCIO, F. Os Barões da Federação. *Lua Nova*, n. 33, p. 165-83, 1994.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, junho, 1999.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, Jun. 2004.
- DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, Unicamp, 2002.
- DOWBOR, M. Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. *Lua Nova*, n. 78, p. 158-222, 2009.

- GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Origens da política nacional de participação social: entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos*, n. 99, julho, 2014, p. 91-104.
- LESSA, R. A Constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, ANPOCS, 2008.
- LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC MG, 2012, p. 20-49.
- MOURA, S. Ideário e prática da participação popular no governo local: a experiência de Porto Alegre. In: FISCHER, T. (org.) *Poder local: governo e cidadania*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- NEVES, A. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Gramma, Faperj, 2008.
- PIRES, R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- ROMÃO, W. PB for what? The political meaning of participatory budgeting. XXXII Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, IL, May 21-24, 2014.
- SOUZA, C.; PIRES, R. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*. Brasília, n. 63, v. 3, p. 499-518, out. dez, 2012.
- SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, A. L.; PAZ, R. D. (orgs.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, Unicamp, 2002.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. *Lua Nova*, n. 78, p. 175-217, 2011.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, v. 57, p. 325-357, 2014.

VRIES, M. S. de. (2000). The bureaucratization of participation. *International Review of Administrative Sciences*, n. 66, p. 325-348.

# O PROCESSO DE BOLONHA: UM ESTUDO DE CASO DE POLÍTICA PÚBLICA INTERNACIONAL (1999-2010)

*Maurício Loboda Fronzaglia\**

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar o Processo de Bolonha e a formação do Espaço Europeu de Ensino Superior como um estudo de caso de Políticas Públicas Internacionais. Para este fim, procede-se a uma análise histórica desse processo utilizando-se das teorias cognitivas das políticas públicas; a saber a teoria do referencial (sociologia política da ação pública) e a teoria dos três “Is” – instituições, ideias e interesses. O artigo se constrói a partir das hipóteses de que é possível compreender as políticas públicas para além dos seus paradigmas nacionais e de que seus rumos são construídos a partir da interação dos atores nela envolvidos.

**Palavras Chave:** Processo de Bolonha, Espaço Europeu de Ensino Superior, Políticas públicas, políticas públicas internacionais.

## **The Bologna Process: A Case Study of International Public Policy (1999-2010)**

**Abstract:** The purpose of this paper is to study the Bologna Process and the European Higher Education Area - EHEA, which can be considered an example of International Public Policy. This paper has been developed according to the cognitive approach of public policy: the referential theory (political sociology of public action) and the three “is” theory: institutions, ideas and interests. The hypothesis is that it is possible to understand public policy beyond its national paradigm. This article shows that the Bologna Process is a result from the regular interaction from its actors.

**Keywords:** Bologna Process, European Higher Education Area, Public Policy, International Public Policy.

---

\* Graduado em Ciências Sociais pela FFLCH-USP, Mestre e Doutor pelo Departamento de C. Política do IFCH-UNICAMP. Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisador no Núcleo de Pesquisa sobre Qualidade de Vida/NPQV e no Núcleo de Análise da Economia Contemporânea/NAEC na mesma Universidade.

Recebido em: 30/10/2014 – Aceito em: 30/09/2015.

**El Proceso de Bolonia: Un estudio de caso de la Política Pública Internacional (1999 hasta 2010)**

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de Bolonia y la formación del Espacio Europeo de Educación Superior como un estudio de caso de la Política Pública Internacional. Para ello, se procede a un análisis histórico de este proceso utilizando las teorías cognitivas de las políticas públicas; a saber, la teoría referencial (la sociología política de la acción pública) y la teoría de las tres "es" - instituciones, ideas e intereses. El artículo se basa en la hipótesis de que es posible entender la política pública más allá de sus paradigmas nacionales y que sus caminos se construyen a partir de la interacción de los actores que participan en ella.

**Palabras clave:** Proceso de Bolonia, Espacio Europeo de Educación Superior, política pública, políticas públicas internacionales.

**Introdução**

Realiza-se, neste artigo, uma análise do Processo de Bolonha, e a conseqüente construção do Espaço Europeu de Ensino Superior, tomado como estudo de caso de uma política pública internacional. O problema central da pesquisa, da qual derivam outras perguntas específicas, é: seria possível analisar ações que ocorrem no cenário (sistema) internacional a partir das teorias das políticas públicas? As hipóteses norteadoras são: (1) o paradigma nacional, a partir do qual se estruturou o estudo das políticas públicas, mostra-se inadequado e necessita ser reassimilado de forma a dar conta das inúmeras variáveis internacionais que influenciam e condicionam, quando não determinam, a ação do Estado dentro das suas fronteiras nacionais e (2) a política pública internacional constrói seus objetivos e caminhos a partir da dinâmica de interação dos seus diversos atores.

O ponto de partida do artigo é minha tese de doutoramento: "Políticas Públicas Internacionais: o caso do Processo de Bolonha" defendida em março de 2011 junto ao departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Nele, defendi a tese de que se as políticas públicas, se entendidas como o Estado em ação, são mais do que as ações de política interna, elas também se desenvolvem, se originam e/ou são condicionadas pelo

sistema internacional, sistema que, em muitas correntes teóricas, não são levadas em consideração nos modelos de análise das políticas públicas. Em tempos globalizantes as políticas públicas podem expressar uma dinâmica de interação que entrelaça o local, o nacional e o internacional; e nesse entrelaçar se constroem realidades para onde podem convergir teorias de relações internacionais e políticas públicas. O entrelaçar é o espaço das políticas públicas internacionais. O Processo de Bolonha e todo trabalho para a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior (European Higher Education Area - EHEA) é um dos exemplos desse entrelaçar, do ponto de encontro entre o local, o nacional e o internacional.

Em sua primeira parte, esse artigo concentrar-se-á na definição do Processo de Bolonha, nas tentativas que o precederam e no contexto político do seu lançamento oficial, em 1999. A segunda parte se concentra na questão do problema da análise das políticas públicas no sistema internacional através do uso das abordagens cognitivas. Na terceira parte, analisa-se a evolução do processo pelas teorias cognitivas através do estudo dinâmica interativa dos atores utilizando-se, para isso, das Declarações oficiais dos Ministros responsáveis pelo Ensino Superior em cada um dos encontros ocorridos durante a primeira década deste século até se chegar a criação oficial do Espaço Europeu de Ensino Superior, em 2010. Finalmente, seguem-se as conclusões.

## **1 – O Processo de Bolonha: antecedentes e seu lançamento**

O Processo de Bolonha é uma iniciativa dos governos dos Estados europeus, em conjunto com as suas universidades, a comunidade acadêmica e suas organizações de classe, para a integração dos sistemas de ensino superior, das instituições, estudantes e professores dos países participantes para a construção de uma integração europeia do ensino superior. Conta, para isso, com o apoio e parceria de instituições internacionais europeias, incluindo a própria União Europeia.

Embora possa ser visto como a transposição da ideia de integração regional para a esfera específica do ensino superior, o Processo de Bolonha pode, antes, ser visto como uma política pública internacional porque, como será demonstrado, desenvolveu-se inicialmente a partir da ação dos Estados envolvendo posteriormente atores locais, nacionais e internacionais que interagem em uma dinâmica de construção de uma ação pública que perpassa e interliga os níveis locais, nacionais e internacional.

O objetivo colocado pelos membros do Processo de Bolonha foi a construção efetiva do Espaço Europeu de Ensino Superior (EHEA – European Higher Education Area, lançado em 2010)<sup>1</sup> implementando-se a harmonização das estruturas educacionais, jurídicas, normativas e institucionais dos sistemas nacionais de ensino superior a fim de garantir a livre circulação de estudantes e professores entre as universidades dos países participantes. Desta forma, além da maior integração, buscou-se também reforçar (ou retomar) a atratividade e o vigor do ensino superior europeu vis-à-vis a concorrência com as universidades da América do Norte e da China. Atualmente são 50 os Estados membros do EHEA<sup>2</sup>, e constam como membros consultivos, o Conselho Europeu, a UNESCO, a European University Association – EUA, a European Association of Institutions in Higher Education – EURASME, a European Students Union – ESU, a European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA, a Education International Pan-European Structure e a BusinessEurope. Cada uma das instituições consultivas desempenha um papel distinto

---

<sup>1</sup> <http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=3>. Acesso em 01/06/2015

<sup>2</sup> Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica (Flemish Community e French Community), Bósnia, Bulgária, Cazaquistão, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, European Commission, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Malta, Moldávia, Montenegro, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Rússia, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Vaticano.

na dinâmica e interação que marca a construção e o funcionamento do Processo de Bolonha, como será visto posteriormente. Ressalta-se, neste ponto, que todas essas instituições, que surgiram e se desenvolveram de forma paralela e complementar ao processo de integração regional europeu, adquirem um papel mais relevante a partir das suas participações como atores nas ações de formulação e implementação do EHEA.

### 1.1 – Iniciativas anteriores

O Processo de Bolonha não se configura como a primeira tentativa de estabelecer um espaço comum de ensino superior no continente europeu, apoiado na ideia de equivalência e harmonização dos créditos e diplomas. Segundo Serbanescu-Lestrade (2009) há 3 convenções assinadas pelo Conselho da Europa já nos anos 1950 prevendo a equivalência dos diplomas e da admissão nas instituições de ensino superior. Esse é o período de início da construção da União Europeia e as possibilidades levantadas para a construção da integração regional eram inúmeras e mais abrangentes do que a própria integração acabou por se realizar. Durante os anos 1970 houve a criação do Joint Studies Programmes que previa uma maior mobilidade por parte dos estudantes e instituiu um processo de equivalência dos créditos universitários<sup>3</sup>. Ainda durante essa década foram estabelecidas as primeiras medidas para a o reconhecimento internacional dos diplomas no âmbito da União Europeia através de ações pontuais nos cursos de medicina, farmácia e odontologia. Foi também criado, no último ano dessa década, o programa EURYDICE<sup>4</sup>, uma rede de informações sobre a educação nos países europeus.

Contudo, as grandes mudanças no sistema de ensino superior europeu apenas aparecem concretamente no final dos anos

---

<sup>3</sup> Esse programa foi incorporado ao ERASMUS durante a década de 1980 (SERBANESCU-LESTRADE, *idem*).

<sup>4</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Main\\_Page](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Main_Page) . Acesso em 15/06/2015.

1980, com a criação do programa ERASMUS<sup>5</sup> cujo objetivo inicial era a promoção da mobilidade dos estudantes e no conseqüente reconhecimento mútuo das formações superiores. O programa marca o nascimento de projetos ambiciosos como a criação de uma rede universitária europeia, de bolsas internacionais de estudo e reconhecimento acadêmico (SERBANESCU-LESTRADE, IDEM). Durante os anos 1990, estabeleceu-se o Sistema Europeu de Créditos Transferíveis – ECTS<sup>6</sup>, que tem o objetivo de funcionar como uma espécie de “moeda única” entre as instituições europeias de ensino superior participantes. Esse sistema leva em conta a carga horária dos cursos e a carga de trabalho dos estudantes e acabará por se configurar como uma ferramenta essencial para o estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior.

Se as primeiras convenções assinadas quando do início da União Europeia soaram, à época, mais como intenções gerais do que como diretrizes concretas, foi a partir delas, e do próprio desenvolvimento da integração regional, que as demais iniciativas surgiram e acabaram por criar a referência que será colocada em prática a partir do Processo de Bolonha. Elas se caracterizam como o aprendizado social a partir do qual se elabora e se realiza a política pública que a sucede. Elas foram a expressão, e também expressaram, os momentos da construção da integração regional e da internacionalização da esfera política e das políticas públicas de ensino superior (FRONZAGLIA, 2011).

## **1.2 – O contexto político-social do lançamento do Processo de Bolonha**

A longa história das universidades europeias desenvolve-se em vínculo estreito com a religião cristã e encaixava-se na funcionalidade da sociedade medieval. Caracterizavam-se como autônomas cujo custeio provinha das suas propriedades ou de

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_pt.htm). Acesso em 15/06/2015.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/education/ects/ects\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/education/ects/ects_fr.htm). Acesso em 15/06/2015.

pagamentos feitos pelos estudantes, ainda que sob a proteção da Igreja ou dos Monarca. Adquirem uma nova identidade, e novas funções, a partir do século XIX com a consolidação dos estados nacionais europeus. As universidades outrora privadas passam as mãos do Estado e passam a ter novas funções em consonância com a nascente sociedade moderna e industrial. Assumem características distintas de acordo com as características e desenvolvimento das sociedades nas quais se encontram inseridas. É possível separá-las em três modelos básicos: o alemão, mais voltado para o desenvolvimento da pesquisa como principal atividade, o francês, voltado para a formação de quadros de administração do Estado e o anglo-saxão, onde as universidades privadas desempenham um papel de formação de profissionais qualificados para a, então, nova configuração social industrial (HORTALE e MORA, 2004). Essas características mostram o quão importante é a configuração nacional na identidade do ensino superior europeu. Tal configuração será gradualmente atenuada em busca da criação de uma identidade europeia que se faz através do Processo de Bolonha. Por estarem fortemente arraigadas, como a própria noção de nacionalidade, as ações previstas e desejadas quando da própria formação da União Europeia apresentam uma evolução diferente daquela outrora imaginada. Ainda que a integração universitária apresente fortes vínculos condicionantes com a integração institucional, ela se consolida fora do âmbito da União Europeia e por iniciativa dos líderes políticos nacionais e não da própria comunidade acadêmica.

De fato, pode-se colocar como marco do início do Processo de Bolonha o encontro acontecido entre os ministros de estado responsáveis pelo ensino superior da França, Claude Allegre, da Itália, Luigi Berlinguer, do Reino Unido, Tessa Backstone e da Alemanha, J. Ruetters por ocasião da celebração do 800º aniversário da Sorbonne, realizado em maio de 1998. Os quatro ministros assinam a “Déclaration de la Sorbonne” (1998), redigida pelo ministro francês, onde se colocam as diretrizes para a construção de uma integração europeia que ultrapasse o âmbito econômico e financeiro e que se construa uma “Europa do Saber”,

que se adeque aos novos desafios lançados para a educação. A maioria dos pontos defendidos ali constam do plano de educação lançado pelo predecessor de Claude Allegre, François Bayrou, em 1997, para uma reforma europeia do ensino superior levando em consideração: a equivalência dos aprendizados da graduação e o estabelecimento de padrões curriculares comuns. Allegre substituiu Bayrou por indicação do então novo primeiro ministro francês, Lionel Jospin, no final daquele ano e dá continuidade as propostas apresentadas por esse último. Desta forma, a base do que viria a ser o Processo de Bolonha foi o resultado de uma “iniciativa improvisada” (SERNASCU-LESTRADE, IDEM) do ministro francês que contou o apoio de seus colegas da Itália, Reino Unido e Alemanha.

### 1.3 – O Início Oficial do Processo de Bolonha

Após pouco mais de um ano da “Déclaration de la Sorbonne”, acontece o encontro que oficializa o lançamento do Processo de Bolonha, ocorrido nesta cidade italiana, e expõe seu objetivo de construção de um espaço europeu de ensino superior. Participam e assinam a Declaração de Bolonha 31 membros de 29 países<sup>7</sup>. Foram ali estabelecidas as metas que vieram a orientar as ações do Processo de Bolonha.

A partir da Conferência e da Declaração de Bolonha, o processo adquire a seguinte dinâmica de funcionamento; reuniões dos Ministros responsáveis pelo Ensino Superior dos países membros a cada dois anos quando são atualizados ou modificados os objetivos primeiros colocados, com relatórios de acompanhamento dos trabalhos realizados durante o intervalo

---

<sup>7</sup> São eles: Alemanha (dois representantes), Áustria, Bélgica (dois representantes, uma para a região de Flandres e outro para representar a região da Valônia), Bulgária, Estônia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polónia, Portugal, República Tcheca, Reino Unido, Romênia, Suécia e Suíça.

dos encontros e análise de possíveis modificações e novas propostas que acabam por surgir em consequência da dinâmica de desenvolvimento do próprio Processo de Bolonha. Os encontros se repetem nessa periodicidade até o ano de 2009, quando é feito um encontro logo no ano seguinte que marca a criação institucional do Espaço Europeu de Ensino Superior. Cada encontro produz uma Declaração que sintetiza os progressos e nossos desafios colocados para o desenvolvimento dessa política pública internacional. Foram realizados os seguintes encontros e declarações:

**QUADRO 1 – Encontros e Declarações que marcam o Processo de Bolonha até o lançamento do EHEA**

Local	Data
Encontro e Declaração de Bolonha	1999
Encontro e Declaração de Praga	2001
Encontro e Declaração de Berlin	2003
Encontro e Declaração de Bergen	2005
Encontro e Declaração de Londres	2007
Encontro e Declaração de Leuven et Louvain-la-Neuve	2009
Encontro, Declaração e Lançamento do EHEA – Budapeste-Viena	2010

Fonte: Fronzaglia 2011.

Através do acompanhamento de cada uma das declarações feitas nesses encontros torna-se possível mapear a dinâmica de desenvolvimento que marcam o Processo de Bolonha. Torna-se possível perceber os conflitos e a construção dos consensos, torna-se possível acompanhar a dinâmica de interação entre os atores envolvidos e a entrada de novos atores no processo de formulação dessa política pública internacional, tornar-se ainda possível mapear os interesses desses diversos atores, descrever a forma de atuação das instituições envolvidas e também as ideias e valores defendidos que acabam por formar o referencial sobre o qual se baseiam as discussões e decisões. Acompanha-se também tanto a

evolução quanto as transformações e mudanças de intensidades das metas estabelecidas que norteiam o processo.

## **2 – O Processo de Bolonha e as teorias cognitivas das políticas públicas**

A análise do Processo de Bolonha como uma política pública acarreta uma série de desafios metodológicos e epistemológicos do próprio campo das políticas públicas (e da ciência política). Em primeiro lugar, tratando-se de um fato que se desenvolve, também, no sistema internacional seria possível estudá-lo a partir do arcabouço teórico próprio das relações internacionais e, mais precisamente, a partir da definição de regimes internacionais. Pareceu-me, contudo, que sendo essa a escolha metodológica, perder-se-ia uma dimensão fundamental do fato: sua dinâmica de interação entre atores locais, nacionais e internacionais. Considerando-a como a característica singular do Processo de Bolonha, buscou-se na área das políticas públicas por abordagens que conseguissem captá-la em seus aspectos fundamentais.

O campo de estudo das políticas públicas apresenta uma vasta gama de abordagens teóricas, das análises ou sequenciais das Policy Sciences até as teorias cognitivas, passando pelas análises institucionais. O início do estudo das políticas públicas nos Estados Unidos tinha um claro objetivo: dar racionalidade e eficiência para as decisões do governo. Os primeiros estudos nessa área (Lasswell; 1956;1970) preocupam-se com a criação de modelos sequenciais que expressem a racionalização da ação estatal. Contudo a enumeração de uma sequência de ações que marquem as políticas públicas acarretará em uma série de questionamentos que dali derivam; como se estabelecem as agendas governamentais (Kingdon, 2002)? Como se realiza efetivamente a implementação das políticas públicas? Quais aspectos as influenciam e as delimitam (Mazmanian e Sabatier, 1983)? Como a estrutura institucional pode influenciar a ação dos mandatários eleitos (Skokpol, 1993)?

Além dessas questões, outro desafio se coloca quando se constata que a análise das políticas públicas se encontra, em sua imensa maioria, delimitada pelo seu paradigma nacional (KOTT e DROUX, 2013). Contudo, a esfera internacional tem sido o cenário para o nascimento e implementação de muitas políticas nas mais diversas áreas, da mesma forma que essa esfera delimita as ações dos governos em seus próprios territórios. As ações das diversas organizações internacionais, o desenvolvimento da globalização econômica (e cultural) e os processos de integração regional são exemplos de como o sistema internacional perpassa a esfera nacional das políticas públicas<sup>8</sup>.

As indagações e questões expostas acima levaram-me a escolha das teorias cognitivas como abordagem metodológica para a compreensão do Processo de Bolonha. O que designo como teorias cognitivas das políticas públicas neste artigo compreende a sociologia política da ação pública (teoria do referencial) e a teoria dos três Is: Ideias, Instituições e Interesses.

## **2.1 – A Sociologia Política da Ação Pública e a Teoria do Referencial**

A sociologia política da ação pública (também conhecida como teoria do Referencial) teve sua origem e desenvolvimento na França, através dos trabalhos de Pierre Muller e Bruno Jobert e tem como ponto de origem o livro “O Estado em Ação”, lançado no final da década de oitenta do século passado. O desafio exposto pelos autores seria o de conseguir harmonizar, em uma mesma abordagem teórica, as pesquisas sobre as políticas e as reflexões sobre o Estado na sociedade contemporânea. Haveria um abismo entre essas duas linhas que seriam a expressão de diferentes tradições da ciência política: a prática anglo-saxã da análise

---

<sup>8</sup> O uso de termos tais como “européanisation” (SAURUGGER, S. e SUREL, Y., 2006), “État Européen” (HASSENTEUFEL, P. e SUREL, Y. 2000). “Action Publique Européenne” (JACQUOT, S. e WOLL, C., 2008), e política pública européia, entre outros, são sinais claros dessa construção.

das políticas públicas e a filosofia política europeia. Seria então necessário reintegrar a análise das políticas em uma concepção mais ampla das relações entre Estado e sociedade de forma que as teorias de Estado se beneficiassem das conquistas na área das políticas públicas (1987). Não é por um simples acaso que o nome do livro seja também a definição dadas pelos autores para designar as políticas públicas: elas são o Estado em ação.

O estudo do Processo de Bolonha evidencia a importância desses questionamentos visto que não seria possível analisá-lo sem se referir, mesmo que de forma sintética, as reflexões sobre o próprio Estado. Tomá-lo como exemplo de política pública internacional significa partirmos do “Estado em ação” e identificarmos as interações entre diversos atores que ocorrem no cenário internacional e que se concretizam nacionalmente e localmente através, mas não apenas, da ação dos seus atores principais. O “Estado em ação” se expressa, assim, na realização das políticas públicas em seus fundamentos e em sua sequência de implementação para além das fronteiras nacionais<sup>10</sup>.

Segundo essa abordagem as políticas públicas (Estado em ação) se realizam dentro dos limites de regulação (das relações políticas, econômicas e sociais) e legitimação (do seu próprio poder

---

<sup>9</sup> Jobert e Muller definem o “Etat en action” como “un Etat dont le fonctionnement est structuré autour de la conduite des politiques publiques» (1987, 10). O funcionamento do Estado se estrutura no entorno da condução das políticas públicas, assim quando faço referência as políticas públicas que se originam fora dos limites de ação do Estado, o significado da sua ação deve ser reavaliado nesse ponto específico porquê da sua ação depende a concretização das ações definidas na esfera internacional.

<sup>10</sup> Segundo Hassenteufel (2008), os componentes principais presentes em todas as políticas públicas: são seus fundamentos (seus objetivos), seus instrumentos de ação e o público alvo. Esses componentes acabam, também, por corresponder a sequência chave das políticas públicas, a saber: definição e entrada na agenda política dos problemas sobre o quais o Estado agirá, a adoção de decisões e sua implementação e execução. Considera-se ainda, como outro elemento sequencial, a posterior avaliação da política pública.

e objetivos) buscados pelo próprio Estado (JOBERT, 2004)<sup>11</sup>. Essa relação dialética entre o regular e o legitimar define o contexto institucional das políticas públicas. Aqui o Estado não é visto como um ator homogêneo e coerente capaz de impor uma vontade coerente à sociedade para seu próprio bem-estar, pelo contrário, é considerado como máquina estatal agindo muitas vezes de forma irracional, muitas vezes conflitante e poucas vezes age como um ator unificado. As ações estatais expressam essas características e contradições. A racionalidade da ação pública é instrumentalizada por interesses e atores diversos, inclusive os estatais, e se realiza condicionada pela sua própria estrutura institucional e jurídica. No caso aqui, considera-se o desenvolvimento da ação pública dentro de um cenário de interação entre os diversos atores em seus níveis locais, nacionais e internacionais. De fato, considera-se, segundo essa abordagem, que as políticas públicas são o resultado da interação de diversos atores dentro de um contexto político e valorativo específico expressando um equilíbrio que se mostrará provisório e que necessita de incessantes ajustes. Ou seja, as etapas de construção de uma política pública não se encontram dadas rigorosamente à priori, elas se definem e se redefinem segundo a interação dos atores envolvidos. A partir dessas observações Jobert e Muller (1987) apresentam três elementos chave de toda política pública: o primeiro é a relação setorial-global, o segundo é o referencial e por fim os atores que moldam e participam das relações de poder constituintes da política pública a ser implementada.

---

<sup>11</sup> O “Estado em ação” se expressa, assim, na realização das políticas públicas em seus fundamentos e em sua sequência de implementação Segundo Hassenteufel (2008), os componentes principais presentes em todas as políticas públicas: são seus fundamentos (seus objetivos), seus instrumentos de ação e o público alvo. Esses componentes acabam, também, por corresponder a sequência chave das políticas públicas, a saber: definição e entrada na agenda política dos problemas sobre os quais o Estado agirá, a adoção de decisões e sua implementação e execução. Considera-se ainda, como outro elemento sequencial, a posterior avaliação da política pública.

### 2.1.2 - A relação setorial – global

O primeiro elemento consiste na tentativa de ajuste entre esses dois níveis, o setorial, que diz respeito à área de desenvolvimento de uma política pública (nesse caso o setor do ensino superior) e o global, que se referem às ações do Estado (legitimação, integração, regulação e coesão social) visando à totalidade social. Essa relação não se encontra livre de contradições e equilíbrios provisórios, porque o próprio Estado traz em sua dinâmica interesses antagônicos entre os setores que o compõe e o influenciam nas tomadas de decisão.

No caso estudado, a relação setorial-global não se aplica somente aos arranjos internos, já que estes dependem das negociações e da dinâmica internacional de construção da ação pública específica. Desta forma, a relação setorial – global pode ser vista como a relação de um setor com a sociedade como um todo da mesma forma que pode também ser analisado como a relação de um tema específico e sua importância na esfera internacional; ou seja, global. Além disso, as políticas públicas, e por consequência a relação setorial – global, segundo uma perspectiva histórica, são dispositivos de autoreflexividade do Estado (MULLER, 2015). Isso quer dizer que a ação do Estado reflete sua própria concepção dos seus objetivos e do papel que representa em um período histórico específico. Assim as políticas públicas se pensam e devem ser analisadas segundo seus ciclos de ação. Os ciclos são um processo através do qual se desenvolve, se estabiliza e depois se fragmenta e se desagrega uma configuração global definindo o papel e o lugar das políticas públicas no funcionamento das sociedades (MULLER, 2015). Para cada ciclo de ação se desenvolvem diferentes regimes de atividades econômicas, de cidadania e de políticas públicas que refletem e são a reflexão (autoreflexividade) do referencial segundo o qual o Estado atua.

Muller identifica quatro ciclos históricos: o primeiro é o ciclo do Estado Liberal Industrial, àquele que se consolida a partir das primeiras revoluções industriais e se mantém durante todo o século XIX até as primeiras décadas do século XX, suas

atividades econômicas decorrem dentro dos princípios liberais; a cidadania é marcada pelo início das conquistas dos direitos civis e políticos e os primeiros esboços de políticas sociais. Segundo ciclo, do Estado Providência, consolida-se, em modelos nacionais diferentes, a partir do final da segunda grande guerra e tem como características as políticas econômicas keynesianas, a consolidação dos direitos civis e políticos e a construção da estrutura de bem-estar social. Já o ciclo do Estado Empresa se impõe no final do século XX, com a instituição de políticas econômicas neoliberais, com a intensificação da globalização e o questionamento dos investimentos sociais do Estado. Esse ciclo se expressa de forma mais clara na consolidação do Estado Regulador. Finalmente, há o ciclo da Governança Sustentável que estaria em processo de construção, marcado pelo paradigma do desenvolvimento sustentável, da governança e mesmo início das discussões de uma cidadania global ou transnacional e das políticas públicas internacionais. O Processo de Bolonha se realiza no momento de mudança do terceiro para o quarto ciclo.

### **2.1.3 – O Referencial**

O segundo dos elementos chave, o chamado “referencial” define-se como o conjunto de normas e códigos que delimitam os parâmetros da ação do Estado. Podem-se considerar as normas jurídicas como parte do referencial, visto que estabelecem os limites legais de ação. As referências dizem respeito, também, as experiências anteriores na construção e implementação de uma política pública. A forma como a política pública se concretizava outrora se estabelece como parâmetro, quando não como paradigma, da ação pública, remetendo o referencial a questão da autoreflexividade do Estado. A cultura política de um país, seu ambiente institucional (a legislação, o direito de propriedade), os códigos de ética, os hábitos consolidados em regras e mesmo instituições informais são partes integrantes do referencial.

Chamado pelos autores (1987) o ato constitutivo de toda política, o referencial é resultado de uma construção social que

abrange as interações, relações de poder e interdependência dos atores envolvidos nesse processo. Sua construção norteia as relações entre o Estado (e seus múltiplos atores) e os setores sociais envolvidos e influencia a forma como as decisões irão se institucionalizar. O referencial, no sentido aqui descrito, pode ser tomado como sinônimo de paradigma e ainda como resultado da aprendizagem social das políticas públicas que o precederam e o moldaram.

### **2.1.4 – A Construção do Referencial**

O terceiro elemento chave é saber quem são os responsáveis pela construção do referencial, ou seja, os atores, suas origens, características, interesses, suas formas de interação, seu contexto cultural e seus valores. A partir do entendimento dessa construção que se torna possível desvendar as relações de poder que se encontram na política pública, a partir de quais referências se elaboram e qual o potencial de ação dos atores envolvidos. A construção do referencial não se expressa por uma dinâmica sequencial, mas sim uma dinâmica de rede, onde atores estão interligados e agem segundo referências mutuamente construídas. A construção também é condicionada pelo ciclo de ação no qual se encontra a sociedade estudada. Os ciclos identificados e definidos por Muller (2015), como descritos anteriormente, condicionam a ação dos atores envolvidos e a própria construção do referencial.

Analisar a construção do referencial é também analisar a forma como uma política pública se implementa e se viabiliza. Para isso é preciso tentar compreender o sentido da ação dos atores e como eles se expressam e se reelaboram na dinâmica de interação da política. Patrick Hassenteufel (2008) descreve essa interação em termos de construção coletiva de atores políticos, experts, atores intermediários, atores estatais e não estatais e atores internacionais sem, contudo, esquecer que são relações políticas e relações de poder. Ademais, coloca-se que os interesses e as formas de ação dos atores pode variar de acordo com o cenário de atuação. Interesses

e discursos podem se adequar aos cenários locais, nacionais e internacionais.

De acordo Yves Surel (2000) as políticas públicas são o resultado de interações sociais que ocasionam a produção de ideias, representações e valores comuns. E eles, por sua vez, acabam por definir a maneira como os atores enxergam os problemas públicos e como concebem as respostas a esses problemas. Valores e representações compartilhados não excluem a dimensão conflitiva da política pública, mesmo porque grupos sociais e de interesse distintos constroem e compartilham valores e ações que entram em conflito na ação política.

Torna-se importante nesse ponto de construção do referencial as chamadas narrativas das políticas públicas. Elas se caracterizam como a forma que reveste os elementos cognitivos ligados a uma determinada política pública. Segundo o mesmo autor “as narrativas de políticas públicas tornam os problemas sociais compreensíveis e acessíveis à ação humana. De forma característica, sugerem uma série de ações ao invés de outras estabelecendo uma ligação entre o presente e o futuro” (RADAELLI, 2000, 257). Considerando-se a dinâmica do Processo de Bolonha é possível notar que essa política pública internacional se desenvolve como uma trama de interações e interesses, de atores públicos e privados, nacionais, locais e internacionais, embasados em valores e percepções cognitivas construídas ao longo do processo, dotando, assim, essa narrativa de projeção futura e explicando o presente. Por essa razão o artigo se debruça nos documentos emitidos pelos encontros dos Ministros responsáveis pelo ensino superior<sup>12</sup>. Esses relatos são expressões explicativas do presente e indicativas de como o processo se constrói.

---

<sup>12</sup> Na tese foram analisados não só os documentos referidos acima como também os comunicados do órgão representativo das universidades europeias (EUA – European University Association) e dos estudantes (ESU – European Students’ Union).

## **2.2 – A teoria dos três “Is”**

A importância aqui expressa dos valores e representações, dos contornos legais e do comportamento fragmentado do Estado e, por consequência, dos conflitos de interesse nos leva a uma outra abordagem cognitiva das políticas públicas: a Teoria dos Três “Is”. Interesses, instituições e ideias complementam a noção de referencial, das relações de poder e da relação global setorial. Instituições dizem respeito, em primeiro lugar, ao Estado e toda sua estrutura de poder e funcionamento, seja em suas diversas áreas de atuação, seja em suas diversas e autônomas esferas de atuação, seja na divisão dos poderes. As instituições representam as “regras do jogo” e criam um sistema de incentivos (muitas vezes contraditórios) para tomada de decisão dos atores. No caso do Processo de Bolonha há uma interação entre instituições locais, nacionais e internacionais que se relacionam.

Os interesses, indissociáveis das instituições, envolvem os objetivos de cada instituição e de cada ator envolvido no processo. Nesse ponto os interesses também se condicionam pelas arenas onde são construídos, se localmente, nacionalmente ou internacionalmente. As ideias são as imagens e representações coletivas, são os valores expressos nas ações dos atores. Elas formam o contexto e influenciam o comportamento dos atores e formam também os contornos no qual se encaixa e se elabora, constantemente, o referencial. De acordo com Surel e Palier (2005), mobilizar conjuntamente os três “Is” funda-se na ideia de que as variáveis componentes e explicativas de uma política pública não são exclusivas, elas se entrelaçam, e se associam de forma a delimitar a dinâmica de ação dos atores, algo essencial para a compreensão do Estado em ação.

Interesses, instituições e ideias complementam os elementos chave identificados pela sociologia política da ação pública. A relação setorial-global é um exemplo do entrelaçamento dos três “is” a partir do Estado em ação porque expressa os interesses dos atores envolvidos, suas relações institucionais e as ideias que se enfrentam na implementação de uma política pública. O referencial

se faz também pelo entrelaçamento das diversas dimensões dos três “is” e dos atores que, constantemente, o formatam.

### **3 – O Processo de Bolonha: análise do seu desenvolvimento**

Analisa-se, nesta seção, o Processo de Bolonha como estudo de caso de políticas públicas internacionais através das declarações feitas pelos ministros responsáveis pelo ensino superior nos sete encontros que marcam seu desenvolvimento até o lançamento do Espaço Europeu de Ensino Superior, de acordo com os parâmetros acima expostas das teorias cognitivas das políticas públicas. As políticas públicas internacionais são processos dinâmicos de ação pública que, definem-se, primeiro, por sua gênese que tem lugar no cenário internacional, em segundo lugar, por seus objetivos internacionais de implementação, e, ainda, por sua dinâmica transnacional de construção e mudança do referencial, pela participação de atores locais, nacionais e internacionais e, finalmente, por sua necessidade de concretizar suas ações e normatizações em nível nacional através da ação do Estado em interação com outros atores.

#### **3.1 - Declaração de Bolonha de 1999**

O encontro que lançou oficialmente o Processo de Bolonha (e ocorrido na mesma cidade que o nomeia) tornou público os seus objetivos e contexto através de uma declaração oficial (*Déclaration de Bologne, 1999*) assinada pelos ministros responsáveis pelo ensino superior dos 29 países ali participantes. A declaração refere-se a extraordinária “construção europeia” (1999) que se realiza pelo esforço da União Européia de dos seus cidadãos e que tece ligações estreitas entre seus membros e demais estados do continente aportando em uma realidade de novas dimensões que direcionam para a necessidade de uma Europa “mais completa e ambiciosa” reforçando as esferas culturais, sociais, intelectuais e científicas da integração que constituem a Europa dos Conhecimentos.

O documento reforça as diretrizes já expostas na Déclaration de la Sorbonne de 1998 sobre o papel a ser desempenhado pelas universidades no desenvolvimento da Europa dos Conhecimentos através da criação de um espaço comum de ensino superior que favorece a intensificação dos laços da integração regional. De fato, as universidades europeias já haviam se manifestado sobre tal necessidade na Magna Charta Universitatum, de 1988, onde defendiam sua independência e autonomia com garantias da capacidade dos sistemas de ensino superior e de pesquisa para se adaptarem as demandas da sociedade e do avanço científico, configurando mais um fato que formará o referencial de aprendizagem social dessa política pública internacional.

Reconhecendo a contribuição feita por especialistas e representantes da comunidade universitária que estiverem presentes no encontro, a declaração destaca o compromisso de fazer com que o sistema europeu de ensino superior exerça uma atração mundial em consonância com suas tradições culturais e científicas. Para tanto, são estabelecidas as seguintes metas para o Processo de Bolonha:

#### QUADRO 2 – Metas do Processo de Bolonha

Adoção de um sistema de diplomas facilmente compreensíveis e comparáveis.
Adoção de um sistema baseado sobre dois ciclos principais, a graduação e a pós-graduação (incluindo mestrado e doutorado), assegurando aos estudantes um nível de qualificação apropriada para a inserção no mercado de trabalho.
Estabelecimento de um sistema de créditos como o meio apropriado para promover a mobilidade dos estudantes. (Tendo como exemplo o sistema ECTS de transferência de créditos).
Promoção da mobilidade para estudantes, professores e pesquisadores ultrapassando os obstáculos da livre circulação, com atenção particular para as possibilidades de formação para os estudantes e o reconhecimento dos períodos de pesquisa para os professores e pesquisadores.

Promoção da cooperação entre as instituições de ensino de superior com vistas a manter e garantir a qualidade do ensino europeu.
--

Promoção da dimensão europeia do ensino superior, essencialmente na elaboração de programas de estudo, na cooperação entre os estabelecimentos e programas integrados de estudo e pesquisa entre as universidades.
--

Fonte: declaração de Bolonha, 1999.

Para que as metas sejam alcançadas, os signatários comprometem-se com sua realização dentro das suas esferas de competência e pedem a cooperação permanente entre os Estados participantes e dos demais atores que passam a integrar esse processo.

### 3.2 – A Declaração de Praga – 2001.

Neste encontro, juntaram-se aos 29 Estados representados em Bolonha a Croácia, Chipre e Turquia (COMMUNIQUE DE PRAGUE, 2001). No comunicado dessa conferência os ministros de educação europeus reforçam os seis objetivos estabelecidos na reunião anterior, em Bolonha, e salientam outros pontos importantes<sup>13</sup>. Um dado importante foi a elaboração do “Furthering the Bologna Process” (2001), redigido pelo grupo de acompanhamento estabelecido para acompanhar o desenvolvimento dos objetivos colocadas consensualmente na Declaração de Bolonha, dois anos antes.

De fato, a decisão foi tomada pelos Ministros da União Européia em encontro em setembro de 1999 quando decidiram formar dois grupos para acompanhar o processo, o primeiro, restrito aos representantes estatais do processo e responsável pelo andamento do processo, o segundo apresenta-se como um grupo de acompanhamento constituído pelos países signatários além da Comissão Européia, Confederação de Reitores de Universidades

---

<sup>13</sup> National Academic Recognition Information Centres, criado por iniciativa da Comissão Europeia na década de 80.

Europeias e a Associação Europeia de Universidades (Furthering the Bologna Process, 2001). São novos atores que entram na dinâmica de interação da construção da política pública internacional. Os estudantes se fazem ouvir depois da Convenção dos Estudantes Europeus realizada na Suécia, nesse mesmo ano, onde foram feitas recomendações levadas para o encontro. Além disso, foi criada a ENQA – European Association for Quality Assurance in Higher Education – que se incorpora ao Processo de Bolonha.

Com relação aos seis objetivos colocados pelo Processo de Bolonha destaca-se a recomendação para as universidades utilizarem parte da legislação já existente naquilo que concerne a validação internacional dos diplomas<sup>14</sup>. A adoção do sistema fundamentado nos dois ciclos principais foi alvo de debates com relação a preocupação dos programas conservarem suas diferentes orientações a fim de responder as distintas necessidades de formação. Com relação ao estabelecimento do sistema de créditos transferíveis, segue o apoio ao sistema ECTS, que terá como consequência a melhoria do acesso dos estudantes ao mercado de trabalho europeu, reforçando a competitividade e atratividade do sistema europeu de ensino superior. A mobilidade continua sendo vista como um objetivo importante e de consenso, embora existam obstáculos inúmeros, desde o reconhecimento dos estudos até a obtenção de vistos. Ressaltou-se a necessidade de promover a dimensão europeia no âmbito do ensino superior, através da realização de disciplinas e orientações que a contemplem nos estudos e pesquisas futuras.

Com relação ao seguimento do Processo de Bolonha confirma-se a criação de um grupo de acompanhamento e de um grupo preparatório. O primeiro será composto por representantes dos signatários e da Comissão Europeia e presidido por aquele que exerce a presidência da União Europeia. O segundo reunindo representantes dos países organizadores dos encontros (do que organiza a edição atual e do que organizará a seguinte),

---

<sup>14</sup> European Network of Information Centres, estabelecido pelo Conselho Europeu e pela UNESCO quando da Convenção de Lisboa.

dois representantes de Estados membros e dois de Estados não membros da União Europeia e ocupa a presidência o Estado que abrigará o próximo encontro. Finalmente, coloca-se a organização representante das universidades e aquela representando os estudantes – EUA e ESIB como consultores dos trabalhos do grupo de acompanhamento, assim como o Conselho Europeu e a Associação Europeia de Estabelecimentos de Ensino Superior – EURASHE.

### **3.3 – A Declaração de Berlim – 2003**

Nova conferência com a presença de Ministros representando 32 países, realiza-se em Berlim, com o objetivo de se fazer um resumo dos progressos feitos até então, definir as prioridades e novos objetivos, e também para acelerar o estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior. O pragmatismo das metas estabelecidas divide espaço com a afirmação das ações valorativas relativas a melhoria das características sociais desse espaço e com a preocupação na preservação cultural dos Estados signatários. A relação com as instituições da União Europeia mantém sua proximidade segundo expressa o comunicado conjunto de Berlim. As considerações feitas pelo Conselho Europeu em Lisboa e Barcelona, nos anos de 2000 e 2002 respectivamente, da necessidade de se fazer da Europa uma economia do conhecimento competitiva e dinâmica passam pelo fortalecimento do Processo de Bolonha. Os grupos de acompanhamento e trabalho, estabelecidos no encontro anterior em Praga (2001) realizaram suas tarefas através da elaboração de relatórios e seminários no intervalo entre os encontros de 2001 e 2003.

Reconhece-se, da mesma forma, os esforços produzidos por outras organizações parceiras no Processo de Bolonha, através da realização de encontros e da elaboração de relatórios e recomendações para o avanço do processo. Cita-se, em particular, as contribuições da EUA (representando as universidades), da ESIB (representando os estudantes) e da EURASHE (representante os estabelecimentos de ensino superior da Europa). Constam

como convidados para a conferência representantes do Comitê de Acompanhamento do Espaço Comum de Ensino Superior de União Europeia – América Latina e Caribe (UEALC). Na parte relacionada aos avanços estabelecidos dentro do Processo de Bolonha, enfoca-se inicialmente a questão da garantia de qualidade do ensino. A garantia depende tanto das ações estatais quanto dos planos desenvolvidos pelas próprias universidades dentro de sua autonomia.

Estabelecem-se metas a serem cumpridas pelos sistemas nacionais de garantia de qualidade até o próximo encontro, que aconteceria no ano de 2005, as seguintes ações: (1) definição de responsabilidades das instituições envolvidas, (2) uma política de avaliação dos programas e dos estabelecimentos de ensino superior incluindo tanto a avaliação interna quando exames externos e divulgação pública desses resultados, contando ainda com a participação dos estudantes nessa área, (3) um sistema de créditos, certificação ou de processos comparáveis e, por último (4) a participação e cooperação em redes internacionais. Nesse ponto pede-se o auxílio e a participação da ENQA, EUA, EURASHE E ESIB, garantindo assim a participação das organizações representativas dos principais atores envolvidos nesse processo.

Com relação a estrutura e reconhecimento dos diplomas trabalha-se com a ideia do estabelecimento de dois ciclos. Torna-se tarefa delegada aos Estados membros a criação de um quadro comparável e compatível de qualificações que devem ser descritos de forma a contemplar, de maneira clara, a carga de trabalho, os níveis específicos, os resultados de formação e competências adquiridas assim como o perfil das qualificações, seguindo os acordos previamente estabelecidos. Sobre as metas referentes ao estabelecimento de um sistema de créditos transferíveis, frisa-se, novamente, o papel a ser desempenhado pelo ECTS, visto que esse sistema tem se tornado, cada vez mais, como a base de dados para os sistemas nacionais de créditos. Naquilo que se refere a adoção de um sistema de diplomas facilmente compreensíveis e comparáveis, continua-se a estimular o uso dos sistemas ENIC e NARIC. Institui-se também a meta para que em 2005, os estudantes que terminem

seus estudos de graduação possam receber, sem custos e de forma automática, o Suplemento do Diploma<sup>15</sup>, que deve ser redigido em uma língua que seja de uso corrente no continente europeu. Sobre os estabelecimentos de ensino superior, de origem privada e, por consequência, fora da esfera de intervenção e ação diretas do Estado<sup>16</sup>, recomenda-se que façam os esforços necessários para se enquadrarem nas diretrizes estabelecidas pelo Processo de Bolonha.

A participação dos estudantes no desenvolvimento para a realização do Espaço Europeu de Ensino Superior é destacada nesta conferência. Segundo o Comunicado de Berlim (2003), estudantes são colocados como parceiros integrais naquilo que os ministros signatários do comunicado designam como “governança do ensino superior”. A escolha do termo revela um aspecto importante da ação dos atores estatais envolvidos; a necessidade de reafirmar o Processo de Bolonha como uma forma de interação mais democrática e distinta das políticas públicas estabelecidas e vistas apenas com a ação do Estado.

Entre os desenvolvimentos complementares que constam do Comunicado (2003), dois deles são destacados. Em primeiro lugar há a questão relativa ao estabelecimento do sistema de dois ciclos compreensíveis e comparáveis dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. Nesse ponto coloca-se a necessidade de se fazer concreto também um Espaço Europeu de Pesquisa. Decide-se então

---

<sup>15</sup> “O Suplemento ao Diploma é um documento complementar do diploma que é conferido no final de um programa de estudos e em que consta a descrição do sistema de ensino superior do país de origem do diploma, caracterizando a instituição que ministrou o ensino e que conferiu o diploma, a formação realizada e o seu objectivo, providenciando, igualmente, informação detalhada sobre a formação realizada e os resultados obtidos. É emitido obrigatoriamente e de forma gratuita sempre que um diploma é outorgado.

<sup>16</sup> Como já exposto anteriormente, as universidades europeias são públicas, em sua grande maioria. Nos documentos próprios do Processo de Bolonha o termo usado para fazer referência ao que aqui chamaríamos de universidade privada é “*établissement d’enseignement superieur*” ou em inglês “*higher education institutions*”.

a incorporação do doutorado nos ciclos de aprendizado, adotando-se o sistema 3-2-3 (graduação, mestrado e doutorado). O segundo diz respeito ao grupo de acompanhamento, do qual passam a integrar a ESIB e a UNESCO/CEPES. Finalmente, o Comunicado de Berlim confirma a aceitação dos novos Estados membros do Processo de Bolonha: Albânia, Andorra, Bósnia-Herzegovina, do Estado do Vaticano, da Rússia, Sérvia e Montenegro e da Macedônia. Desta forma o Processo para a contar, nessa data, com 40 membros.

### **3.4 – A Declaração de Bergen – 2005**

Na Conferência realizada na cidade de Bergen, Noruega, no ano de 2005, o comunicado feito pelos ministros revela-nos importantes avanços. Em primeiro lugar, o grupo de Estados signatários do Processo de Bolonha aumentou com a entrada da Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Moldávia e Ucrânia. Sublinha-se o papel que tem sido desempenhado pelos demais atores na construção desse projeto, basicamente as universidades e demais estabelecimentos de ensino superior (e seus respectivos funcionários) e dos estudantes (Comunicado de Bergen, 2005<sup>17</sup>).

---

<sup>17</sup> Ao longo do seu desenvolvimento, o Processo de Bolonha gradualmente adquire uma dinâmica própria, constituída por seus atores. Da primeira declaração dos quatro Ministros de Estado feita na Sorbonne a Declaração de Bergen percebe-se que a construção do Processo constitui uma rede de interações que perpassa os espaços subnacionais, nacionais e internacionais e integra atores estatais, privados, organizações sociais e envolve organizações internacionais. Conforme se integram como atores do Processo de Bolonha, estudantes e universidades encontram seus objetivos e valores de ação dentro dessa interação na medida em que desenvolvem seu próprio referencial. Exemplos dessa participação estão expressos nos relatórios de acompanhamento do biênio 2003-2005 desenvolvidos pelas EUA, por parte das universidades, e pela EISB (futura ESU), por parte dos estudantes universitários europeus. Há também, obviamente, o relatório elaborado pelo próprio grupo de acompanhamento, do qual fazem parte essas duas organizações internacionais.

Reafirma-se o quadro global de qualificações para os três ciclos (3+2+3) respeitando os ciclos intermediários de cada sistema nacional. Coloca-se o objetivo de elaboração de quadros nacionais de qualificações que sejam compatíveis para a efetivação do EHEA para o ano de 2010, com a supervisão do grupo de acompanhamento. A complementaridade com a educação continuada continua sendo uma preocupação expressa no comunicado. Com relação a qualidade de ensino, estimula-se a integração maior da ENQA no processo em parceria com as demais organizações e instituições participantes. Naquilo que concerne a reconhecimento dos diplomas e dos períodos de estudos, percebeu-se que 36 dos 45 países participantes ratificaram a Convenção de Lisboa sobre o Reconhecimento. A tomada como referência do sistema de reconhecimento continua sendo àquela desenvolvida pelas redes ENIC e NARIC.

No quadro colocado como Outros desafios e Prioridades, destacam-se as relações que devem ser estabelecidas e reforçadas entre o Espaço Europeu de Ensino Superior e o Espaço Europeu de Pesquisa, a dimensão social do Processo de Bolonha, a questão da mobilidade de estudantes e docentes, e ainda a questão de melhorar a atratividade do ensino superior europeu e como esse objetivo pode ser estabelecido através de diferentes formas de cooperação com outras regiões do globo.

Coloca-se também em evidência a necessidade de medidas visando a ajuda financeira aos estudantes através de programas de bolsas de estudo e de orientação acadêmica. O sistema de bolsas é também um aspecto importante para a concretização da mobilidade de estudantes e docentes dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior, por isso torna-se necessário a implementação de um programa de bolsas e auxílios de pesquisa voltados para os docentes e pesquisadores. Com relação a atratividade do Espaço Europeu de Ensino Superior, os Ministros reafirmam a necessidade de um fortalecimento dos laços de cooperação com outras regiões do mundo assim como também reafirmam a necessidade de que o Processo de Bolonha seja melhor compreendido em outras áreas e continentes.

Ao grupo de acompanhamento é destinada a tarefa de expandir os trabalhos de resumo e síntese dos resultados para seu próximo relatório a ser colocada na reunião do Ministros, que ocorrerá em Londres. Esse relatório deve-se basear na metodologia adequada nas questões relativas ao sistema de diplomas, na garantia de qualidade e no reconhecimento dos períodos de estudo e de diplomas. Especial atenção deve ser dada aos seguintes assuntos: (1) implementação de linhas de orientação para a garantia de qualidade, segundo os parâmetros fornecidos pela ENQA, (2) implementação dos quadros nacionais de qualificações, (3) reconhecimento dos diplomas conjuntos, inclusive do nível de doutorado e (4) criação de caminhos flexíveis de formação no ensino superior.

Finalmente, são colocados os novos membros consultivos do grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha: A Estrutura Pan-europeia da Internacional da Educação (EI), a Associação Europeia para a Garantia de Qualidade no Ensino Superior (ENQA) e a União das Confederações dos Trabalhadores e das Indústrias da Europa (UNICE).

### **3.5 – A Declaração de Londres – 2007**

Realizou-se em Londres, Inglaterra, o quinto encontro dos Ministros responsáveis do ensino superior dentro do Processo de Bolonha. Desta vez há a inclusão de apenas um novo membro Montenegro, que, na verdade já fazia parte dos acordos no âmbito do Processo de Bolonha, mas em conjunto com a Sérvia. Em seu Comunicado conjunto, sintetizam as ações de desenvolvimento visando o estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior (Communiqué de Londres, 2007).

Reafirma-se, como nos comunicados anteriores, a importância da liberdade e da autonomia universitária, sobre os princípios democráticos que regem o Processo de Bolonha e a preocupação sobre a inserção profissional dos estudantes universitários e sobre a atratividade e competitividade que devem se tornar características marcantes do ensino superior europeu.

Coloca-se de forma mais clara a questão do papel que terá esse espaço com relação aos desafios da mundialização (termo utilizado poucas vezes nos comunicados anteriores, embora sempre tenha lhe sido feita referência de forma indireta ou implícita).

O papel de condutores do Processo de Bolonha não se configura apenas pelo papel assumido na redação das propostas a serem implementadas, ou pela responsabilidade de implementação nacional das decisões realizadas na esfera internacional que cabe a cada um dos Estados signatários, mas também pelas ações que visam garantir que outros atores envolvidos no Processo tenham as condições de cumprir as metas e objetivos que lhes são estipulados e acordados. Cabe aos Estados garantirem, por exemplo, as condições mínimas para o funcionamento adequado das universidades para que possam cumprir suas funções ligadas ao ensino e a pesquisa, e dentre essas condições, uma das mais importantes é a questão do financiamento, visto que a maioria das universidades europeias se constitui de instituições públicas.

A mobilidade de estudantes e docentes demonstra, segundo o comunicado (2007), avanços satisfatórios, porém resta ainda uma série de obstáculos a serem superados pelas ações dos atores envolvidos, como as questões de imigração, falta de auxílios financeiros, reconhecimento dos diplomas e as disposições sobre os sistemas de aposentadoria e contribuição dos docentes envolvidos no processo. A inserção no mercado de trabalho dos formados é alvo de preocupação e destaca-se a necessidade de uma melhor adaptação do ensino superior e o sistema de ciclos adotado.

O reconhecimento dos diplomas e qualificações do ensino superior continua sendo medida de acordo com os parâmetros estabelecidos dentro da Convenção entre o Conselho da Europa e a UNESCO – Convenção de Lisboa sobre o Reconhecimento de Diplomas. Dos 46 Estados atuantes dentro do Processo de Bolonha, 38 já haviam ratificado essa convenção quando do encontro de Londres, em 2007. Há uma especial demanda para que o grupo de acompanhamento - BFUG (Bologne Follow-up Group)- trabalhe em parceria com a rede ENIC/NARIC na análise dos planos nacionais e na difusão de boas práticas. A estrutura das

qualificações (ou quadro de qualificações, referentes aos diplomas, títulos ou certificações de ensino superior) é o instrumento que facilita a realização das comparações dos diplomas dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior e tem o objetivo de subsidiar as universidades na formação dos seus programas de ensino e sistema de créditos dentro das diretrizes do Processo de Bolonha. Essa estrutura de qualificações foi definida no encontro anterior e faz com que seja necessário que a estruturas nacionais de qualificações sejam concebidas dentro do quadro geral de qualificações definidos no âmbito definido do Espaço Europeu de Ensino Superior. Da estruturação desses quadros depende a questão da mobilidade dentro do processo.

Sobre a garantia da qualidade do ensino constata-se um avanço na maioria dos países devido a adoção, em Bergen 2005, dos padrões e linhas de orientação europeias para a garantia de qualidade dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. A evolução desse aspecto constituinte do Processo de Bolonha deve-se, em grande parte, aos trabalhos desenvolvidos a partir da realização do Primeiro Fórum Europeu de Garantia da Qualidade, organizado pela EUA, ENQA, EURASHE e ESIB (Chamados de Grupo E4). Esse exemplo demonstra como a dinâmica de interação dos atores envolvidos no Processo de Bolonha, tomado como exemplo de política pública internacional, descobre seus próprios caminhos de ação conforme o desenvolvimento os confronta com novos problemas a serem resolvidos.

Sobre as relações com o Espaço Europeu de Pesquisa os problemas levantados referem-se as regulações do ciclo de doutorado. Os Ministros demonstram preocupação no fortalecimento das atividades de pesquisa no Espaço Europeu de Ensino Superior. Cabe as universidades reforças seus esforços para o aumento das formações doutorais e para o estabelecimento de programas e perspectivas de pesquisa que se adéquem ao número maior de doutores.

A dimensão social continua a ser estimulada pelo Comunicado, muito embora não sejam colocados exemplos de maiores ações nessa área. A confirmação desse déficit de ações

se expressa pelo uso contínuo dos verbos no condicional dentro do Comunicado de Londres. Ressalta-se também a preocupação exposta para o desenvolvimento para além do ano de 2010, que foi estabelecido como data limite para implementação das diretrizes do Processo de Bolonha. O ano de 2010 deve marcar, assim, a passagem do Processo de Bolonha para o Espaço Europeu de Ensino Superior. A reflexão sobre as perspectivas para além do ano de 2010 ficam a cargo do grupo de acompanhamento – BFUG.

### **3.6 – A Declaração de Leuven e Louvain-la-neuve – 2009.**

Na última conferência antes do prazo estipulado para a implementação do Espaço Europeu de Ensino Superior, realizada em Leuven e Louvain-la-neuve, Bélgica, em abril de 2009, os representantes e ministros dos 46 países membros reafirmaram os principais objetivos do processo e traçaram os planos e estratégias para os próximos anos. Há duas mudanças básicas de tom com relação as declarações e comunicados anteriores: a crise econômica internacional iniciada no ano anterior se faz sentir no conteúdo do comunicado através da preocupação com o financiamento público do ensino superior e no papel que esse setor pode desempenhar em busca de saídas para a recém iniciada crise.

O Comunicado destaca que dez anos após a Declaração de Bolonha, o Processo construiu uma rica dinâmica de interações baseada em seus princípios gerais e trouxe para o cenário internacional a elaboração das políticas públicas de ensino superior, envolvendo os diversos atores a elas ligados. Foram muitos os avanços na questão de compatibilidade e comparabilidade dos diplomas, as ações em prol da mobilidade de estudantes e docentes, a criação da estrutura de diplomas baseada nos três ciclos, a própria visibilidade internacional do sistema europeu de ensino superior se modificou, a adoção de linhas de orientação europeias para a garantia da qualidade do ensino. Nota-se também uma mudança com relação aos objetivos e metas, visto que a estrutura do comunicado não se faz sobre as metas atingidas ou sobre o andamento dos processos de implementação estabelecidos, mas

se debruça sobre as perspectivas que devem ser colocadas para a próxima década dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior (COMMUNIQUE de LEUVEN et LOUAIN-LA-NEUVE, 2009).

Sobre a dimensão social é exposta a visão de que os sistemas de ensino superior devem refletir a variedade e diversidade das suas populações. Especial atenção deve ser dada para os grupos sociais que se encontram sub-representados dentro do ensino superior, e para isso recai sobre os Estados a responsabilidade de fornecer as condições adequadas para que tal objetivo se realize. Sobre os programas de educação continuada coloca-se a necessidade de um maior desenvolvimento dos quadros nacionais de qualificação. A inserção no mercado de trabalho (*employability*) é citado como meta para o próximo decênio, mas não há a inserção de objetivos mensuráveis para um prazo pré-estabelecido. O objetivo principal é fazer com que a estrutura do ensino superior e seu funcionamento sejam eficazes na orientação de carreira dos estudantes e na formação adequada aos novos conhecimentos por parte da força de trabalho.

Ressalta-se também a aprendizagem centrado no estudante como uma missão a ser cumprida pelas universidades. O Comunicado dos Ministros deixa transparecer que a estrutura de ciclos adotada pelas universidades ainda se encontra distante do ideal pensado pelos condutores do Processo de Bolonha. Os três ciclos foram estabelecidos, mas seu conteúdo necessitaria de reformas e adequações. As universidades devem se enquadrar nas linhas de orientação europeias para a garantia da qualidade de ensino.

O Comunicado revela também uma preocupação para com o aumento do número de doutores dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. Esse objetivo requer a ação direta das universidades pautando seus programas de pesquisa pela interdisciplinaridade e pela existência de programas transversais, abarcando várias áreas de conhecimento. Por outro lado, constata-se que o desenvolvimento da carreira de pesquisador deve se tornar mais atrativa para os estudantes.

Sobre a Mobilidade, o Comunicado reforça suas qualidades intrínsecas, como a melhora da qualidade das formações superiores, a possibilidade de melhor inserção no mercado de trabalho, estimula a convivência entre diferentes culturas, encoraja a pluralidade linguística, e faz crescer os laços entre as universidades europeias. Os Estados devem se comprometer a consolidar esse processo, de acordo com metas estabelecidas pelo Processo de Bolonha para 2020. A mobilidade deve contemplar condições acessíveis aos estudantes e também favoráveis para o deslocamento dos docentes o que implica em uma série de medidas processuais que devem ser adotadas pelos Estados e universidades que escapam do campo do ensino superior, tornando-a um dos elementos de maior complexidade para sua implementação.

O Comunicado concentra-se também na questão sobre uma mais efetiva coleta e compartilhamento dos dados dos atores envolvidos no Processo de Bolonha. Os dados referem-se à mobilidade, a dimensão social do programa, a inserção no mercado de trabalho dos estudantes, e outras áreas. De maneira semelhante é feita a observação sobre as informações que as universidades devem fornecer sobre seus cursos e programas, e suas especialidades. Essa troca de informações deve trazer maior transparência multidimensional e condições de comparação dos dados ao Espaço Europeu de Ensino Superior e deve contar com a participação das organizações europeias de estudantes e universidades. Reafirmou-se que o financiamento público continua sendo a expressão da sua responsabilidade junto as universidades.

De acordo com a visão dos Ministros responsáveis pelo ensino superior a estrutura organizacional do Processo de Bolonha mostrou-se adequada ao longo da sua primeira década de funcionamento. Coloca-se apenas uma pequena mudança para o futuro que aproxima o Processo de Bolonha da União Europeia, já que a partir de então sua condução deverá ser compartilhada entre o país responsável pela presidência da UE e um país que dela não faz parte. Sobre o grupo de acompanhamento (BFUG – Bologna Follow-up Group), foram estabelecidas as seguintes funções para o encontro de 2012 (IDEM): (1) definir os indicadores utilizados

para mensurar e seguir a mobilidade de estudantes e docentes e a dimensão social do processo, paralelamente as coletas de dados, (2) refletir sobre uma forma de obter uma mobilidade equilibrada dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior, (3) acompanhar o desenvolvimento dos mecanismos de transparência e prestar contas dessa ação quando da Conferência Ministerial de 2012, (4) estabelecer uma rede, utilizando-se de forma ótima as estruturas já existentes, que melhorará a informação sobre o Processo de Bolonha e dele fazer melhor promoção externa e (5) acompanhar as recomendações relativas a análise dos planos de ação nacionais sobre o reconhecimento de diplomas.

Já com relação aos relatórios de avanços para a implementação das decisões do Processo de Bolonha, eles devem seguir as seguintes orientações: (1) O inventário deve apurar sua metodologia fundada sobre fatos e números (*evidence-based methodology*), (2) Eurostat e Eurostudent em cooperação com Eurydice devem colaborar na coleta de dados pertinentes, (3) a prestação de contas deve ser supervisionada pelo grupo de acompanhamento (BFUG), (4) cabe ao E4 (ENQA-EUA-EURASHE-ESU) avançarem no desenvolvimento da dimensão europeia de garantia de qualidade e de prestarem especial atenção para que o Registro Europeu de Agências de Garantia de Qualidade seja avaliado externamente, considerando-se os pontos de vista dos participantes.

### **3.7 – A Declaração de Budapeste-Viena – 2010.**

O dia 12 de março de 2010 marca o lançamento do Espaço Europeu de Ensino Superior, como objetivara a Declaração de Bolonha, feita 11 anos antes. Com a recente entrada do Cazaquistão, são agora 47 os Estados participantes. Passou-se uma década de construção de uma política pública onde participaram vários atores agindo e interagindo entre os níveis subnacionais, nacionais e internacionais. Os objetivos traçados de início levaram a uma participação maior de atores, estatais, privados, intermediários e sociais, que influenciaram (e continuam a influenciar)

a implementação desses objetivos assim como suas mudanças ao longo dos anos passados.

Nesse sentido o Comunicado (DECLARATION DE BUDAPEST-VIENNE, 2010) evoca, corretamente, o adjetivo “único” para descrever a parceria que se estabeleceu entre atores distintos em níveis distintos da polícia pública. Confiança, cooperação e respeito as diversidades dos atores não se constituem apenas em qualificações próprias de um comunicado feito pelos atores estatais, elas representam valores que serviram de base para o desenvolvimento do processo.

Contudo, o desenvolvimento e evolução que se deram em diferentes níveis de acordo com os objetivos estabelecidos quando do seu lançamento. Segundo os relatórios feitos pelo grupo de acompanhamento percebe-se uma maior assimilação do Processo de Bolonha na comunidade acadêmica mas percebe-se também que as linhas de ação do EHEA, como a reforma dos diplomas e programas de estudo, a garantia da qualidade, as ações de reconhecimento, mobilidade e a dimensão social foram implementadas em proporções diversas e irregulares entre os signatários (IDEM, 2010). Avanços em graus diferentes como demonstram os “Stocktaking reports - Report from working groups appointed by the Bologna Follow-up Group” dos anos de 2005, 2007 e 2009. Cada um desses levantamentos feitos pelos grupos de trabalho elabora uma visão global do andamento do Processo de Bolonha, assim como também demonstra a situação em cada Estado, de acordo com o grau de implementação das ações previstas.

Entre as mudanças e transformações ao longo do Processo, há também as mudanças do contexto externo a interação que acabam por colocar novos desafios e novas respostas aos atores participantes. A crise econômica global que se inicia no final de 2008 se acentua nos anos subsequentes e traz fortes consequências econômicas, políticas e sociais para os Estados europeus. As decisões de austeridade fiscal e monetária são seguidas de protestos e contestação em grande parte dos países, e muitas dessas manifestações envolveram os atores participantes na dinâmica do

Processo de Bolonha. Mudanças de contexto trazem mudanças na percepção dos atores.

A ação de interação para intensificar os esforços para a realização das reformas necessárias para a implementação das metas estabelecidas ocorre dentro dos contornos do cenário internacional, envolvendo, também, atores nacionais e subnacionais. Por outro lado, releva-se no plano nacional a importância da ação dos atores estatais para que façam valer os compromissos assumidos na implementação das metas acordadas. Reconhecendo a importância da manutenção da liberdade acadêmica e da importância da comunidade acadêmica no desenvolvimento do Processo de Bolonha, os Ministros destacam também a importância de um ambiente propício para o cumprimento das decisões tomadas. O papel do pessoal administrativo foi, pela primeira vez, colocado em destaque pelo Comunicado dos Ministros (IDEM). Soma-se ao reconhecimento da importância do pessoal administrativo aquele da maior participação dos estudantes, não apenas através da sua entidade representativa europeia no grupo de acompanhamento (BFUG), mas também como partes integrantes da estrutura de decisão, em suas diversas dimensões: europeia, nacional e local.

A crise econômica volta à pauta do Comunicado dos Ministros quando da reafirmação do dever público com relação ao ensino superior. A ênfase dada à responsabilidade pública liga-se a própria responsabilidade dos Ministros e das suas interações políticas em seus respectivos Estados, porque cabe a eles a responsabilidade (ou a maior parte da responsabilidade) de garantir a manutenção dos investimentos públicos nas universidades. Trata-se, aqui, da própria legitimação da ação dos atores estatais dado suas relações de poder e interação com os outros atores estatais envolvidos.

Por fim, os Ministros reforçam o pedido feito ao grupo de acompanhamento (BFUG) para que proponha medidas e ações que facilitem a implementação completa dos objetivos colocados como metas para o Processo de Bolonha no nível nacional e nas próprias universidades para o bom desenvolvimento dos métodos de trabalho e compartilhamento das informações.

## **Conclusões – As Declarações pelas teorias cognitivas das políticas públicas**

A análise do desenvolvimento do Processo de Bolonha até a instituição oficial do Espaço Europeu de Ensino Superior foi feita através das declarações e comunicados das reuniões dos ministros responsáveis por tal área nos países signatários. A escolha por esse caminho justifica-se por mostrar a visão dos atores centrais dessa ação, os ministros que representam o poder estatal ou o “Estado em Ação”, e como se construíram suas decisões e sua dinâmica de interação interna e com os demais atores que se juntam ao processo. Pela complexidade do tema seria possível outras formas de acompanhamento da sua evolução, como os comunicados das instituições europeias representantes das universidades ou dos estudantes, ou ainda pela visão da União Europeia, mas optou-se aqui pelas declarações oficiais dos representantes do Estado.

De acordo com as teorias cognitivas das políticas públicas é possível realizar a seguinte leitura da evolução do Processo de Bolonha até a criação oficial do Espaço Europeu de Ensino Superior: trata-se de uma política pública internacional que se constrói através da dinâmica de interação entre seus atores constituintes envolvendo níveis diferentes de ação que se entrelaçam: o internacional, o nacional e o local.

A relação setorial-global se faz em dois níveis; no primeiro há a interação na esfera internacional onde os atores estatais (os ministros responsáveis pelo ensino superior) interagem para atingirem um consenso, ainda que provisório, com relação ao andamento do Processo de Bolonha. Neste nível, o global configura-se como o próprio processo em sua dimensão internacional e o setorial é representado por cada Estado nela participante. No segundo nível há a relação entre as políticas nacionais de ensino superior e as demais políticas públicas de cada Estado. Aqui, a busca pela harmonização das ações decididas na esfera internacional precisa ser efetivada através da ação pública em diversas áreas: na regulação do sistema de ensino superior, nas regras que garantam a mobilidade de estudantes, pesquisadores

e docentes, na interação com as políticas de ciência e tecnologia e mesmo na área de regulação do trabalho e do estudo dos estudantes e docentes que usufruem da mobilidade transnacional definida no próprio processo. Essa dupla regulação dentro de Estado e na esfera internacional convive ainda, em cada um dos constituintes, com as variações dos ciclos políticos internos.

O referencial dessa política pública internacional resulta da constante interação entre os atores envolvidos e os contextos políticos, sociais e econômicos onde se desenrolam. É possível perceber que o referencial parte da aprendizagem de experiências anteriores, como no caso dos acordos anteriores ao Processo de Bolonha no âmbito da União Europeia, dos compromissos de integração das universidades feito no final dos anos 1980, e do sistema de transferência de créditos. Por outro lado, o referencial se faz também através da busca pela solução de novos problemas que apenas podem aparecer com o desenvolvimento e implementação dessa política pública internacional, assim como dos novos atores que nela se incorporam. Novas ações são propostas, metas são revistas (como no caso dos ciclos do ensino superior em que se incorpora os estudos doutorais), e novas estruturas institucionais são criadas como resultado da dinâmica de ação da política pública, como o grupo de acompanhamento (BFUG). São novos atores que surgem como resultado do Processo de Bolonha e que, a partir de então, passam a influenciar seus rumos e diretrizes. A agenda das associações europeias de estudantes e universidades – ESU e EUA – se modifica e se recria a partir dessas ações. As instituições, as ideias e os interesses são componentes complementares e fundamentais na construção permanente do referencial. São as variáveis que se entrelaçam e dão nova forma ao Processo de Bolonha que também marca a passagem dos ciclos de ação do Estado e das políticas públicas: do Estado regulador e empresarial para o ciclo da Governança Sustentável onde as ações se guiam pelo princípio de maior participação dos atores na condução da política pública (governança) e pelo entrelaçamento das dimensões internacionais, nacionais e locais na implementação, desenvolvimento e nas decisões que constituem a política pública.

## **Bibliografia**

- COMMUNIQUÉ DE BERGEN. Bergen, 2005. Communiqué de la Conférence de Ministres chargés de l'enseignement supérieur. Disponível em <http://www.europe-education-formation.fr/docs/Bologne/Bergen-Communique--Version-finale--FR.doc> Acesso em 14/07/2015.
- COMMUNIQUÉ DE BERLIN, Berlim, 2003. Communiqué de la Conférence de Ministres chargés de l'enseignement supérieur. Disponível em [http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/France/030919\\_Berlin\\_Communique-Fr.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/France/030919_Berlin_Communique-Fr.pdf) Acesso em 14/07/2015.
- COMMUNIQUÉ DE LONDRES. Londres, 2007. Communiqué de la Conférence des Ministres européens chargés de l'Enseignement Supérieur, Londres, 17-18 Mai 2007. Disponível em: [http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2007\\_London\\_Communique\\_French.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2007_London_Communique_French.pdf) Acesso em 14/07/2015.
- COMMUNIQUÉ DE LOUVAIN ET LOUVAIN-LA-NEUVE. Louvain, 2009. Communiqué de la Conférence des ministres européens chargés de l'Enseignement supérieur, Louvain et Louvain-la-Neuve, 28 et 29 avril 2009. Disponível em [http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2009\\_Louvain\\_Louvain-la\\_Neuve\\_Communicu%C3%A9\\_FR.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2009_Louvain_Louvain-la_Neuve_Communicu%C3%A9_FR.pdf) Acesso em 14/07/2015.
- COMMUNIQUÉ DE PRAGUE. Praga, 2001. Communiqué de la conférence de Ministres chargés de l'enseignement supérieur. Disponível em [http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2001\\_Prague\\_Communique\\_French.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2001_Prague_Communique_French.pdf) . Acesso em 14/07/2015.
- DÉCLARATION DE BOLOGNE. Bolonha, 1999. Disponível em [http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_French.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_French.pdf) , acesso em 11/07/2015.

DÉCLARATION DE BUDAPEST-VIENNE SUR LL'ESPACE EUROPEEN DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR. Budapeste-Viena, 2010. Disponível em [http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2010\\_Budapest\\_Vienna\\_Declaration\\_FR.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2010_Budapest_Vienna_Declaration_FR.pdf) Acesso em 14/07/2015.

DÉCLARATION DE LA SORBONNE, Paris, 1998. Disponível em [http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1998\\_Sorbonne\\_Declaration\\_French.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1998_Sorbonne_Declaration_French.pdf) , Acesso em 11/06/2015.

FRONZAGLIA, Maurício. Políticas Públicas Internacionais: o caso do Processo de Bolonha. Tese de doutorado defendida junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

FURTHERING THE BOLOGNA PROCESS: Report to the Ministers of Education of the signatory countries Prague, May 2001. Disponível em [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/GRP\\_for\\_MC/LourtieReport-FromBolognatoPragueMay2001.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/GRP_for_MC/LourtieReport-FromBolognatoPragueMay2001.pdf) (acesso em 14/07/2015).

JACQUOT, Sophie et WOLL, Cornelia. "Action publique Européenne: les acteurs stratégiques face a l'Europe", Politique européenne 2/2008 (n° 25), p. 161-192.

JOBERT Bruno (1985). "Une approche dialectique des politiques publiques", Pôle Sud 2/2004 (n° 21), p. 43-54.

JOBERT, B. E MULLER, P. L'Etat en Action: politiques publiques et corporatismes. Paris, Presses Universitaires de France. 1987.

HASSENTEUFEL, Patrick. Sociologie Publique: l'Action Publique. Paris, Editions Armand Colin, 296 p. 2008.

HASSENTEUFEL, Patrick et SUREL, Yves. "Des politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes". Politique Européenne 2000/1, n° 1, p 8-24.

- KINGDON, John. "The Reality of Public Policy Making Ethical Dimensions of Health Policy", OXFORD University Press, pp. 97-116, 2002.
- KOTT, Sandrine e DROUX, Jöelle ed. *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond*. Palgrave Macmillan, 2013.
- LASSWELL, Harold. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, pp. 3-15. 1951.
- \_\_\_\_\_. "The emerging conception of the policy sciences", in *Policy Sciences* 1 (1), Spring, 1970. pp. 3-14.
- MAGNA CHARTA UNIVERSITATUM, Bolonha, 1998. Disponível em: [www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/portuguese](http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/portuguese) . Acesso em 13/06/2015.
- MAZMANIAN, D.Z. e SABATIER, P. A. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman and Company, 1983.
- MULLER, Pierre. 'Mise en perspective. Une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique' in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet and P. Muller *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?* Paris: Les Presses de Sciences Po, 405-435, 2015.
- PALIER, Bruno e SUREL, Yves. "Les trois "i" et l'analyse de l'État en action". *Revue Française de Science Politique*, vol 55, nº 1, fev. 2005, pp. 7-32.
- RADAELII, Claudio M. "Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne". *Revue Française de Science Politique*, Volume 50, Nº 02, 2000. p. 255-276.
- SAURUGGERS, et SUREL, Y. "L'Européanisation comme processus de transfert de politique publique", *Revue Internationale de politique comparée* 2006/2, Volume 13, p. 179-211.

SKOCPOL Theda. "Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-Unis". In: *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 96-97, mars 1993. pp. 21-37

SERBANESCU-LESTRADE, Karin. La mise en œuvre du Processus de Bologne en France et en Allemagne. THESE Pour obtenir le grade de DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS X- NANTERRE en Sciences de l'éducation. Paris, 2009.

SUREL, Yves. "L'Intégration Européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques". *Revue Française de Science Politique*, volume 50, n° 02, 2000, p. 235-254.

# SINDICALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O DISCURSO DA CUT SOBRE OS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA

*Karen Christina Dias da Fonseca Cilla\**  
*Sidney Jard da Silva\*\**

**Resumo:** A Análise de Discurso (AD) disponibiliza dispositivos analíticos para que possamos avançar na compreensão crítica de um texto. A partir deste referencial teórico, o objetivo deste trabalho é identificar categorias discursivas nas resoluções dos congressos da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em relação às políticas públicas implementadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, entre o VI e XI CONCURT. Os achados de pesquisa apontam para 54 categorias discursivas sobre políticas públicas presentes nas resoluções cutistas, entre 1997 e 2012, sendo 20 referentes ao Governo FHC, 21 referentes ao Governo Lula e 13 referentes ao Governo Dilma. A posição da CUT em relação às reformas previdenciárias dos três governos é tomada como referência empírica para analisar a transição do discurso de “oposição propositiva” no Governo FHC para o discurso de “apoio crítico” nos Governos Lula e Dilma.

**Palavras-chave:** Análise de Discurso, Sindicalismo, Políticas Públicas, Governo FHC, Governo Lula, Governo Dilma.

## **Labor union and public policies: the discourse of CUT towards the governments of FHC, Lula, and Dilma**

**Abstract:** Discourse Analysis (AD) provides analytical devices to move on a discerning understanding of a text. From this theoretical framework, the present study is aimed to identify discursive categories in the resolutions of meetings from VI to XI CONCURT conference held by the labor union CUT (Central Única dos Trabalhadores) in relation to public policies implemented in the governments of Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, and Dilma Vana Rousseff. The research findings point to

---

\* Mestre em Ensino, História e Filosofia da Ciência e da Matemática pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

\*\* Professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC (CECS/UFABC).

Recebido em: 30/01/2014 – Aceito em: 03/09/2015.

54 discursive categories of public policies present in CUT resolutions from 1997 to 2012; 20 referring to the FHC government, 21 to the Lula government, and 13 to the Dilma government. CUT's standpoint in relation to the social security reforms carried out during the three terms is taken as empirical reference to analyze the transition from the discourse of "purpose opposition" in the FHC government to the discourse of "critical support" in Lula and Dilma governments.

**Keywords:** Discourse Analysis, Union Trade, Public Policies, FHC Government, Lula Government, Dilma Government.

### **El sindicalismo y la política pública: el discurso de la CUT en el gobierno FHC, Lula y Dilma**

**Resumen:** El Análisis del Discurso (AD) proporciona dispositivos de análisis para que podamos avanzar en la comprensión crítica de un texto. A partir de este marco teórico, el objetivo de este estudio es identificar las categorías discursivas en las resoluciones del congreso de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en relación con las políticas públicas implementadas en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Vana Rousseff, entre VI y XI CONCURT. Los resultados de la investigación apuntan a 54 categorías discursivas de las políticas públicas en las presentes resoluciones CUT entre 1997 y 2012, 20 para el gobierno de Cardoso, 21 para el gobierno de Lula y de 13 para el gobierno de Dilma. La posición de la CUT en relación con las reformas de las pensiones de los tres gobiernos se toma como referente empírico para analizar la transición del discurso de "oposición decidida" en el gobierno FHC al discurso de "apoyo crítico" en los gobiernos de Lula y Dilma.

**Palabras-clave:** Análisis del Discurso, el sindicalismo, la política pública, el gobierno FHC, del gobierno Lula, el gobierno Dilma.

### **Introdução<sup>1</sup>**

Na Análise de Discurso (AD) o discurso não é apenas fala, palavras ou imagens, ele é um objeto construído pelo analista, um produto da análise. Ao encararmos um texto sob essa perspectiva, é possível relacionar o documento a sua historicidade e tratá-lo não apenas como algo naturalizado, mas sim como a manifestação concreta de um discurso que está relacionado a uma determinada formação discursiva.

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo suporte técnico e financeiro.

Deste modo, a AD disponibiliza dispositivos teóricos e analíticos para que possamos avançar na compreensão de um texto ou de um conjunto de textos. No caso da AD de inspiração francesa, que surgiu a partir dos estudos de Michel Pêcheux, elaborados principalmente nas décadas de 70 e 80, a abordagem teórica traz considerações relevantes sobre os contextos epistemológicos em que se encontravam as ciências humanas na França desde a década de 50.

Além de Pêcheux, a AD francesa também congrega as teorias desenvolvidas por Foucault e Bakhtin. Embora cada um desses autores tenha formulado seus conceitos com finalidades distintas, há em comum a rejeição à concepção estruturalista que retira da análise a dimensão histórica do sujeito (SARGENTINI, 2005).

Foucault, ao problematizar a história apontando suas continuidades e sua dispersão, trouxe à tona a questão do “descentramento” do sujeito e do sentido nas práticas discursivas que constituem os saberes. A leitura que faz Bakhtin, principalmente na década de 80, levou a AD a voltar-se para as questões do sujeito e do sentido considerando os conceitos de heterogeneidade e de alteridade. (GREGOLIN et al., 2001, p.30).

O conceito de discurso é disputado pelos autores da AD. Foucault (1973) o define como um conjunto de enunciados controlados pertencentes a uma mesma formação discursiva<sup>2</sup>. Maingueneau (2000, p. 55), analisando as ideias bakhtinianas, diz que para interpretar qualquer enunciado é necessário relacioná-lo a muitos outros, isso porque o discurso só adquire sentido se estiver inserido em um universo de outros discursos.

Orlandi (2010) defende que, para a AD, o discurso não é meramente transmissão de informações ou comunicação. Segundo a autora, o discurso é uma produção de sentidos dentro de um determinado contexto social, histórico e em certas condições de

---

<sup>2</sup> Para Foucault (1987), na *Arqueologia do Saber*, o discurso se constitui na dispersão dos textos, não na unidade. O texto possui historicidade também porque se relaciona com formações discursivas já cristalizadas historicamente.

produção (ORLANDI, 2008)<sup>3</sup>. Deste modo, a AD busca remeter o texto ao discurso trazendo à tona as relações deste com a ideologia e a história. O texto é o que nos dá o acesso ao discurso, por isso a análise não se detém no escrito. Da mesma forma, a análise não se detém no discurso porque este não pode ser concebido fora do sujeito e nem da ideologia que o constitui.

Pêcheux e Bakhtin concordam que a ideologia não está no nível do inconsciente, mas sim é oriunda das lutas de classe em um processo histórico dialético. Bakhtin, através de seu conceito de *signo ideológico* (BAKHTIN, 2006) evidencia a relação entre a infra-estrutura e a superestrutura desenvolvidas por Marx. Para este autor todo significado dado além da natureza do objeto é ideológico. Assim, este signo ideológico, no palco da luta de classe, reproduz e distorce a realidade material, tendo seu significado disputado entre interesses contraditórios.

Deste modo, a palavra não terá significado fora da ideologia, pois na sua função de signo é um fenômeno ideológico por excelência, elemento essencial de toda criação ideológica (BAKHTIN, 2006).

Nesta perspectiva, Orlandi também afirma que o sentido das palavras depende das posições ideológicas daqueles que as utilizam. As formações ideológicas nas quais essas posições se inscrevem é que dão sentido às palavras. A ideologia também produz outros efeitos, tais como dar sentido a relação do sujeito com a língua e com a história, tornar possível a relação linguagem/mundo/pensamento e constituir o sujeito.

Deste modo, a AD trabalha com uma noção particular de sujeito, sendo este ao mesmo tempo autônomo e submisso. Atravessado tanto pela ideologia quanto pelo inconsciente, este

---

<sup>3</sup> Neste trabalho, a Análise do Discurso desenvolvidas por Eni Orlandi (ORLANDI, 2008, 2009 e 2010) serão desenvolvidas e utilizadas para propor uma chave de entendimento do discurso sindical sobre as políticas públicas dos governos Fernando Henrique, Lula da Silva e Dilma Rousseff. Os escritos da professora Eni Orlandi foram privilegiados porque a autora é uma importante interlocutora da AD francesa no Brasil.

sujeito acredita ser a origem do sentido que enuncia, contudo isso é uma dupla ilusão porque seu discurso faz parte de um processo e de uma formação discursiva na qual se insere, mas sobre a qual não possui controle. Assim, na constituição do sujeito do discurso, ele é interpelado pela ideologia, mas se acredita livre, ao mesmo tempo em que é dotado de inconsciente, mas se acredita conduzido pelo consciente.

Quando o sujeito fala a partir da posição de sindicalista, por exemplo, o sentido daquilo que ele diz deriva da posição que ocupa. Não é só o indivíduo falando, mas também é a sua posição, e todo o interdiscurso a ela relacionado, que não pode ser totalmente apreendido pelo próprio sujeito, mas que significa e dá identidade ao que é dito.

Desta forma, nem os sujeitos nem os sentidos são completos, estão em processo de constituição. Este processo tanto pode ser aberto, quanto pode conduzir a certa estabilização dos sentidos. Mas mesmo que os sentidos possam se estabilizar, a AD não se compromete com uma busca por um sentido verdadeiro, ao contrário, propõe que se explicitem os processos de identificação dos sujeitos com suas filiações de sentidos e suas memórias.

Se os sentidos se deslocam e não se estabilizam temos o que Orlandi (2010) chama de efeitos metafóricos, que são transferências onde ocorre a substituição conceitual, um deslizamento de sentido que é a base da constituição do próprio sentido e do sujeito. O efeito metafórico é parte do funcionamento discursivo, “é lugar da interpretação, da ideologia, da historicidade” (p. 80).

Contudo, não é apenas no efeito metafórico ou na estabilização de sentidos que a ideologia, a historicidade e a interpretação encontram lugar, mas também no não-dito do discurso. Em todo dizer há necessariamente um não-dizer que o sustenta. O silêncio também é uma forma de não-dizer, que pode tanto ser um recuo necessário para que o sentido possa significar e possa ser outro (silêncio fundador) quanto uma política do silêncio onde há proibição de alguns dizeres (silêncio local, censura) ou ainda uma palavra que acaba por apagar outras palavras ao falar por elas (silêncio constitutivo).

Mesmo atentando para estas sutilezas dos discursos e dos sentidos, a AD ainda considera que todo discurso é um objeto inesgotável. Deste modo, a análise em momento algum pretende exaurir o objeto, mas apenas atender aos objetivos que se colocou. É justamente nesta perspectiva que se coloca o presente trabalho, seu objetivo é identificar as principais categorias discursivas presentes nas resoluções dos congressos da Central Única dos Trabalhadores (CUT), entre 1997 e 2012, em relação às políticas públicas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011).

### **Análise do discurso cutista sobre os governos FHC, Lula e Dilma**

A Análise de Discurso forma um quadro teórico-epistemológico complexo e denso. A cada análise é praticamente inevitável colocar em questão a natureza de alguns dos seus pressupostos e conceitos, bem como redefinir seus limites. Não obstante, isto contribui para o desenvolvimento de uma disciplina de interpretação que leva em conta tais desafios na construção de seu objeto de pesquisa e estabelece certos procedimentos de análise que marcam o território conceitual da AD.

Inicialmente, para realizarmos a Análise de Discurso de um texto ou grupo de textos, é necessário identificar trechos, frases ou palavras que expressem os sentidos do documento em apreciação. Depois de identificados, tais sentidos podem ser categorizados a partir das similaridades entre eles. Deste modo, o analista pode propor categorias que agrupem as unidades de sentido semelhantes entre si para desenvolver a sua observação (ORLANDI, 2010).

Ao analisarmos os discursos da CUT, expressos nos documentos do VI ao XI CONCURT, buscamos identificar suas principais categorias, com a intenção de levantar os sentidos que circulam nos discursos da Central em relação às políticas públicas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-).

Esta busca, entretanto, não foi aleatória, nos concentramos em três eixos principais de análise:

- Como a CUT caracteriza o governo
- Como a CUT caracteriza as ações do governo
- Como a CUT reage ao governo

A partir destes três eixos, analisamos os textos das cinco resoluções de congressos cutistas realizados entre 1997 e 2012 e propusemos 54 categorias analíticas, sendo 20 referentes ao Governo FHC, 21 referentes ao Governo Lula e 13 referentes ao Governo Dilma<sup>4</sup>. Abaixo (Quadros 1, 2 e 3), apresentamos as categorias divididas pelos governos e eixos, respectivamente, e, a seguir, o detalhamento desta categorização.

---

<sup>4</sup> O VI e o VII CONCUR para o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o VIII, o IX e o X CONCUR para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o XI CONCUR para o governo de Dilma Vana Rousseff (2011-). O número menor de categorias discursivas para o Governo Dilma deve-se a realização de apenas um congresso cutista em seu mandato.

**QUADRO 1 – Como caracteriza o governo**

FHC	Lula	Dilma
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantém a estabilização</li> <li>- Atende as diretrizes internacionais</li> <li>- Comprometido com as reformas neoliberais</li> <li>- Aliado das elites</li> <li>- Privatiza responsabilidades</li> <li>- Agrava a crise social brasileira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representa o projeto democrático da esquerda brasileira</li> <li>- Representa os anseios da maioria da sociedade brasileira</li> <li>- Caminho para a superação do neoliberalismo</li> <li>- Possibilita a construção de uma nova sociedade</li> <li>- Amplia as negociações com a sociedade</li> <li>- Precisa superar a herança maldita de FHC</li> <li>- Constitui cenário favorável à CUT</li> <li>- Possui limitações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuidade do projeto democrático do governo anterior</li> <li>- Mantém a lógica privatista da gestão pública</li> <li>- Afirma o sistema financeiro público</li> </ul>

No que se refere à caracterização do governo, o discurso cutista afirma que o mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) esteve comprometido com as diretrizes estabelecidas no Consenso de Washington. Deste modo, acabou por privilegiar os círculos produtivos e financeiros vinculados ao capital internacional. O Governo FHC seria orientado pelos princípios básicos do neoliberalismo, como a flexibilização e precarização das relações de trabalho, a desregulamentação da economia, a privatização

das empresas estatais e a redução dos direitos conquistados pelos trabalhadores. Ainda segundo a Central, ao privatizar as empresas públicas, o Governo FHC também teria sucateado os serviços públicos e privatizado suas responsabilidades sociais. Assim, teria ampliado a exclusão social e atacado os direitos sociais dos trabalhadores.

A CUT considera que o que o Governo FHC foi eleito para ser representante das elites tradicionais brasileiras, e, por isso, teria sido benevolente e manipulado por elas para implementar uma modernização conservadora e limitada. Por fim, o Governo Fernando Henrique Cardoso teria mantido artificialmente as diretrizes de seu programa de estabilização, mesmo sob a pressão contrária de setores da sociedade que demandavam a flexibilização da política econômica.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), por sua vez, representaria o caminho de superação da política neoliberal. Um núcleo de esquerda, forjado na luta contra a ditadura e na resistência ao neoliberalismo, com uma plataforma assentada na inclusão social. O próprio Lula personificaria um projeto democrático popular que teria o compromisso de lutar pela conquista de uma sociedade soberana e justa. Nessa perspectiva, uma eventual derrota deste governo representaria o fracasso do próprio projeto alternativo da esquerda para o Brasil.

O discurso da CUT ainda assevera que o Governo Luiz Inácio Lula da Silva representava os anseios de amplos setores da sociedade, em particular da classe trabalhadora. O Governo Lula teria tornado maiores as possibilidades de construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

As resoluções cutistas também destacam que o Governo Lula ampliou as relações e negociações com os trabalhadores, de uma forma transparente e com a merecida atenção. Ampliou os canais de diálogo e fortaleceu a democracia. Segundo a Central, esta foi uma conquista histórica dos setores que historicamente lutaram pela democratização do Estado e das relações de trabalho no Brasil.

Neste sentido, a CUT afirma que o seu campo político é o mesmo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A continuidade do projeto democrático popular do governo constituiria um cenário favorável para o alcance dos ideais cutistas que rejeitavam a agenda conservadora do neoliberalismo.

Não obstante, as resoluções dos congressos cutistas também apontavam que um dos grandes desafios do Governo Lula era superar a “herança maldita” deixada pelo Governo FHC, principalmente no que tange à política macroeconômica. Os juros altos, por exemplo, provocavam efeitos nocivos para a sociedade como um todo e para os trabalhadores em particular.

Por fim, o discurso cutista também reconhecia as limitações do Governo Lula, entre as quais destacava: I) o cenário de crise mundial; II) a herança deixada por FHC e III) a baixa representatividade da esquerda no Congresso Nacional. Tais constrangimentos impediam que este Governo efetivasse concretamente as bandeiras trabalhistas e sindicais que historicamente compartilhou com CUT.

No que tange ao governo Dilma, a CUT o caracteriza como continuidade do governo anterior (Lula), pela manutenção dos programas sociais, da política de valorização do salário mínimo e das concessões de benefícios da Previdência Social. Outro ponto de continuidade, este criticado pelo discurso cutista, é a permanência da lógica privatista da gestão pública, através de políticas de concessões, terceirizações, privatizações de gestão nas áreas da saúde e das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Nesta perspectiva, a “herança maldita” do Governo FHC teria perpassado o Governo Lula e alcançado o Governo Dilma.

Como ponto de ruptura positivo, comparativamente aos presidentes Fernando Henrique e Lula da Silva, a CUT aponta o fato da Presidente Dilma Rousseff fortalecer quantitativa e qualitativamente o sistema financeiro público através da redução do poder do capital financeiro. O fortalecimento do Banco Central como não subordinado aos bancos privados, direcionado para a defesa da moeda, para o combate a especulação cambial e a agiotagem foram considerados passos de extrema importância neste sentido.

**QUADRO 2 – Como caracteriza as ações do governo**

FHC	Lula	Dilma
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política econômica insustentável</li> <li>- Legitima os ajustes neoliberais</li> <li>- Compra apoio político</li> <li>- Reforma Agrária insuficiente</li> <li>- Nega o direito ao trabalho</li> <li>- Desmonta o Estado</li> <li>- Cria grandes custos nacionais</li> <li>- Criminaliza a resistência ao governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contraditório em sua práxis</li> <li>- Implanta o controle social sobre o Estado</li> <li>- Paralisa o desmonte do Estado</li> <li>- Atende reivindicações dos trabalhadores</li> <li>- Ineficaz e fraco no tratamento de algumas questões</li> <li>- Atende demandas das elites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empenho na redução da pobreza</li> <li>- Precarização do trabalho e dura política salarial em alguns setores</li> <li>- Dinamiza as economias dos estados e municípios</li> <li>- Reduz o poder do capital financeiro</li> </ul>

O discurso da CUT aponta para a insustentabilidade da política econômica do Governo FHC de deslocar as pressões sobre a valorização cambial e os juros elevados, através de incentivos às exportações, apoio às pequenas empresas, redução do Custo Brasil e mecanismos temporários de proteção aos setores industriais mais afetados pela concorrência internacional. Nesta perspectiva, a política econômica favoreceria a abertura ao capital estrangeiro, que também era responsável pela manutenção do financiamento do déficit comercial e da valorização do real. No entender da Central, no longo prazo, tais medidas inviabilizariam o desenvolvimento do país.

No discurso cutista, o Governo Fernando Henrique fez uma inserção subordinada da economia à lógica neoliberal e procurava legitimá-la. Algumas dessas ações legitimadoras foram a drástica redução da inflação através do Plano Real e a desnacionalização da economia através das privatizações. Outro exemplo estaria na agricultura, que recebeu financiamento do setor público apenas

quando se adequou aos padrões internacionais colocando os agricultores a mercê dos mercados globais e a atividade agrária refém do receituário neoliberal. Neste último caso, a CUT ainda assevera que as definições políticas do Governo FHC sobre as questões agrárias foram frutos de pressões dos latifundiários, o que reduziu a reforma agrária ao atendimento de interesses dos grandes fazendeiros e não dos trabalhadores rurais.

Em síntese, o discurso da CUT aponta que as ações do governo de Fernando Henrique Cardoso teriam imposto grandes custos nacionais e sociais para o Brasil. Ao beneficiar os grandes bancos e o capital especulativo teria deixado de investir no social, aprofundando o desemprego, a fome e a miséria. Além disso, ao transferir as estatais para o grande capital, o Governo FHC teria desorganizado os serviços públicos, reduzido os investimentos públicos e os gastos sociais, ampliado a exclusão social e enfraquecido o poder de intervenção, regulação e dinamização do Estado.

O discurso cutista também considera que a reforma trabalhista proposta pelo Governo FHC foi um retrocesso nas relações entre capital e trabalho no país, a ponto de negar o próprio direito ao trabalho. Além disso, a CUT também afirma que os setores sociais que resistiram à política neoliberal foram criminalizados pelo Governo Fernando Henrique que reagiu monopolizando as instituições, as comunicações e as decisões políticas.

Por fim, o discurso cutista também questiona a própria legitimidade política do governo de Fernando Henrique Cardoso que, segundo a Central, comprava apoio político para aprovar suas propostas no Congresso Nacional. Como exemplo cita o caso da aprovação da Emenda Constitucional n.º 16, de 04 de junho de 1997, que autorizou o instituto da reeleição e a distribuição de cargos e favores para os parlamentares que votaram a favor do Executivo. Segundo a CUT, esta prática denunciava a crise moral e política que vivia o Brasil durante o governo de FHC.

No que se refere à caracterização do Governo Lula, por sua vez, o discurso cutista afirma que este paralisou o desmonte do Estado que vinha ocorrendo durante o Governo FHC e recuperou

sua capacidade enquanto gestor e executor de políticas públicas. Segundo a CUT, o Governo Lula propôs a criação de diferentes espaços de participação da sociedade na condução das políticas públicas, tornando possível uma efetiva democratização do Estado através de uma política mais participativa e de maior controle social. Como exemplo destaca o fato de que as centrais sindicais passaram a ter maior representatividade institucional e a criação das Conferências Nacionais, que inauguraram uma agenda deliberativa e de debates sobre vários temas, bem como uma nova relação entre Estado e movimentos sociais.

A CUT ainda afirma que o Governo Lula atendeu, em certa medida, as reivindicações e mobilizações dos trabalhadores e da própria Central, tais como a valorização do salário mínimo e a representatividade legal das centrais sindicais nas discussões do governo sobre questões relativas ao trabalho.

No entanto, a CUT considera que o Governo Lula também expôs suas contradições. Segundo a Central, o governo foi fraco e ineficaz para enfrentar importantes problemas herdados dos governos anteriores, tais como a questão da violência na cidade e no campo e a política fiscal, que teve sinalizações positivas de mudança, porém tímidas. A CUT ainda afirma que o Governo Lula também procurou atender as demandas do mercado. Como exemplo, cita a continuidade da reforma da previdência iniciada no Governo FHC, que retirou direitos históricos dos servidores públicos.

Sobre o Governo Dilma, o discurso cutista aponta o empenho na redução da pobreza como uma ação de continuidade do Governo Lula, através da manutenção dos programas sociais como Bolsa-Família e da extensão de novos benefícios da Previdência Social também aos trabalhadores do campo.

Ainda segundo a CUT, as obras de infraestrutura no interior do país realizadas pelo Governo Dilma geraram novos postos de trabalho, ampliaram o poder de compra das populações rurais e dinamizaram, de modo geral, a economia dos estados e municípios.

Já as ações levadas a termo pelo governo de Dilma Rousseff relacionadas à Copa do Mundo receberam duras críticas,

principalmente o Projeto de Lei 2330/2011 (transformado na “Lei Geral da Copa”, Lei n. o 12.663/2012) e a consequente precarização das relações de trabalho que ocorre em eventos desta magnitude.

A CUT também criticou duramente a política salarial para os servidores públicos federais do Judiciário e Ministério Público, já que o Governo Dilma não cumpriu o acordo de reajuste salarial a estes servidores. Segundo a Central, a presidente manteve uma postura discriminatória no tratamento desta questão.

Por fim, a mudança do governo de Dilma Rousseff em relação ao do seu antecessor, Lula da Silva, foi ressaltada como positiva no que tange ao que a CUT chama de “enfrentamento” e “redução” do poder do capital financeiro, através da afirmação do sistema financeiro público e do fortalecimento do Banco Central. As ações implementadas pelo governo como a redução dos juros, que se iniciou pelos bancos públicos, e forçou os bancos privados a fazerem o mesmo, seriam indícios de uma nova orientação para política econômica.

### QUADRO 3 – Como reage ao governo

FHC	Lula	Dilma
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta alternativas</li> <li>- Age na defensiva</li> <li>- Pressiona e exige mudanças</li> <li>- Propõe uma Greve Geral</li> <li>- Denuncia as irregularidades</li> <li>- Combate o projeto hegemônico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organiza os trabalhadores para as negociações</li> <li>- Entra na disputa pela hegemonia política</li> <li>- Apoia políticas compartilhadas</li> <li>- Luta contra políticas não compartilhadas</li> <li>- Denuncia ações contrárias ao governo</li> <li>- Propõe um projeto de superação das heranças neoliberais</li> <li>- Coloca sua autonomia à frente do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resgata o papel e centralidade do Estado</li> <li>- Busca um novo paradigma para as relações de trabalho</li> <li>- Constrói outro paradigma econômico</li> <li>- Mantém a luta contra a desigualdade</li> <li>- Contra a entrada do capital estrangeiro na educação superior brasileira</li> <li>- Exige do governo medidas contra a crise</li> </ul>

A CUT coloca, em seu discurso, que a estabilidade econômica alardeada no Governo FHC acabou por dificultar a ação sindical, pois o colocou na defensiva. Neste sentido, a Central propôs a organização de uma ofensiva contra o projeto hegemônico de FHC, através da luta contra a guerra fiscal, a busca por espaço na mídia, a mobilização e organização dos trabalhadores.

A CUT também convocou outros setores democráticos e populares para pressionarem o governo exigindo abertura, transparência, participação popular, mudanças e a reorientação da política econômica, direcionando-a ao crescimento com equidade social, ambiental e regional.

Uma das formas de reação colocadas a termo pela CUT foi a denúncia do colapso das finanças municipais provocado pela política econômica do Governo FHC e a luta pela instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o envolvimento de pessoas ligadas ao governo, incluindo o próprio presidente, em atos de corrupção. Para tal investiu nas disputas eleitorais municipais e aprofundou as investigações das denúncias. A CUT decidiu ainda mobilizar os trabalhadores de várias áreas para uma greve geral contra as ações do governo de Fernando Henrique Cardoso.

As ações da CUT em relação ao Governo FHC não se limitaram a uma pauta essencialmente reativa, segundo o discurso a Central, uma das formas de reação também foi apresentar alternativas ao modelo de desenvolvimento econômico. Para tanto, a CUT se propôs a formalizar um programa nacional para substituir a orientação da política econômica neoliberal.

No que se refere ao Governo Lula, uma das reações propostas no discurso da CUT foi intensificar a organização dos trabalhadores desde os locais de trabalho e também nos processos de negociação coletiva. A luta dos trabalhadores devia estar em sintonia com a luta mais geral do governo, rumo à reconstrução nacional e por um novo modelo de desenvolvimento. Para tanto, também foi necessário intensificar a formação sindical dos dirigentes frente a um governo que trouxe à discussão reivindicações históricas dos trabalhadores, isto porque a construção de espaços democráticos

de debates e a eleição de Lula exigiram da CUT um novo patamar de organização.

Ainda segundo o discurso cutista, uma das reações propostas foi organizar os trabalhadores para as lutas pela disputa da hegemonia política, ideológica e cultural para constituir uma nova sociedade. A luta não poderia ferir a autonomia e a liberdade sindical, mas deveria traçar uma estratégia de união com outras entidades do movimento social no Brasil.

A CUT também propôs que as políticas do Governo Lula que correspondessem aos compromissos assumidos em campanha recebessem o apoio da Central. Para tanto, seria necessário mobilizar amplas massas em defesa das mudanças propostas pelo novo governo, desde que elas fossem coincidentes com as reivindicações da classe trabalhadora. Uma das reações defendidas no discurso cutista seria a de denunciar as “artimanhas” das elites contra o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

No discurso cutista era necessário impedir que as reformas e ações do Governo Lula tivessem um caráter regressivo. Para tanto, era importante que as mudanças viessem a romper com as heranças do período FHC. Não obstante, a aliança com setores conservadores da sociedade não poderia criar um antagonismo da CUT com o governo. Ao contrário, a Central deveria travar uma disputa sobre o caráter político das reformas em curso, defendendo uma maior participação social e das entidades sindicais na discussão das propostas do governo.

Por fim, apesar do apoio declarado ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o discurso cutista foi pautado pela necessidade de preservar a sua independência e reafirmar sua autonomia frente aos partidos políticos e ao governo aliado.

No Governo Dilma, a CUT se posiciona de modo a estabelecer novos paradigmas, principalmente na política econômica e trabalhista. No que tange ao novo paradigma trabalhista, as ações propostas vão desde incrementos das políticas de garantia de emprego, o princípio da rotatividade para o pagamento do seguro-desemprego, o cumprimento dos acordos firmados até a criação de um Sistema Democrático de Relações de Trabalho (SDRT), que

tenha como norte a defesa do desenvolvimento sustentável e do “trabalho decente”.

Além disso, a criação de normas, por parte do Governo Federal, para fiscalização e controle dos Órgãos Gestores de Mão de Obra (OGMO), respeito aos acordos e datas-base são parte da pauta de reivindicações da Central frente ao governo de Dilma Rousseff.

Neste íterim, a CUT pede a retirada do Congresso Nacional de Projetos de Leis contrários aos interesses dos servidores públicos, tais como o PL 549/09, que trata de congelamento do salário dos servidores; o PLP 248/98, que trata de demissão de servidor por suposta insuficiência de desempenho; e o PL 1992/07, que trata da criação do regime de previdência complementar para os servidores públicos<sup>5</sup>.

A Central também defende que um novo paradigma econômico deve ser construído através da viabilização da Conferência Nacional do Sistema Financeiro, para propor soluções e caminhos alternativos na política econômica, debater o papel do Sistema Financeiro Nacional, do Banco Central do Brasil, do Conselho Monetário Nacional, dos bancos públicos e dos fundos de pensão.

Além disso, a CUT também defende o controle social e a participação popular para decidir a destinação dos recursos provenientes da exploração do patrimônio natural do petróleo, bem como a criação de um fundo social com estes recursos para fomentar investimentos na saúde, previdência, educação pública, habitação popular, reforma agrária e a agricultura familiar sustentável<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Sobre a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), ver Jardim e Jard da Silva, 2015.

<sup>6</sup> Segundo a Central, também é necessário implantar o marco regulatório do ensino superior privado, para finalizar a entrada de investimento financeiro estrangeiro no ensino superior que já está 70% sob controle da iniciativa privada.

Com essas ações o discurso cutista coloca como possível o resgate do papel e da centralidade do Estado, que, fortalecido, não precisaria recorrer às privatizações e terceirizações, retirando do setor privado, deste modo, a intermediação do acesso aos direitos. Um Estado forte, porém não autoritário é o que defende a Central, que não precarize as relações de trabalho e que respeite as práticas sindicais, a legislação trabalhista e a previdenciária.

Por fim, mesmo reconhecendo o cenário econômico do Governo Dilma como favorável, a CUT aponta que as desigualdades sociais ainda persistem. Por consequência, a luta por suas bandeiras históricas precisa ser mantida. Para a Central é preciso que o centro das políticas públicas seja o combate aos fatores que favorecem a continuidade da discriminação social e da desigualdade de classes.

### **Análise do discurso cutista sobre a previdência**

Assim como nas seções anteriores, ao analisarmos os discursos da CUT, expressos nas resoluções do VI ao XI CONCURT, buscamos identificar suas principais categorias, com a intenção de levantar os sentidos que circulam nos discursos da Central em relação às mudanças implementadas na área de previdência social pelos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff.

Neste caso, nos concentramos em dois eixos principais:

- Como a CUT caracteriza a reforma da previdência
- Como a CUT reage à reforma da previdência

A partir destes dois eixos, analisamos os textos das resoluções cutistas e propusemos ao todo 18 categorias, sendo 8 referentes ao Governo FHC, 7 referentes ao Governo Lula e 3 referentes ao Governo Dilma<sup>7</sup>. A seguir, apresentamos estas categorias em

---

<sup>7</sup> Conforme destacamos anteriormente, o número menor de categorias para o governo de Dilma Rousseff se deve a realização de apenas um congresso da CUT durante o seu primeiro mandato.

seus respectivos eixos e um breve detalhamento da classificação proposta.

#### QUADRO 4 – Caracterização da Reforma da Previdência

Governo FHC	Governo Lula	Governo Dilma
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A política neoliberal desregulamentou a Previdência Social, suprimindo direitos previdenciários.</li> <li>- A Reforma da Previdência foi conduzida por decretos, sem debate, a custos de favores e propinas.</li> <li>- As reformas como as da Previdência ampliaram os espaços de acumulação de capital</li> <li>- A Reforma da Previdência foi orientada por organizações internacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Reforma da Previdência manteve a retirada de direitos dos trabalhadores</li> <li>- O debate durante a Reforma da Previdência foi restrito</li> <li>- A Reforma continuou sem resolver os problemas existentes no sistema previdenciário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toma a expansão da previdência complementar como uma realidade.</li> </ul>

O discurso cutista referente à reforma da previdência do Governo FHC assevera que a política neoliberal desregulamentou a previdência social suprimindo direitos previdenciários dos trabalhadores. Segundo a CUT, a expansão dos investimentos externos diretos nos países em desenvolvimento foi acompanhada da desregulamentação dos sistemas previdenciários. No Brasil, até o final dos anos 80, a previdência estava submetida à regulação

do Estado, que restringia a participação do capital externo. Com a abertura ao capital estrangeiro feita no Governo FHC, a regulamentação dos direitos previdenciários passou a estar subordinada aos interesses de grupos de investidores.

O discurso da Central ainda afirma que as organizações financeiras internacionais impuseram condições para que os países em desenvolvimento se inserissem na economia globalizada. Estas condições correspondiam a um modelo de estabilização que envolvia o corte dos gastos sociais na previdência, a privatização dos serviços públicos e reformas que retiraram direitos dos trabalhadores. FHC ao adotar este modelo de estabilização sinalizou seu compromisso com as políticas apoiadas por estas instituições e pelo Consenso de Washington.

Nesta perspectiva, a reforma da previdência, bem como outras reformas empreendidas por FHC, ampliaram os espaços de acumulação do capital, deixando as portas abertas ao capital estrangeiro. Segundo a CUT, ao cortar gastos públicos e privados com a previdência, a acumulação e a concentração do capital teria sido favorecida.

No que se refere ao processo de aprovação da reforma da previdência, a CUT afirma que tais processos se deram através de processos legislativos que impediram o debate sobre o tema. Segundo a Central, o Governo FHC conquistou o apoio da maioria no legislativo através do loteamento de cargos públicos, o que prejudicou um debate maior e garantiu a aprovação de medidas prejudiciais aos trabalhadores, como o fator previdenciário.

Já no tocante ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a CUT considera que a reforma da previdência manteve a lógica da retirada de direitos dos trabalhadores, isto é, não voltou atrás nas medidas já tomadas anteriormente no Governo FHC. A Central ainda considera que a proposta de reforma do Governo Lula foi fruto de um debate restrito ao âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) e com os 27 governadores da federação, mas sem um efetivo processo de negociação com as entidades representativas dos trabalhadores.

O discurso cutista assevera ainda que a reforma da previdência do Governo Lula não conseguiu resolver os problemas estruturais da previdência social brasileira, especialmente no que se refere ao regime próprio de previdência dos servidores públicos. Neste caso, em particular, a Central se posicionou contra a criação da Fundação de Previdência do Servidor Público Federal (Funpresp).

Ao contrário do que ocorreu nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo de Dilma Vana Rousseff não promoveu uma reforma do sistema previdenciário. Não obstante, teve um papel de fundamental importância na criação da previdência complementar do setor público, a qual aguardava sua regulamentação desde a reforma previdenciária de 2003.

Neste caso, considerando a expansão da previdência complementar como uma consequência direta das reformas realizadas nos governos anteriores, a CUT limitou-se a apresentar um discurso em defesa da “Previdência Pública Nacional”, das conquistas e direitos dos trabalhadores e pelo controle social da previdência (XI CONCURT, 2012, p. 36). A Central ainda se posicionou contrariamente à política de desoneração da contribuição previdenciária na folha de pagamento e reafirmou sua posição contrária ao Fator Previdenciário e à implementação de uma idade mínima para a aposentadoria.

No que se refere especificamente aos fundos de pensão, a CUT comprometeu-se a envidar todos os esforços no sentido de que os seus investimentos sejam direcionados para a produção, reafirmou a importância da participação paritária dos trabalhadores na gestão dos seus recursos e posicionou-se contrariamente a retirada de patrocínio (sustentação financeira) por parte das mantenedoras. Por fim, a Central ainda reiterou a importância da equidade entre homens e mulheres no regime de previdência complementar.

**QUADRO 5 – Reação Cutista à Reforma da Previdência**

Governo FHC	Governo Lula	Governo Dilma
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trouxe avanços com a intervenção nos Conselhos Setoriais da Previdência</li> <li>- Apresentou as Reformas Populares</li> <li>- Retirou-se das negociações com o governo</li> <li>- Lutou pela manutenção dos direitos previdenciários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defendeu a Previdência Social Pública Universal</li> <li>- Defendeu maior controle social sobre os gastos e rumos da Previdência</li> <li>- Buscou a intervenção propositiva para direcionar o conteúdo das reformas.</li> <li>- Posicionou-se contra retirada de direitos de trabalhadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defesa da Previdência Pública e Solidária.</li> <li>- Reconquista dos direitos retirados pela Reforma da Previdência.</li> </ul>

No que diz respeito à reação da CUT à reforma da previdência empreendida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, as resoluções dos congressos apontam que a intervenção dos sindicatos cutistas, como por exemplo, nos conselhos setoriais da previdência, trouxe avanços significativos, pois aumentou a participação e interlocução dos dirigentes sindicais com outras entidades que tratam de temas relacionados às políticas sociais.

A CUT apresenta as chamadas “reformas populares” como um conjunto de propostas alternativas às reformas de FHC, que teriam sido fruto de amplas discussões não apenas de atores internos à Central, mas com amplos setores da sociedade civil. No que tange a reforma da previdência, esta proposta teria permitido “polarizar o debate com o governo.” (VI CONCUR, 1997, p. 16)

O discurso cutista também destacou a retirada da Central das negociações com o governo, pois os pontos negociados com as centrais sindicais não teriam sido contemplados no relatório final da Comissão Especial da Previdência (CESP).

A CUT ainda afirmou a necessidade de não abandonar a luta pelo fim do fator previdenciário. Apesar de ser uma luta pontual, lutar pelo fim dessa restrição e pelos direitos trabalhistas e previdenciários seria, de uma forma geral, “parte de uma mesma luta contra a política neoliberal do imperialismo que neste caso se expressa na precarização do trabalho.” (VI CONCURTO, 1997, p. 37).

Já sobre as ações da CUT durante a reforma da previdência do Governo Lula, as resoluções da Central asseveram que a defesa da previdência social pública, com universalização de direitos previdenciários era uma luta histórica da Central e não deveria ser abandonada.

A defesa do controle social da previdência, a partir da gestão paritária entre governo e segurados, tanto no tocante aos gastos quanto aos rumos e determinações da previdência, também constituiria uma bandeira histórica da CUT, que deveria ser mantida independente de quem estivesse no poder.

Assim, ainda que contraditório em suas ações, o Governo Lula representava a vitória de um projeto democrático popular para o país e inaugurava um momento propício para que as reivindicações sindicais fossem ouvidas também nas questões relativas à previdência social.

Já no governo Dilma, quando a CUT toma a reforma da previdência como fato, é possível apontar uma importante mudança de posicionamento. Embora a Central se coloque na defesa da previdência pública e solidária e continue reivindicando o fim do fator previdenciário, da idade mínima para aposentadoria, da desoneração patronal, do fim da contribuição à previdência por parte dos aposentados, o período maior para a licença-gestante, a equiparação dos direitos previdenciários dos casais homossexuais aos dos casais heterossexuais e o controle social da previdência; há no discurso da CUT, por outro lado, elementos que sugerem a acomodação à retração da previdência pública e expansão da previdência privada: “A expansão da Previdência Complementar no Brasil é uma realidade.” (XI CONCURTO, 2012, p. 36)

## **À guisa de conclusão**

Todo discurso pertence a uma formação discursiva, que, por sua vez, pertence a uma formação ideológica. Cada formação ideológica tem ligações com determinadas posições de classes. Dependendo da posição do sujeito nessa posição de classe e do contexto histórico ao qual está inserido, seu discurso incorporará parte de sua subjetividade e de sua formação ideológica (ORLANDI, 2010).

Na mesma direção, Bakhtin (2006) considera que há uma ideologia oficial, propagada pelos aparelhos ideológicos de Estado, que se constitui como perspectiva dominante na concepção de mundo, presente no contexto que influencia os sujeitos e seus enunciados. Nesse sentido, Bakhtin aponta que para definir a posição do sujeito há de correlacioná-la com outras posições.

No caso do discurso da CUT o sujeito não é isolado, mas sim um conjunto de locutores, que mudaram de posição de acordo com as mudanças do governo federal. Quando da gestão de Fernando Henrique Cardoso a CUT era oposição ao governo, já a época de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Vana Rousseff a mesma constitui parte da coalizão governista. A posição que o sujeito/locutor ocupa no contexto social e histórico e a sua formação ideológica falam juntamente com ele no seu discurso (ORLANDI, 2009), por este motivo identificamos diferenças consideráveis no discurso da CUT de acordo com o governo a que se refere.

Após a análise e categorização das resoluções dos congressos cutistas referentes aos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, foi possível identificar sentidos muito diferentes veiculados nos discursos quando se referem aos três governos.

No caso do Governo FHC, o discurso cutista o caracteriza como representante de uma minoria, que não está disposto a ouvir os anseios populares e o responsabiliza pelo agravamento da crise social brasileira

A insatisfação popular contra o governo de Fernando Henrique Cardoso, confirmada em diversas pesquisas de opinião, é grande e pode desaguar em poderosas manifestações populares, como ficou evidente na “Marcha dos 100 Mil a Brasília”, realizada no dia 26 de agosto de 1999, sob a coordenação do movimento sindical e orientada pela palavra de ordem “Fora FHC!”. A greve dos caminhoneiros, durante quatro dias (no final de julho do ano passado) ameaçou estrangular o sistema de abastecimento de mercadorias nos centros urbanos. O povo brasileiro não mais suporta as iniquidades patrocinadas por uma elite antipatriótica e subserviente ao capital estrangeiro. (VII CONCURT, 2000, p. 13)

Já no caso do Governo Lula, a CUT o caracteriza como sendo o representante das expectativas do povo brasileiro e da própria Central, como segue:

Consideramos o governo Lula uma conquista dos setores que historicamente lutaram pela democratização do Estado e das relações de trabalho, e com o qual se pode estabelecer relações e negociações transparentes, tendo os interesses dos trabalhadores devidamente considerados. (VIII CONCURT, 2003, p. 5)

No caso do governo Dilma, o caracteriza como a continuidade da proposta anterior, porém com rupturas em alguns pontos:

Uma grande novidade do Governo Dilma Rousseff, porém, é o enfrentamento e redução do poder do capital financeiro e a afirmação quantitativa e qualitativa de um sistema financeiro público em conjunto com um Banco Central republicano (isto é, não subordinado aos bancos privados) e voltado para a defesa da moeda, contra a especulação cambial e a agiotagem (juros). (XI CONCURT, 2012, p. 15)

Ao observarmos o modo como o discurso da CUT caracteriza as ações do Governo FHC, identificamos a tentativa de atribuir às ações deste governo a responsabilidade pelos problemas que o Brasil enfrentava, ressaltando a negatividade das ações, como se lê no trecho abaixo:

O governo FHC leva a nação brasileira ao desastre, aplicando fielmente as exigências dos excessivos acordos firmados com o FMI. Não há saída para o povo brasileiro com a permanência desse governo no poder central do nosso país, pois com essa manutenção se aprofundam o desemprego, a fome e a miséria. (VII CONCURT, 2000, p. 11)

Quando se trata do Governo Lula, o discurso cutista não se atém muito a críticas ou denúncias e sim procura ressaltar as boas ações deste governo. Há alguns registros negativos quanto a estas ações, no entanto, mesmo quando estes apontamentos ocorrem, a responsabilidade é atribuída à chamada “herança maldita” de FHC:

A atual Lei 9.478/97, herança do governo neoliberal do PSDB, impôs ao Brasil imensos prejuízos. Nos últimos dez anos, foram leiloados mais de 500 blocos de petróleo para 72 grupos econômicos, dos quais metade eram multinacionais. Essa política de licitações de blocos de petróleo e gás natural compromete a soberania nacional e o controle social sobre a utilização destes recursos tão estratégicos e determinantes para a sociedade brasileira. (X CONCURT, 2009, p. 31 e 32)

No caso do governo Dilma, a CUT também faz referência à herança deixada por Lula, principalmente na lógica da política econômica, que foi em certa medida mantida por Dilma:

Após oito anos do governo Lula, ainda é evidenciado no Estado brasileiro o peso e influência que tem o capital financeiro, núcleo das classes dominantes brasileiras. Nos anos Lula, os bancos continuaram

acumulando recordes nas taxas de lucratividade. (XI CONCURT, 2012, p. 15)

Parte desta herança é a realização da Copa do Mundo, e as ações do governo neste íterim foram alvo de críticas por parte da Central, que se colocou particularmente contra a Lei Geral da Copa (Lei n.º 12.663, de 5 de junho de 2012).

As reações a cada um dos governos também foram diversas. O discurso em relação à gestão de FHC direcionou para o enfrentamento e a oposição. Como exemplo desta reação citamos o movimento “Fora FHC”, proposto pela Central e destacado no documento do VII CONCURT:

O debate é necessário quanto à forma de se capturar o “elo mais fraco da corrente” que prende FHC ao governo, derrotando sua política, derrotando seus candidatos nas eleições municipais e conseguindo de fato dar concretude à bandeira já aprovada pelo movimento sindical do “Fora FHC”. (VII CONCURT, 2000, p. 11)

Já o discurso em relação ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi muito mais de apoio, participação e diálogo. Conforme expressa as resoluções cutistas a atuação da CUT no Governo Lula não poderia ser a mesma praticada nos governos anteriores:

Desse modo, a CUT deve dialogar com o governo no debate concreto do projeto alternativo e utilizar sua capacidade de mobilização para pressionar desde a base sindical e setores amplos da sociedade civil para que tal projeto se realize, fortalecendo-se cada vez mais diante dos governos nacional, estadual e municipal, pavimentando um campo de pressão popular para se contrapor ao brutal cerco das elites neoliberais. (VIII CONCURT, p. 5)

Sobre o Governo Dilma, visto como um cenário político favorável, a preocupação da Central foi com o estabelecimento de

novos paradigmas, com o fortalecimento do Estado, das políticas públicas, das bases democráticas da sociedade e com a reafirmação de suas lutas históricas

Compreender que estamos no limiar de um novo período político mais favorável aos/as trabalhadores/as e forças populares implica em novos desafios e tarefas. E significa reafirmar posições históricas de luta por um novo paradigma para as relações de trabalho no Brasil, por meio de um Sistema Democrático de Relações de Trabalho (SDRT). (XI CONCURT, 2012, p. 15)

No que tange à reforma da previdência nos três governos, o discurso da Central sobre a natureza de cada reforma e a reação a elas também apresentou diferenças significativas.

Sobre a natureza da reforma durante o Governo FHC, a Central caracterizou-a como uma reforma neoliberal, como tantas outras que o governo colocou a termo, a fim de ampliar a acumulação de capital e a abertura do país ao capital estrangeiro:

A eleição de FHC em 1994, embalada no sucesso inicial do Plano Real, acelerou a implementação das reformas neoliberais: abertura indiscriminada às importações, eliminação das políticas setoriais, privatização, reforma da previdência, sucateamento do Estado e de setores inteiros da economia, congelamento do salário do funcionalismo público e ataque às mobilizações sindicais (greve dos petroleiros de 1995). Esse conjunto de reformas amplia os espaços de acumulação de capital e, como veremos mais adiante, escancara as portas do Brasil ao grande capital estrangeiro. (VII CONCURT, 2000, p. 16)

Já sobre a reforma da previdência empreendida pelo Governo Lula, embora reconheça que houve continuidade da lógica de retirada de direitos, a CUT ressalva que, mediante a pressão dos movimentos sociais, o governo buscou romper com a proposta neoliberal de “desmonte do Estado”:

A Reforma da Previdência no início do Governo Lula manteve a lógica de retirada de direitos dos servidores públicos, sem resolver os problemas estruturais da Previdência. Por outro lado, a pressão dos movimentos sociais e ações governamentais impuseram derrotas à lógica do Estado mínimo e da privatização de direitos. As principais iniciativas do Governo Lula na ruptura com a proposta neoliberal foram no sentido de paralisar o desmonte do Estado e de recuperar sua capacidade enquanto gestor e executor de políticas públicas. (IX CONCURTO, 2006, p. 24)

A CUT afirma que a reforma da previdência do Governo Lula seguiu algumas propostas neoliberais, mas rompeu com outras, o que nos permite afirmar que o discurso da Central não a caracteriza como de natureza neoliberal, apesar de apontar alguns elementos neoliberais desta reforma. Assim, a lógica da retirada de direitos quando se trata do Governo FHC é uma prática neoliberal, mas a mesma lógica quando se refere ao Governo Lula não é caracterizada desta forma.

Já em relação ao Governo Dilma, conforme salientamos anteriormente, não promoveu uma reforma do sistema previdenciário brasileiro, mas apenas deu continuidade há algumas medidas adotadas nos governos anteriores, a CUT adotou um discurso essencialmente defensivo:

A CUT deve manter sua posição em defesa da Previdência Pública Nacional que garanta a preservação das conquistas e direitos dos trabalhadores e trabalhadoras que, após a sua vida profissional, possam usufruir do benefício da aposentadoria e/ou pensão que ajudaram a construir no transcorrer de sua vida. Necessário se faz recuperar o Controle Social sobre os recursos da Previdência. (XI CONCURTO, 2012, p.36)

Sobre a reação da Central às reformas, citamos como exemplo esta passagem presente no documento do VI CONCURTO,

que expõe as condições que a levaram retirar-se das discussões sobre a reforma da previdência realizada durante o governo de FHC:

O governo, diante da resistência da sociedade, em relação ao seu projeto, abriu negociação com as Centrais Sindicais. No entanto, a maioria dos pontos que foram objetos de negociação não foi contemplada no relatório final, obrigando a CUT a se retirar das negociações e solicitar aos deputados que rejeitassem o relatório. (VI CONCURT, 1997, p. 16)

Aqui, podemos observar que, embora a Central tenha participado das discussões sobre a reforma da previdência durante o Governo FHC, quando seus objetos de negociação não foram atendidos a reação foi a de retirar-se das negociações.

Já durante o Governo Lula, mesmo levando em consideração a possibilidade de não ser atendida em suas demandas a Central não pretendia se retirar das negociações, ao contrário, afirmou a intenção de participar das negociações para disputar o conteúdo das reformas, colocando esta intenção como uma de suas ações prioritárias:

Dar continuidade ao processo de disputa sobre o conteúdo das reformas – previdenciária, tributária e fiscal, agrária e agrícola, sindical e trabalhista —, explorando as contradições presentes nas propostas em debate na sociedade e garantindo a estratégia aprovada no 8º Concut, [...]. (VIII CONCURT, 2003, p. 80)

Assim, muito embora tenha colocado como uma de suas lutas imediatas no IX CONCURT: “Ampliar a luta pelo fim do fator previdenciário” (IX CONCURT, 2006, p. 95), mesmo quando a política previdenciária do Governo Lula mantém o fator previdenciário estabelecido na reforma de FHC, a Central não propõe a retirada das negociações, ao contrário, considera uma pauta de destaque a sua participação nas discussões sobre a previdência,

a atuação propositiva da Central no Fórum Nacional da Previdência e no Conselho Nacional de Previdência, dando centralidade a temas fundamentais para os trabalhadores como a extinção do Fator Previdenciário para o cômputo das aposentadorias; a efetiva implantação do Nexo Técnico Previdenciário para o reconhecimento das doenças do trabalho entre outros, foram pautas de destaque na ação da Central e ramos de atividade no último período. (X CONCUR, 2009, p. 17)

No que tange a sua reação à política previdenciária do Governo Dilma, a CUT assume uma postura ambígua, especialmente no que se refere ao regime de previdência complementar:

A expansão da Previdência Complementar no Brasil é uma realidade. Acreditando nessa possibilidade, a CUT envidará esforços no sentido de que os Fundos de Pensão de Previdência Privada, Complementares ou não, direcionem seus investimentos na produção. (XI CONCUR, 2012, p. 35).

Entretanto, também reivindica que o projeto de lei que cria o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais (PL 1992/07) seja retirado de votação no Congresso Nacional,

Retirada de Projetos de Leis contrários aos interesses dos/as servidores/as [...] PL 1992, que trata da criação do Fundo de Pensão para os/as servidores/as públicos/as. (XI CONCUR, 2012, p. 73)

Em síntese, como sujeito discursivo, a CUT ocupa uma posição ideológica que imprime sentidos em seu discurso. Cabe ressaltar que a posição ideológica e discursiva que o sujeito ocupa no contexto histórico não deve ser entendida como totalmente determinada, mas sim construída em atos concretos e responsáveis que criam e recriam os limites do próprio sujeito e suas interações com outrem (BAKHTIN, 2006).

A posição da Central mudou quando passou de opositora, no caso do governo de FHC, a aliada, durante os governos de Lula e Dilma. Com esta mudança, os sentidos veiculados pela Central produziram efeitos metafóricos (ORLANDI, 2010), isto é, se deslocaram de acordo com o posicionamento discursivo e ideológico que a Central assumiu em cada momento histórico.

Neste trabalho, embasados pelos pressupostos teóricos e metodológicos da Análise de Discurso, procuramos apontar esses deslocamentos e interpretá-los. Contudo, entendemos que este esforço não esgota as possibilidades de análise, que, assim como os discursos, são inexauríveis.

## Bibliografia

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES [CUT]. *VI CONCURT*: resoluções. São Paulo, CUT, 1997.

\_\_\_\_\_. *VII CONCURT*: resoluções. São Paulo, CUT, 2000.

\_\_\_\_\_. *VIII CONCURT*: resoluções. São Paulo, CUT, 2003.

\_\_\_\_\_. *IX CONCURT*: resoluções. São Paulo, CUT, 2006.

\_\_\_\_\_. *X CONCURT*: resoluções. São Paulo, CUT, 2009.

\_\_\_\_\_. *XI CONCURT*: resoluções. São Paulo, CUT, 2012.

BAKHTIN, M. M. (VOLOCHÍNOV, V. N.). [1929]. *Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem*. Tradução de Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira, com a colaboração de Lúcia Teixeira Wisnik e Carlos Henrique D. Chagas Cruz. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. Tradução de Sírio Possenti. Ijuí (RS): Fidene, 1973.

FOUCAULT, M. *Arqueologia do Saber*. Tradução de Baeta Neves. Petrópolis (RJ): Vozes, 1987.

- GREGOLIN, M. R. V. et al. (Org.) *Análise do Discurso: entornos do sentido*. Araraquara (SP): UNESP, FCL, Laboratório Editorial; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2001.
- JARDIM, M. A. C. e JARD DA SILVA, S. New Pension Legislation for Federal Public Servants in Brazil. *Global Journal of Human-Social Science*, vol. 15, n.o 2, 2015, pp. 21-29.
- MAINGUENEAU, D. *Análise de texto de comunicação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- ORLANDI, E. P. Discurso, imaginário social e conhecimento. *Em Aberto*, ano 14, n. 61, 1994, p.53-58.
- ORLANDI, E. P. (2002) A análise de discurso e seus entremeios: notas a sua história no Brasil. *Cadernos de Estudos Linguísticos*, n.o 42, 2002, p.21-40.
- ORLANDI, E. P. *Discurso e texto: formação e circulação dos sentidos*. Campinas (SP): Pontes, 2008.
- ORLANDI, E. P. *A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso*. Campinas (SP): Pontes, 2009.
- ORLANDI, E. P. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas (SP): Pontes. 2010.
- SARGENTINI, V. M. O. Os estudos do discurso e nossas heranças: Bakhtin, Pêcheux e Foucault. *Estudos Linguísticos XXXV*, São Carlos (SP), UFSCar, 2005.

## CONFERÊNCIA

A conferência que ora apresentamos foi proferida pelo Prof. Valeriano Costa durante o encontro realizado pelo NEPPs em outubro de 2013 na UNESP em Franca. Tal conferência foi planejada para abrir os trabalhos do encontro, por toda a sua experiência e excelência de suas reflexões. E sua participação fez jus ao convite e às expectativas em torno dele: auditório lotado que não se moveu até suas últimas palavras!

Valeriano é professor do Departamento de Ciência Política do IFCH – UNICAMP. Sua trajetória de pesquisa é na área de Políticas Públicas e suas análises incorporam as noções de desenvolvimento, justiça social e, o contexto federativo e a reforma do Estado brasileiro. Com esta trajetória Valeriano pôde dar importante e rica contribuição para a abertura das reflexões acerca de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, tal como propunha o evento como um todo e, em especial, no que diz respeito à incorporação de questões substantivas e normativas na reflexão sobre os resultados da política.

Nas páginas que se seguem, verá o leitor, que Valeriano nos convida a repensar a Agenda de pesquisa em Políticas Públicas no Brasil, partindo dos pressupostos centrais do Estado e das políticas públicas, conflitivas e plurais, para apontar novos e necessários caminhos para o entendimento de seus sentidos e resultados. Trata-se de um esforço de escapar, de uma dimensão de análise, essencialmente, racionalizadora e focada nas questões materiais da produção da política, cujas abordagens limitam a compreensão do conflito e da luta entre valores e princípios de justiça social que estão na base das políticas públicas. Ou seja, Valeriano nos convida à tarefa de refletir sobre a legitimidade das políticas públicas e sobre a justiça de seus resultados; sobre seus impactos sobre a vida de seus usuários diretos e de todos os cidadãos, de uma forma

mais abrangente. Tarefa fundamental para a consolidação de um debate que, de fato, inspire e torne efetiva uma agenda de pesquisa normativa em políticas públicas.

Agradecemos ao Prof. Valeriano por aceitar o duplo convite, tanto para a Conferência, como para a transformação dela em em texto comendo, rica e generosamente, o debate que apresentamos nesse dossiê da Revista Ideias.

Desejamos a todos uma ótima leitura!

*As Editoras*

## POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA AGENDA DE PESQUISAS<sup>1</sup>

*Prof. Dr. Valeriano Costa*

Uma agenda de pesquisa é sempre o ponto de partida, mas, também um ponto de chegada. Então vou tratar exatamente dessa dimensão dupla da agenda - como ponto de chegada e como ponto de partida. Vou falar um pouco sobre a matriz teórica, de onde veio o campo das Políticas Públicas [PPs] rapidamente, para tentar compreender quais são os desdobramentos mais recentes que são relevantes. Claro que outras pessoas elegeriam outras dimensões e outras agendas para apresentar, mas eu vou tentar falar em nome de um campo mais amplo que o meu próprio campo de investigação. Eu participei de um curso de Mestrado Profissional da FGV [Fundação Getúlio Vargas] sobre Gestão de Políticas Públicas muito interessante, sinal de que esse é um momento em que as PPs estão começando realmente “a pegar”, digamos assim.

Até hoje nós tivemos alguns grupos, como o pioneiro Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) e o Núcleo de Estudos de População (NEPO), apenas para falar da Unicamp, além de vários outros grupos em outras universidades e centros de pesquisa. Mas, atualmente há uma explosão de cursos tanto de gestão pública, quanto de análise de investigação e avaliação de PPs no Brasil inteiro. Trata-se de uma demanda por conhecimento, informação e, portanto, faz todo o sentido pensarmos na construção de uma agenda de pesquisas – mais do que pesquisa, uma agenda de construção institucional – para a gente exercer essa atividade. É sobre o contexto em que esse processo está se dando que eu quero

---

<sup>1</sup> Recebido em: 20/05/2015. Aceito em 06/07/2015.

trabalhar com vocês, que é justamente o que propõe os desafios que nós, na segunda década do século XXI, teremos que enfrentar.

Mas antes disso eu vou começar do ponto de partida. O conceito de PP, na forma geral como é proposto, pode se confundir com a própria noção de Estado. Então nós temos um problema analítico aqui, que é preciso atentar para não cair numa generalidade de que qualquer atividade estatal seria PP. Obviamente, que eu poderia discutir a política de criação do próprio Estado como PP, e aí a gente seria remetido a uma espécie de círculo vicioso, porque as PPs são operadas pelo Estado em direção à sociedade, mas a sociedade precisa existir antes das Políticas Públicas começarem a funcionar.

É a partir das condições iniciais de construção do Estado, que entendemos, como as PPs se constroem. Esse caminho nos levaria, evidentemente, muito além de um programa de PPs. O que a gente entende de forma mais direta, como a análise, avaliação, estudo de PPs? É principalmente a dimensão mais contemporânea da ação estatal. Pois, no momento em que o Estado moderno-capitalista consolida suas fronteiras externas, conclui seu processo de monopolização, ele é desafiado imediatamente a se voltar para dentro do seu próprio território, para sua população, e começar a administrar essa realidade.

O Estado antigo era o Estado voltado totalmente para fora, para a dominação, para a conquista territorial ou para um processo de reprodução mais ou menos desvinculado dessa noção de território. O Estado tradicional não tinha nenhuma preocupação com a questão do desenvolvimento de suas comunidades. O Estado moderno, ao contrário, é extremamente cioso do desenvolvimento de suas comunidades, primeiro em um sentido bastante forte, militar, administrativo-fiscal. O Estado na sua versão original, no início do século XIV, XV, já é esse Estado moderno, se torna uma máquina de concentrar poder, mas esse poder vai se fechando, vai se tornando territorial, fortemente territorializado, e essa é a marca central do Estado moderno (MANN, 1992).

Nesse sentido, o Estado moderno é um Estado extremamente poderoso e capaz de operar as guerras mais terríveis e cometer as

violências mais inimagináveis que a gente acompanhou durante o século XX, pelo menos. Mas, ao mesmo tempo, é um Estado que é “prisioneiro” desse próprio território, é um Estado que está obrigado a reproduzir e desenvolver as condições de existência desse território. Isso vai ter implicações enormes sobre o que a gente vai chamar depois de PPs. Porque esse Estado moderno, Estado contemporâneo, é um Estado que é obrigado a se voltar pra dentro, além, obviamente da sua dimensão externa, da sua versão de poder extrovertido, que é o poder militar, poder econômico voltado para a conquista, o desenvolvimento através da exploração de outros povos, que é uma dimensão importante do Estado contemporâneo. Mas o Estado moderno, contemporâneo, do século XX, agora século XXI, é um Estado que está fortemente orientado para a construção interna dessas condições de existência de seu próprio Estado. Isso vai propor então, uma série de caminhos de desenvolvimento de um Estado que o colocará em confronto com sua própria natureza de Estado monopolista da violência, da legitimidade e, portanto, da representação, no sentido mais moderno, dessas populações.

Na medida em que o Estado se fecha – e é o Estado que constrói a existência da Nação, esse sentido de nacionalidade e de melhorar as condições de existência dessa sociedade, até mesmo pensando em termos de potência estatal, de competição interestatal – ele leva à construção de uma estrutura política e administrativa, que começa a construir uma série de atividades que não estavam dadas pela matriz original do Estado moderno. O Estado contemporâneo, é um Estado bastante diferente do Estado moderno na sua origem, um Estado extremamente complexo, porque ele se constrói na interação bastante complexa e conflitiva com a sua própria sociedade (ANDERSON, 2008).

A noção clássica de Estado que Weber desenvolve, é uma noção que se baseia em um forte poder de racionalidade lógica, que é o monopólio legítimo da violência; mas primeiro, é muito importante ressaltar que esse monopólio sempre foi uma espécie de horizonte quase normativo (e conceitual), ou seja, um desejo do Estado, mas nunca uma conquista plena. O Estado nunca exerceu efetivamente um monopólio perfeito de poder e violência, e muito

menos da legitimidade. É nesse sentido que esse Estado moderno luta o tempo inteiro para preservar, expandir e, em certos casos, reconquistar a sua posição de detentor legítimo da capacidade de gestão deste território.

Essa dimensão mais dura do Estado se confronta (ou se articula, nos casos bem-sucedidos) ainda hoje com essa outra dimensão, que é a dimensão do Estado como construtor da identidade nacional, articulador das relações sociais e econômicas, no âmbito do território. Enfim, um dos grandes paradoxos da modernidade é que os Estados que são construídos como máquinas eficazes de dominação das sociedades, acabam sendo ‘aprisionados’ pelo processo de desenvolvimento destas mesmas sociedades. Então, o próprio conceito de desenvolvimento, que a gente hoje em dia discute de forma bastante tranquila, é um conceito bastante recente. Nenhum Estado moderno no século XVII, XVIII, tinha essa noção de desenvolvimento de sua Nação, como um ativo, como uma espécie de objetivo, muito menos a forma atual com a qual a gente já convive há bastante tempo, que é a forma da representação dessa população dentro do Estado. Às vezes a gente esquece essas origens, e as PPs refletem diretamente essas contradições, essa dupla natureza do Estado. Na primeira dimensão (uma “versão 1.0”) que envolve o controle do território através do monopólio legítimo da violência, ele é um Estado que tende a ser concentrador de poder, centralizador, hierarquizador das relações, e violento em muitas dimensões. Mas nós temos a “versão 2.0”, que é esse Estado Democrático, extremamente contraditório, complexo, que reflete essa duplicidade ou contraditoriedade das relações de poder.

O Estado contemporâneo, é, por natureza (histórica), o Estado das Políticas Públicas. Mas, ao mesmo tempo, as PPs que estão sendo construídas nesses Estados também refletem a natureza dos conflitos e dinâmica dessa relação. O Estado que se estrutura através do monopólio do poder e o Estado que é representado pelas diversidades, as desigualdades, a pluralidade, constitui-se num único e mesmo processo histórico.

A gente vai ver isso em todas as políticas: as PPs que são a expressão dessa contradição. Isto porque elas visam garantir

condições de existência, de boa vida ou de representatividade, espaço de expressão dos interesses mais diversos da sociedade, mas ao mesmo tempo estão estruturadas nesse Estado moderno, que tem características concentradoras de poder e, em certas dimensões, muito violento, e esses conflitos vão aparecer durante todo o processo de formulação e implementação das políticas.

As Políticas Públicas, portanto, refletem a heterogeneidade dessas sociedades e refletem as contradições que essas sociedades enfrentam nesse duplo desafio. Por exemplo, o confronto entre nações na questão da espionagem. Os Estados americano e brasileiro entram em confronto na arena do poder, arena que impõe uma forte concentração deste poder. No entanto, quando discutimos algo diretamente ligado a essa questão, mas como oposto, que é o caso do marco civil [da internet], vemos que estes são os lados de uma mesma moeda. A espionagem sempre existiu, mas no Estado Moderno ela adquiriu um papel central, para fazer com que o Estado tenha a capacidade de se antecipar, para que ele consiga dominar. Ao mesmo tempo, hoje em dia, vivemos outra realidade que justamente abarca a construção de “marcos” normativos, para que todos tenham acesso à informação e que essa informação não seja controlada por um agente único – no caso, os Estados.

É neste campo contraditório que as Políticas Públicas se constroem. Na história tradicional, os Estados começam concentrando poder, mas depois começam a interpenetrar no território para poder construir o “Estado-Nação”, o que é justamente o que sustenta o Estado Moderno e legitima sua ação. E esse conceito de “Nação” é rapidamente associado ao conceito de cidadania, de pertencimento a alguma dimensão voluntária e positiva dentro desse território que era pura negatividade, da dominação e do controle social. Esse papel negativo do Estado de Controle - coercitivo, disciplinador, hierarquizador - não é distinguível, a não ser analiticamente, desse papel positivo - garantidor de direitos, desenvolvimentista, orientado para a redução das desigualdades.

O conceito de Política Pública tem uma origem muito marcada pelo seu local de nascimento, que é a sociedade norte-americana. Então, temos uma matriz do campo das Políticas Públicas que está em processo de construção, processo relativamente recente que começa de maneira explícita pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente nos EUA, quando esse Estado norte-americano se vê confrontado com uma série de desafios sociais – que abarcavam principalmente a desigualdade, o racismo – que faz com que se comece a pensar o Estado como um ator que se volta para a sociedade e em nome da sociedade procura transformá-la. Até certo momento isto não era dado como algo tranquilo. Por exemplo, hoje em dia temos enormes burocracias públicas no campo da Saúde e da Educação, mas foram campos de intervenção extremamente conflituosos, especialmente com a igrejas cristãs. Atualmente, estamos em vias de reconhecer o poder público como ator legítimo e central da intervenção da engenharia genética no organismo dos indivíduos! Considero que é essa tradição intervencionista do Estado, que é palco das contradições, que precisamos estudar nas Políticas Públicas.

Através dessa contextualização percebe-se a natureza “complicada” do ramo das Políticas Públicas. Ela claramente se insere em uma agenda de ação advinda do Estado, principalmente após a construção do New Deal americano nos anos [19]30-40. O Estado intervencionista americano estava ao mesmo tempo fraco, descentralizado e extremamente fragmentado do ponto de vista da estrutura constitucional. O Estado americano se assentava na separação dos poderes, no federalismo, na confrontação entre os vários poderes para neutralizar os grupos mais poderosos e as facções; um Estado extremamente fraco e fragmentado quando comparado com os Estados fortes europeus. E este Estado tem o desafio de se reorganizar, política e administrativamente, para transformar a sociedade, principalmente através do combate à pobreza e ao racismo. A matriz desse processo são os direitos civis e todas aquelas questões que até hoje marcam a origem das Políticas Públicas na sua concepção original, matriz extremamente ligada àquele conceito pluralista, que entende o Estado como composto

por vários setores autônomos e independentes, grupos sociais e econômicos que lutam pela conquista do poder do Estado e, nessa luta, eles se articulam e se conflitam.

As Políticas Públicas, então, refletem justamente essa natureza conflitiva de cada sociedade. Não adianta discutir o conceito de política pública independente das realidades sociais e históricas, culturais e identitárias de cada sociedade. Cada sociedade tem uma história própria, que traz desafios diferentes.

O campo das PPs sendo, como é, extremamente heterogêneo – como disse Weber em “Política como Vocaçã”, não há limite para a atuação do Estado –, tudo pode tornar-se palco para a intervenção estatal ou pública. Neste, caso as Políticas Públicas podem se desdobrar em qualquer campo de atividade humana, desde que entendamos essa atividade como passiva da intervenção estatal. E o limite da legitimidade da intervenção estatal não é pré-definido; qualquer atividade proposta por um agente da sociedade ou do Estado pode se transformar em pauta. Por exemplo, a discussão sobre engenharia genética, que coloca em xeque até onde podemos justificar a própria natureza humana, pauta extremamente ousada quando se leva em conta que até o século XIX, por exemplo, sequer a educação era uma pauta de Política Pública. A mesma coisa na Saúde. Quem estudou um pouquinho de História do Brasil ouviu falar da famosa “Revolta da Vacina”, no início do século XX, momento em que houve uma primeira iniciativa de Política Pública de Saúde no Brasil, com Oswaldo Cruz implementando um programa de vacinação obrigatória contra a febre amarela. Ele enfrentou reações violentas da sociedade, contra essa intervenção do Estado na intimidade do indivíduo, principalmente das mulheres, na sociedade conservadora da época.

Ou seja, os limites das Políticas Públicas são indefinidos. Eles são pauta da própria concepção de Políticas Públicas. Isso cria um campo em eterna reconstrução. Quais são os limites, quais são os objetivos, quais são as práticas, quais são as formas de implementação, quais são as formas de avaliação, quais são as formas de legitimação... elas são dadas como pautas do próprio conceito. Eu poderia passar a noite inteira mencionando temas

da Política Pública no Brasil – só no Brasil – que levariam a gente a reflexões dessa natureza.

Até então falei dos elementos que nos permitem a demarcação do campo [de Políticas Públicas], de forma muito genérica (historicamente e politicamente). É um campo de ação, que se volta para reconstruir ou desenvolver um conceito polêmico. Se a gente olhar, por exemplo, o conceito de desenvolvimento clássico econômico em relação ao desenvolvimento sustentável, que seria uma das dimensões que está em pauta hoje, inclusive no debate político que vamos ter agora em 2014, temos dimensões diferentes de desenvolvimento da sociedade. A pauta das Políticas Públicas é prisioneira dessas tensões e contradições. A gente não tem como definir previamente – a não ser de forma tão genérica que perde o sentido analítico – o que seriam propriamente Políticas Públicas, em confronto ao que *não* seriam Políticas Públicas. Esse é o problema. E na verdade a gente sabe que Política Pública é a área de intervenção em que o Estado se torna o ator principal de mobilização, de transformação desse território, dessa sociedade, dessa cultura, dessas constituições físicas, genéticas, culturais, educacionais, de todas as dimensões humanas. Isso que se torna pauta e palco da intervenção do Estado é justamente o pólo central do conflito também. Toda Política Pública provoca conflitos, provoca tensões. Ela mobiliza os temas mais diferentes dentro do campo da ação política – hoje em dia ultrapassando largamente o campo da intervenção clássica do Estado, principalmente no âmbito econômico, ou mesmo no âmbito cultural, impactando as mais íntimas formas de expressão humana.

Então, não existe limite. Qualquer um que propuser um tema aqui a gente pode pensar se ela é pauta ou não de Política Pública. E talvez, uma característica do Estado contemporâneo é que não existe mais limite, talvez não exista mais limite para a definição do que seria uma pauta, uma agenda das Políticas Públicas, não só no Brasil. Então, esse é o primeiro marco que eu queria acentuar.

Dentro desse contexto, a gente pode pensar o Brasil. Eu vou tratar tanto de uma agenda teórica, quanto da agenda

empírica, mas, antes, eu vou fazer uma breve reconstrução do desenvolvimento das Políticas Públicas no Brasil.

O Brasil é muito mais tardio na discussão de Políticas Públicas até porque nós também tivemos um processo de construção do Estado nacional complexo, retardatário, como a maioria dos países em desenvolvimento. A própria questão da consolidação do poder territorial nacional, não está completamente realizada. Nós temos esse duplo papel do Estado como construtor da sociedade, como estabilizador de certos padrões de relações civilizadas na sociedade, ainda ocorrendo na Amazônia, por exemplo. A Amazônia é um território em conquista, em sentido amplo. Nossos colegas antropólogos, por exemplo, estão tentando delimitar qual é o papel do Estado nacional diante das comunidades indígenas. A definição das fronteiras, do que é Estado nacional e do que não é; esse é um campo extremamente complexo das Políticas Públicas hoje no Brasil.

Quanto ao Brasil, estamos cansados de ouvir, é um país heterogêneo, enorme, uma população dispersa. Só pra ter uma ideia, Rondônia é do tamanho do estado de São Paulo (237 mil contra 248 mil km<sup>2</sup>) e tem dois milhões de habitantes, enquanto São Paulo tem quarenta milhões (o que não é nada quando comparado com o estado de Uttar Pradesh, na Índia, que tem 238 mil km<sup>2</sup> e mais de 200 milhões de habitantes!). [Rondônia] é um estado perdido no meio da floresta amazônica, literalmente. Nós temos desafios completamente diferentes aqui e lá. O Brasil é como muitos países equivalentes, como a Índia, Rússia, China, que têm um enorme território desigualmente ocupado, desigualmente desenvolvido e extremamente heterogêneo na sua forma de ocupação e de desenvolvimento. A primeira coisa a se destacar é a natureza extremamente heterogênea das Políticas Públicas quando a gente olha para o território brasileiro, para a sociedade brasileira.

Esse caráter retardatário, ou seja, o Brasil ter começado tardiamente a pensar, a refletir sobre Políticas Públicas, [conduz ao] desafio de você fazer as duas coisas ao mesmo tempo: ocupar o território, construir a concepção de Nação e, portanto, criar essa

dinâmica da centralização da conquista do poder. Há menos de cem anos atrás a gente estava derrubando as oligarquias mais duras no interior do Brasil. E ainda estamos enfrentando grupos políticos do interior do Brasil, e ao mesmo tempo tentando desenvolver políticas descentralizadas extremamente sofisticadas no campo da educação, da saúde, do meio ambiente, e assim por diante.

No Brasil a gente ainda está em plena ocupação do território, inclusive; por exemplo, nas próprias cidades, as periferias ainda estão sendo ocupadas. Literalmente! Por exemplo, Políticas Públicas nas favelas no Rio [de Janeiro] são novidade. A gente vê lá lugares que nunca tiveram o atendimento do correio, que é uma coisa básica do Estado nacional, não tiveram e não tem ainda saneamento, não tem luz na sua forma mais estabilizada, não tem água de forma permanente, não tem segurança; isto, no centro das metrópoles brasileiras! Estamos conquistando esse território dentro do próprio território. Isso é um desafio extremamente complexo que as Políticas Públicas têm que levar em consideração nessa dinâmica contraditória, fortemente tensionada, nesse processo de desenvolvimento do Estado. As Políticas Públicas do Brasil refletem claramente a natureza contraditória desse processo todo de que eu falei.

A discussão teórica sobre Políticas Públicas no Brasil, ainda é marcada por essa visão da sua matriz pluralista que, de certa forma, nega ao Estado essa condição do Estado weberiano clássico, essa abordagem ignora a natureza do Estado como um poder territorial centralizador, e é incapaz de apreender a natureza contraditória do Estado, essa dupla natureza do Estado (WEBER, 2003). Ela tem uma visão do conflito, da contradição, mais simples, mais chata, mais plana, em que os conflitos aparecem como expressão de interesses pré-constituídos, interesses geralmente de visão econômica que se distribuem num certo campo de conflitos em que o Estado arbitra, que o Estado de certa forma coloca em ação apenas quando precisa resolver essas diferenças.

Então essa matriz, que eu vou tomar como ponto de partida, é a matriz clássica das Políticas Públicas, que a gente chama de forma analítica mais simples de “Ciclo de Políticas Públicas”, como

um processo extremamente racionalizado e racionalizador da ação do Estado. É um recurso analítico extremamente importante. Eu nunca diria para alguém esquecer essa matriz analítica das Políticas Públicas. A gente chama de “Ciclo de Políticas Públicas” o ciclo a partir da formação e concepção das políticas, que passa pela sua implementação e depois avaliação. É uma espécie de artifício analítico extremamente útil porque corresponde um pouco à natureza formal dos processos de elaboração e implementação das políticas. Não dá para ignorar que as políticas têm essa dimensão sequencial e racional. Ou seja, alguém tem que conceber a política. Daí a natureza do planejamento, por exemplo, ou o Estado planejador, que está fortemente associado à natureza do Estado implementador de Políticas Públicas. Essa natureza planejadora está fortemente vinculada à natureza centralizadora do Estado. Trata-se uma pauta extremamente importante. No caso brasileiro a gente tem uma dupla agenda, digamos assim. No caso das Políticas Públicas, principalmente das Políticas Sociais, que são as que mais diretamente vão envolvendo a população, o território brasileiro, nós temos essa dupla natureza fortemente presente. Por exemplo, para a gente ver o “Ciclo das Políticas” ou de uma sequência de procedimentos que vão resultar num processo de implementação e depois avaliação, é preciso dar conta dessa natureza conflitiva entre políticas descentralizadas e políticas centralizadas. Políticas operadas pelo Estado nacional, mas implementadas nos territórios dos governos subnacionais, e políticas organizadas no nível subnacional de forma mais ou menos autônomas. Nós temos um grande desafio aqui que é enfrentar essa natureza bastante conflitiva e pouco coordenada, digamos assim, pouco clara desse campo, que seria o campo da implementação das políticas num Estado federativo.

Vejam a política de Educação, que é umas políticas que está muito presente na agenda hoje em dia. O campo da política de Educação é extremamente complexo porque a gente não sabe por onde começar. O Governo Federal começa para um lado e depois para; aí os municípios caminham para um lado, os governos estaduais para o outro, e cada um tem sua agenda, sua pauta e

ninguém consegue sentar para articular direito. São vários os princípios na Constituição que formulam como se deve operar o regime de colaboração. Ele nunca foi regulamentado e a gente não sabe como fazer para construir esse palco. Eu estava lá em Rondônia [na semana passada] e uma pessoa me cobrou lá o que eu achava, por exemplo, da proposta do Senador Cristovam Buarque [PDT/DF] de “federalizar” a educação fundamental e o ensino médio, isto é, transformar centenas de milhares de servidores da educação estadual e municipal em funcionários federais!

No artigo 23 [da Constituição Federal] fica destacado que é competência comum dos entes federados proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. No entanto, pensar em federalização da Educação, transformar a Educação numa política federal, é um verdadeiro choque. No entanto, alguns países parecidos ao Brasil tiveram essa experiência como, por exemplo, o México. É difícil pensar a Educação a partir desse parâmetro da centralização da Educação fundamental e certamente isso bate de frente com a natureza descentralizada do poder do Brasil. É uma pauta extremamente complexa pensar a Educação como algo que está na cabeça do planejador. O planejador pensa: a Educação tem que ser controlada pelo Governo Federal, já que é uma política de altíssima relevância e é uma política de segurança nacional, no entanto nem o governo militar, nem o Estado varguista conseguiram fazer isso. Portanto, existem limites para essa pauta, limites à capacidade de o agente ser racional. Pensar uma agenda de Política Pública não é apenas ter ideias sobre a maneira mais efetiva e eficiente de implementação de políticas que resolveriam o problema da Saúde, da Educação, da desigualdade, etc. Eu poderia falar a mesma coisa das políticas de transferência de renda, que possuem uma natureza extremamente complexa, com muitas dimensões e com impactos diferentes em cada região do país.

Sua multidimensionalidade da PPs é um outro problema que deve ser destacado. É muito difícil não começar a análise da política com esse instrumento analítico da “análise do ciclo”. Mas também é muito complicados e limitar à concepção de ciclo já que o processo de implementação afeta, retroativamente

o próprio processo de formulação, antes mesmo de concluir o ciclo, através da avaliação dos resultados. Durante a própria implementação se reinicia o processo de formulação das políticas; durante a avaliação surgem novas estratégias de implementação e assim por diante. Essa sequência é um ótimo ponto de partida, mas não necessariamente um bom ponto de chegada. Assim, temos que escapar dessa dimensão racionalizadora da política, até para dar conta da dimensão contraditória destas, arraigada na natureza contraditória do próprio Estado. Devemos então desenvolver inúmeras concepções de análise de política que dêem conta dessa dimensão múltipla e contraditória das sociedades. Por exemplo, uma agenda teórica aparece no início dos anos 2000, quando realmente começa a se consolidar o campo das Políticas Públicas no Brasil. É necessário refletir sobre “o que estamos fazendo”. A primeira reivindicação dos pesquisadores no campo das PPs é a necessidade de ser menos descritivo e mais analítico, já que estamos muito amarrados ao modelo do “Ciclo de Políticas [Públicas]” (ARRETCHE, 2003). Devemos dar espaço aos desdobramentos inesperados deste processo. O que significa que certos campos emergentes na análise de Políticas Públicas vão refletir o próprio sucesso das Políticas Públicas como uma evidência do poder do Estado como uma máquina de intervenção na sociedade. Mas ao mesmo tempo isso leva a um processo reverso de penetração da sociedade no Estado. Portanto esse ciclo “de cima para baixo” e “de fora para dentro” da sociedade começa a ser cada vez mais insuficiente para dar conta da análise e o Estado, portanto, deve não apenas pensar na implementação, ele se torna parceiro e, algumas vezes, objeto das próprias PPs.

Na área da Educação, por exemplo, o dinamismo da reforma da Educação está cada vez mais na sociedade civil do que no Estado. A sociedade tem muito mais a dizer hoje sobre o que fazer com a Educação do que antes e a própria burocracia estatal parece cada vez mais passiva e reativa diante dos seus dilemas. Grandes empresas brasileiras têm constituído centros de inteligência e pesquisa, que tem influenciado a própria dimensão da reforma da Educação do Brasil. Esses novos processos acabam por questionar

a dimensão unilinear e “*top down*” das políticas, e também suas próprias dimensões exclusivamente estatais. Por exemplo, as próprias políticas municipais de Educação estão tão fragilizadas que disputam legitimidade junto com a sociedade civil e com atores internacionais.

Políticas Públicas estão num campo muito complexo e dinâmico de transformação. A nova natureza, não linear, não racionalizadora que a política adquiriu é um marco importante desse processo. Diante da natureza conflitiva do processo de elaboração das políticas temos, então, a emergência de alguns atores, como os movimentos sociais (ABERS et al., 2011; ABERS et al., 2014). Sempre pensamos Políticas Públicas como algo vindo do Estado, mas os grandes motores contemporâneos das Políticas Públicas têm sido os movimentos e organizações da sociedade civil, para o mal e para o bem, criando tensões enormes nesse campo.

O Estado, então, não é o único ator, e muitas vezes não é nem o principal nem na elaboração, nem na implementação, nem na avaliação das PPs. Políticas inovadoras no campo da Educação são implementadas por instituições privadas, ou seja, elas criam modelos de Políticas Públicas que depois podem ser implementadas em unidades públicas de ensino. No campo da Educação temos um processo extremamente fragmentado, de concepções diferentes de Educação e implementações diferentes. Já na Saúde temos um conflito bem diferente entre o setor privado e o público.

Outra questão é que as dinâmicas de cada política setorial (Educação, Saúde, Habitação) são bem diferentes umas das outras. Assim, não é possível pensar num mesmo modelo analítico totalmente independente da natureza de cada política (ARRETCHE, 2000). Cada política tem dimensões territoriais, políticas e administrativas distintas. Por exemplo, a política de Saúde é fortemente ancorada no modelo do Sistema Único de Saúde e é fortemente estruturada por esse modelo; assim as tensões que permeiam a Saúde cruzam com este modelo, em confronto com um setor privado agressivo e subsidiado, em parte, pelo próprio Estado. Já na Educação existe um outro tipo de contradição. O modelo, na

verdade, é totalmente fragmentado, cada rede municipal é uma rede, cada rede estadual é outra. Município e Estado quase não conversam entre si, não formam uma estrutura matricial. Por outro lado, o setor privado é bem menor, mas muito dinâmico e está se articulando de formas complexas com o setor público nos diversos níveis de ensino. Então, essa primeira dimensão – de que o Estado e a sociedade não são separados e não existe uma hierarquia pré-definida pautada no “quem manda e quem obedece” – é um campo de conflito na medida que faz com que se pergunte “quem vai liderar e quem vai dar o tom da política”.

Obviamente existe um espaço extremamente dinâmico e, em cada contexto, atores conflitam de maneira diferente. O ciclo de protestos de 2013-2014, por exemplo, deixou bem clara a insatisfação da sociedade com nossas Políticas Sociais. Fazendo com que se crie uma agenda ainda mais complexa, na medida em que a sociedade e o Estado não são separados, mas, também, não são de forma alguma fundidos, não dá mais para sustentar aquela visão weberiana clássica do monopólio do Estado na criação de políticas (WEBER, 2003). O monopólio do Estado nas Políticas de Segurança Pública talvez ainda seja mais claro, mas na área de Políticas Sociais é muito complicado estabelecer essa separação entre Estado e sociedade civil. É necessário que sempre fiquemos atentos à permeabilidade desses dois campos (ABERS et al., 2011). Por exemplo, a Educação é pauta de disputas entre setores e coalizões do Estado e de setores e coalizões dentro da sociedade civil.

Boa parte da nossa agenda de Políticas Públicas foi consequência de mobilizações da sociedade civil, quase todas as políticas têm a configuração de serem geradas por movimentos sociais. Essa permeabilidade é fato, mas não resolve a qualquer momento esses conflitos, já que muitas políticas são contestadas de dentro do próprio Estado. Por exemplo, um papel central nas políticas é a burocracia estatal, ator central na formulação e implementação das políticas. O problema é que ela se estrutura de forma heterogênea; uma parte importante da burocracia é constituída por agentes da própria sociedade (movimentos sociais,

ONGs, sindicatos, associações profissionais e empresariais, etc.) através de nomeações externas ao serviço público. De outro lado, mesmo as burocracias mais insuladas são atravessadas por interesses e visões de mundo contraditórias.

Nas últimas duas décadas (desde o governo FHC) o Estado brasileiro, especialmente o Governo Federal, se tornou fortemente ativista, retomou o papel centralizador, e entrou em tensão com essas dinâmicas territoriais, sociais e administrativas bastante fragmentadas. O grande desafio do Governo Federal, principalmente, é construir modelos de PPs consolidem esse protagonismo, essencial para a redução das desigualdades sociais e regionais, mas, ao mesmo tempo internalizem os novos protagonismos emergentes na sociedade civil e no mercado. O Estado só enfrenta a desigualdade se ele puder ter capacidade de concentração e centralização de poder, mas ao mesmo tempo, se ele for além de certo limite nesse processo, ele desqualifica e reduz o impacto das suas próprias políticas no nível local, entrando em conflito com diversos atores sociais.

Há uma contradição interna, um conflito interno nas políticas atuais que é uma pauta muito importante: o Brasil está caminhando para a maior centralização das políticas ou para uma [maior] descentralização? Ninguém consegue chegar a um consenso. Há uma visão bastante polarizada em relação a isso, que reflete em todo o campo das políticas que a gente possa pensar: temos políticas que são de natureza mais descentralizada, como Educação, mas que passam por um processo de coordenação, que podemos chamar de política de “nacionalização”, de financiamento nacional, que significa o fortalecimento do Governo Federal; mas, ao mesmo tempo, é preciso re-qualificar papel das unidades subnacionais (estados e municípios) na implementação dessas políticas.

Então, como é que se resolve? Como é que se enfrenta? Como é que se analisam essas questões? A agenda, digamos, emergente, a menos visível, é a que está hoje em dia estourando na cara da gente! São dimensões que eu acentuei pouco até aqui, que podemos denominar da natureza normativa e deliberativa

das políticas. Todo esse processo leva a àquilo que a gente chama sociedade civil, que é extremamente complexa e contraditória. Ela exige do Estado não mais apenas a implementação, a realização de políticas, mas que abra espaço para que a sociedade participe de forma mais efetiva não só na elaboração, na implementação, na avaliação, mas até mesmo na constituição de identidade associadas a esses processos.

Há uma reivindicação não apenas de mais políticas, mas também de novas formas de fazer política, e aí a coisa fica muito mais complicada, porque evidentemente o Estado não está preparado para isto, o Estado não foi feito para trabalhar nesta dinâmica. Todo o processo de construção de estruturas de participação, por exemplo, que a gente criou a partir dos anos [19]90, é extremamente conflitivo coma natureza centralizada e hierarquizada do Estado. A gente vê esse conflito estourando o tempo inteiro, pelos campos das políticas afora, conflitos no campo da participação.

Por isso, um campo amplo de estudos que era muito focado nos movimentos sociais, na primeira fase dos anos [19]80, e contra o Estado, no contexto do combate à ditadura e da redemocratização, está passando por importantes transformações. Os movimentos sociais, as ONGs [organizações não governamentais], estão profundamente enraizados, articulados nas políticas, mas, muitas vezes são também vítimas desses processos, criando e invertendo o processo de representação dos interesses sociais. Os setores da sociedade civil, hoje, estão diante de certos dilemas, de participar ou não participar de certas políticas, em função da questão da cooptação, da perda de autonomia desses movimentos diante dessa intrincada e complexa articulação de interesses sociais, interesses privados, interesses estatais no campo das políticas.

A emergência dessa dimensão, que eu chamei de “normativa”, coloca, então, mais um desafio para a natureza do Estado porque a questão que se coloca de forma mais efetiva é a própria legitimidade das políticas e não mais apenas a efetividade ou eficiência das políticas. A agenda das PPs sempre esteve focada na dimensão da sua eficiência, ou seja, sua capacidade de fazer as coisas de forma eficiente, e da sua efetividade, em alcançar certos

resultados pré-concebidos. Só que a sociedade aparentemente não quer só isso, ela não quer só ser bem administrada, ela quer administrar a sua vida, quer cuidar de parte da sua vida.

Então, existem muitas políticas do campo da identidade social que são guiadas e controladas pelos próprios beneficiados. No campo, por exemplos, das políticas identitárias, de gênero e raça, são campos controlados pelos próprios atores, que seriam inclusive beneficiários dessas políticas. E há uma tensão muito forte, se você for olhar os Ministérios da Igualdade Racial [Secretaria de Políticas de Promoção da *Igualdade Racial*], de Gênero [Secretaria de Políticas para as Mulheres] e outros Ministérios criados durante o governo Lula [2003-2010] refletem a agenda desses movimentos e são controlados, em parte, por esses movimentos. À medida em que essas políticas se institucionalizam, elas vão ficando cada vez mais burocratizadas, mais controladas por certos profissionais da área (antropólogos, sociólogos, ambientalistas, assistentes sociais). Então, está surgindo uma figura ambígua, burocrata-ativista, no âmbito dessas políticas, que antes eram controladas em parte por militantes de movimentos sociais. Começa a haver conflitos, mais precocemente no campo do ambientalismo, a partir dos anos [19]80. Tanto que no primeiro governo Lula [2003-2006], você tem uma forte incidência dos movimentos dentro da política ambiental, e não deu certo, houve um conflito muito forte lá dentro e a própria Marina [Silva, ministra do Meio Ambiente, 2003-2008] é a expressão dessa cultura ambientalista.

Isto se dá em quase todos os setores da sociedade. Essa dimensão que estou chamando de “normativa” é uma dimensão constitutiva dos campos, ou seja, em que medida eu sou capaz de legitimar e criar condições de legitimidade nesse ambiente conflitivo e extremamente dinâmico para as políticas. Hoje em dia se você não consegue construir a legitimidade das políticas, a chance de sucesso é baixa. Por exemplo, os professores da rede pública do Rio [de Janeiro] estão brigando contra um plano de carreira, que é aparentemente bem concebido, mas para a qual eles não foram consultados. Eles não estão brigando porque vai ter um reajuste menor, mas porque eles não participaram do processo e

claramente o Rio [de Janeiro] ainda é herdeiro daquele processo que comentei, da primeira fase do governo Fernando Henrique [Cardoso, 1995-2002], do modelo gerencial.

Então existe um conflito ético e político, conflito voltado para a questão normativa, ou seja, de se a política atende, com clareza e com justiça, as reivindicações desses grupos, independente da sua natureza. É essa natureza normativa das políticas, que era, até recentemente, subordinada a questões técnicas (o Ciclo de Políticas!), que emerge de forma muito clara hoje em dia. Na literatura europeia, por exemplo, é quase impossível você pensar em política urbana, de gênero, sociais sem incorporar de forma bastante efetiva os próprios atores dessas políticas e construir um espaço de legitimação nesse processo de interação. Trata-se de uma dimensão extremamente crítica.

E aí vem a última dimensão, que é associada a essa dimensão normativa. A gente pode pensar em termos do que hoje é o campo próprio da Política Pública, o campo das concepções de justiça das PPs, ou seja, como é que eu posso conceber uma PP que seja justa, que atenda de forma justa aos beneficiários ou afetados pela política. Por exemplo, a questão das usinas [hidrelétricas em construção na região amazônica]; os índios não estão reclamando porque não foram atendidos ou não foram feitos os processos de compensação. Eles estão reclamando porque não foram atendidas dimensões éticas, normativas, identitárias, de suas próprias condições de existência, e não se eles tiveram ou não um processo de compensação material pelas suas perdas, por exemplo. É muito interessante, por exemplo, o caso do Mato Grosso, em que os índios têm um ritual de captura de peixes durante a piracema, no rio, e foi construída uma usina e acabou a piracema. E o que a empresa fez? Ela pesca os peixes lá acima da represa e traz os peixes para os índios! Mas o ritual perdeu totalmente o sentido. Obviamente, eles foram compensados, os peixes continuam indo para eles, mas o sentido do ritual desapareceu, e aí há um conflito normativo, não é um conflito de interesses. No sentido material do termo, é um conflito normativo.

Temos também, o caso clássico da Suécia, que é o paraíso do bem-estar social, que foi o movimento social das mulheres contra a forma como o governo sueco tratava a maternidade (ROTHSTEIN, 1998). Por que as mulheres se mobilizaram? Porque o Estado oferecia, de forma bastante socialista, saúde igual para todos; só que as mulheres queriam experimentar formas diferentes de maternidade, por exemplo parto na água, e as enfermeiras, que eram as parteiras, achavam um absurdo ter esse espaço de heterogeneidade da política, pois a política tinha que ser igual para todos, na concepção original deles. Houve um movimento social nos anos [19]60/70 que rompeu com essa natureza homogênea. Não se tratava de dizer que todos tinham direito a tudo igual, mas sim que cada um tinha direito a coisas diferentes.

É daí que parte o conceito de diversidade, que é um dos temas centrais de política hoje. A política não tem que ser igual para todos, não deve ser igual para todos, mas ela não pode ser desigual, ela deve ser diversa. O que seria um bom atendimento, um atendimento justo, é uma questão que está em aberto, depende das pessoas, não depende de o Estado definir. Dessa forma, a questão normativa foi para o miolo, para o centro da Política Social. Ela pode não aparecer de forma muito clara – ela sofre uma forte resistência do Estado, da burocracia, do poder econômico, mas ela está na agenda.

Essa questão normativa, ou seja, de que as políticas devem ser construídas através do processo de elaboração de concepções de justiça, que sejam amplamente aceitas pela comunidade, tem uma contra face que é a natureza procedimental. Ou seja, como é que eu vou criar esse espaço de deliberação para chegar aos consensos normativos, que trazem para dentro da Política Social um campo enorme de desenvolvimento da análise da teoria social, que começa com Habermas (2012) e Rawls (2006), dois grandes autores contemporâneos, que inauguram a discussão das dimensões deliberativas e normativas das Políticas Públicas, que hoje em dia são centrais, e que são incorporadas tanto pelos gestores públicos de orientação gerencialista como os ativistas. Quando a gente dá cursos de PPs e traz essas dimensões, imediatamente afloram

tensões que essas pessoas (os gestores/burocratas/ativistas) vivenciam na prática, porque são herdeiras do modelo burocrático, do modelo estatal, do modelo vertical racional de implementação de políticas, e elas não conseguem dar conta dos conflitos que emergem quando elas começam a ir a campo, e aí há um enorme processo de conflitos.

Eu sintetizaria essas dimensões novas no campo das Políticas Públicas em duas grandes dimensões. A primeira dimensão é a da *permeabilização* das fronteiras entre Estado e Sociedade; não é só a sociedade que penetra o Estado, o Estado também penetra a sociedade. Um exemplo negativo: a sociedade inventou os movimentos sociais que se transformaram em ONGs; o Estado, em sua forma de organização política, entendeu perfeitamente a lógicas dessas estruturas societárias, e começou a criar ONGs para atender aos seus interesses estatais ou políticos, e aí inverteu completamente o sentido da coisa. Essa é uma luta que não terminou, aliás, começou agora; as fronteiras entre sociedade e Estado estão muito permeabilizadas, e mais do que nunca conflitivas, e para dar conta disso, a gente tem que trazer essa dimensão que eu chamei de normativa e deliberativa das políticas. Sem esquecer, das outras dimensões que já tinha mencionado no início.

Não podemos esquecer que essa análise a partir do “Ciclo das Políticas Públicas” é importante, é uma forma da gente conseguir estruturar minimamente o caminho do entendimento. Mas ao longo do caminho vão surgindo problemas de pesquisa, que vão ter que ser encarados de forma inovadora em relação a essa tradição de pesquisa, para a qual uma das questões centrais é que se a política não deu certo não é porque ela foi mal planejada. Não tem nada a ver com isso, o problema é que na maioria das vezes ela foi “excessivamente” planejada. É o que acontece, por exemplo, com as represas, hoje em dia, os engenheiros estão “arrancando os cabelos” porque estão tentando inovar os modelos de construção de usinas, que é uma área de desenvolvimento central de energia no Brasil, e não tem solução, porque a população, a sociedade, a comunidade reclama, não estão satisfeitos. Eles estão fazendo usinas que têm o mínimo de interferência no ambiente, mas esse

mínimo de interferência, em relação ao que eles acham que é o mínimo, provoca conflitos enormes.

Então, não se tem claramente qual é o limite. O Estado fez um planejamento errado? Não tem nada a ver com isso. Tem relação com os limites que a sociedade está construindo em relação ao que ela quer do Estado e vice-versa. Esse desafio da relação Estado-Sociedade na construção das PPs, é um desafio extremamente complexo e muito rico. Eu diria que essa dimensão Estado-sociedade se globalizou, existem conflitos que, como os conflitos ambientais, são claramente globalizados, e isso não é recente. Por exemplo, um dos caras mais importantes do campo ambiental foi o Chico Mendes, que era um trabalhador dos seringais; ele é um cara que globalizou a política ambiental no Brasil nos anos [19]80 e logo depois foi assassinado. O processo de globalização dos conflitos, essa dimensão analítica que eu falei, está evidente. Em muitos campos isto já ocorre desde os anos [19]80 e continua de uma forma muito mais complexa do que já foi antes.

Uma segunda dimensão, se associa a essa dimensão dos conflitos Estado-sociedade, e coloca a questão que eu chamei de *reinvoindicação de identidade*, de capacidade de expressão de identidade, num campo extremamente complexo, porque não se trata mais de atender as identidades pré-constituídas, de representar interesses constituídos na sociedade. É preciso entender que os interesses não são 'naturais', eles são construídos (e re-construídos) durante o processo de mobilização, organização e luta dos grupos, tanto na sociedade civil como na burocracia estatal. Isto é, a própria identidade das pessoas é construída pela ação política, através das políticas públicas. Então, as PPs não apenas atendem a certos interesses, mas elas criam interesses, e recriam outras formas de interesses, numa dimensão ainda mais complexa do que as dimensões que eu já citei.

Então, essa agenda, certamente, é uma agenda extremamente interessante, mas que precisa ser mais modesta e enfrentada passo a passo. Isso tudo que eu falei é o campo [de Políticas Públicas] em sua dimensão mais ampla, que eu consigo visualizar. Pode ser que outras pessoas vejam mais coisas ainda, mas isso a gente pode dar

conta de forma mais ponderada, gradual, mas claramente isto está no pano de fundo das nossas macro visões do processo. Certamente a gente não precisa dar conta de todas essas dimensões, mas também não podemos ignorar esses processos que estão cruzando nosso campo, e que, portanto, tem que ser enfrentados nas nossas pesquisas, e aí a gente não pode se dizer inocente em relação a isso.

Tanto no campo da gestão pública, quanto no campo da sociedade civil e do Estado, existe essa dificuldade em se entender esse mundo novo que está surgindo, e os dois precisam aprender a se comunicar melhor, tentando estabelecer uma agenda mais clara sobre esses conflitos. Então, esse é o campo em que nós estamos metidos, um campo extremamente complexo e que não tem limites claros. O que são PPs? Elas vão sendo 'inventadas' ao longo do processo. Quais são os interesses e as identidades no campo das PPs? Eles são criados no próprio processo de implementação das PPs, e os sentidos de justiça, de identidade, de reconhecimento, são desenvolvidos nesse processo. As políticas não são apenas passivas ou reativas, mas também são produtivas, criativas, transformadoras da própria essência do processo social.

É possível trabalhar as duas dimensões, a dimensão em que a política reage, representa, constrói e também na medida em que a política é construída, implementada ou concebida. A partir dessa interação os dois lados da moeda certamente vão se apresentar no campo da política. Essa é um pouco da minha concepção atual da agenda e dos desafios que a Política Pública enfrenta, obviamente, não só no Brasil, mas mais centrada na nossa agenda brasileira.

**REGINA LAISNER:** Olha, Valeriano, eu acho que, essa construção normativa é fundamental para a gente pensar essa agenda e acho excelentes as leituras do Habermas e do John Rawls, mas tenho limites em relação a elas, Camila já sabe quais são. E aí, assim, você fez uma distinção entre os conflitos materiais e os conflitos normativos e agora começou a responder à pergunta que eu vou te fazer, que é dizendo que, na verdade, eles estão articulados e se expressam a partir da normatividade, pelo conceito que você está usando aqui. Duas questões: primeiro

como é que você pensa, porque pela sua fala você concentrou nas questões normativas, as questões materiais para a gente pensar essa questão da agenda, sobretudo para pensar o Brasil, um país de imensas desigualdades historicamente construídas, então, falar de Políticas Públicas certamente significa incorporar essas dimensões das quais você está falando, mas também certamente nós não podemos ignorar essas outras dimensões que são colocadas aí. E, emendando na segunda, que é uma crítica que eu tenho as perspectivas deliberativas, é que ao mesmo tempo em que elas falam da incorporação dessas questões materiais, eu não sei, eu tenho a impressão de que elas acabam não incorporando isso. Quando a gente pensa lá no debate de Políticas Públicas, no debate europeu, até que ponto esse debate europeu, e se eu estiver fazendo uma análise generalizada você me corrija, até que ponto ele foge da perspectiva pluralista? Porque ao final e ao cabo acaba ficando ali nas questões políticas, nas questões imateriais, acabam perdendo um pouco isso de vista. Quando o Habermas, o John Rawls, estão discutindo essas questões (que eu acho extremamente pertinentes), ou a própria Hanna Arendt quando trabalhava essa questão do espaço público, a meu ver - eu brinco com os alunos, eu falo que é a teoria do cobertor curto, quando você cobre a orelha, descobre os pés - essas questões materiais ficam descobertas, por isso, eu queria te ouvir falar um pouco sobre.

**VALERIANO:** A minha reflexão é exatamente pela sensação que eu tenho de que do outro lado o cobertor também é curto. Quando eu vejo essas questões materiais, eu vejo rapidamente que elas não conseguem dar conta daquilo que acontece no dia a dia. Por exemplo, o principal movimento social que apareceu no Brasil dos anos 1980, o MST [Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra]. O fundamento dele é profundamente normativo, mas ao mesmo tempo tem a ver com a forma de organização da terra. A separação entre a dimensão material e a dimensão normativa; se eu tenho uma concepção, por exemplo, uma concepção privatista, uma concepção liberal de propriedade eu nunca vou constituir o Movimento [de Trabalhadores Rurais] sem Terra porque a forma

legítima de alcançar a propriedade é pelo trabalho e, portanto, o Movimento [...] sem Terra não teria legitimidade de reivindicar a terra, independente da sua capacidade individual de alcançar esse bem através do seu esforço, seu trabalho. E, no entanto, o MST se legitimou, foi e é ainda um ator importante, baseado num princípio normativo totalmente diferente do princípio liberal. Agora, é equivocado imaginar que Marx e Engels (1998), por exemplo, partiram simplesmente de uma explicação empírica materialista e ignoraram a necessidade fundamental de constituir o Movimento dos Trabalhadores como um movimento internacional. Para eles era impossível transformar o capitalismo sem que os trabalhadores se mobilizassem por um princípio de justiça que era o caráter explorador e absolutamente desigual do capitalismo. O capitalismo contemporâneo postergou o seu fim, porque ele respondeu parcialmente ao desafio que Marx imaginava que era o desafio da época dele, que era que o capitalismo seria cada vez mais desigual, mais empobrecedor, mais concentrador de renda e os trabalhadores iriam se revoltar por causa do sufoco, não iam aguentar mais. Era uma questão, aparentemente, apenas material, mas não era e não é, é uma questão normativa. É injusto que alguns se apropriem do bem que é de todos, o princípio fundamental do marxismo é normativo, é assim: é fundamentalmente equivocado dizer que existe propriedade privada porque a propriedade na verdade é produto da ação coletiva humana e deve ser apropriado coletivamente, isso é um princípio de justiça, não um princípio material, porque o princípio material vai dizer: quanto mais eu for competitivo, quanto mais eu for expedito, mais eu vou aumentar a produtividade e vou conquistar riqueza.

O que legitima o capitalismo hoje em dia é isso, é o fato de que todos têm acesso à riqueza, desigualmente. Mas o ponto principal para a justiça é: por que alguns teriam mais acesso a essa riqueza do que outros? Que princípio garantiria esse direito de acesso privilegiado à Justiça? É a força? Simplesmente a força? Mas a força não está nas mãos dos capitalistas, quem tem a força é o Estado, é o Exército. E esse Exército e esse Estado não são capitalistas, em princípio. É um Estado burocrático; então, os

interesses privados, os interesses públicos, são inextricavelmente articulados entre princípios normativos e interesses e identidades ou interesses e princípios normativos são constituintes da ação. Quando eu tento separar os dois, aí o cobertor fica curto para os dois lados, tanto para o lado material quanto para o outro.

Eu nunca concordei com Habermas quando ele separa o mundo da vida do mundo sistêmico, mas eu acho que ele está certo quando diz que a dimensão normativa e deliberativa são dimensões essenciais da ação humana. Não existe nenhuma forma de ação coletiva que possa ser eficaz no social, mundo real, que não tenha fundamentos, justificativas normativas, ou seja, de que o que eu estou fazendo é certo. Mas aí você pode imaginar que exista um conceito predefinido do que é certo e do que é errado, e aí eu volto para aquela história que a concepção clássica do direito natural que diria, então, que existe um princípio natural. Existe um conflito, existe uma discussão no campo jurídico, sobre se existem princípios naturais. Mas, certamente, não precisamos desses princípios naturais para afirmar princípios de justiça em uma sociedade que a gente considere justa.

Por isso Marx criticava os socialistas utópicos, porque separavam exatamente os princípios normativos dos interesses, e aí eles não conseguiam fazer a coisa pegar, ficavam simplesmente lutando pela afirmação de um princípio. Então, certamente eu não estou falando que os interesses são desligados das concepções normativas, mas eu também não estou dizendo que as concepções normativas são expressão imediata dos interesses. Estou dizendo, ao contrário, que quando eu tenho determinadas concepções normativas, elas constituem interesses e esse processo histórico é indestrutível. Por exemplo, como é que Marx explica a emergência do capitalismo? Através da apropriação privada da terra, da expulsão do camponês da terra. Esse processo se justifica pela afirmação do direito da propriedade privada. Foi o longo processo de difusão da discussão liberal que justificou a exclusão do uso da terra comunal pelo camponês e eles lutaram bravamente e estão lutando até hoje contra esse princípio do direito individual à propriedade e esse é o princípio central.

Ou seja, enquanto você não conseguir mudar esse processo, se você não conseguir convencer a maioria da população de que esse princípio é equivocado, você não consegue transformar a sociedade. Marx tentou fazer isso, tentou constituir um movimento social, um movimento político para mudar essas concepções. Quando a União Soviética separou as duas coisas, a concepção de justiça que legitima o uso coletivo da propriedade do seu controle efetivo pelo partido-estado, deu no que deu. Quer dizer, perdeu completamente o sentido normativo que ficava por trás do processo de transformação e aí o socialismo perdeu completamente sua capacidade de convencimento, de legitimação. Quer dizer, o grande drama atual é que nós não temos um princípio de legitimidade claro para contestar o princípio de legitimação que tem o capitalismo contemporâneo. Talvez por isso o governo Lula seja assim tão bem visto (pelas classes dominantes!), porque ele contribuiu para implantar está implantando de forma cada vez mais profunda uma sociedade capitalista no Brasil. O grande mérito do Lula é ter implantado o capitalismo de consumo de massas no Brasil. Mas, quando os principais grupos sociais legitimam plenamente essa forma de organização social, isto quer dizer que a gente tem um longo caminho para mudar e as Políticas Sociais irão refletir plenamente essa condição privatista, de apropriação privada, em contraposição com outros princípios. Então, os princípios normativos são a forma de organização principal da ação coletiva.

Não tem movimento social contemporâneo que não tenha se organizado através de ideias. E nem os marxistas, nem os socialistas, nem os anarquistas, nenhum deles pode dar um passo à frente sem dizer “qual é o princípio normativo que me move”. Os anarquistas, defendem a eliminação do Estado; os socialistas, a construção de um Estado socialista, que depois será um Estado comunista; os liberais o predomínio do interesse privado e da liberdade individual sobre a liberdade ou o interesse coletivo; e assim por diante. Os processos históricos reais não conseguem e nem devem analiticamente separar os dois, cada um se realiza através do outro, de uma forma que a gente deve entender como

elas estão articuladas. Essa história do cobertor curto realmente serve para os dois lados, a gente precisa trabalhar muito para entender e superar esses conflitos.

Rawls (2005), por exemplo; o que ele tem de interessante, apesar de todas as críticas que podemos fazer a ele, é que ele conseguiu definir, dentro da sociedade capitalista, quais são os princípios de justiça que claramente deveriam e poderiam ser atendidos, mas não o são. Ele definiu o conceito de justiça nas sociedades capitalistas como o equilíbrio entre liberdade e igualdade. A sociedade capitalista realiza esses princípios? Ele conclui: não, não realiza. É preciso mudar a forma de organização da sociedade capitalista para que ela seja mais justa em relação aos seus próprios princípios. Por exemplo, qual é o princípio fundamental de Rawls? É o de que a liberdade tem que ser igual para todos, quer dizer, se uma pessoa não tiver o mesmo acesso, à liberdade eu não terei uma sociedade liberal. Enquanto uma pessoa for incapaz de obter acesso aos seus princípios básicos de liberdade, eu terei uma sociedade injusta, dentro da própria lógica das sociedades capitalistas. Isso significa o quê? O Estado precisa ser bastante intervencionista para reduzir as desigualdades de forma que as pessoas tenham igual acesso ao exercício da sua liberdade.

Isso nos Estados Unidos provocou uma polêmica porque bate de frente com o princípio liberal básico de individualismo, do utilitarismo. Rawls era anti-utilitarista radical. Claro que Rawls é apenas um liberal, mas os marxistas contemporâneos debateram muito com Rawls para tentar construir princípios que se possa considerar mais próximos de um modelo de justiça socialista e esse debate ainda corre solto. Ele não inibe a discussão sobre as relações de poder real, mas as relações de poder real quando desnudadas perdem a capacidade de mudar o mundo e aí você perde a luta pela ideologia, você perde a capacidade de hegemonia. Então, é fundamental legitimar a sua ação para poder fazê-la eficiente; então, é óbvio que um dos instrumentos fundamentais da luta material é a luta ideológica. Então, por isso, eu estava tentando evitar falar, ao tratar da questão normativa, de

uma definição prévia e abstrata do que é justo contra os interesses que seriam o que verdadeiramente move a humanidade. Essa é uma visão equivocadamente realista que, na verdade, não dá conta de tudo que aconteceu, pelo menos no último século. Ou seja, quase tudo que aconteceu de diferente no mundo partiu das dimensões normativas. Ou seja, movimentos sociais, movimentos por justiça, por exemplo, poderiam ser justificados perfeitamente por razões óbvias, mas a gente viveu por trezentos anos o modelo capitalista e, se fosse uma contradição essencial, a escravidão teria acabado no primeiro dia, mas levou trezentos anos [para acabar]. O primeiro movimento social global foi a luta contra o escravismo, foi uma luta duríssima, foi uma luta ideológica: não é justo que as pessoas sejam escravas, foi só quando as pessoas entenderam que era injusto outra pessoa ser escrava que começou a mudar, porque existia uma justificação e legitimação, e ainda existe, dessa forma de escravidão. Em suma, essas duas relações são inseparáveis.

### **Bibliografia**

- ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, set./dez. 2011, p. 52-84.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, 2014.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. Trad. Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta (org.) Dossiê: Agenda de pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. (org.), *Os Estados na história*. Rio de Janeiro, Imago: 1992.

MARX, Karl e ENGELS, Frederic. *O Manifesto Comunista*. Ed. Boitempo, São Paulo, 1998.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2 ed., 2005.

ROTHSTEIN, Bo. *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. New York, Cambridge University Press: 1998.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. Ed. UnB, Brasília: 2003.

# COMO FAZER UM SANTO: AS BIOGRAFIAS DEVOTAS COMO ESTRATÉGIA DE CANONIZAÇÃO NO SÉCULO XVII

*Camila Corrêa e Silva de Freitas\**

**Resumo:** No século XVII, as publicações biográficas dos pretendentes à santidade faziam parte da estratégia dos grupos de apoio para obter a canonização de seus candidatos. A Companhia de Jesus, tanto na Europa quanto no Brasil, também lançou mão deste expediente para promover seus primeiros santos, nem sempre com sucesso. A partir da análise de alguns casos de processos de canonização que se desenrolaram no século XVII, procuramos relacionar o volume de publicações biográficas de caráter hagiográfico à força da causa de canonização e ao grau de mobilização e pressão dos grupos de apoio.

**Palavras-chave:** Canonização, século XVII, biografias, Companhia de Jesus, José de Anchieta.

**How to make a saint: the pious biographies as canonization strategy in the seventeenth century**

**Abstract:** In the seventeenth century, the biographical publications of the pretenders to holiness were part of the strategy of supporting groups for the canonization of their candidates. The Society of Jesus, both in Europe and in Brazil, also made use of this expedient to promote its early saints, not always successfully. From the analysis of some cases of canonization processes that unfolded in the seventeenth century, we intended to relate the volume of hagiographic-biographical publications to the strength of the cause of canonization and the degree of mobilization and pressure of the supporting groups.

**Keywords:** Canonization, seventeenth century, biographies, Society of Jesus, José de Anchieta.

---

\* Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo (FFLCH/USP); Bolsista Capes (Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior – PDSE)  
Recebido em: 08/10/2013 – Aceito em: 29/05/2014.

**Cómo hacer un santo: las biografías piadosas como estrategia de canonización en el siglo XVII**

**Resumen:** En el siglo XVII las publicaciones biográficas de los pretendientes a la santidad eran parte de la estrategia de grupo de apoyo para la canonización de sus candidatos. La Compañía de Jesús, tanto en Europa como en Brasil, también hizo uso de este recurso para promover sus primeros santos, no siempre con éxito. A partir del análisis de algunos casos de procesos de canonización que tienen lugar en el siglo XVII, tratamos de relacionar el volumen de publicaciones biográficas de carácter hagiográfico para forzar la causa de canonización y el grado de movilización y presión de los grupos de apoyo.

**Palabras clave:** Canonización, siglo XVII, biografías, Sociedad de Jesús, José de Anchieta.

Em 1625, saía da casa de impressão de Pierre de la Court, em Bordeaux, a décima segunda biografia publicada na Europa sobre a vida, os milagres e a fama de santidade do padre jesuíta José de Anchieta, morto quase trinta anos antes na província brasileira da Companhia de Jesus. Não era um fato particularmente extraordinário, afinal a publicação de “vidas devotas” de candidatos a santos revelara-se um grande filão do crescente mercado editorial europeu desde o século anterior<sup>1</sup>. O que nos parece interessante, contudo, é que a publicação de tal quantidade de biografias sobre Anchieta no início do século XVII ocorria em paralelo aos esforços

---

<sup>1</sup> Entendemos por “vidas devotas” o gênero literário biográfico que se desenvolveu sobremaneira entre os séculos XVI e XVII na Europa sobre as vidas de homens e mulheres que morreram em “odores de santidade”, mas que não haviam sido oficialmente reconhecidos como santos pela Igreja Católica Romana, diferenciando-se assim das hagiografias, narrativas biográficas sobre indivíduos já canonizados oficialmente. Ver Gotor (2004); sobre o mercado de impressos na Europa e sua relação com os jesuítas ver Van Damme (2007); as biografias sobre Anchieta começaram a ser publicadas em 1617. As impressas no século XVII estão listadas na nota 20. Se considerarmos as biografias que ficaram manuscritas, podemos acrescentar mais três: o primeiro texto sobre a vida e morte de Anchieta, escrito pelo padre Quirício Caxa logo após a morte daquele, a obra do padre Pedro Rodrigues, de 1606, que serviu de base para a biografia do padre Beretário e outras sucessivas, e uma cópia da biografia do padre Rodrigues feita por Christóvão de Sousa Coutinho em 1620.

dos jesuítas do Brasil em promover a introdução da causa de canonização do companheiro, confirmada oficialmente pelo papa em abril de 1624 (STANO, 1979:5).

O empenho em fazer um santo não era específico da província jesuítica brasileira, nem mesmo da Companhia de Jesus. O século XVII viu serem introduzidas na Santa Sé 276 causas em prol da canonização de homens e mulheres, apesar de apenas 24 deles terem sido efetivamente promovidos aos altares. O culto público a indivíduos considerados santos era então uma prática social já enraizada nas comunidades católicas européias, assim como a busca de sua canonização junto às autoridades competentes era expediente comum<sup>2</sup>.

A santidade, enquanto fenômeno social, não é uma exclusividade da cultura católica, mas é da santidade católica que trataremos aqui. Em sua dimensão religiosa, a santidade manteve, praticamente desde princípios do cristianismo, o mesmo significado geral: designa aqueles e aquelas que alcançaram uma relação de proximidade com Deus e que desempenham uma função de dupla mediação entre o mundo natural/humano e o mundo sobrenatural/divino, isto é, a revelação da vontade de Deus aos homens através de visões e profecias, e a intercessão junto a Deus a favor dos homens, através de milagres, por exemplo<sup>3</sup>. Os critérios adotados por uma comunidade para atribuir o caráter da santidade a um indivíduo variaram muito ao longo do tempo e das circunstâncias históricas. De fato, a percepção social da santidade é fruto de uma construção cultural, histórica e ideológica profundamente ligada às dinâmicas conjunturais vividas pela sociedade que constrói tal percepção. O reconhecimento e a promoção do reconhecimento de

---

<sup>2</sup> Um exemplo do interessante estudo sociológico de Pierre Deloos nos permite perceber que o culto público a santos cristãos era uma prática religiosa muito comum bem antes do século XVII. Segundo Deloos (1976), entre os anos de 993 e 1234, quinhentas pessoas foram canonizadas por igrejas locais e mais 73 o foram pela autoridade pontifícia.

<sup>3</sup> Ver o estudo de referência sobre a santidade cristã de Sofia Boesch Gajano, "La santità". Gajano (1999).

um indivíduo como santo, ou seja, como alguém excepcional, de poderes sobre-humanos, intermediário entre os homens e Deus, tem sua origem nas circunstâncias sociais, políticas, culturais e econômicas vividas pelos grupos que o reconhecem<sup>4</sup>.

Tomando como referência a periodização feita por Peter Burke (1987) em sua análise da santidade moderna, nos deparamos com 55 indivíduos que foram elevados ao panteão celeste entre 1588 e 1767<sup>5</sup>. Os perfis sociais dos santos formalmente reconhecidos pela Santa Sé indicam que a ascensão ao altar não era resultado apenas da análise de critérios religiosos. Entre as 55 pessoas que foram canonizadas no período considerado, a grande maioria delas é originária da península itálica ou do império espanhol, pertencentes a ordens religiosas e/ou membros de famílias aristocráticas. Se considerarmos que nesta época a Espanha dominava boa parte do território italiano, parece razoável afirmar que um dos elementos que influenciava o reconhecimento oficial da santidade nesse período era a força política dos castelhanos e a estreiteza de seus laços com a Santa Sé (GOTOR, 2004: 93-94).

Ser fundador de uma ordem religiosa também se apresentava como um critério significativo para a canonização, uma vez que do total de 55, doze indivíduos se encaixam nessa descrição. É bastante provável que a preferência pontifícia por estes candidatos estivesse ligada ao interesse da Igreja de Roma em reforçar sua estrutura eclesiástica, representada pelas ordens e congregações em seus

---

<sup>4</sup> Neste artigo nos filiamos à análise sociológica da história da santidade apresentada por Pierre Deloos (1976) e Jean-Michel Sallmann (1997). Ver também Gajano (1999).

<sup>5</sup> Para este artigo tomamos como referência para o estudo da santidade moderna o artigo de Peter Burke, "How to be a Counter-Reformation saint" e o livro de Miguel Gotor, "Chiesa e santità nell'Italia moderna". Tal "demografia celeste" foi contabilizada por Burke considerando o período da retomada das canonizações pontifícias entre 1588, após um hiato que durou 65 anos, e 1767, último ano antes de uma nova paralisação das canonizações que durou 40 anos. Burke (1987). Também nos utilizamos da contagem de Gotor (2004) do período entre 1519 e 1758, 52 canonizações.

diversos tipos de inserção social, visto o sensível enfraquecimento do catolicismo romano na Europa desde as reformas protestantes e o início das guerras de religião (SALLMANN, 1997:336). Contudo, é preciso também considerar que o elevado número de canonizações de sujeitos oriundos de ordens religiosas ou do clero secular nesse período, mais de quarenta no total de 55, inclusive os fundadores, é resultado da atuação de “grupos de pressão”, em geral formados por membros da mesma ordem ou diocese do candidato. Bem estruturados, funcionais e persistentes o suficiente para levar adiante longos e custosos processos eclesiásticos, tais grupos dispunham com mais facilidade de recursos financeiros (obtidos muitas vezes de doações das várias províncias da ordem), competência canônica e crédito moral do que promotores de santos laicos<sup>6</sup>.

As ordens religiosas mais jovens se destacaram no panteão celeste moderno, principalmente a Companhia de Jesus, que conseguiu canonizar seis de seus membros entre os séculos XVII e XVIII, quase tantos quantos os santos provenientes de ordens mais antigas, como a dos franciscanos e a dos dominicanos<sup>7</sup>. De fato, para as novas ordens religiosas, a canonização de seus membros, começando pelo fundador, era um elemento central para fortalecer seu poder e prestígio dentro da comunidade eclesiástica e pôr à sombra quaisquer discordâncias quanto às suas práticas religiosas ou interpretações teológicas (GOTOR, 2004: 97).

Alcançar os altares católicos no século XVII, contudo, não era uma tarefa fácil nem simples. Desde 1234, quando a Igreja de Roma impôs a prerrogativa papal para a consagração oficial dos santos, a Europa católica assistiu a uma crescente centralização da Cúria romana nas decisões a respeito da santidade canonizada.

---

<sup>6</sup> Utilizamos o termo “grupos de pressão” no mesmo sentido que Delooz (DELOOZ,1976:240), ou seja, grupos que atuavam direta e indiretamente das mais diversas formas para promover o reconhecimento papal de seus candidatos a santos.

<sup>7</sup> Segundo Gotor (2004) e Burke (1987), foram promovidos a santos 9 franciscanos e 7 dominicanos entre o século XVI e meados do XVIII.

Entre os primeiros séculos da era cristã e o século XIII, os santos eram escolhidos e cultuados majoritariamente por grupos locais, e reconhecidos oficialmente pelos bispos, sem a necessidade de processos institucionais. Mesmo após a determinação da prerrogativa papal, muitos santos continuaram sendo reconhecidos e cultuados dessa maneira. No entanto, uma mudança radical se fez notória a partir de 1588, com a criação da Sagrada Congregação dos Ritos, responsável pela condução dos processos de canonização, entre outras funções. Progressivamente observou-se a complexificação jurídica dos processos, principalmente a partir do papado de Urbano VIII (1623-1644). Sem dúvida, parte da explicação para a mudança tem sua origem nas críticas protestantes à santidade católica. A resposta da Santa Sé começou a ser formulada no Concílio de Trento (1545-1563), e consistiu não só na confirmação do culto aos santos e na reafirmação dos sentidos teológico e religioso da santidade. Resultou, a longo prazo, na implementação de um amplo e rigoroso sistema que deveria prover fundamentos históricos, teológicos e jurídicos seguros para o reconhecimento oficial da santidade de cada membro, novo ou antigo, do panteão católico (DELOOZ, 1976). Não por acaso as canonizações foram suspensas por 65 anos ao longo do século XVI e no século seguinte a rigorosa burocracia canonizadora produziu apenas 24 santos e santas. Os longos e detalhados processos eclesiásticos tinham início com um ou vários processos informativos diocesanos, organizados por iniciativa local, para informar a Santa Sé sobre a fama de santidade do candidato. Se reconhecidos como válidos pela Congregação dos Ritos, o papa autorizava a introdução oficial da causa. Seguiam-se então processos apostólicos, desenvolvidos nos locais em que o candidato nasceu, viveu e morreu, e realizados por delegados nomeados pelo papa. Nessa etapa tomavam-se os depoimentos das testemunhas sobre a vida, as virtudes e os milagres do candidato. Cópias dos inquéritos seguiam para Roma e eram examinadas por parte dos cardeais da Congregação, cujo relatório sobre a causa servia de base para o papa tomar sua decisão final (GAJANO, 1999).

Cumprir tão longa maratona e fazer girar as engrenagens da “fábrica de santos” tornou-se cada vez mais difícil. As simples mobilizações e pressões de grupos locais e dioceses já não eram mais suficientes. Canonizar tornava-se mais do que nunca uma questão de estratégia e pressão política. A Companhia de Jesus conseguiu promover no século XVII a canonização de três de seus membros e a beatificação de cinco deles<sup>8</sup>. Seus três primeiros santos, Inácio de Loyola, Francisco Xavier e Francisco Bórgia, eram espanhóis e tiveram suas causas beneficiadas por contarem com a eficiente pressão de grupos de apoiadores formados por aristocratas, famílias importantes e pelos próprios monarcas ibéricos, Felipe II e Felipe III<sup>9</sup>.

O “lobby” feito pelos promotores de um novo culto, fosse nas regiões de origem e atuação do candidato a santo, fosse em Roma, junto ao papa, cardeais e auditores responsáveis pelo julgamento, era apenas uma das estratégias utilizadas. A produção e publicação de biografias de caráter hagiográfico, as chamadas “vidas devotas”, do pretendente aos altares também se constituiu como indício e elemento de propaganda das campanhas de canonização.

A impressão de “vidas devotas” e das hagiografias normalmente cumpria uma dupla função, edificante e pedagógica, ao divulgar, através da história de um indivíduo, modelos de comportamentos para os fiéis. Mas não apenas. Muitas delas eram produzidas por ordens religiosas interessadas em reforçar ou em sistematizar e legitimar suas próprias identidades, associadas a

---

<sup>8</sup> Os beatificados foram Luis Gonzaga, Stanislaw Kostka, e os três mártires japoneses: Paolo Miki, Giovanni de Goto e Giacomo Kisai. Ver O'Neill e Domínguez (2002).

<sup>9</sup> Loyola e Xavier foram canonizados em 1622, na mesma cerimônia que elevou aos altares outros dois espanhóis, Isidoro de Sevilha e Teresa de Ávila; Francisco Borgia em 1671. Ver Dandele (2001). De acordo com Burke (1987) a bula que canonizou Inácio de Loyola mencionava as requisições tanto de Felipe II quanto de Felipe III.

ideais de santidade, ou ainda para divulgar suas ações em colégios e missões, como fizeram os jesuítas<sup>10</sup>.

Os séculos XVI e XVII assistiram a um enorme crescimento de publicações de caráter hagiográfico. O impulso a esse tipo de literatura também está ligado ao trabalho desenvolvido pelos chamados padres “bolandistas”, jesuítas belgas que desenvolveram uma rigorosa metodologia crítica histórica e filológica para o gênero hagiográfico. Baseados em longa e meticulosa pesquisa em arquivos e bibliotecas europeus, os bolandistas iniciaram, em meados do século XVII, a publicação dos *Acta Sanctorum*, coleção hagiográfica organizada a partir do calendário litúrgico católico. Desde então, a metodologia e os textos dos bolandistas tornaram-se referência para a escrita do gênero (ROZZO, 2002:47-49).

Desde os séculos XIV e XV, a literatura de caráter hagiográfico passou a integrar as campanhas dos candidatos à santidade canonizada, fornecendo dados úteis, ainda que nem sempre precisos, para os processos (ROZZO, 2002:54). Com um maior controle da Santa Sé sobre a questão da santidade, inclusive sobre as publicações relativas à mesma, as investigações sobre a vida e os milagres dos candidatos foram se tornando mais cuidadosas, até chegar à versão rigorosa da metodologia bolandista<sup>11</sup>. A primeira biografia de caráter hagiográfico era normalmente composta por alguém próximo ao morto em odor de santidade, e contava a sua vida, morte e milagres a fim de fixar a memória de suas empresas heroicas e servir de esboço para um eventual processo de canonização; uma segunda biografia, que podia ser de outro

---

<sup>10</sup> As hagiografias produzidas pelas principais ordens religiosas modernas, segundo o historiador Miguel Gotor (2012), permitem um exame interessante da sua origem e da construção de suas histórias, pois celebram sua instituição e seu profundo empenho na sociedade em que operavam, concentrando-se sobretudo na figura do santo fundador.

<sup>11</sup> O papa Urbano VIII lançou dois decretos, em 1625 e 1642, impondo que textos de caráter hagiográfico sobre supostos santos trouxessem impressa uma *Protestatio* esclarecendo que a opinião de santidade expressa pelo texto não era reconhecida oficialmente pela Igreja de Roma. Ver Rozzo (2002).

autor, se unia à primeira normalmente quando a investigação era oficialmente instruída (GOTOR, 2004:63-65).

Uma breve análise quantitativa das publicações de caráter biográfico (vidas devotas, poemas edificantes, relações de vida, entre outros) no período de introdução e desenvolvimento dos processos de canonização dos três primeiros santos jesuítas nos parece útil para investigar a relação entre tais publicações e o grau de mobilização em torno de uma candidatura aos altares, bem como sua força de pressão<sup>12</sup>.

No caso de Inácio de Loyola, foram publicadas 24 biografias em 53 anos, entre o ano da sua morte e o ano da sua beatificação (1556-1609), e um total de 64 biografias em 66 anos, ou seja, entre as datas de sua morte e de sua canonização. Trata-se de praticamente uma publicação por ano, o que nos parece indício significativo de um esforço concentrado da ordem jesuítica em santificar e, portanto, glorificar uma determinada imagem e memória da Companhia através da história de vida do seu fundador. É interessante notar que entre 1610 e 1621, período entre a sua beatificação e a canonização, o empenho parece ter se intensificado com a impressão de 19 obras de caráter biográfico. Sem dúvida, parte do rápido sucesso da campanha pela canonização do religioso se explica pelo fato de Loyola se encaixar em um dos modelos de santidade predominantes no século XVII. Neste caso, trata-se do fundador de uma ordem religiosa ligada ao combate à heresia protestante e ao fortalecimento da Igreja de Roma através da difusão do cristianismo católico por meio de seus esforços de missionação<sup>13</sup>. Contudo, frente a tantos outros “modelos” canonizados neste século, como o do santo missionário e o do

---

<sup>12</sup> Os dados quantitativos que são citados nesta e nas próximas páginas relativos a obras biográficas de alguns jesuítas foram extraídos de Carayon (1864) e de Sommervogel (1890).

<sup>13</sup> Segundo Burke (1987), entre os perfis sociais mais consagrados aos altares entre os séculos XVI e XVIII eram o do fundador de ordem ou congregação religiosa, o do missionário, o do “pastor de almas”, o do dedicado à caridade e o do místico.

santo caridoso, nos parece mais importante atentar para questões conjunturais específicas ligadas ao seu reconhecimento oficial. Nesse sentido, é inegável que a publicação de tal quantidade de material biográfico expressa o alto grau de mobilização em prol da canonização de Inácio de Loyola.

Os casos de Francisco Xavier e Francisco Bórgia são semelhantes ao do fundador da Companhia de Jesus, apesar de não terem sido objeto de tantas biografias em tão pouco tempo. Ao longo de apenas 67 anos, entre 1552 e 1619, anos de morte e beatificação de Xavier respectivamente, vieram a público 16 biografias do religioso. Três anos depois, quando foi canonizado em 1622, as publicações de caráter biográfico já somavam 38 obras impressas, sete delas compartilhadas com Loyola, tornado santo no mesmo ano e na mesma cerimônia. Ainda que 13 delas sejam do ano de 1622 e, portanto, tenham um caráter mais comemorativo do que propriamente de pressão, o quantitativo de publicações anteriores não deixa de ser impressionante, principalmente se considerarmos que no curto período entre a sua beatificação e a sua canonização, ou seja, entre 1620 e 1621, sete biografias foram publicadas. O alto grau de mobilização da Companhia em promover a santidade do padre Xavier, expressa no elevado número de publicações biográficas, também se relaciona ao interesse da ordem em fixar e divulgar uma memória institucional ligada à figura do missionário ideal, pleno nas virtudes heroicas cristãs e totalmente entregue à tarefa da evangelização de hereges, pagãos e infiéis, missão maior que a própria vida. Tal modelo missionário foi abraçado pela igreja contrarreformista e passou a integrar o paradigma da santidade canonizada vigente<sup>14</sup>. Xavier tornou-se, assim, ainda em princípios

---

<sup>14</sup> Partindo do conceito de “Contrarreforma” como aquele que indica um conjunto de ações, institucionais e informais, de combate às reformas protestantes, de reorganização da estrutura eclesiástica e de reforço da autoridade religiosa da Igreja de Roma, nos séculos XVI e XVII, entendemos o destaque dado pela Santa Sé, através da canonização, a figuras que fortaleciam sua autoridade e sua interpretação do cristianismo, como Loyola e Xavier. No entanto, é importante apontar que a missão jesuítica, para além do

do século XVII, uma forte referência do modelo de missionário ideal, dentro e fora da Companhia de Jesus.

O caso de Francisco Bórgia também se adéqua em parte ao paradigma seiscentista de santidade, uma vez que tinha origem nobre e ibérica. Membro de uma importante família aristocrática espanhola, bisneto do papa Alexandre VI, exerceu ainda jovem o cargo de vice-rei da Catalunha e herdou o título de Duque de Gandía. Ingressou na Companhia quando enviuvou, aceitou o posto de cardeal e tornou-se padre geral da ordem em 1565. Apesar de ter morrido em 1572, a sua primeira biografia só veio a público vinte anos depois, e até 1624, ano de sua beatificação, foram impressas mais 15 obras sobre a sua vida. Apesar da paralisação de seu processo entre 1625 e 1647, provavelmente por conta da resistência do papa Urbano VIII à influência castelhana sobre a Santa Sé, Francisco Bórgia foi feito santo em 1671, menos de cem anos após a sua morte (DITCHFIELD, 1992:409-410). Trinta e quatro textos biográficos tinham sido publicados até então.

O contraponto desses casos bem sucedidos pode ser útil na demonstração de nosso argumento. Os jesuítas Inácio de Azevedo e Pedro Claver, mortos respectivamente em 1570 e 1654, tiveram suas causas de canonização introduzidas na Sacra Congregação dos Ritos no século XVII. O caso do martírio do padre Azevedo e seus 39 companheiros, mortos por calvinistas franceses quando estavam a caminho do Brasil, sensibilizou a assistência jesuítica portuguesa e foi comentado em diversos textos de religiosos desde 1572, sendo talvez o mais famoso deles a *“Gloriosa coroa de esforçados religiosos da Companhia de Jesu mortos polla fe catholica nas conquistas dos reynos da coroa de Portugal”*, do padre Bartolomeu Guerreiro, publicado em Lisboa, em 1642 (MAURÍCIO, 1978:102-104). A causa do processo de canonização foi introduzida em 1623 e a partir de 1628 foram sendo realizados processos informativos ordinários nas cidades do Porto, Coimbra, Braga, Évora e na

---

combate às heresias, buscava, através da conversão, formar no individuo um caráter cristão para sua inserção na sociedade. (O'MALLEY,1991:180-183).

Bahia (MAURÍCIO, 1978:126-128)<sup>15</sup>. A mobilização das províncias jesuíticas portuguesa e brasileira, contudo, não se refletiu em numerosas edições biográficas ou edificantes sobre o padre Azevedo e seus companheiros. A publicação de apenas onze obras de caráter biográfico entre 1570 e 1854, quando os religiosos foram finalmente beatificados, constitui um indício significativo do pouco impacto no Vaticano das mobilizações favoráveis. A demora de 284 anos sugere, no mínimo, que o reconhecimento oficial de algum grau de santidade de Azevedo e seus companheiros não estava na pauta da Santa Sé.

O processo de beatificação do padre Pedro Claver foi registrado em Roma em 1676, o que significa que a mobilização dos grupos de apoio começara bem antes, pouco depois de sua morte em 1654, a fim de reunir testemunhos sobre sua fama de santidade. Em 1690, os grupos locais continuavam a reunir o material jurídico necessário para dar andamento ao processo, mas a beatificação só ocorreu 161 anos depois (GÓMEZ, 2007). Entre 1654 e 1851, ano em que o jesuíta foi reconhecido como beato, apenas nove biografias suas foram impressas. A análise das causas da lentidão e do insucesso prolongado das candidaturas do padre Azevedo e seus companheiros e de Pedro Claver escapam ao objetivo deste artigo, mas sem dúvida o baixo número de publicações de caráter biográfico pode ser apontado como indício da pouca força e do pouco interesse que estas causas suscitaram na Santa Sé durante os séculos XVII e XVIII.

Voltemos ao padre José de Anchieta.

Pouco tempo após a sua morte, na capitania do Espírito Santo em 1597, a província brasileira da Companhia de Jesus deu início a uma campanha de divulgação da imagem de Anchieta como varão virtuoso e santo. A primeira iniciativa partiu do então padre provincial da Companhia no Brasil, Pedro Rodrigues, que ordenou ao companheiro Quirício Caxa, mestre em Teologia Moral e ex-vice-reitor do colégio da Companhia na Bahia, que escrevesse

---

<sup>15</sup> Ver ARCHIVUM ROMANUM SOCIETATIS IESU (Itália). *Postulazione Azevedo*, n.31.

um relato sobre a vida e a morte do padre Anchieta. A *Breve Relação da Vida e Morte do P. José de Anchieta* estava pronta em 1598 e parece ter sido rapidamente divulgada em formato manuscrito entre os membros da Companhia, como conta o padre Fernão Cardim em carta ao padre Geral, Claudio Aquaviva:

No ano de mil quinhentos e noventa e oito, fui eleito na Congregação Provincial para ir tratar com V.P. cousas de importância, para bem desta província do Brasil, e entre outros papéis levei um da vida do padre José de Anchieta, cuja memória *in benedictione est*, escrita pelo padre Quirício Caxa conforme as informações muito certas, que o padre Pero Roiz sendo Provincial, lhe deu por escrito, de padres nossos que com o padre José trataram, em diversas casas desta costa. Foi lida nos Colégios de Portugal, em Roma e outras partes com admiração dos nossos, e causou novos desejos de perfeição, ouvirem tão raros exemplos de virtude<sup>16</sup> (ROIZ, 1606: 9-10).

O texto de Caxa visava informar não apenas sobre a vida e obra do padre Anchieta como também sobre a missão na província do Brasil e segue a orientação comum dos textos de divulgação das ordens religiosas à época: o objetivo da exemplaridade e a ênfase nas virtudes cristãs (SANTOS, 2001).

A segunda biografia de Anchieta, de 1606, obra encomendada pelo próprio Fernão Cardim, padre provincial do Brasil naquele momento, não por acaso é de autoria do padre Pedro Rodrigues, e dá continuidade ao esforço da província brasileira em divulgar não apenas a figura de Anchieta como as realizações e virtudes de seus membros em geral. Ao enfatizar a função exemplar da vida e das virtudes de Anchieta, o texto de Rodrigues deixa claro que se trata da divulgação da vida de um “santo”.

De maneira muito mais detalhada do que fizera seu antecessor, o jesuíta narra casos que exemplificam o espírito de profecia, os milagres e a fama de santidade do padre José, e também destaca a participação direta e o papel central de Anchieta nas

---

<sup>16</sup> O padre Pedro Rodrigues, em algumas cartas e textos dos séculos XVI e XVII, também é chamado de Pero Roiz.

questões políticas da América Portuguesa de seu tempo, como a invasão francesa, os ataques tamoios, as alianças entre portugueses e indígenas e a ocupação do território pelos lusos.

A biografia de Pedro Rodrigues foi, sem dúvida, muito bem sucedida no propósito de propagar tanto o conhecimento da vida e da obra de Anchieta quanto em divulgar sua fama de santidade. Circulando em cópias manuscritas através de uma rede de residências e colégios jesuítos em toda a Europa, a obra do padre serviu de base principal para traduções e novas biografias publicadas nos anos seguintes em diferentes línguas (BARBOSA, 2006)<sup>17</sup>. Desde a morte do padre José até o final do século XVII, foram escritos 24 textos de caráter biográfico, incluindo o de Caxa e o de Rodrigues, e publicados 21 deles<sup>18</sup>. Destes, dez se tratam de traduções da obra do segundo biógrafo, que se tornou mais conhecida por conta da versão em latim preparada pelo jesuíta italiano Sebastião Beretário, então membro da província castelhana. Feita por ordem de seus superiores, como o próprio padre Beretário afirma no fim de seu texto, a tradução provavelmente já estava pronta em 1615, uma vez que a autorização para impressão dada

---

<sup>17</sup> Ver também Leite (1938-1950). Até agora pudemos verificar a presença de muitas hagiografias e vidas devotas nas livrarias de alguns colégios e casas da Companhia de Jesus em Portugal, o que sugere ser um tipo de leitura bastante comum entre os membros da ordem. Nas listas dos colégios de Coimbra, Vila Nova de Portimão e Elvas encontram-se registradas quatro biografias de José de Anchieta, sendo uma de autoria do padre Sebastião Beretário e outra do padre Simão de Vasconcelos, ambas em Coimbra. ARQUIVO NACIONAL DA TORRE DO TOMBO (Portugal), **Fundo MNEJ**, maço 62, caixa 50, n.1.

<sup>18</sup> Temos conhecimento até agora de vinte e uma biografias impressas no século XVII na Europa, a saber: BERETÁRIO, 1617a,1617b,1620,1621a, 1621b; PATERNINA,1618 e 1622; OUTREMANN, 1619; Autor desconhecido, 1624a, 1624b; Autor desconhecido, 1624 e 1625; SGAMBATA,1631; FLORI, 1639; ASTRIA, 1643, 1651, 1658 e 1670; MONTEYRO, 1660; VASCONCELOS, 1672; SANMARTIN, 1677. Ver Leite (1938-1950); Sommervogel (1890); Carayon (1864). Com exceção da edição em latim de 1621 e dos textos de 1622, 1631, 1660 e 1677, todas as outras obras, incluindo as manuscritas, já foram localizadas.

pelo padre Geral Muzio Vitelleschi data de fevereiro de 1616<sup>19</sup>. Apesar de apresentar cinco subdivisões internas, uma a mais que o texto de Rodrigues, a versão latina de Beretário reproduz essencialmente o conteúdo da obra do ex-provincial do Brasil. Lá estão os muitos elogios e exemplos das admiráveis virtudes heroicas cristãs de Anchieta, a narrativa de sua inspiradora atividade missionária entre índios e portugueses, e os casos sem fim que demonstram suas profecias e milagres, sinais de sua santidade. Se o intuito da província brasileira era difundir a imagem de José de Anchieta na Europa, como parece ter sido, a versão latina do texto do padre Rodrigues foi a solução mais eficaz. Sendo o latim ainda a língua oficial do mundo letrado seiscentista, as traduções em línguas locais se multiplicaram nos anos seguintes<sup>20</sup>. Não só foram impressas duas edições da tradução de Beretário em 1617, uma em Lyon e outra em Colônia, como se seguiram a versão em espanhol do também jesuíta Estevão de Paternina, publicada em 1618 e 1622, a tradução em francês por outro companheiro da ordem, Pierre d'Outreman, em 1619, uma em alemão, publicada em Ingolstatt em 1620, e duas edições em italiano, uma traduzida por um jesuíta não identificado e impressa em Turim em 1621, e outra em Messina, em 1639, cuja tradução foi feita pelo jesuíta Luigi Flori. Apesar de impressa muitos anos depois, em 1672, a biografia sobre Anchieta do padre português Simão de Vasconcelos também se baseou na obra do padre Rodrigues.

Assim sendo, nos parece que o texto do padre Pedro Rodrigues, em sua versão latina elaborada pelo padre Beretário,

---

<sup>19</sup> Meum certe consilium in hac qualicumque scriptione non fuit lucem, aut fumum dare; neq; virum summis dignum laudibus exornare, sed eorum imperio parere, qui pro suo iure mihi id oneris imposuerunt...; “Sem dúvida, minha opinião não veio à luz em qualquer parte deste escrito, nem deu sinal, e não enfeitou o digno varão com os mais altos elogios, mas submeteu-se à autoridade deles, que impuseram sobre mim este fardo em nome de seu direito...”. (BERETÁRIO, 1617:276. Tradução nossa)

<sup>20</sup> Nossa breve análise da importância da versão latina do padre Sebastião Beretário deve muito ao artigo de Marín e Martín (2000).

rapidamente se tornou a biografia de Anchieta de referência em inícios do século XVII, promovida e divulgada pela Companhia de Jesus na Europa. Ainda que não pareçam ser versões desta biografia, as quatro pequenas publicações impressas entre 1624 e 1625, respectivamente em Nápoles, Bolonha, Paris e Bordeaux, também vieram à luz por interferência da Companhia e, é claro, trazem o mesmo discurso de defesa do status de “santo” do padre Anchieta e da validade de seus milagres<sup>21</sup>.

Contemporaneamente a esse grande número de publicações sobre o padre José na Europa, a província brasileira da Companhia dava início aos trâmites formais para iniciar o processo jurídico em prol da sua canonização. Em 1617, realizou-se a Congregação Provincial dos Jesuítas do Brasil, no colégio da Bahia, onde se formularam alguns postulados a serem enviados ao padre Geral da Ordem, em Roma. Entre eles estava o pedido da província do Brasil para que se promovesse junto à Santa Sé a introdução da causa de beatificação do padre Anchieta<sup>22</sup>. A resposta positiva da Cúria romana jesuítica não tardou, e a ordem para iniciar a preparação da causa com a realização de processos informativos foi cumprida rapidamente pelos padres do Brasil<sup>23</sup>.

De fato, muito antes dessa mobilização oficial, alguns padres da província já buscavam recolher testemunhos da fama de santidade do padre José. Entre 1602 e 1603 realizou-se um processo ordinário informativo na capitania do Rio de Janeiro, o que sugere

---

<sup>21</sup> No frontispício do livreto de 1624, impresso em Nápoles, vem a indicação de quem encomendou a impressão: “Stampato ad istanzia del Prefetto, e Fratelli della Congregatione di Chierici dell’ Assunta nel Colleggio della Compagnia di Giesù in Napoli”. BIBLIOTECA CASANATENSE (Itália). VOL.MISC. 539/5. As três publicações seguintes são reimpressões do mesmo texto.

<sup>22</sup> “Proposita à congregatione Brasiliae provinciae ad R.P. Generalem, Anno MDCXVII”. ARCHIVUM ROMANUM SOCIETATIS IESU, Congregationes Provinciales, 55, f.255-256.

<sup>23</sup> “Responso R P N G. Mutii Vitelleschii ad proposita Congregationes Brasiliae prod 15 Maii 1618”, ARCHIVUM ROMANUM SOCIETATIS IESU, Congregationes Provinciales, 55, f.257-257v.

que a intenção canonizadora de alguns dos ex-companheiros de Anchieta, como Pedro Rodrigues e Fernão Cardim, já se manifestava pouco depois da sua morte<sup>24</sup>. A elaboração das duas primeiras biografias em 1598 e em 1606 reforça a hipótese de que muito rapidamente formou-se na província um grupo bastante empenhado em fazer de Anchieta o primeiro santo jesuíta do Brasil.

É muito provável que o grande responsável pela iniciativa e divulgação da biografia sobre Anchieta do padre Rodrigues, o padre Fernão Cardim, tenha estado presente na Congregação de 1617, na condição de ex-provincial, e tenha sido um dos defensores da inclusão do postulado sobre a beatificação de Anchieta. Não por acaso, o padre Cardim foi testemunha de primeira hora quando teve início o processo informativo da Bahia, realizado em 1619.

A partir deste ponto, as etapas sucederam-se rapidamente. Entre 1619 e 1622, foram realizados processos ordinários informativos na Bahia, em Olinda, no Rio de Janeiro e em São Paulo a fim de reunir testemunhos e provas juridicamente convincentes sobre a vida, morte, milagres e fama de santidade do padre José. O material chegou à Sagrada Congregação dos Ritos, entre 1623 e 1624, e neste mesmo ano o pontífice autorizou a introdução da causa pela canonização de Anchieta<sup>25</sup>. O passo seguinte do processo,

---

<sup>24</sup> Consultamos o processo informativo do Rio de Janeiro de 1602 na biblioteca do Pateo do Collegio, em São Paulo. É uma fotocópia incompleta. Apesar de não haver registro de tal processo no arquivo da Congregação dos Ritos, no Vaticano, o que sugere que talvez tal escrito não tenha chegado a Roma, o padre Fernão Cardim o menciona explicitamente em sua carta ao padre Aquaviva em 1606: "... vendo eu isto, fiz menção por carta ao mesmo padre [Pedro Rodrigues] que tornando sua Reverencia a visitar a Província visse se podiam aquelas coisas do padre José confirmar mais e autorizar com testemunhos autenticos (...), pareceo bem ao padre o conselho, e quando tornei da Europa, achei em sua mão cinco feitos de testemunhos autênticos tirados juridicamente pelo prelado administrador do Rio de Janeiro...". (ROIZ, 1955:9-10)

<sup>25</sup> No índice de registros de decretos sobre Servos de Deus da antiga Congregação dos Ritos, presente no Arquivo da Congregação das causas dos

a chamada “fase apostólica”, ocorreu simultaneamente no Brasil e em Portugal entre 1626 e 1629. Mais rigorosos, por seguirem um protocolo determinado pelos tribunais da Santa Sé, os processos apostólicos foram realizados em Lisboa, Évora, São Paulo, Rio de Janeiro e Olinda. As cópias destes chegaram a Roma, mas o rápido e aparentemente bem-sucedido andamento do processo foi bloqueado em 1634. A causa foi paralisada por conta do breve papal “Caelestis Hierusalem”, que estabelecia, entre outras coisas, não se poder proceder à beatificação de um servo de Deus senão após cinquenta anos de sua morte (STANO, 1979).

A publicação na Europa de treze vidas devotas de José de Anchieta entre 1617 e 1634, no mesmo período em que se desenrolou a primeira fase do seu processo de canonização, é um indício claro de que os jesuítas buscavam promover mais um companheiro ao panteão dos santos católicos. Para além das motivações específicas que impulsionavam os padres da Companhia no Brasil a obterem o reconhecimento da santidade de Anchieta, parece evidente que a evolução veloz dos processos eclesiásticos e as numerosas publicações expressam tanto a força da causa ou de interesses a ela associados, quanto a intensa mobilização de grupos de apoio e pressão na província brasileira e na Europa.

A causa foi retomada oficialmente em 1652, ano em que já havia 16 textos diferentes impressos sobre a vida e milagres de Anchieta. Apesar de boa parte das etapas exigidas pela burocracia canonizadora romana já terem sido cumpridas, o sistema jurídico havia se complexificado e impunha mais uma barreira: a comprovação da inexistência de culto público ao candidato. Entre 1656 e 1667, jesuítas e autoridades civis no Brasil, em Portugal e na Cúria romana da Ordem se mobilizaram para superar mais

---

santos, em Roma, aparece, em janeiro de 1623 uma referência à chegada do processo informativo feito em Pernambuco; e em janeiro de 1624, é registrada a designação do cardeal Peretti para cuidar da causa de Anchieta. ARCHIVIO DELLA CONGREGAZIONE DELLE CAUSE DEI SANTI. *Index, Reg. Decr.S.D.1592-1654, f.213; f.223-224.*

este obstáculo<sup>26</sup>. No entanto, em 1668 a causa foi suspensa a pedido do postulador geral da Companhia de Jesus em Roma, só sendo retomada no início do século seguinte. Sabemos que, entre reaberturas e novas suspensões, o processo se arrastou ainda por muitos anos e só resultou na beatificação do jesuíta já no final do século XX (MOUTINHO, 1980:95-98).

No século XVII, quando teve início esse longuíssimo percurso até os altares, dezoito obras de caráter hagiográfico sobre Anchieta foram publicadas na Europa, mais especificamente entre 1617, ano da introdução da causa, e 1668, quando a mesma foi suspensa. Curiosamente, a maioria se concentrou na primeira fase do processo no século XVII, isto é, das dezoito publicações, treze ocorreram no curto período entre 1617 e 1634, quase uma por ano. Entre 1634 e 1668, um período de 34 anos, apenas cinco foram publicadas. Considerando o quantitativo de biografias devotas como instrumento de análise válido, podemos dizer que a concentração de “vidas” publicadas na primeira fase da causa é um indício importante de uma mobilização bastante considerável em torno de um processo de canonização que parecia, para os que o apoiavam e divulgavam, se encaminhar favoravelmente. Se as motivações da província jesuítica brasileira para divulgar a santidade de um membro seu perpassam pela divulgação de um projeto missionário próprio e de uma identidade religiosa específica, as questões que explicam a divulgação da figura de um suposto santo jesuíta do Brasil por companheiros da ordem, tradutores, impressores e outros eventuais colaboradores na Europa ainda devem ser exploradas (SANTOS, 2008).

A diminuição significativa do número de publicações a partir de 1634 constitui um dado interessante, pois sugere o enfraquecimento de uma campanha mais ampla pela canonização do padre. Não só pelo quantitativo, mas, geograficamente, os

---

<sup>26</sup> Como demonstram as muitas cartas manuscritas reunidas em um fundo do Arquivo da Postulação Geral da Companhia de Jesus. ARCHIVIO DELLA POSTULAZIONE GENERALE DELLA COMPAGNIA DI GESÙ. *Anchieta*, 1032/42.

impressos se restringiram à península itálica, com exceção de um<sup>27</sup>. A morosidade do processo canônico nessa segunda fase foi, sem dúvida, fruto da burocratização crescente da legislação sobre os santos, mas reforça o indício apontado pelo baixo volume de vidas devotas sobre Anchieta: a causa perdera força. As cartas trocadas entre jesuítas e autoridades civis do Brasil e os jesuítas da Cúria Romana e alguns membros da Congregação dos Ritos durante os anos 1650 e 1660 deixam claro que a campanha de canonização continuava firme por parte da província brasileira. No entanto, ser jesuíta da dita província parecia, nesse período, uma desvantagem em Roma. A guerra de restauração travada entre Portugal e Espanha desde 1640, o não reconhecimento da monarquia dos Bragança pela Santa Sé, os choques constantes entre a província jesuítica do Brasil e o governo geral da Ordem durante a década de 1660 são apenas algumas das questões que devem ser consideradas na análise da lentidão e surpreendente suspensão de uma causa que inicialmente caminhara a passos largos, como a de Anchieta.

Os casos dos jesuítas Inácio de Loyola, Francisco Xavier e Francisco Bórgia, bem como os de seus companheiros Inácio de Azevedo e Pedro Claver, nos mostram que o quantitativo de publicações de caráter hagiográfico constitui um elemento de análise importante ao considerarmos o sucesso ou o fracasso de uma candidatura à canonização no século XVII. Porém, o caso de Anchieta deixa claro que, apesar de importante, tal indício não é suficiente. Ainda que sua causa tenha contado com a atuação de grupos de apoio e pressão e com uma divulgação considerável de sua fama de santidade, através das vidas devotas publicadas ao longo do século XVII, isto não foi suficiente para garantir nem mesmo a sua beatificação.

---

<sup>27</sup> Referimos-nos ao *Compendio Panegyrico do P.J. Anchieta*, do padre Manoel Monteyro, publicado em Lisboa em 1660.

## Referências Bibliográficas

### 1 – Fontes documentais

Archivio della Postulazione Generale della Compagnia di Gesù,  
*Anchieta*, 1032/42.

Archivio della Congregazione delle cause dei santi, *Index, Reg.  
Decr. S. D. 1592-1654*

Archivum Romanum Societatis Iesu, *Postulazione Azevedo*, n. 31.

Arquivo Nacional da Torre do Tombo, *Fundo MNEJ*, maço 62,  
caixa 50, no. 1.

“Proposita à congregatione Brasiliae provinciae ad R.P. Generalem,  
Anno MDCXVII”, Archivum Romanum Societatis Iesu,  
*Congregationes Provinciales*, 55, f. 255-256.

“Responsa R P N G. Mutii Vitelleschii ad proposita Congregationes  
Brasiliae prod 15 Maii 1618”, Archivum Romanum Societatis  
Iesu, *Congregationes Provinciales*, 55, f. 257-257v.

### 2 – Biografias de José de Anchieta

ASTRIA, Giovanni Battista. *Vita del P. Giosefo Anchieta Della  
Compagnia di Giesù*. Bologna: Herede del Benacci, 1643; 1651;  
1658; 1670.

BERETARIO, Sebastião. *Josephi Anchietae Societatis Jesu Sacerdotis in  
Brasilia defuncti Vita. Ex iis quae de eo Petrus Roterigus Societatis  
Jesu Praeses Provincialis in Brasilia quatuor libris Lusitanico  
idiomate collegit, aliisque monumentis fide dignis*. Lugduni (Lyon):  
Sumptibus Horatij Cardon, 1617; Coloniae Agrippinae: Apud  
Ioannem Kinchirem sub Monocerate, 1617; [sem local], 1621.

BERETARIO, Sebastiano. *Leben des Ehrwürdigen P. Jos. Anchietae der  
Societat Jesu Priesters*. Ingolstatt, 1620.

*Breve Elogio della vita del P. Gioseffo Anceta della Compagnia di Giesu. Il quale com grido universale di Santità, e di Miracoli morì nel Brasile à 9 di Giugno 1597 dopo haver ivi speso 44 anni in predicar la S.Fede.* Stampato ad istanzia del Prefetto, e Fratelli della Congregatione di Chierici dell' Assunta nel Colleggio della Compagnia di Giesù in Napoli. In Napoli, per Lazzaro Scoriggio, 1624.

CAXA, Quirício. (1598) *Vida e Morte do Padre José de Anchieta.* Rio de Janeiro: Secretaria Geral de Educação e Cultura, 1965.

COUTINHO, Christóvão de Sousa. *Livro da Vida do bem aventurado Padre Joze de Anchieta. Com algumas Orações devotas de outros livros.* Cópia manuscrita do texto de Pedro Rodrigues, 1620.

D'OUTREMANN, Pierre. *La Vie Miraculeuse Du P. Joseph Anchieta de la Compagnie de Jesus: écrite em portugais par le P. Pierre Roderiges puis en latin, augmentée de beaucoup, par le P. Sebastian Beretaire, finalement traduite du latin en françois par un Religieux de la mesme Compagnie.* Douay: De l'imprimerie de Marc Wyon, 1619.

*Eloge du P. Joseph Anchieta de la Compagnie de Jesus.* Paris: Chez Sebastien Cramoisy, 1624; Bordeaux: Pierre de la Court, 1625.

*Elogio del Padre Gioseffo Anceta della Compagnia di Giesù. Il quale com grido universale di Santità, e di Miracoli morì nel Brasile à 9 di Giugno 1597 dopo haver ivi speso 44 anni in predicare la Santa Fede; come si hà da i Processi, che sono nelle Ruote Romane.* In Napoli, Como, Reggio, & in Bologna, presso Theodoro Marcheroni, e Clemente Ferroni, 1624.

FLORI, Luigi. *Vita del p. Gioseffe Ancheta della Compagnia di Giesù. Scritta in lingua latina dal p. Sebastiano Berettari i cinque libri, e tradotta nella spagnola, e diuisa in capi dal p. Stefano Paternina della medesima Compagnia. Et vltimamente in questa nostra volgare italiana ridotta, dal p. Lodouico Flori dell'istessa religione.* Messina: Heredi di Pietro Brea, 1639.

- MONTEYRO, Manoel. *Compendio Panegyrico do P.J. Anchieta*. Lisboa: [s.n.], 1660.
- PATERNINA, Estevão de. *Vida del Padre Joseph De Anchieta De La Compañia De Iesus, Y Provincial Del Brasil*. En Salamanca: En la Empronta de Antonia Ramirez Viuda, 1618; Em Barcelona, Per Estevam Liberos, 1622.
- ROIZ, Pero. (1606) *Vida do Padre José de Anchieta da Companhia de Jesus*. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1955.
- SANMARTIN, Baltasar de Anchieta Cabrera y. *Compendio de la vida de el Apostol de el Brasil, Nuevo Taumaturgo, y grande Obrador de maravillas, V.P. Joseph de Anchieta*. Jerez de la Frontera: [s.n.], 1677.
- SGAMBATA, Scipião. *Elogio del P. Giuseppe Anchieta della Compagnia di Gesù*. Nápoles: Scoriggio 1631.
- VASCONCELOS, Simão de. *Vida do Venerável Padre José de Anchieta da Companhia de Jesus*. Lisboa: João da Costa, 1672.
- Vita del Padre Giosefo Anchieta Religioso della Compagnia Di Gesu, Apostolo del Brasil. Composta in Latino dal Padre Sebastiano Beretario della medesima Compagnia, Et nel volgare Italiano ridotta da un divoto Religioso*. Turim: Per gli HH. di Gio. Dom. Tarino, 1621.

### 3 – Instrumentos bibliográficos

- CARAYON, Auguste. (1864) *Bibliographie historique de la Compagnie de Jésus*. Genebra: Slatkine Reprints, 1970.
- O'NEILL, Charles; DOMÍNGUEZ, Joaquín Ma. *Diccionario Histórico de la Compañía de Jesús Biográfico-Temático*. Roma/Madrid: Universidad Pontificia Comilla, 2001. 4v.
- SOMMERVOGEL, Carlos. *Bibliothèque de la Compagnie de Jésus*. Paris: A. Picard, 1890-1932. 12v.

#### 4 – Obras gerais

- BARBOSA, Maria de Fátima Medeiros. *As letras e a cruz: pedagogia da fé e estética religiosa na experiência missionária de José de Anchieta, S.J. (1534-1597)*. Roma: Editrice Pontificia Università Gregoriana, 2006.
- BURKE, Peter. "How to be a Counter-Reformation Saint?", *The historical anthropology of early modern Italy: essays on perception and communication*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, pp. 48-62.
- DANDELET, Thomas James. *Spanish Rome: 1500-1700*. Virginia: YaleUniversity/R.R. Donnelley & Sons, 2001.
- DELOOZ, Pierre. "Per un studio sociologico della santità", in: GAJANO, Sofia Boesch [org.]. *Agiografia altomedioevale*. Bologna: Il Mulino, 1976, pp. 227-258.
- DITCHFIELD, Simon. "How not to be a Counter-Reformation Saint: the attempted canonization of Pope Gregory X, 1622-1645", *Papers of the British School at Rome*, v. 60, 1992, pp. 379-422.
- GAJANO, Sofia Boesch. *La santità*. Roma-Bari: Editori Laterza, 1999.
- GÓMEZ, Jaime Humberto Borja. "Historiografía y hagiografía: vidas ejemplares y escritura de la Historia en el Nuevo Reino de Granada", *Fronteras de la historia*, v. 12, 2007, pp. 53-78.
- GOTOR, Miguel. *Chiesa e santità nell'Italia moderna*. Roma-Bari: Editori Laterza, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Santi Stravaganti*. Agiografia, ordini religiosi e censura ecclesiastica nella prima età moderna. Roma: Aracne Editrice, 2012.
- LEITE, Antonio Serafim. *História da Companhia de Jesus no Brasil*. Rio de Janeiro/Lisboa: INL/Portugália, 1938-1950. 11v.

- MARÍN, José A. Sanches; MARTÍN, Maria Nieves Muñoz. “La estructura literaria de la biografía de Anchieta escrita por Sebastiano Berettari”, *Actas do Congresso Internacional Anchieta em Coimbra, Colégio das Artes da Universidade*, tomo II. Porto: Fundação Eng. Antônio de Almeida, 2000, pp. 721-737.
- MAURÍCIO, Domingos. “Beatos Inácio de Azevedo e 39 companheiros mártires”, *Didaskalia*, v.8, 1978, pp. 89-156.
- MOUTINHO, Pe. Murillo. *A causa de beatificação do pe. Anchieta*. São Paulo: Edições Loyola, 1980.
- O’MALLEY, John W. “Was Ignatius Loyola a Church Reformer? How to look at Early Modern Catholicism”, *The Catholic Historical Review*, v. 77, n. 2 (abril), 1991, pp. 177-193.
- ROZZO, Ugo [org.]. *Il libro religioso*. Milão: Edizioni Sylvestre Bonnard, 2002.
- SALLMANN, Jean-Michel. “Sainteté et société”, in: GAJANO, Sofia Boesch [dir.]. *Santità, culti, agiografia*. Temi e prospettive. Roma: Viella, 1997, pp. 327-340.
- SANTOS, Zulmira Coelho dos. “Em busca do paraíso perdido: a *Chronica da Companhia de Jesu do Estado do Brasil* de Simão de Vasconcelos, S.J.”, in CARVALHO, José Adriano de Freitas [dir.]. *Quando os frades faziam História*. Porto: Centro universitário de História da espiritualidade, 2001, pp.145-178.
- \_\_\_\_\_. “A literatura ‘hagiográfica’ no Brasil do tempo do Pe. António Vieira: da *Chronica da Companhia de Jesu do Estado do Brasil e do que obrarão seus filhos nesta parte do Novo Mundo* (1663) às biografias devotas de Simão de Vasconcelos”, *Românica*, v. 17. Lisboa: Edições Cosmos, 2008, pp. 151-166.
- STANO, Fr. Caietanus (Fidei Promotor Generalis), “Disquisitio Pomotoris Generalis Fidei de Causa Ven. Servorum Dei Iosephi Anchieta”, *Brasilien. seu S.Salvatoris. Guatimalen. Quebecen. Marianopolitan. seu Albanen. Super Dubio An ad beatificationem Ven. Servorum Dei Iosephi Anchieta, Mariae ab Incarnatione*,

*Petri a S.Ioseph de Betancur, Francisci de Montmorency-Laval et Catharinae Tekakwitha, qui actuositate et sanctitate ad commune Ecclesiae Brasiliensis, Guatimalensis, et Americae Septentrionalis bonum contulerunt, procedi possit attenta et probata solida fama miraculorum. v. 2, 1979, pp. 1-20.*

VAN DAMME, Stéphane. "Education, Sociability and Written Culture: the case of the Society of Jesus in France", *Les Dossiers du Grihl*. Disponível em <http://dossiersgrihl.revues.org/752>. Acesso em 03 jun. 2013, 16:30.

# “LEMBRA AQUELE DIA QUE A MILÍCIA PASSOU POR AQUI?”: TRAFICANTES, MILICIANOS E SUAS REPRESENTAÇÕES CONTRASTIVAS NA VIOLÊNCIA URBANA CARIOCA

*Wellington da Silva Conceição\**

**Resumo:** Este texto traz uma análise sobre representações contrastivas presentes na violência urbana carioca em torno dos grupos conhecidos como “tráfico” e “milícia”, tendo como corpus as memórias e reflexões de moradores da Cidade Alta (Rio de Janeiro) ativadas em torno de um episódio singular: a “tomada” deste espaço popular por um grupo armado conhecido como “milícia” e a “retomada” em menos de dois dias pelos traficantes que já atuavam no local.

**Palavras-chave:** Traficantes; milícia; representações.

**Do you remember the day that the militia stopped by?: Smugglers, militiamen and their contrastive representations in urban violence in Rio de Janeiro**

**Abstract:** This text provides an analysis of opposites representations present in urban violence in Rio de Janeiro between the “drug dealers” and “militia”, having the corpus memories and reflections of residents of the Cidade Alta (Rio de Janeiro) activated in a singular episode: the takeover of this popular space by an armed group known as “militia” and the “reconquest” in less than two days by the drug dealers who dominated the site.

**Keywords:** Drug dealers; militia; representations.

---

\* Bacharel em Filosofia e Ciências Sociais; Mestre em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas (FEBF-UERJ); Doutorando em Ciências Sociais (PPCIS-UERJ). Pesquisador Associado do Laboratório de Etnografia Metropolitana/ LeMetro (IFCS-UFRJ).

Recebido em: 30/08/2013 – Aceito em: 08/05/2014.

**"Recuerde-te el día que la milícia estuvo acá?": Contrabandistas, milicianos y sus representaciones contrastantes violencia urbana en Río de Janeiro**

**Resumen:** Este texto propone un análisis de las representaciones contrastantes en la violencia urbana en Río de Janeiro en torno a los grupos conocidos como "tráfico" y "milicia" tomando como corpus de análisis los recuerdos y las reflexiones de los residentes de la Ciudad Alta (Río de Janeiro) acerca de un episodio singular: la "tomada" de este espacio popular por un grupo armado conocido como "milicia" y su "nueva tomada" en menos de dos días por los traficantes que ya estaban trabajando en el lugar.

**Palabras clave:** Traficantes, milicia, Representaciones.

## Introdução

Quando analisamos a *violência urbana* (MACHADO DA SILVA, 2004) presente nas periferias da cidade do Rio de Janeiro, destacam-se dois distintos atores sociais, reconhecidos normalmente (pelo Estado e por boa parte da população) como criminosos: trata-se de grupos armados comumente chamados de **tráfico** e **milícia**<sup>1</sup>. São grupos que marcam a organização social e política nesta cidade por sua presença armada ostensiva em favelas e outras formas de habitação popular no Rio de Janeiro, gerando efeitos significativos para a sociabilidade local e a relação dos seus moradores com as demais formas de habitar a cidade. Mas

---

<sup>1</sup> Sobre as categorias em destaque: ambas são categorias nativas, de uso na cidade do Rio de Janeiro. *Tráfico* serve para designar os grupos que têm como principal atividade a comercialização de drogas consideradas ilícitas pela lei brasileira, como maconha, crack e cocaína. Os agentes desse comércio são conhecidos como *traficantes*. *Milícia* identifica os grupos que na maioria das vezes se apresentam como agentes de segurança comunitária, formados principalmente por ex-militares. Geralmente mantêm sua atividade cobrando uma taxa aos moradores e comerciantes e não comercializam drogas. Seus agentes são conhecidos como *milicianos* ou *milicos*. Optei por utilizar as categorias nativas na hora de nomear/apresentar tais grupos no decorrer do texto. Outras especificações sobre esses grupos apresentarei no decorrer do texto.

quando se confrontam os discursos sobre esses grupos, geralmente se destacam as suas diferenças, e não as semelhanças. A milícia, por exemplo, afirma sua legitimidade enquanto radicalmente diferente do tráfico. Tais instituições se apresentam no imaginário da violência urbana carioca a partir de representações que, a princípio, parecem opostas e não conciliáveis.

O objetivo deste artigo é trabalhar com essas representações contrastivas, que se manifestaram de forma privilegiada a partir de um evento particular, que foi a “tomada” (em 2 de fevereiro de 2007) da Cidade Alta (um sub-bairro de Cordovil – Rio de Janeiro) pelos *milicianos* e a “retomada”<sup>2</sup> em menos de dois dias depois pelos *traficantes* que já atuavam no local. Esse “pouco mais de um dia” provocou em boa parte dos moradores um conflito interno, motivado pela incerteza do que poderia acontecer com um novo “comando”<sup>3</sup> local. Ao externalizarem esse conflito nos seus discursos e narrativas, acabaram por relatar, por meio da comparação entre esses dois grupos, suas representações sobre os mesmos de forma bastante sistemática.

---

<sup>2</sup> Os termos *tomada* e *retomada*, usados constantemente pelos entrevistados, foram interpretados por esse pesquisador como categorias nativas, que fazem muito sentido quando lidas à partir do imaginário da violência urbana carioca, marcado pela “metáfora da guerra” (LEITE, 2000).

<sup>3</sup> Categorias como “comando”, “domínio” foram bastante utilizadas pela imprensa (e seu uso se estendeu ao imaginário da violência no Rio de Janeiro) para indicar que nas favelas os grupos de traficantes de drogas teriam assumido um papel de governo das atividades locais, tomando o lugar que seria por direito do Estado (que tem o uso legítimo da força). Para definir essa forma de poder, criou-se outra categoria, também bastante utilizada: “poder paralelo”. No entanto, percebe-se a falácia dessas terminologias ao se constatar que, primeiramente, o estado nunca esteve ausente das favelas - mesmo que tenha marcado sua presença nesses espaços por oferecer políticas públicas de forma deficitária -, e depois, essas fronteiras entre legal e ilegal são bem mais complexas do que se apresentam à percepção geral (TELLES, 2010), exigindo uma análise mais pormenorizada das relações entre o Estado, a população e esses grupos marginais.

A principal técnica utilizada para a coleta dos dados que serão analisados foi a realização de entrevistas aprofundadas com cinco pessoas, escolhidas por terem acompanhado o episódio de forma privilegiada, o que permitiu aguçar suas percepções e descrever melhor as representações em questão.

## **1 – A Cidade Alta e sua sociabilidade violenta**

A Cidade Alta<sup>4</sup> é um sub-bairro do bairro de Cordovil, localizado na Zona Norte do Rio de Janeiro, próximo à fronteira da cidade com a região conhecida como Baixada Fluminense. Sua população é de aproximadamente 40 mil moradores e sua origem remete ao ano de 1969, com a construção do seu primeiro e principal conjunto habitacional: o conjunto Cidade Alta. Logo em seguida, foram construídos, no mesmo local, outros dois conjuntos habitacionais e três favelas. O conjunto habitacional Cidade Alta foi o resultado das políticas públicas de remoção de favelas implementadas nas décadas de 1960 e 1970 na cidade do Rio de Janeiro. Tais políticas tinham por objetivo a extinção da favela enquanto espaço habitacional e ambiente de mobilização social e teve como consequência a transferência de um número significativo de moradores de favelas da zona sul da cidade para conjuntos habitacionais construídos em regiões periféricas, tais como a Cidade Alta. O conjunto foi inaugurado em março de 1969, sendo seus primeiros habitantes, em sua grande maioria, ex-moradores removidos da extinta Favela da Praia do Pinto, no bairro do Leblon, erradicada após sucessivos incêndios.

A presença de grupos armados e do comércio de drogas, segundo os moradores mais antigos, os acompanha desde a favela da Praia do Pinto, e estão presentes na Cidade Alta desde a sua fundação. Porém, na década de 90, percebe-se um fenômeno social

---

<sup>4</sup> Utilizarei o nome Cidade Alta para me referir ao sub-bairro, e conjunto habitacional Cidade Alta para me referir ao primeiro conjunto inaugurado neste local.

de grande força no contexto desse território: um crescimento do poder de intervenção desses grupos armados sobre esse espaço, seu cotidiano e seus moradores. O mesmo fenômeno ocorria, a partir da década de 90, em diversas favelas cariocas. É essa nova configuração do tráfico de drogas, segundo Leite,

levou ao “desencapsulamento” do crime violento, que antes se situava em áreas menos acessíveis das favelas e era desinteressado da vida local, e passou a envolver o controle militar aberto e sem disfarce do território e a submissão das organizações de base a suas ordens e seus desígnios, esvaziando-as de base social e legitimidade. (LEITE, 2008: 119)

Essa nova conjuntura levou os moradores das favelas cariocas a adotarem uma nova forma de conduta baseada em uma *sociabilidade violenta*. Esse conceito é utilizado por Machado da Silva (2004) para designar um conjunto de representações e práticas que se expressa em uma ordem social, marcada por condutas de submissão das pessoas diante do uso da força por parte dos agentes da criminalidade violenta. Por mais que esteja presente em toda a cidade, afetada pela *violência urbana*, é nas favelas que ela apresenta sua expressão mais forte. Os moradores das favelas com a presença ostensiva de grupos armados assumem, na maioria das vezes, uma condição submissa diante dos seus agentes para garantir uma convivência sem problemas ou demais consequências. Descrevendo esse processo, o autor apresenta o seguinte cenário:

O que permite coordenação entre as condutas, formando um complexo orgânico de relações sociais (e uma visão de mundo que é compartilhada, porém sem envolver intersubjetividade), é justamente o reconhecimento da resistência material representada pela força de que podem dispor os demais agentes, produzido pela reiteração de demonstrações factuais, e não por acordo, negociação, contrato ou outra referência comum compartilhada. Todos obedecem apenas porque e enquanto sabem, pela demonstração

do fato em momentos anteriores, que são mais fracos, com a insubmissão implicando necessariamente retaliação física quase sempre letal (MACHADO DA SILVA, 2008: 42).

Na Cidade Alta, a atuação do tráfico de drogas chamava a atenção para a presença de um antigo "chefe" (como são chamadas as lideranças locais desses grupos armados), chamado por todos de Mineiro<sup>5</sup>, que por mais de 20 anos manteve-se a frente das atividades coordenadas pelo Comando Vermelho nesta localidade. Tanto pelo poder bélico como por sua personalidade<sup>6</sup>, conseguiu ser reconhecido como uma verdadeira autoridade local pelos moradores da Cidade Alta. Um rito que demonstrava o reconhecimento dessa autoridade se dava quando uma nova diretoria da Associação de Moradores, eleita pela população local, precisava dirigir-se ao chefe do tráfico (no caso, o Mineiro) para receber as chaves da sede da Associação, assim como deveriam entregá-las ao término do mandato. Tal rito de passagem deixava claro que a representatividade dos moradores pela associação atuaria dentro de uma série de proibições e permissões definidas pelo líder local do tráfico<sup>7</sup>.

Toda a sociabilidade na Cidade Alta era, naquele momento<sup>8</sup>, marcada pelo tráfico e suas "regras" e "autoridades". Mas apesar dos desconfortos causados por essa forma de sociabilidade, é preciso ressaltar que os moradores já dominavam essas regras demarcadas pela sociabilidade violenta, e como há muito tempo

---

<sup>5</sup> Tratava-se do traficante Gilberto Martins da Silva, reconhecido como uma das mais antigas lideranças do Comando Vermelho. Foi morto pela polícia, aos 46 anos de idade, em 05 de outubro de 2008.

<sup>6</sup> Mineiro, assim como outros líderes do tráfico carioca, foram reconhecidos por um certo carisma junto à população na condução de suas atividades.

<sup>7</sup> Sobre a inibição do papel das associações de moradores diante da atuação do tráfico, ver cf. ROCHA & SILVA, 2008.

<sup>8</sup> Refiro-me a fevereiro de 2007, período em que a milícia tentou "tomar" a Cidade Alta.

não presenciavam uma troca de “chefe”, incorporaram tais regras em seus cotidianos. Uma troca de “chefe” ou de “comando” poderia trazer grandes mudanças, positivas ou não, mas que certamente provocariam uma alteração dessas rotinas, e mesmo

que tal alteração fosse desejada por alguns, era temida por sua incerteza, característica presente em qualquer tipo de mudança.

## **2 – Tráfico e milícia: fenômenos da violência urbana carioca**

Pretendo descrever, brevemente, as discussões sobre a história e o papel desses grupos armados na configuração da *violência urbana* carioca e de que forma se colocam em disputa, não só nos confrontos armados, mas também nas representações presentes no imaginário dessa violência urbana.

Chamamos por “tráfico” aqueles grupos armados que atuam ostensivamente nas favelas cariocas e que têm como atividade principal o comércio ilegal de drogas, entre tanta outras. No Rio de Janeiro e cidades vizinhas, grande parte dos traficantes de drogas estaria agrupada em três redes de apoio formadas e sustentadas a partir dos presídios: Comando Vermelho (CV), Terceiro Comando (TC) e Amigos Dos Amigos (ADA). Esses grupos são geralmente rivais e disputam entre si o domínio desses territórios. Sua ação vai para além da venda de drogas: hoje esses grupos conseguem controlar, por meio do uso da força, grande parte das atividades e da sociabilidade local, criando uma ordem social caracterizada pela *sociabilidade violenta*, como observei anteriormente.

As estruturas atuais do narcotráfico carioca teriam início, segundo Leeds (2004), na convivência entre presos políticos e assaltantes comuns no presídio de Ilha Grande durante a década de 70. Porém, passaram a ter maior influência e visibilidade a partir da década de 90, quando tais organizações (que passaram a ter altos ganhos com a comercialização da cocaína) compraram armamentos sofisticados em grande quantidade, o que aumentou a força destas e desencadeou um esquema de dominação dos

criminosos às favelas e seus moradores que perdura em muitas delas até hoje.

A partir desse período, a cidade do Rio de Janeiro passa a ser conhecida e reconhecida como uma cidade violenta (em oposição à "cidade maravilhosa"), representação gestada a partir de uma série de episódios violentos ocorridos no início da década de 90., Fatos como a melhora do armamento dos traficantes de drogas e a ocupação ostensiva das favelas tiveram grande importância na construção desse imaginário. A cidade passou a ser considerada como "partida" entre favela e asfalto e seu imaginário foi dominado por uma metáfora da guerra (LEITE, 2000), que acabou por agravar o problema da violência na cidade. Segundo Leite,

As novas modalidades de violência presentes no Rio de Janeiro a essa época associavam-se às dinâmicas do tráfico de drogas e armas e aos inúmeros confrontos entre policiais e traficantes e entre quadrilhas rivais de traficantes entrincheiradas nos morros e favelas da cidade. De lá parecia emergir um "mal" a se irradiar para a cidade. A percepção da ineficiência das políticas públicas de segurança e a vivência, por uma parte de seus moradores, de situações características de contextos de guerra (mortes, trocas de tiros, invasões etc.) no espaço urbano propiciaram o desenvolvimento de uma "cultura do medo" que redefiniu as relações dos cariocas com o território urbano e com seus concidadãos, alterando-lhes a sociabilidade. A cidade outrora tida como aberta e hospitaleira encheu-se de portões, guaritas e grades, bem como de seguranças e de vigias. O tema da violência também adquiriu centralidade na pauta da mídia e dos políticos na cidade. (LEITE, 2000:74)

A *cultura do medo* (cunhada em um Rio de Janeiro que se crê em guerra), a qual Leite se refere, tem nas favelas o objeto do seu temor, o seu grande inimigo. As ressalvas aos criminosos do tráfico de drogas são estendidas aos moradores desses espaços como um todo e que juntam a uma série de estigmas historicamente remetidos

à favela e aos seus moradores as acusações de cumplicidade ou participação direta com a atividade criminosa. Para os “favelados”, especialmente os mais pobres e negros, intensifica-se o processo de sujeição criminal<sup>9</sup> (MISSE, 2008). Mas voltando a metáfora da guerra, a imagem da criminalidade presente nas favelas foi de tal modo incorporada a esses espaços e seus moradores que

[...] se vivia de fato uma guerra que opunha morro e asfalto, favelados e cidadãos, bandidos e policiais, os partidários desta perspectiva aceitavam a violência policial em territórios dos e contra os grupos estigmatizados e assistiam passivos ao envolvimento de policiais militares em várias chacinas (LEITE, 2000: 75).

A cidade tornou-se cada vez menos receptiva aos “favelados”, confinando os mesmos, junto com os criminosos, dentro das favelas. O “tráfico”, tentando amenizar os problemas dessa convivência tensa, intensificou (por razões instrumentais) nas favelas em que atuavam uma regulação marcada por uma série de regras de convivência, que de uma certa forma diminuía parte do sentimento de insatisfação dos seus habitantes. Ao proibir, por exemplo, roubos, matanças e estupros nesses locais, com punições severas para os infratores, criaram um sentimento de segurança

---

<sup>9</sup> Tal conceito, desenvolvido por Misse, parte do seguinte princípio: “Quando a incriminação se antecipa à criminação (e mesmo à criminalização) de forma regular e extra-legal, isto é, quando se passa diretamente da acusação à incriminação, mesmo sem que qualquer evento tenha sido ‘criminado’, isto é, interpretado como crime, temos então que o foco se desloca do evento para o sujeito e do crime para o virtual criminoso [...]. Para distinguir esse processo social de um processo de incriminação racional-legal, chamo-o de ‘sujeição criminal’. Nele, primeiramente, busca-se o sujeito de um crime que ainda não aconteceu. Se o crime já aconteceu e se esse sujeito já foi incriminado antes, por outro crime, ele se torna um ‘sujeito propenso ao crime’, um suspeito potencial. Se suas características sociais podem ser generalizadas a outros sujeitos como ele, cria-se um ‘tipo social’ estigmatizado” (MISSE, 2008: 380).

interna, bem representado por frases do tipo “na favela, você pode dormir de porta aberta que ninguém vai roubar sua casa”, muitas vezes citadas por seus moradores. Esse sentimento de segurança, mesmo que fruto de uma violência extralegal, foi percebido como um benefício dessa presença ostensiva (diante do desastroso histórico de políticas públicas de segurança oferecidas pelo Estado), até por parte dos moradores que, por motivos práticos, ideológicos ou morais, não aceitavam a presença dos agentes do tráfico.

Já quando nos referimos a milícia<sup>10</sup>, parece que estamos lidando com uma realidade um pouco mais plural que a realidade do tráfico de drogas. Este termo, segundo Cano e Loot (2008)

não possui um conteúdo muito preciso. Trata-se, na realidade, de uma etiqueta aplicada, de maneira crescente, a cenários bastante variados. Nem sequer entre os moradores das áreas controladas por estes grupos é possível inferir uma definição consensual do que seja uma milícia (CANO; LOOT, 2008: 59).

Mesmo diante desse impasse conceitual, o que se denomina geralmente como milícia são grupos compostos por policiais e outros agentes do estado, e que passaram a dominar áreas anteriormente controladas por traficantes. Na maior parte dos casos, mantêm as suas atividades não mais pelo comércio ilegal de drogas (como o “tráfico”), mas pela cobrança de uma taxa a moradores e comerciantes - justificada por uma suposta proteção -, e no controle de outras atividades informais como distribuição de TV a cabo e internet, venda de bujão de gás e transporte alternativo.

Alguns autores como Misse (2008) e Alves (2008) remontam a origem das práticas da milícia aos “esquadrões da morte” e “grupos de extermínio”, que surgiram na década de 50, período que Misse (2008) apresenta como inicial da acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tais grupos surgem na cidade do Rio de Janeiro e, mais fortemente, na Baixada Fluminense como

---

<sup>10</sup> O termo “polícia mineira” também é utilizado para referenciar tais grupos.

grupos de “justiceiros”, que caçam os criminosos e os exterminam em nome da manutenção da ordem e da paz. Os líderes desses grupos se tornaram populares e suas práticas foram percebidas por muitos como heroicas. Tiveram seu auge nas décadas de 70 e 80, de forma mais incisiva na Baixada Fluminense, sendo patrocinados por políticos e empresários em suas ações de limpeza e extermínio. Esses grupos de extermínio eram formados na sua grande maioria por policiais, ex-policiais, guardas municipais e bombeiros.

Na década de 1990, enquanto o Rio de Janeiro assistia à forte expansão do comércio de drogas ilícitas e ao controle dos seus agentes sobre várias favelas, na Baixada Fluminense, vários membros de grupos de extermínio (ALVES, 2008) ascendiam ao poder, tornando-se vereadores, prefeitos e deputados. Diante disso, cansados de serem apenas mediadores na economia política do crime que gera bilhões no Rio de Janeiro, membros do aparato policial passaram a estabelecer o seu próprio controle das áreas, a partir do que passou a se denominar de milícias (ALVES, 2008: 34).

A primeira década do século 21 presenciou a entrada de grupos com o perfil semelhante ao dos grupos de extermínio da baixada fluminense em diversas favelas e bairros populares do Rio de Janeiro, de forma mais concentrada na zona oeste da cidade. Foi 2006 o ano em que se proliferou por um maior número de localidades e quando tornou-se um fenômeno amplamente visível. Com a atenção da mídia, ampliaram sua visibilidade e passaram a ser conhecidos e reconhecidos como Milícias. Nesse mesmo ano, tais grupos são apresentados pela mídia e por alguns políticos como práticas louváveis de autodefesa comunitária.

A aparente avaliação positiva da qual as milícias gozavam em 2006, que permitiu a eleição de vários representantes desses grupos, passou a declinar a partir de meados de 2007, principalmente por conta das denúncias de abusos e torturas contra moradores e da prisão de alguns dos seus principais líderes. Em maio de 2008, veio o golpe final contra a boa imagem que a milícia gozava, com ampla repercussão na opinião pública: a tortura contra jornalistas do jornal “O Dia”, que realizavam uma investigação jornalística na favela do Batan, em Realengo.

As disputas entre tráfico e milícia se dão constantemente no campo das representações: ambos disputam significados presentes no imaginário da violência urbana, trabalhando com categorias de acusação que justificam a legitimidade de um grupo por meio da impugnação do outro: bandido, herói, organizado, caótico, explorador, defensor, morador, intruso etc. Apesar de algumas dessas categorias serem mais comumente aplicadas a um desses grupos, podem, dependendo do ponto de vista ou do contexto, ser aplicadas ao grupo rival.

### **3 – O episódio: a “tomada” e “retomada”**

O que apresento a seguir inspira-se nos relatos das entrevistas que fiz e nas notícias veiculadas pelas mídias (jornais, TV e internet) na semana seguinte aos acontecimentos. Procuo, de forma resumida, destacar os detalhes mais significativos desse episódio.

Era uma noite de sexta-feira (02/02/2007), perto da meia-noite. A quadra do Barriga<sup>11</sup> recebia o show de um popular artista da MPB. O evento estava lotado, mesmo que alguns aspectos denunciassessem que o bairro não experimentava seu cotidiano com a mesma normalidade de sempre. Os mais atentos ainda estavam resabiados com os eventos da madrugada de quinta para sexta: uma intensa troca de tiros por horas entre os policiais militares e os oficiais do BOPE (com direito à presença do “caveirão”<sup>12</sup>) contra os traficantes do Comando Vermelho que atuavam na localidade.

De repente, de forma discreta, homens de colete preto entram na quadra e pedem para falar com o presidente do bloco. O papo, a princípio privado, se espalha rapidamente entre todos os presentes: trata-se de um miliciano, que comunicou ao presidente

---

<sup>11</sup> Refere-se à quadra do Bloco carnavalesco do Barriga, na Cidade Alta.

<sup>12</sup> Nome dado ao veículo blindado utilizado pelo BOPE (Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar do Rio de Janeiro).

que a partir de então a milícia seria “responsável” pela Cidade Alta. Sem alarde se retiraram do local, deixando em todos uma expectativa diante do que iria acontecer daí para frente. Mais tarde, em função de um tiroteio, outros homens de colete preto entraram correndo na quadra, assustando os presentes. Logo depois, foram embora novamente, e o show continuou pela madrugada.

No dia seguinte, o bairro apresentava uma rotina ainda mais diferenciada. Os “milicianos” se inseriam no cotidiano, provocando estranheza aos moradores. Homens de colete preto, em grande quantidade, se faziam destacadamente presentes no local, circulando em carros e motos ou fazendo guarda em alguns pontos estratégicos. Paravam carros suspeitos, se apresentavam aos moradores, e tudo isso de forma bastante educada, conforme os relatos. O serviço de “Kombis” e “moto-táxi” (formas de transportes alternativos bastantes presentes nas favelas cariocas), assim como boa parte do comércio, não funcionaram nesse dia.

Mas algo inesperado aconteceu. No domingo, nas primeiras horas do dia, quando os feirantes arrumavam suas barracas para a tradicional feira dominical do bairro, iniciou-se um novo confronto entre traficantes e milicianos. O confronto se estendeu por boa parte da manhã, de forma intensa. Os moradores que estavam próximos aos locais do confronto passaram boa parte deste tempo abrigados em cômodos de seu apartamento que não seriam tão vulneráveis a receber uma bala perdida, como o corredor, banheiro e a cozinha. Outros, mais curiosos, acompanhavam por uma fresta da janela parte dos acontecimentos.

A batalha terminou com a vitória dos traficantes e uma promessa de retorno por parte dos milicianos que até hoje não se concretizou<sup>13</sup>. Segundo os moradores, a vitória no confronto se deu principalmente pelo conhecimento dos traficantes da geografia

---

<sup>13</sup> Notícias sobre um possível retorno da milícia foram publicadas no site Terra: Milícia recruta homens para novo ataque no Rio. Texto disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI1397975-EI316,00-milicia+recruta+homens+para+novo+ataque+no+Rio.html>. Texto de Fevereiro de 2007. Acesso em 21/07/2011.

local, em especial dos muitos becos existentes entre os prédios, de onde iniciaram o confronto. Também utilizaram os terraços dos prédios como espaços privilegiados para os seus ataques.

No domingo à tarde, após algumas mortes e muitas marcas de tiro nas paredes de alguns prédios residenciais, comércios e instituições públicas, os agentes do tráfico de drogas "retomaram" – assim diziam os *nativos* - o espaço e suas atividades. Os moradores, surpresos com os últimos acontecimentos, retomavam a nova-velha rotina, marcada pelos efeitos da *sociabilidade violenta* na relação com os traficantes.

#### 4 – Analisando as entrevistas

A principal técnica utilizada para a coleta dos dados aqui analisados foi a realização de entrevistas aprofundadas com cinco pessoas, com quem já mantenho contato por conta de trabalho de campo que venho realizando na Cidade Alta há alguns anos<sup>14</sup>. Essas pessoas foram escolhidas por terem acompanhado os confrontos iniciais e finais desse evento de forma privilegiada (principalmente por conta da proximidade de sua moradia aos locais de confronto ou por uma observação mais apurada de alguns fatos), o que permitiu aguçar as percepções e descrever melhor as representações em jogo.

Os entrevistados serão identificados com nomes fictícios por uma questão de segurança. Apresento agora um perfil resumido de cada um deles: **Celma:** 34 anos, nível superior, casada, mora na Cidade Alta desde que nasceu, casada e mãe de um filho de 8 anos. **Fábio:** 27 anos, solteiro, concluindo o ensino superior, mora na Cidade Alta também desde que nasceu. **Gilmar:** 65 anos, tem o antigo primário incompleto, aposentado, mora no Conjunto Cidade Alta desde a sua fundação, casado, tem 2 filhas. **Sônia:**

---

<sup>14</sup> Sou morador desse espaço da cidade e desenvolvo pesquisas etnográficas nele desde 2005.

42 anos, tem o ensino médio completo, casada, tem uma filha, mudou com os pais para o conjunto Cidade Alta quando ainda era criança. **Zélia:** 56 anos, viúva, mãe de dois filhos, tem o antigo ginásio incompleto, mudou-se ainda adolescente para a Cidade Alta, poucos anos depois da fundação do primeiro conjunto habitacional.

Um elemento presente em todas as entrevistas foi a afirmação, por diversas vezes repetidas, de que não tinham “lado” nessa disputa, mesmo que manifestassem alguma preferência em determinados momentos. A definição dos agentes locais do tráfico de drogas, por exemplo, era sempre acentuada por termos que sugerem uma certa distância: “eles”, “os bandidos”, “os vagabundos”<sup>15</sup>. Acentua-se mais uma distância moral do que física.

Quando a gente viu que tudo tinha voltado ao normal... as pessoas, os bandidos que a gente via diariamente, os donos da época... então, se viu que tudo voltou ao normal. (Celma)

Uns falavam preferir que eles ficassem, dizendo que ia melhorar, outros queriam que os próprios vagabundos daqui ficassem, entendeu? Então, assim, cada uma tinha uma opinião de maneira diferente. (Sônia)

Fica claro ainda o reconhecimento, por parte desses moradores, dos traficantes enquanto criminosos, expressando aí uma representação que implica em, mais do que apontar uma condição ilegal, entender o sujeito assim identificado como alguém imerso em um universo moral totalmente distinto do trabalhador<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Essa postura de separação e afastamento também foi observada em outros trabalhos de campo, conforme demonstram Machado da Silva e Leite (2007: 556): “Os moradores não só reconhecem que as quadrilhas de traficantes fizeram das favelas um local de violência, como deles fazem questão de se separar, como indica o uso frequente das categorias ‘nós’ versus ‘eles’ (ou ‘o cara’, ‘vagabundo’, ‘marginal’, etc.) e ‘lá’ [na ‘boca de fumo’] versus ‘aqui’ [na ‘comunidade’]”.

<sup>16</sup> A pertença ao mundo do trabalho atesta, para as camadas populares, a

Quanto aos milicianos, apesar de todos os entrevistados reconhecerem que estes também formam um grupo criminoso, não o representam pelas mesmas categorias, mesmo que por vezes as utilizem para comparar a milícia com o tráfico de drogas. Os termos milícia ou milicianos são utilizados muitas vezes ao lado de "bandido(s)" na tentativa de diferenciá-los dos traficantes:

E eles fizeram questão de fazer um estardalhaço, buzinar, eram muitos homens na Pickup, não dava pra saber se eram bandidos. A imagem que se tinha... a gente sabia que era milícia, mas poderia passar tranquilamente como bandido, por que estavam lá armados, com roupa comum, e não tinham assim uma postura militar. (Celma)

Se eu não me engano ou foi de sábado pra domingo ou de segunda pra terça... não, é domingo pra segunda... não lembro muito bem, que foi quando aconteceu outro intenso tiroteio, no qual os bandidos da Cidade Alta reagiram a milícia. Como eles conhecem muito a localidade da Cidade Alta conseguiram empurrar os milicianos. (Fábio)

Diante do reconhecimento de ambos como grupos criminosos, o uso de categorias distintas se justifica, pois esses

---

diferenciação em relação aos bandidos e criminosos. Estes são percebidos como aqueles que rejeitam a identidade e a dignidade possibilitadas pelo trabalho. Segundo Zaluar, "Para os trabalhadores, o bandido é a pessoa atraída pelo dinheiro fácil, que não quer trabalhar, que tem maus vícios quando comparado ao trabalhador que fala ou a alguém da sua família... Esta ética do trabalho não advém, para os trabalhadores daqui, do valor moral da atividade em si. É a ética do provedor de sua família, que permite ao trabalhador sentir-se no seu íntimo e aparecer em público como moralmente superior aos bandidos" (ZALUAR, 2000: 145). A utilização da frase "eu sou *trabalhador*", de uso corrente entre os moradores de favela quando esses são abordados pela polícia, quer expressar essa superioridade moral concedida por essa identidade. O uso de tal frase permite a diferenciação e molda a sociabilidade iniciada, invocando o uso dos padrões esperados para a identidade invocada.

atores sociais entendem que a diferença central desses agentes está nos valores que tais grupos sustentam (ou parecem sustentar). Dos cinco entrevistados, três deles (Celma, Fábio e Zélia) disseram que queriam a permanência da milícia no local em vez dos traficantes, enquanto os outros dois (Sônia e Gilmar) não tinham esperanças de melhoras e preferiam a permanência dos “bandidos” por conta de uma rotina já estabelecida, da qual eles tinham domínio. Porém, a rejeição dos últimos não é à milícia enquanto instituição, mas ao perfil de milícia que se apresentava para a Cidade Alta que, segundo os mesmos, era desqualificada por ser formada por “ex-bandidos”:

A milícia já existe há muito tempo. Lá em Jacarepaguá, em Rio das Pedras, é uma beleza de se morar. Não se vê ninguém armado, ninguém fuma maconha no beco... Então, a gente torcia pra eles virem pra cá pensando que era isso, só que essa milícia que invadiu aí é bandido igual aos outros. (Gilmar)

Sinceramente, foi isso que eu pensei, não sei se seria melhor com eles ou sem eles, entendeu? Por que as milícias de hoje em dia, não são como a do Rio das Pedras<sup>17</sup>. As milícias daqui são tudo bandido, bandido daqui mesmo da Cidade Alta, que é expulso daqui, vai pro Quitungo<sup>18</sup> e se torna miliciano. Já conhece a área todinha, entendeu? Então, não faz muita diferença não. (Sônia)

A milícia é percebida por essas pessoas como uma opção mais viável, mesmo que rejeitem as experiências mais próximas, por se afastarem de um modelo ideal (como seria Rio das Pedras para Gilmar e Sônia).

Vale lembrar que, mesmo que as entrevistas tenham sido feitas em 2012, as pessoas procuraram recuperar suas memórias

---

<sup>17</sup> Favela na região de Jacarepaguá (zona oeste da cidade).

<sup>18</sup> Bairro próximo à Cidade Alta onde os milicianos estão presentes.

de 2007, período em que ocorreu o episódio, quando as impressões positivas sobre a milícia (sua descrição como uma forma de "autodefesa comunitária") povoavam o imaginário da cidade e desses moradores. Mesmo assim, a milícia só foi percebida como uma boa opção diante de dois dilemas: a presença ostensiva do tráfico de drogas e um possível descaso da política de segurança pública para com as necessidades da Cidade Alta e das favelas como um todo:

É claro que não se quer que seja assim, gostaríamos que a polícia viesse, que fosse um sistema organizado dentro da comunidade, prendendo quem tem que se prender, cuidando das pessoas que são viciadas... enfim... mas qualquer melhoria, dentro de uma comunidade que está à margem é sempre benéfica. Então as pessoas tinham a mesma perspectiva que a minha, de que talvez melhorasse alguma coisa com a milícia. (Celma)

Pelo esquema que já era aqui, qualquer tipo de coisa que pareça um pouco mais justa, pra quem é de bem, tá melhor. Por mais que não seja polícia, se tinha pelas outras comunidades que a gente via no jornal ... e se apresentava pra gente de uma forma um pouco mais justa pra comunidade. Acredito que entre uma não entrada efetiva do Estado por meio da polícia, se tem um miliciano que trataria a comunidade com um pouco de mais respeito, claro que é um respeito não verdadeiro... digamos, um pouco mais de consideração, era melhor. Infelizmente durou pouco. (Fábio)

Mas, quais seriam os valores que permitem a esses moradores, que se autodefinem como "pessoas de bem"<sup>19</sup>, uma

---

<sup>19</sup> Cano e Loot (2008: 65) apresentam, a partir de um exemplo, como são estreitas as relações entre as opções morais e as representações sobre esses grupos: "Muitos moradores, particularmente os que rejeitam as drogas por um imperativo moral, como por exemplo muitos evangélicos, de fato incorporam esta visão da milícia como um mal menor".

maior identificação com a milícia, percebendo-a como um mal menor? Elenco aqui, partindo destas entrevistas, três oposições apresentadas em um contexto de disputa de significados que acabam por revelar esses valores, que levam esses atores sociais a aproximar ou afastar a milícia e o tráfico do seu universo de opções morais e existenciais:

a) Ordem *versus* desordem

Primeiramente, vale uma definição do conceito de ordem, a partir das representações ativadas pelos informantes. Ordem, que para eles parece algo óbvio e dado, é uma categoria utilizada para expressar um plano de sociedade que funcione conforme uma moral cristã tradicional (pelo menos no campo dos valores), onde as leis sejam obedecidas e que seja livre de conflitos. Logicamente, o conceito de ordem varia de indivíduo para indivíduo, assim como as concepções do que é legal/ ilegal e moral/imoral. Mas, podemos dizer que há um consenso na interpretação de que a ordem é uma configuração do ambiente ideal para as “pessoas de bem”, e certamente muito diferente do contexto que vivenciam na Cidade Alta.

Muitas das declarações trouxeram à tona a crença de que a milícia seria capaz de construir a ordem (pelo menos em parte) regulando as práticas da sociabilidade local, permitindo com que o ambiente se tornasse mais propício para as “pessoas de bem”:

Eu achei que ia melhorar. Porque pelo menos a gente não ia ter que aturar esses chincheirinhos<sup>20</sup> aí, abusando, fumando maconha na cara da gente. Pelo menos isso, já que o governo não faz a parte dele, a gente não pode contar com o governo pra ordem, né? Então, pelo menos, já que a gente vive em um lugar que é comandado por bandido, pelo menos que fosse um bandido mais organizado, que não tivesse tráfico de drogas. (Zélia)

---

<sup>20</sup> Refere-se aos usuários de cocaína.

Aquele baile funk ali, quem mora naquele prédio ali, dia de sábado e domingo não dorme. Por que é alto mesmo, de sacudir e quebrar a vidraça. Aqui, todo sábado e domingo tem baile. Tem um cara de um bar ali que tem duas caixas de som, é música alta a noite toda. Aí os crackudos<sup>21</sup> ficam dançando. Seis horas da manhã o som tá ligado ainda. O esquema daqui é muito abusado. Os caras botam um som aí, vai a noite toda, e é alto mesmo. Na área do miliciano isso não iria acontecer. (Gilmar)

A gente tinha relatos de outras comunidades de que a milícia estava dando certo. É claro que eu sei que é só uma troca de poder, mas, pelo menos, pelos relatos que a gente sabe, de lugares que tem milícia, não tem esse uso tão escancarado de drogas. Existe uma lei, entre aspas, mais efetiva. Então, era uma troca de bandido por bandido, porém, pelo o que a gente sabia de outras comunidades, que tinha mais uma lei sendo gerada, constatada, no dia-a-dia da comunidade... aqui na comunidade as pessoas usam drogas a luz do dia, na frente dos filhos da gente, então não se tem respeito. As pessoas andam armadas, a gente tem que passar com a pessoa armada do lado. E assim, a gente não sabia como é que ia ser aqui, mas pelo relato que a gente tinha, em outras lugares isso era amenizado, isso não existia. Então, só em não ter essa imagem, essa presença tão efetiva de drogados, de homens armados, dá uma certa tranquilidade. (Celma)

A figura do miliciano ordenador, contrária à do traficante que deixa o caos acontecer, é o elemento que, junto com a promessa de segurança (também profundamente ligada à ideia de ordem neste contexto), justifica a cobrança de taxas por parte dos milicianos, como defende Misse:

---

<sup>21</sup> Refere-se aos usuários de crack.

O fenômeno das “milícias” ganhou maior visibilidade com as invasões organizadas de favelas e conjuntos habitacionais a partir de 2006 por grupos de trinta a quarenta policiais militares. Após afastarem os traficantes da área, instalavam ali de quatro a oito policiais que passavam a exigir uma “contribuição” dos moradores para a manutenção da “ordem” (MISSE, 2007:154).

Não se pode deixar de ressaltar que essa função de manter a ordem foi muitas vezes exercida pelos grupos de traficantes nas favelas cariocas, mas, como resalta Cano e Loot,

Vale frisar que o narcotráfico tradicionalmente também preenche essa função de regular a vida social e garantir uma ordem interna, e recebe inclusive por isso um certo apoio e legitimidade por parte das comunidades, pelo menos naquelas em que a ordem é menos tirânica e arbitrária. A diferença é que o tráfico, pelo menos no que poderíamos considerar o tipo ideal de narcotráfico nas favelas cariocas, não pretende se legitimar por isso nem aspira a que isso seja um traço central da sua definição [...]. De alguma forma, eles assumem que o que eles fazem é “errado” (CANO;LOOT, 2008: 66).

Além do mais, no universo de representações dos entrevistados em questão, o usuário de drogas - o “maconheiro”, o “chincheirinho” e o “crackudo”, por exemplo – é o agente provocador da desordem por excelência. O traficante não pode aspirar ao papel de ordenador enquanto alimentar os vícios desses usuários. O relato a seguir clarifica tal concepção:

Ontem nós vimos um garoto apanhando (referia-se a um usuário de crack), e os vagabundos batiam no garoto por causa de uma bermuda que ele roubou, pegou aqui na corda. Aí, o outro ia dar tiro no joelho dele, na frente dos moradores, e então a vizinha daqui

de cima segurou esse vagabundo e levantou a arma dele pro alto, por que ele ia dar tiro na frente de todo mundo. A vizinha falou: "Vocês não devem bater nele não, por que vocês que são culpados, vocês que tão vendendo essa droga pra ele". (Sônia)

b) Policial (lei) *versus* Bandido (crime)

Mesmo reconhecendo os milicianos enquanto criminosos, diante dos traficantes esses parecem ser uma opção mais viável, principalmente quando estão em jogo valores como legalidade e justiça. Um dos fatores que justifica tal predileção é a presença (ou a crença na presença) de policiais nas milícias. O miliciano é alguém que mesmo agindo de forma extralegal se coloca como um agente da lei, e mesmo diante desta atividade ilegal – quando for um agente estatal, como muitos são – é alguém imerso no mundo da legalidade<sup>22</sup>. O traficante, ao contrário, é assumidamente ligado ao mundo do crime, que é reconhecido (e por vezes assim se reconhece) como "poder paralelo", como contra a ordem vigente. As entrevistas revelam como os atores sociais avaliam, positiva ou negativamente, os grupos de milícia pela presença ou ausência de policiais, assim como das suas atitudes e hábitos:

No outro dia, eles fizeram um grande movimento, fizeram questão de se mostrar, com as pick-ups, andando na comunidade. Uma impressão muito negativa ficou pra mim, porque eles não estavam uniformizados, estavam com roupa comum, mas a gente via que era realmente a milícia, e realmente nos passou um grande medo. Eles fizeram questão de fazer um estardalhaço, buzinar, eram muitos homens na Pick-up, não dava pra saber se eram bandidos. A gente sabia que era milícia, mas poderia passar

---

<sup>22</sup> "Em primeiro lugar, é justamente o pertencimento ao estado que serve como alavanca, mesmo em situação irregular, para a tentativa de legitimação das milícias. Na medida em que seus membros são agentes do estado, são a representação da autoridade, ganharia sentido o seu discurso de se opor à criminalidade" (CANO; LOOT, 2008: 67).

tranquilamente como bandido, por que estavam lá armados, com roupa comum, e não tinha assim uma postura militar. (Selma)

A ausência do uniforme e da postura militar, aspectos a princípios superficiais no *ethos* policial, ganham peso na construção das representações da milícia por não permitirem a diferenciação imediata para com os bandidos. Já o trecho a seguir coloca a formação de grupos mistos de milicianos (com outros agentes além daqueles das forças militares) como algo que deteriora o grupo e suas intenções:

Se eles ficassem aqui seria muito diferente. Porque, é como eu falei, os milicianos de hoje a maioria é tudo bandido, bandido que é expulso das comunidades e que se torna miliciano. Entendeu? Antigamente era só a polícia, mas agora não é a só a polícia não, agora também tem bandido no meio. (Sônia)

É interessante perceber a presença da polícia como uma referência positiva na formação da imagem desses grupos, já que no contexto das favelas cariocas muitos dos seus moradores alimentam representações negativas sobre a mesma, inspiradas sobretudo nas atitudes presentes nas operações (que se caracterizam como invasões truculentas), nas práticas de extorsão dos traficantes em troca do “arrego”<sup>23</sup> e no tratamento desumano e desrespeitoso que muitas vezes recebem por parte dos soldados e oficiais dessa corporação<sup>24</sup>. No trecho a seguir, Fábio deixa claro sua percepção

---

<sup>23</sup> Categoria que remete a prática de alguns policiais em liberar um possível detido, uma quantidade de drogas apreendidas ou a realização de um baile funk em troca do pagamento de uma quantia de dinheiro.

<sup>24</sup> Cunha aponta essa percepção negativa que os moradores das favelas têm dos policiais, assim como algumas das suas razões: “No caso da cidade do Rio de Janeiro, como exemplo dessa relação, podemos considerar a atuação policial, sobretudo nas favelas e bairros de periferia, geralmente caracterizada pelo autoritarismo e pelo desrespeito aos moradores. A percepção destes sobre a violência vivida em suas ‘comunidades’, embora vinculada de um

da polícia, percepção essa partilhada entre muitos dos moradores das favelas e demais formas de periferias cariocas:

A gente sabe que a polícia, sabe até por amigos que são policiais, não acaba com o tráfico aqui na Cidade Alta porque não quer, porque são poucas saídas, eles conhecem muito bem o que é isso daqui e... não acabam com tudo. A gente sabe que hoje o tráfico aqui é extremamente enfraquecido, e não acabam porque não querem. Sabe que tem o baile funk aqui, eles vem de vez em quando. Há umas duas semanas atrás vieram, falaram que não ia ter baile funk, que é um inferno esse baile funk – e... mas conseguiram o arrego deles, o dinheiro deles, e foram embora. Então, assim, a gente é muito largado.

Parece que mais do que basear-se nas suas experiências, o perfil do policial que os moradores utilizam para avaliar a milícia e os milicianos se encaixaria dentro de um tipo ideal (no estilo weberiano) do policial como promotor da justiça e da paz e combatente da criminalidade, como aquele que luta pelo bem contra o mal, do potencial herói. É a filiação à imagem do policial ideal um dos elementos legitimadores da presença armada ostensiva dos milicianos. Não é à toa que alguns grupos de milicianos filiaram a sua imagem aos heróis dos quadrinhos (tipos ideais na luta contra o mal), como foi o caso da “Liga da justiça”, um grupo da zona oeste da cidade que, além de fazer referência ao coletivo dos heróis da DC Comics, ainda usava o símbolo do morcego em uma oval (do justiceiro Batman<sup>25</sup>) como forma de caracterizar a sua presença.

---

modo ou de outro à questão do tráfico de drogas, encontra-se diretamente relacionada com a atuação da polícia [...]. Tal fato reforçaria ainda mais a percepção negativa da polícia por parte dos moradores de tais localidades”. (CUNHA, 2004: 203-204).

<sup>25</sup> Interessante notar que o Batman, além de ser um herói, trabalha de forma colaborativa com a polícia de Gotham City, mesmo que clandestinamente. Esse mútuo-apoio clandestino entre milícia e polícia no Rio de Janeiro é sempre apontado, tanto pela imprensa como pelos especialistas no assunto.

Competência/experiência *versus* amadorismo/inexperiência

Outro ponto que permite aos entrevistados perceber essa identificação com a polícia como um ponto positivo das milícias é apontado por Cano e Loot

O fato de serem policiais lhes confere, em teoria, uma competência técnica para desempenhar funções de segurança, como acontece com os policiais que são contratados como agentes de segurança privada justamente em função da sua condição de agentes de segurança pública. Assim, quando os moradores estão pagando uma taxa, estariam com isso “contratando um profissional” (CANO; LOOT, 2008: 68).

Essa valorização de uma experiência e competência técnica do policial é ressaltada nas entrevistas. Sônia, quando procura mais uma vez desqualificar o grupo de milicianos com quem esbarrou na cidade Alta, traz a seguinte afirmação:

Ficamos aqui no corredor a noite todinha. Quando chegou de manhã, que meu marido foi trabalhar... ele foi trabalhar, e aí foi no ponto do ônibus, voltou, e falou: “Sônia, tá cheio de moleque novo aí, cheio de milícia. Cheio de miliciano”.

Como já destaquei anteriormente, Sônia rejeita o grupo de milicianos por achar que o mesmo era formado por ex-bandidos. A percepção de seu marido de que os homens com quem cruzou eram “moleques novos” mais uma vez afasta esses milicianos da imagem da polícia, já que é o tráfico que recruta jovens pouco preparados para os seus grupos. A experiência, muitas vezes avaliada pela idade, é um elemento que caracteriza o bom policial, assim como em outros ramos profissionais.

Quanto à competência, é interessante o fato de que os entrevistados não atribuíram a retomada do tráfico à competência dos seus agentes, mas sim a algum infortúnio sofrido pelos milicianos (um acidente de percurso) ou o desinteresse dos mesmos pelo local após os dois dias de reconhecimento. Todos

afirmam, direta ou indiretamente, acreditar que os milicianos seriam suficientemente capazes de permanecer atuando local, principalmente pela competência adquirida na experiência policial em lidar com os "bandidos". Nesse episódio, os traficantes são percebidos mais como sortudos do que vencedores:

Não se sabe se eles foram embora por que quiseram ou por que expulsaram. Eu acho que foi por que quiseram. A impressão minha é que alguma coisa que eles esperavam daqui e que não era o que eles esperavam, entendeu? Não ia dar o lucro que eles pensavam. Por que eu não acredito muito nesse negócio de que os traficantes conseguiram expulsar eles não. Porque os bandidos daqui não são tão poderosos assim. E todos os lugares em que eles invadiram foram bem sucedidos, justo aqui eles iriam correr dos bandidos? Aí tem, né? (Zélia)

O que nos pareceu é que a milícia ficou muito tranquila, e naquela posse, por não ter sido nada muito difícil, não se armou como deveria para que a bandidagem retornasse a comunidade. E dentro disso, realmente, os milicianos que estavam na comunidade em guarda não foram suficientes para evitar que os próprios bandidos retomassem a comunidade. (Celma)

## **Conclusão**

Segundo os entrevistados, no final da tarde do dia 04 de fevereiro de 2007, quando os milicianos já haviam sido "expulsos", os veículos da imprensa chegaram ao local para colher informações e noticiar o ocorrido. Sônia e Gilmar relataram um episódio curioso: Segundo estes, alguns traficantes e pessoas próximas a eles entravam nos prédios e convocavam os moradores a se manifestarem contra a milícia para os jornalistas. O pedido não vinha acompanhado de uma imposição pela força ou autoridade,

tanto que muitos moradores como Sônia e Gilmar, se recusaram a descer de seus apartamentos e não sofreram represália por isso.

Fazendo uma interpretação bem livre do fato, me aventurei a dizer que tal pedido não era imposto, mas solicitado pelos traficantes em nome de uma história longa construída em conjunto, como se os mesmos, apesar da relação instrumental conservada com os moradores desse espaço, invocassem elementos positivos da sua atuação no local, como a proteção oferecida por anos a fio sem cobrar qualquer taxa por isso. Foi a opção palpável e sempre presente nesse contexto de políticas públicas de segurança que nunca atenderam aos anseios da população local.

Pedir a denúncia dos milicianos significa reconhecer uma troca dos papéis, algo certamente possível em outro conjunto de valores: o traficante se percebe, e também é percebido por alguns, como o ordenador, o justiceiro, o protetor, o experiente, o capaz - afinal, quem venceu a guerra? Quem manteve a localidade “segura” por tantos anos? - diferente do miliciano, que é o explorador, o estrangeiro, o fracassado, aquele que se aproveita da máquina pública para agir criminosamente. No final desse episódio, mais do que se manter pela força, os “bandidos” precisavam legitimar a sua presença, assumir o papel do bem, daquele que conseguiu heroicamente “espantar os verdadeiros vilões”. Esse episódio mostra como a disputa pelos significados de violência, justiça, legalidade e competência se manifestam de forma bem mais complexa no contexto dinâmico da violência urbana carioca.

## Referências

- ALVES, José Cláudio Souza. “Milícias: Mudanças na economia política do crime no Rio de Janeiro”. In JUSTIÇA GLOBAL. *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- CANO, Ignacio; LOOT, Carolina. “Seis por meia dúzia?: Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas ‘milícias’ no Rio de

- Janeiro". In JUSTIÇA GLOBAL. *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- CONCEIÇÃO, Wellington da Silva. *Mobilidade e fixação: A trajetória social dos moradores do Conjunto Habitacional Cidade Alta – RJ*. 74 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) - Instituto de Humanidade – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro. 2008.
- CUNHA, Neiva Vieira da. "Como se fabrica um policial: considerações em torno dos processos de socialização e formação profissional". In: *Comum*, v. 9, n. 22, 2004, p. 198-207.
- LEEDS, Elizabeth. "Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira". In ZALUAR, Alba & ALVITO, Marcos. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- LEITE, Márcia Pereira. "Entre o individualismo e a solidariedade: Dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro". In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15, n. 44, 2000, p. 73-90.
- \_\_\_\_\_. "Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: Percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas". In MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org.). *Vida sob cerco: Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. "Sociabilidade violenta: Por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano". In *Sociedade e Estado*, v. 19, n. 1, 2004, p. 53-84.
- \_\_\_\_\_. "Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública". In \_\_\_\_\_ (org.). *Vida sob cerco: Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MISSE, Michel. "Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro". In *Estudos Avançados*, n. 21 (61), 2007, p. 139-157.

\_\_\_\_\_. “Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro”.  
In *Civitas*, v.8, n.3, 2008, p. 371-385.

NASCIMENTO, Denise Nonato do. *Favela de cimento armado: Um estudo de caso sobre a organização comunitária de um conjunto habitacional*. 133 f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2003.

ROCHA, Lia de Mattos & SILVA, Itamar. “Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: O discurso e a ação como reversos do medo”. In JUSTIÇA GLOBAL. *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

TELLES, Vera da Silva. Nas dobras do legal e do ilegal: Ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. In: *Dilemas*. Vol. 2, n. 5-6, 2010, pp. 97-126

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: As organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

Matérias de jornal impresso:

SILVA, Letícia Vieira. Cordovil: tráfico toma de volta morro que milícia ocupou. *O Globo*, 05/02/2007.

**Matérias de internet:**

TERRA. *Milícia recruta homens para novo ataque no Rio*. Texto disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,O11397975-EI316,00-milicia+recruta+homens+para+novo+ataque+no+Rio.html>. Texto de Fevereiro de 2007. Acesso em 21/07/2011.

TERRA. *PM busca bandidos em favelas após sete mortes*. Texto disponível em: <http://media.terra.com.br/imprime/0,,O11390421-EI316,00.html>. Texto de Fevereiro de 2007. Acesso em 21/07/2011.

# POBREZA Y DESIGUALDAD COMO FACTORES DISCURSIVOS DE LA LEGITIMACIÓN DE LA CLASE POLÍTICA CHILENA (1990 – 2010)<sup>1</sup>

*Marcelo Moriconi Bezerra\**

*Claudia Maldonado \*\**

**Resumen:** Tras una transición democrática pactada, donde permanecieron importantes enclaves autoritarios, la clase política chilena debió auto-legitimarse discursivamente ante una sociedad que veía cómo el nuevo régimen democrático guardaba importantes líneas de continuidad con la dictadura. A partir del análisis de discurso, este trabajo analiza cómo la lucha contra la pobreza y la desigualdad se convirtieron en factores legitimadores del accionar de la nueva clase política durante los gobiernos de la Concertación, al incorporar nuevas ideas sobre el rol del Estado y la democracia.

**Palabras claves:** Concertación de Partidos por la Democracia, políticas sociales, legitimación, pobreza, desigualdad.

---

\* Doctor en Ciencias Políticas. Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios en Sociología (CIES-IUL) del Instituto Universitario de Lisboa, Portugal, email: marcelo.moriconi@iscte.pt

\*\* Doctorante de la Freie Universität-Berlín, Alemania, email: cmaldonadograus@gmail.com.

<sup>1</sup> Este artículo contiene información parcial publicada en el documento de Marcelo Moriconi titulado: "Conformar a todos: la pobreza como valor discursivo de cohesión y legitimación de la clase política chilena (1990-2000)" Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. LI, núm. 206, mayo-agosto, 2009, pp. 43-68 UNAM, DF, México. Y en el capítulo de libro de Claudia Maldonado: "Política pública de pobreza en Chile: nuevas formas discursivas de legitimar la desigualdad durante los gobiernos socialistas de Lagos y Bachelet" en Castillo, Mayarí, A. Durand y M. Bastías (eds.) Desigualdad, Legitimación y Conflicto, Editorial Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile, 2011.

Recibido em: 22/10/2013 – Aceito em: 17/07/2014.

**Pobreza e desigualdade como fatores discursivos de legitimidade da classe política chilena.**

**Resumo:** Após uma transição democrática pactuada, com a permanência de importantes enclaves autoritários, a classe política chilena precisou legitimar-se discursivamente perante uma sociedade que percebia que o novo regime democrático guardava importantes traços de continuidade do regime ditatorial. A partir da análise do discurso, esse trabalho analisa como a luta contra a pobreza e a desigualdade se converteram em fatores legitimadores da atuação da nova classe política durante o governo de Concertação ao incorporar novas ideias sobre o escopo do Estado e da Democracia.

**Palavras-chave:** concertação, políticas sociais, legitimidade, pobreza e desigualdade.

**Poverty and Inequality as political Chilean class legitimation discursive factors.**

**Abstract:** After a democratic transition, where authoritarian enclaves remained important, the Chilean political class must discursively self-legitimized in a society that saw that the new democratic regime kept important lines of continuity with the dictatorship. From the analysis of discourse, this paper analyzes how the fight against poverty and inequality became factors legitimizing the actions of the new political class during the "Concertación" governments, incorporating new ideas about the role of the state and democracy.

**Keywords:** Concertación, social policies, legitimacy, poverty, inequality.

**Introducción**

Un recorrido por los discursos oficiales de los presidentes de Chile durante los años que gobernó la Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante CPPD), permite observar cómo lo que para mucha literatura científica se trata de éxitos de gestión<sup>2</sup> son, en gran medida, un conjunto de acciones que conceptualmente legitimaron el nuevo orden social después de la Dictadura.

Como recuerda Panizza (2002:74), "todo discurso hegemónico debe ofrecer a sus receptores una narrativa persuasiva de su condición presente haciendo al mismo tiempo sentido del pasado y

---

<sup>2</sup> Chile se ha caracterizado en la literatura científico-política de Latinoamérica como uno de los países con mejores índices de corrupción, eficacia gubernamental, reducción de la pobreza y desarrollo humano (Waissbuth 2006, Iacoviello y Zuvanic (2005)

ofreciendo esperanzas para el futuro". Los conceptos que son parte de un imaginario político tendrán repercusión en la conformación de ideas sobre el Estado y la democracia que demarcarán el campo de lo *hacible*, lo *justo* y lo *legítimo*, determinando el marco desde el cual la clase política actúa y diagnostica focos de conflicto.

Comprender cómo los gobiernos diagnostican la coyuntura para legitimar los cambios impulsados a nivel político e institucional, y analizar el valor semántico con el que se resignifican los conceptos que se incorporan al discurso<sup>3</sup>; permitió visualizar cambios conceptuales que influyeron directamente en el diseño de las políticas contra la pobreza y la desigualdad, durante los 20 años que gobernó esta coalición. De esta forma, queda en evidencia la complejidad del juego político a la hora de establecer cambios que afecten al diseño institucional y el rol de las ideas y la cultura propia de cada país para recibir y aceptar las modificaciones (Moriconi 2011: 25).

La naturaleza del discurso político permite analizar los rituales constitutivos de la práctica política y determinar maneras permitidas y no permitidas de establecer agendas y ordenar ideas. El discurso político no es autónomo sino que es creado por personas con intereses comprometidos institucionalmente con variadas agendas y valores (Moriconi 2011: 37). El discurso es una representación de cómo queremos que sea el mundo más que la representación de cómo es (Carver 2002: 51). Por ello, el análisis de discurso no busca la verdad sino quién dice tener la verdad y como esa verdad es justificada en términos de narrativas de autoridad implícitas y explícitas (Carver 2002: 52). En particular, el análisis se centra en las ideas alrededor de las cuales girarán las posibilidades discursivas sobre la pobreza y la desigualdad, es decir, que las ideas que determinan un campo de combate semántico en el cuál se podrá hablar de algunas cosas y otras cuestiones que podrían

---

<sup>3</sup> Los discursos políticos son los determinantes de la acción (Sigal y Verón, 2003: 2). Para nuestro caso particular, estos discursos deberían tender a su materialización a través de políticas de Estado específicas que son reflejo de un ideario que otorga sentido y carácter a las intervenciones.

relacionarse con el fenómeno en cuestión quedarán fuera de acción (Moriconi 2011: 43).

El corpus de análisis está formado por más de sesenta discursos oficiales entendidos en sentido amplio: los discursos presidenciales a la hora de hablar sobre la situación de la administración y argumentar a necesidad de impulsar reformas, los planes oficiales de reformas de Estado, los discursos de toma de poder y los realizados frente al Congreso, los programas de gobierno y los programas electorales.

### **La transición política hacia la democracia**

La democracia se reinstauró en Chile tras un pacto entre las principales fuerzas políticas de la oposición y los representantes del poder político de la dictadura militar (Godoy, 1999). Gran parte de los lineamientos constitucionales de 1980 y el modelo neoliberal se mantuvieron. Además se conservaron “candados” institucionales que limitaron la democracia: competencia electoral cerrada y dominada por dos fuerzas políticas (Alianza por Chile y la CPPD) – a través del sistema binominal-; nombramiento de senadores designados y otras leyes orgánicas ligadas a la privatización en el área de salud, educación y protección social.

En Chile la recuperación de la democracia se llevó a cabo bajo el lema de la reconciliación (Laclau en Natanson, 2009: 213) La CPPD apostó por la permanencia del modelo económico, al que incorporó una dimensión social y un rol más activo del Estado, con el fin de establecer diferenciaciones con la dictadura. Esto hizo posible que la CPPD construyera un exterior constitutivo<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El “exterior constitutivo” indica que la condición de existencia de toda identidad es la afirmación de una diferencia, la determinación de un “otro” que le servirá de “exterior”, permite comprender la permanencia del antagonismo y sus condiciones de emergencia. Lo que en el dominio de las identificaciones colectivas – en que se trata de la creación de un “nosotros” por la delimitación de un “ellos”. (Mouffe, 1999).

basado en una relación antagónica, que permitiera generar una diferenciación de su práctica política.

La CPPD construyó cadenas de equivalencia en torno a la imagen de un futuro en paz y próspero en contraposición a la de un país que sufrió violencia política y estancamiento social bajo el régimen de Pinochet. La dictadura fue siempre considerada el punto crítico al que no era posible retroceder, identificándola como el principal “enemigo” del nuevo orden social, así como la democracia era considerada la única opción política capaz de saldar la gran deuda social de la década de los ochenta.

Sin embargo, a dos décadas de haberse recuperado la democracia, la sociedad chilena mantenía una serie de problemas que los gobiernos de la CPPD no pudieron solucionar: incapacidad económica e institucional para superar la profunda desigualdad; mantenimiento de un régimen político democrático excluyente; persistencia de distintas formas de discriminación social y cultural (Gómez Leyton, 2009: 67). A pesar de esto, se reconoce la gran legitimidad de la gestión que mantuvieron todos los gobiernos analizados. Éxito que hipotéticamente puede haberse afianzado gracias a la generación de un discurso político que comprendió a la igualdad, la justicia social y la democratización, como aspecto central.

### **La reinstauración de la democracia: Patricio Aylwin al poder**

Tras la dictadura, Patricio Aylwin llega al gobierno en un contexto de crecimiento económico consolidado. En este escenario la primera meta era lograr una transición democrática, incluso a costa de mantener a varias figuras del régimen militar en espacios clave de poder. La construcción del discurso oficial, en primer término, apuntó a presentar al gobierno como una opción distanciada del pinochetismo, pero que a su vez estaba obligada a incorporar elementos de la dictadura:

*"[...] nuestra satisfacción en este día no puede impedirnos advertir con claridad las numerosas limitaciones, trabas y pies forzados que, en su afán de prolongarse, nos deja el régimen hasta ayer imperante. Quienes ejercieron el poder total se empeñaron hasta el último día en reducir el poder de las nuevas autoridades democráticas"*

*Muchos se preguntan por qué aceptamos estas cosas (...). Participando de la condena moral que merece tal conducta [...] invito a mis compatriotas a ver otra cara del asunto. Estamos contentos por la forma pacífica y sin grandes traumas en que ha operado el tránsito hacia el gobierno democrático." (Aylwin, 1990).*

Aylwin se posicionó discursivamente como el líder político de la integración y la unidad nacional, para lo cual era importante avanzar en lo social:

*"Es hermosa y múltiple la tarea que tenemos por delante: restablecer un clima de respeto y de confianza en la convivencia entre los chilenos [...] ;Chile es uno solo! [...] ;Tenemos que ser capaces de reconstruir la unidad de la familia chilena! Sean trabajadores o empresarios, obreros o intelectuales; abrir cauces de participación democrática para que todos colaboren en la consecución del bien común; acortar las agudas desigualdades que nos dividen y elevar a niveles dignos y humanos la condición de vida de los sectores más pobres." (Aylwin 1990)*

Las ideas de Estado y democracia de la CPPD fueron fundamentales para comprender la conformación de la agenda política. En cuanto al rol del Estado, el discurso se estructuró en torno a las ideas que años más tarde, la academia recuperaría para desarrollar el discurso de gobernanza estado-céntrica (Moriconi, 2009). En otras palabras, si el pinochetismo fue un plan piloto prematuro para imponer mediante la fuerza el neoliberalismo, el primer gobierno de la CPPD sedimentó la idea de que las instituciones importan y que, si bien la apertura de mercado y las

variables económicas deben ser las que dicten el desarrollo de los países, todo esto debía darse en torno a un Estado que ordenara jurídicamente al mercado. En este marco, se depositaba en el empresariado el destino de la económica nacional.

“El motor primordial del desarrollo [...] reside en la empresa privada. [...] El Estado estimulará el desarrollo utilizando los recursos públicos con la máxima eficiencia posible. Pero el desarrollo provendrá fundamentalmente de la capacidad, innovación y espíritu de empresa que el sector privado despliegue en sus actividades, tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales. (Aylwin,1990)

La relevancia de lo privado y la apertura del mercado, instaurada durante la dictadura, se presentaban como algo imposible de ser revertido. Los principios neoliberales en lo económico eran la regla en el discurso en una época donde los organismos internacionales impulsaban la aplicación de estas ideas en los países vecinos. Así, la principal vía para mejorar la calidad de vida de los habitantes sería el desarrollo económico, meta discursiva del *buen gobierno*.

“Nuestro país pertenece al mundo en desarrollo. [...] Para salir de la pobreza tenemos que crecer, y esto exige estimular el ahorro y la inversión, la iniciativa creadora el espíritu de empresa. Las políticas gubernamentales deberán conciliar los legítimos requerimientos en la satisfacción de las necesidades fundamentales, con espíritu de justicia social, y las exigencias del crecimiento.” (Aylwin 1990)

Por otra parte, la democracia que se reinstauró en Chile tuvo un valor social elevado y una lectura de la pobreza que la colocaba como un factor determinante sobre el cual actuar.

“Deberemos establecer prioridades. Lo justo es empezar por los más pobres. Es mucha la gente con problemas.” (Aylwin 1990)

“[...] Para este Gobierno la justicia social es un imperativo moral. Repugna a la conciencia la visión de una sociedad que es capaz de prosperar mientras mantiene en su seno desigualdades sociales tan profundas como las existentes en nuestro país.”  
(Aylwin 1991)

El discurso de la CPPD entendió la desigualdad social como un obstáculo para la consolidación de la democracia, la integración social y el crecimiento económico. Como se explicó anteriormente, para legitimar una transición pautada, era necesario que aquellos que se podrían considerar los *perdedores* de la organización social que había impuesto el régimen militar recibieran mayor atención por parte del gobierno.

“Si ellas [las desigualdades] persisten sin un pronto y efectivo avance para superarlas, corremos el riesgo de consolidar dos países distintos y antagónicos: uno, el Chile de los que tienen acceso a la modernidad y a los frutos del crecimiento; y otro, el de los marginados, socialmente excluidos de la vida moderna, convertidos en carga para la sociedad. [...] Avanzar hacia una mayor equidad es también una condición de la estabilidad política y económica del país. [...] (Aylwin 1990)

El discurso a favor de la lucha contra la pobreza de la CPPD incorporaba a todos los sectores y requería el apoyo de los distintos colectivos en la medida que ésta era presentada como un flagelo social que, de no erradicarse, afectaría negativamente todos los campos sociales. Es así que el punto nodal que estructuró el discurso de la pobreza, no estaba definido por el asistencialismo del Estado en la búsqueda de soluciones para los más desfavorecidos, sino que se focalizó en un nuevo concepto: la *integración para el desarrollo*.

*“Nuestro propósito es superar el asistencialismo estatal, alentando la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y estimulando el desarrollo de la pequeña y*

*microempresa como los mejores caminos para reducirla.”*  
(Aylwin 1991)

De esta manera, el discurso del gobierno promovía la idea de que el gasto social era más efectivo si generaba empleo y posibilidades para que las familias salieran por sí mismas de las condiciones de pobreza. Bajo esta idea se creó el Ministerio de Planificación Social<sup>5</sup>, encargado de la coordinación de políticas y actividades destinadas a superar la pobreza. Esta institución tenía el objetivo, no sólo de aumentar la eficiencia en el gasto social, sino también de traducirlo en acciones coherentes con la idea de hacer “que los más pobres se capaciten y así puedan mejorar sus oportunidades de ser actores del desarrollo.” (Aylwin 1990). El punto nodal que justificaba las posturas del gobierno fue siempre el crecimiento y el desarrollo económico, y la necesidad de eliminar todos los obstáculos para conseguirlo.

Las ideas a partir de las cuales Aylwin estructuró su discurso también fueron efectivas para impulsar una reforma tributaria. Según el discurso oficial, buena parte de lo recaudado se emplearía para solventar la lucha contra la pobreza. LA CPPD debió planificar una estrategia discursiva para persuadir a los sectores empresariales y conseguir el apoyo necesario para implantar el nuevo esquema fiscal. En este sentido, se formuló el principio de *pagar la deuda social* provocada por la dictadura.

“Las tareas de construir una democracia verdadera y sólida y de conquistar el progreso y la justicia a que aspiramos, no son sólo del gobierno, del Parlamento o de las autoridades, sino de todos los chilenos.”

“Fieles a este propósito de preservar una economía equilibrada, decidimos financiar el gasto público requerido para atender las carencias sociales más

---

<sup>5</sup> En reemplazo de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) que había sido creada durante el gobierno de Frei Montalva en 1967.

graves mediante una Reforma Tributaria que proporcione recursos al Estado (...) (Aylwin 1990)

Según los datos oficiales, las nuevas cargas impositivas generaron recursos de alrededor de 600 millones de dólares para el Estado, lo que permitió elevar considerablemente el gasto social. Al mismo tiempo que desde lo discursivo se insistía en la necesidad de aceptar la propuesta solidaria del gobierno y la necesidad de *dar* a los más desfavorecidos, también el discurso oficial pregonaba la necesidad de que los distintos sectores fueran solidarios con las propuestas del Estado.

“Todo el esfuerzo del Gobierno sería vano en ausencia de una respuesta empresarial dinámica que recoja los desafíos que enfrentamos. [...] El dinamismo empresarial supone también una mentalidad, un sentido de nación, una identificación con Chile y su gente.” (Aylwin 1991)

Ante este panorama, con el crecimiento económico como punto nodal, cabe la pregunta de si, verdaderamente, la reducción de la pobreza se debió, en buena medida, a los gestos de solidaridad del gobierno y de las élites sociales, o existió una contraparte para que los sectores más favorecidos tuvieran pruebas fehacientes de que combatir la miseria era, como lo advertía la CPPD, una posibilidad para impulsar el desarrollo.

Ahora bien, la literatura a menudo ve a la reducción de la pobreza en Chile como resultado de un buen proceso de modernización del Estado, de una administración eficiente, como símbolo de la eficacia gubernamental que coloca al país en buenas posiciones de diversos índices (Waissbuth 2006; Iacoviello y Zuvanic 2005).

Sin embargo, este artículo propone entender el proceso de manera distinta. Desde el retorno de la democracia, el énfasis en la reducción de la pobreza -que no implicó mejor distribución de la renta- permitía un argumento efectivo para legitimar la transición pautada y a la nueva clase política, y ofrecer incentivos a

quienes perjudicados por la dictadura veían cómo el pinochetismo continuaba en política. La democracia, en este marco, se entendió como un sistema que necesitaba de la participación de todos los sectores y donde se priorizó el desarrollo económico como objetivo principal. En esta línea también se colocaba en el centro del discurso al Estado como el principal responsable de mejorar las condiciones de vida. Esta comprensión discursiva del Estado y la democracia también implicó tomar medidas tendientes a la modernización del Estado y la administración pública, las que comenzaría con la gestión de Frei Ruíz-Tagle.

### **El gobierno de Frei Ruíz-Tagle: la continuidad ideológica.**

La llegada de Frei Ruiz al poder en 1994, representa continuidad política con la gestión anterior. Si bien Frei y Aylwin pertenecen al mismo partido (Democracia Cristiana), cabe destacar que, en esta primera etapa de la transición, la CPPD mostró una marcada coherencia discursiva en su propuesta de mantener un camino homogéneo y continuado que permitiera dotar a Chile tanto de políticas de Estado a largo plazo como de una concepción de democracia social. La reducción de la pobreza y los índices de crecimiento económico eran los argumentos con los que el discurso oficial justificaba la continuidad de sus políticas.

Si el programa político anterior hablaba de la necesidad de impulsar reformas que comenzaran por extender la democracia a la política regional, el nuevo programa advertía la necesidad de consolidar las reformas organizacionales impulsadas por el gobierno anterior<sup>6</sup> y proceder a una reorganización del Estado y de la Gestión Pública. El criterio escogido sobre el menester de proceder a los cambios fue el de *modernizar*, entendido como el ajuste de las funciones y la estructura estatal a los nuevos tiempos,

---

<sup>6</sup> Es importante destacar que durante este gobierno se creó un ente técnico encargado de determinar el plan de acción denominado: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1994)

dado que la organización institucional chilena era un obstáculo para el desarrollo:

“Su estructura actual es anticuada en varios aspectos y no siempre responde a las necesidades del país. En general, es una organización pesada, rígida y excesivamente burocratizada.” (CPPD 1993)

Existió una concordancia narrativa en los alcances del Estado y la democracia en ambos discursos presidenciales. El discurso de Frei retomaba la concepción de un Estado *agente del Progreso*:

“Es evidente que los problemas del país no podrán resolverse exclusivamente por mano del Estado; pero éste juega un papel fundamental en la sociedad moderna.” (CPPD 1993).

La función del Estado era “generar el clima propicio para que el sector privado pueda desenvolver sus actividades.” (Frei 1998) El Estado debía regular los mercados, buscar nuevos consumidores para los productos chilenos y apoyar los esfuerzos privados que permitiera a los más pobres, ganarse la vida por sí mismos. No obstante, aunque la doctrina económica se centraba en las ideas del libre mercado y la apertura, no se aceptaba la concepción neoliberal del Estado mínimo:<sup>7</sup>

*“No comparto la visión simplista según la cual modernizar el Estado supone despojarlo de todo poder y autoridad (...). Queremos un Estado moderno, pero también fuerte, democrático y eficiente en su gestión; que pueda relacionarse fluidamente con el sector privado, pero a partir de reglas*

---

<sup>7</sup> Es de recordar en este punto que, en el imaginario político y social chileno, hablar de neoliberalismo automáticamente se relaciona con el gobierno dictatorial, que implementó sus reformas amparado en esta ideología. Tras el advenimiento de la democracia, a pesar de las continuidades, el *neoliberalismo* fue excluido de las posibilidades discursivas.

*claras sobre las incompatibilidades entre el servicio público y el mundo de los negocios privados (...)" (Frei 1994)*

Las actividades y funciones que debía cumplir el Estado definidas discursiva y programáticamente, debían regirse por la idea la democracia como forma de gobierno, donde la lucha contra la pobreza volvía a ser relevante:

"No existe democracia estable y posible en el largo plazo, con desigualdades extremas en la distribución del ingreso y de las oportunidades sociales. No existe democracia posible con porcentajes significativos de la población viviendo en la extrema miseria. Las democracias deben generar las condiciones económicas que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población." (Frei 1996)

La pobreza era entendida como un obstáculo para el *progreso* y el crecimiento económico volvía ser objetivo central de la política en general, y del plan de reformas en particular.

"Si no actuamos con decisión en estos planos, seremos responsables de estar perpetuando la existencia de dos países: un Chile moderno, rico y próspero, y otro añejo, atrasado y pobre. Superar la pobreza es algo más que proporcionar un poco de bienestar a las personas." (Frei 1994)

La extrema reducción de los índices de pobreza, no debía ser analizada simplemente desde criterios técnicos, sino desde sus repercusiones sociales y políticas. Es así que las ideas centrales de los programas de gobierno determinan no sólo los principios rectores de la función pública, sino de las instituciones que crearán la estructura institucional del Estado. Que un gobierno decida impulsar programas de la lucha contra la pobreza, como sucedió en Chile, responde no sólo a condiciones objetivas de la problemática, sino que fue necesario desde el punto de vista de los requerimientos políticos que la propia sociedad exigía.

Como justificativo, Frei revivía los éxitos de los gobiernos anteriores: crecimiento económico, aumento de las exportaciones, disminución de la inflación (Frei 1994). Así, la gestión se enmarcó discursivamente en la proposición de que el país tenía una *oportunidad histórica*: la de convertirse en una nación desarrollada (CPPD 1993; Frei 1994; 1998).

“Por primera vez en muchas décadas, nuestro país tiene una estrategia para alcanzar el desarrollo: crecimiento sostenido para abrir paso a la equidad, inversiones en educación e infraestructura para preparar al país frente a los retos del mundo globalizado; nuevos mercados para los productos y los trabajadores chilenos, y una actividad política social que busca crear oportunidades para la gente y reducir las desigualdades.” (Frei 1998)

Según el discurso oficial, para mantener los exitosos indicadores sociales y económicos se debía sumar un nuevo eje a la agenda: la modernización de las infraestructuras y los modos de gestión. Poniendo énfasis en esta idea, se impulsaron nuevas privatizaciones y la reforma de la Gestión Pública, que venía siendo una proposición tanto desde los últimos meses del gobierno de Aylwin como desde la plataforma electoral de Frei.

Por supuesto, el imaginario político y las concepciones sobre el buen obrar del Estado y sus objetivos fundamentales, también acompañaron los procesos de privatización. Si bien las privatizaciones comenzaron bajo el régimen militar, mucho antes de que esto se convirtiera en una medida natural y hegemónica en los programas de gobiernos latinoamericanos. A mediados de los noventa el Estado chileno aún contaba con un gran número de empresas de su propiedad, sobre todo aquellas relacionadas con la energía, los transportes o un porcentaje considerado de la producción de cobre. Frei impulsó un nuevo proceso privatizador, ingresando al discurso oficial el tópico de que lo privado es más eficiente que lo público (Frei, 1994)

## Lagos y el giro discursivo a la desigualdad

A finales de los noventa, algunos sectores sociales comenzaron a interpelar al gobierno para asumir responsabilidades y cumplir las promesas que la democracia había traído en materia de de pobreza e igualdad.<sup>8</sup>

Según un estudio realizado por el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile y la Unidad de Estudios Prospectivos de MIDEPLAN entre 1999 y 2000, la desigualdad era vista como un mal de origen social que, en síntesis, distinguía entre débiles y poderosos en los campos socioeconómico, educacional y ciudadano. La razón principal por la que la desigualdad era valorada negativamente, es porque destruye la solidaridad (principal valor de la sociedad chilena). La desigualdad era vista también como un riesgo para la democracia (Garretón, 2000: 1).

Ante el descontento social que se generó desde finales de los noventa, la CPPD realizó un giro discursivo hacia la necesidad de mejorar la distribución de la riqueza. Es así que durante la campaña presidencial, Ricardo Lagos asumió la problemática de la desigualdad como eje rector de su discurso:

“Hace diez años llamamos a las chilenas y chilenos a una gran gesta: la conquista de la libertad. Hoy los invitamos a lograr una segunda conquista: el progreso con igualdad”. (Ricardo Lagos, 1999)

Superar la desigualdad se consideró una tarea necesaria para consolidar el proceso político democrático inconcluso<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Chile a finales de la década del 2000, continuaba siendo uno de los países más desiguales de América Latina, situación que se extiende hasta la actualidad (OCDE, 2009). A este dato, además se suma el resultado de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) dada a conocer en julio de 2010, la que señala que entre el año 2006 y el 2009, el indicador GINI de desigualdad aumentó levemente de 0.54 a 0.55 (donde 1 es mayor igualdad).

<sup>9</sup> Principalmente porque no se logró el reemplazo definitivo de la Constitución de 1980.

Este gobierno continuó con la mayoría de las políticas sociales promovidas durante las gestiones anteriores, pero con la desigualdad como protagonista:

*“La Concertación (...) reinstauró la democracia, devolvió la dignidad básica a las personas, reorientó al Estado para servir a los más necesitados, condujo una década de alto crecimiento económico, creó empleos y redujo la pobreza, reinstaló al país en la arena internacional, entre muchas otras cosas. Sin embargo, estamos muy lejos todavía de superar aquellas desigualdades que nos arrebatan energías como personas, como familias, como comunidad y como nación”. (Programa de gobierno Ricardo Lagos, 1999)*

En términos de gestión, este discurso se tradujo en el fortalecimiento de oficinas públicas – la más importante, FOSIS – cuya acción fue complementada con una considerable expansión del presupuesto para el financiamiento de políticas públicas. En esta línea argumentativa, Castells señalaba que, “los partidos de la CPPD buscaron una nueva legitimidad basada en la continuidad de la legitimidad del mercado como principio de proyecto personal en el marco de una legitimidad democrática del Estado. Pero añadieron un correctivo fundamental: el Estado dejó de ser un instrumento de exclusión para ser instrumento de integración, mediante políticas sociales de redistribución” (Castells, 2005: 119). A pesar de esto, es claro que los gobiernos de la CPPD no realizaron grandes esfuerzos por liberarse de la camisa de fuerza, que institucionalmente ataba a Chile al modelo económico que dejó Pinochet y que no permitía atacar la desigualdad de raíz. Esta situación fue compensada –como ya hemos visto– a través de la “instalación en la medida de lo posible de algunos elementos sociales al modelo, manteniendo la focalización de las políticas sociales, destinadas a disminuir la pobreza, impulsando la acción solidaria de las organizaciones civiles, manteniendo los equilibrios macroeconómicos y el control del gasto fiscal” (Gómez Leyton, 2009: 67)

### La política social de Lagos: “Crecer con igualdad”

Lagos instala en las bases normativa de su programa la idea de una política social como “factor coadyudante” del desarrollo que incorpora la “justicia social, la solidaridad, la equidad de los beneficios del desarrollo nacional, más que un simple factor de contención y mitigación de las desigualdades”.<sup>10</sup> Por otro lado, se expresa con fuerza “la reorientación de las políticas públicas, con el fin de contribuir a la construcción de formas más inclusivas de organización social que aseguren a todos el desarrollo de capacidades y el acceso a fuentes que permitan la realización y expansión de los derechos ciudadanos”<sup>11</sup>. Este planteamiento, como hemos visto, estuvo presente de manera importante en la declaración de principios de los gobiernos de la CPPD, pero retoma con fuerza cuando Lagos asume la presidencia en el año 2000 en vista del estancamiento de los indicadores sociales de pobreza.

Ya en los primeros documentos de campaña y en el programa de gobierno, se comienzan a trazar las líneas discursivas del discurso a través de la frase: “Crecer con Igualdad”. Con este lema, Lagos situó la problemática como el principal eje estructurante de su discurso político, imprimiendo este énfasis en todas las líneas programáticas en los documentos desde su campaña:

“Durante esta década, Chile ha crecido como nunca en su historia. Sin embargo, no hemos conseguido crecer con la igualdad que nos permita construir una sociedad justa y humana.” (Lagos, 1999)

El slogan respondió a las demandas por mejorar la calidad de la democracia en el país. De igual manera, se intentaba enfrentar un malestar observable en datos como los del informe del PNUD del año 2000 “Mas Sociedad para Gobernar el Futuro”, y la encuesta

---

<sup>10</sup> Sistema de Protección Social Chile Solidario; Serie Chile Solidario Mideplan, Santiago 2004.

<sup>11</sup> (MIDEPLAN, 2004) Op, Cit, pág 4.

Centro de Estudios Públicos (CEP) del mismo año, que mostraban que el desarrollo económico del país –considerado estancado- y la problemática de la desigualdad, eran para los chilenos las principales preocupaciones que debían de ser atendidas en la gestión del nuevo gobierno. En este punto observamos que estas demandas eran transversales a todos los segmentos sociales, encontrándose en todos los estudios de opinión pública de los últimos años, reclamo que fue incorporado a su discurso de campaña:

“Crecer con igualdad es un desafío moral que trasciende a un gobierno. (...) Por ello invitamos a todos los chilenos y chilenas, sin distinciones ideológicas o políticas, a sumarse a esta tarea. Sin la participación y el ejemplo de cada uno de nosotros en las instituciones a las que pertenecemos, no podremos terminar con las desigualdades que limitan nuestro crecimiento y coartan nuestra libertad” (Lagos, 1999)

A pesar del énfasis discursivo puesto en la desigualdad aparecería nuevamente la pobreza. Según MIDEPLAN (2004: 24) “existía un núcleo de pobreza dura que parecía refractaria a las políticas sociales”. No eran suficientes las intervenciones pensadas solamente en términos de transferencias monetarias, ni para superar la desigualdad ni para avanzar en temas de igualdad, sino que se necesitaba de una estrategia integral que lograra impactos en las distintas dimensiones. Esta situación llevó a que el presidente Lagos, propusiera la institucionalización de una red de protección social compuesta por distintos servicios públicos.

En este contexto nació *Chile Solidario*, pensado “como sistema de protección social diseñado por el gobierno de Lagos que combinaba dos elementos centrales: asistencia y promoción, desde una perspectiva integradora para abordar la extrema pobreza” (MIDEPLAN, 2002:18). Esta política tendría la labor principal de incorporar a las personas en situación de pobreza a una extensa red de protección por parte de las instituciones del Estado, la que además daría paso a una conformación de derechos y a un acceso

más equitativo a los beneficios del gobierno para avanzar en las condiciones de bienestar y equidad de la población.

“Hoy 21 de mayo de 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria! ¡Nadie será sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir...!

“A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderle una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa “Chile Solidario “: por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social.” (Ricardo Lagos, 2002)

Los puntos nodales de su discurso: equidad social, igualdad de oportunidades y derechos, se convirtieron en conceptos reconocidos a cabalidad en todos los fundamentos normativos y en todos los documentos oficiales del MIDEPLAN, elaborados durante el período 2000-2006 (Maldonado, 2008), tal como posible apreciar en el siguiente párrafo del documento Chile Solidario:

“El requisito de generar una mirada integral de la política social en la que junto a los principios de la equidad y de la igualdad de oportunidades se integre el principio de universalidad de la política. (...). (Documento Chile Solidario, Mideplan, 2002)

En términos normativos, esta política que asumió Lagos estuvo contenida en un marco ético político de la acción gubernamental que:

“debía expresarse en una oferta de servicios con perspectiva de derechos. Esto significaría implementar sistemas, mecanismos, medidas y acciones concretas que contribuyan a la concreción universal y permanente de este principio. Se ratificaría la noción de igualdad de oportunidades como el principio

orientador general de la política en términos nominales (...). Se asumía que la forma de dar concreción a ese principio era postular la implementación y desarrollo de políticas y programas destinados a reducir las brechas que persisten en diversos campos y justifican una acción prioritaria de parte del Estado para hacer efectiva la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos" (MIDEPLAN, 2002).

Lo expuesto deja ver un discurso expuesto siempre en términos éticos y ensalzando los valores e ideas fundamentales de igualdad, desarrollo, equiparamiento de las oportunidades y la idea de derechos sociales. Estos principios en su conjunto serían parte del sistema de protección social asumida como parte del rol del Estado como principal gestor, en contraposición al rol del mercado en la sociedad, considerado por Lagos sólo significativo en temas de desarrollo y equilibrio macroeconómico:

"Hoy, cada una de estas familias están incorporadas a una red social de protección del Estado. Eso es lo que ha cambiado. (...) Queremos un país que junto con crecer, crea los instrumentos para llegar a cada uno de sus hijos." (Lagos, 2004)

Es interesante observar el intento de Lagos por deseconomizar el discurso sobre la pobreza y la desigualdad, privilegiando categorías simbólicas que tienen que ver con los temas de mayor sensibilidad para la sociedad; en esta línea vemos cómo Lagos logra posicionar el tema de la protección social de una manera sumamente hábil al construir una muralla con los significantes que esta categoría decía representar- equidad, igualdad de oportunidad, derechos, enaltecidos mediante la intervención del Estado.

Sin embargo, este discurso que abrió en un comienzo nuevas expectativas en materia de desigualdad, contrastó con el aumento la misma durante este período presidencial. Este fenómeno fue producto de la prevalencia de una lógica asistencialista de la política social que desarticuló la organización, alentó la proliferación de

redes clientelares, y que instrumentalizó la política social hacia la lógica de “ganar elecciones” (Gómez Leyton, 2009: 68).

Así, si bien este período presidencial representó una política de continuidad del modelo socioeconómico de los gobiernos de la CPPD, que más allá de un discurso progresista no logró reformas importantes (Moulián, 2006: 4). Sin embargo, su estrategia discursiva implicó que en términos de legitimidad y apoyo, esta gestión presidencial fuese tremendamente exitosa.

### **Bachelet y la protección social**

El discurso de Michelle Bachelet en materia de política social, en un inicio, no difiere de manera sustantiva de la de Lagos, ya que al lanzar su campaña presidencial, al final del año 2005, una de sus principales preocupaciones fue la problemática de la desigualdad social:

“Chile sigue siendo un país inaceptablemente desigual. La desigualdad en verdad son muchas desigualdades: entre hombres y mujeres, entre diferentes etnias, entre ricos y pobres, entre empresas grandes y pequeñas, entre quienes han tenido acceso a educación de calidad y quienes no la han tenido, entre las regiones que avanzan y las que permanecen rezagadas”. (Bachelet, 2005)

El Estado era presentado discursivamente como agente fundamental para atacar la problemática:

“El Estado es fundamental para luchar contra las desigualdades (...). No se puede construir igualdad con un Estado empobrecido, fragmentado, o donde primen los intereses de los poderosos”. (Bachelet, 2005)

El discurso de Bachelet se instaló con una perspectiva refundacional en términos de un cambio social que se posiciona a través de acciones de política pública, que establece el marco de lo que será del sistema de protección social, el más importante sello de su administración. Este argumento está presente desde la aparición de su figura en la arena política y se mantiene constante hasta el final de su mandato:

“En mi primer Mensaje ante este Congreso Pleno, dije que el mío sería un gobierno de transformaciones. Que más que el cuarto gobierno de una transición exitosa, el mío sería el gobierno del cambio social (...) Hemos avanzado hacia un Estado que protege a las personas. Hacia una existencia más digna para todos los chilenos. Hacia una política cada vez más ciudadana”.  
(Bachelet, 2009)

Se corrobora así que el giro discursivo más importante en el caso de Bachelet se da en torno a la protección social como categoría estructurante, la que llena de significantes diversos (inclusión, protección, preocupación por lo más necesitados, estado social, entre otros), pero que además marca un cierre del proceso político de transición a la democracia. Esta idea puede ser encontrada en el siguiente extracto:

“Un logro central en estos dos años ha sido instalar el sistema de protección social como verdadero objetivo nacional. Nuestro propósito ha sido sentar las bases de un Estado social y democrático de derecho, que abandona el asistencialismo de las políticas sociales y que asume el enfoque de derechos de las personas. (...) Chile está entrando en una nueva etapa en materia de derechos de las personas. Una nueva manera de entender la acción del Estado, gracias a las reformas que hemos ido implementando en los últimos años.  
(...) (Bachelet, 2008)

En otras palabras, la protección social era una idea central del imaginario político que llevaba en sí misma una comprensión del rol del Estado y la democracia diferentes. Los puntos nodales que organizaron el discurso de Bachelet fueron: la justicia social, los derechos y la inclusión; todas ellas abordables mediante la fórmula de la protección social, y que constituyeron los ejes principales de las políticas de Estado desarrolladas a lo largo de su mandato presidencial.

“Tengo la certeza de que todos compartimos la meta (...). Una patria en que la libertad, la justicia social y la prosperidad se conviertan en vivencia cotidiana de cada uno de los suyos. (Bachelet, 2008)

“Estoy cierta que estamos avanzando hacia una democracia más inclusiva. De lo que se trata también es de hacerla cada vez más ciudadana. (...) Más consciente de sus derechos, más demandante, más informado, más participativo, más activo en el rechazo a la discriminación y la intolerancia.” (2008)

Esta construcción discursiva en torno a una otredad negativa- injusticia, discriminación, exclusión social y política- evidentemente no había sido superada en el gobierno de Lagos, por lo tanto se tornaba fundamental reincorporar modificaciones a su gestión política.

Bachelet, un personaje carismático, con un discurso cercano a la gente y expuesto siempre en términos de su propia experiencia, representó un liderazgo absolutamente particular no sólo por sus propias características personales, sino porque había padecido en carne propia la tortura y el exilio. Además, no pertenecía a la elite de la CPPD, por lo que su liderazgo fue construido desde el ejercicio de sus cargos públicos. Esto queda en evidencia en torno a las constantes alusiones que hace a lo largo de sus discursos respecto de la exclusión que ella misma le había tocado vivir:

“Una sociedad más inclusiva, que no discrimina y que no olvida a quienes se quedan atrás. Estoy aquí como

mujer, representando la derrota a la exclusión de que fuimos objeto tanto tiempo.” (Bachelet, 2006)

Estas características construyeron en el imaginario de la población una figura mucho más receptiva, genuina y consciente, características que se pueden observar de manera privilegiada en momentos de crisis, particularmente la económica del 2009, donde se implementó una serie de medidas asistenciales por medio de bonos dirigidos a las familias vulnerables. Estas acciones, a pesar de las duras críticas, no vulneraron la imagen de Bachelet, ya que siempre vinieron acompañadas de un discurso articulado en torno a valores y preocupaciones del sector más azotado por la crisis, generando un relativo consenso ni siquiera la oposición se atrevió a romper.

“En todos nuestros planes, en todas nuestras políticas, hemos puesto a la gente primero. Esta visión denota el cambio de paradigma del que hablábamos. Si en los años ochenta la crisis se enfrentaba quitándoles el diez por ciento a los jubilados, hoy la crisis se enfrenta aumentando en un 25 por ciento la Pensión Básica Solidaria. La crisis económica ha venido a relevar la importancia de lo que ha sido el principal sello de mi gobierno (...), me refiero al sello de protección social”.  
(2009)

La protección social, como categoría estructurante, se intentó traspasar a gran parte de la población por medio de la incorporación de la noción de garantías básicas y universales, no importando el origen social (Álvarez y Fuentes, 2009: 62), sin duda un paso relevante en lo normativo de la igualdad, pero que en términos reales de derechos no significó avances sustanciales.

La política social de Bachelet en el concepto de protección social, sin duda incorporó a sus significados aspectos mucho más amplios que la sola superación de la pobreza, aglutinando así, otros elementos tales como la reforma del sistema de pensiones y relativas a la infancia, así como también la ampliación de la

reforma de Salud Auge<sup>12</sup>, esta última comenzada en el gobierno de Lagos. También, se realizaron reformas que discursivamente abordaron aspectos mucho más amplio de la desigualdad social, ya que no sólo se trataba de la mera transferencia económica para el consumo de bienes básicos, sino reformas que contribuían directamente a mejorar las condiciones de vida de grupos de la población por medio de reformas institucionales. En esta línea, la experiencia actual nos señala que más allá de estos cambios incrementales, estas reformas no lograron cambios sustanciales al no abordar dos problemas de fondo, la persistencia del modelo económico y la democracia que convivió bajo su cobijo.

### **Conclusiones**

Luego de un recorrido por los conceptos más relevantes de los discursos de los presidentes de la CPPD, se observan grandes similitudes principalmente como consecuencia de que no existió una alternancia política e ideológica durante las dos décadas que siguieron al año 1989. Los cuatro presidentes que fueron parte del análisis de nuestro artículo, provienen de la misma coalición política, lo que nos llevaría a pensar en que no existen grandes diferencias a la hora de intervenir. Sin embargo, es notable los giros discursivos que se dan un lugar especial a la problemática de la pobreza en un primer momento, y a la desigualdad en etapas posteriores, los que van sucediendo producto de las presiones que surgen en el contexto y el reclamo social. Las políticas de estado focalizadas en ambos temas intentan así “poner paños fríos” a condiciones estructurales tanto económicas como políticas, donde la igualdad sigue siendo un valor palpable sólo para un pequeño porcentaje de la sociedad chilena.

---

<sup>12</sup> El Plan Auge (Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas) es un instrumento para promover la equidad y materializar los objetivos sanitarios y de protección social en salud (MINSAL).

Este caso ilustra claramente la importancia de las ideas en la construcción de imaginarios políticos y su influencia en los resultados de la gestión. Desde un principio, el discurso de la CPPD partió de un marco de interpretación de coyuntura que conceptualizaba la pobreza como un obstáculo para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico. El combate contra la pobreza se presentó como la posibilidad de consolidar la economía y mantener los índices de crecimiento, hecho que de alguna manera puede ser comprobable, a pesar de las voces de los disidentes. Pero pese a la disminución de la pobreza<sup>13</sup>, en el período analizado Chile se ha mantenido como uno de los países con peor distribución de la riqueza de Latinoamérica y su coeficiente de *Gini* ha permanecido estable. Este último hecho impulsó a Lagos a lanzar una de las políticas sociales de mayor envergadura, *Chile Solidario*. Sin embargo esta política focalizada no logró buenos resultados en materia de desigualdad. Michelle Bachelet lanzó una política de protección social más amplia que el resto de sus antecesores, pero sin resultados favorables en torno mejores condiciones de equidad para la población en su conjunto.

La voluntad política de combatir tanto la pobreza como la desigualdad no puede entenderse sin tener en cuenta la necesidad de buscar canales de legitimación de la propia clase política. En su llegada al poder, la CPPD debió buscar canales discursivos de diferenciación con un régimen dictatorial que impuso condiciones, limitaciones y rumbo económico. La lucha contra la pobreza y, en menor medida, contra la desigualdad se convirtieron en “caballos de batalla” que legitimaron a sus gobiernos durante dos décadas, a pesar de los pocos resultados en el nivel distributivo.

---

<sup>13</sup> Según información de la encuesta CASEN la pobreza evolucionó de esta forma: año 1990: 38,6%; 1992: 32,9%; 1994:27,6%; 1996:23,2%; 1998:21,7%; 2000:20,2%; 2003:18,6%; 2006: 13,7%; 2009: 15,1%; 2011:14,4%. (La pobreza total incluye la sumatoria de pobreza indigente y no indigente).

## Bibliografía

- Álvarez G. y Fuentes C (2009). "Las promesas inconclusas de Bachelet", *Metapolítica*, México, n°65, julio-agosto, pp. 58-63.
- Aylwin, P. (1990-1993) Discursos de cuenta pública ante el Pleno del Congreso. Santiago de Chile.
- Aylwin, P. (1994): *Crecimiento con Equidad, Discursos escogidos* (marzo 1992-1994). Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Bachelet, M. (2006-2009) Discursos de cuenta pública ante el Pleno del Congreso. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. Programa de gobierno "Estoy Contigo" (2006-2010).
- Carver, Terrel (2002): "Discourse Analysis and the Linguistic Turn", en *European Political Science*, 2(1), 50-53.
- Castells, M. (2005). *Globalización, desarrollo y democracia, Chile en el contexto mundial*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Castillo, Mayarí, A. Durand y M. Bastías (eds.) (2011). *Desigualdad, Legitimación y Conflicto*, Editorial Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- Centro de Estudios Públicos (CEP) (2000). Encuestas CEP, Chile, disponible en: [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl).
- Frei Ruiz-Tagle, E. (1994 y 1998): *Mensaje presidencial al pleno del congreso*. 21 de mayo. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1996): *Discurso de inauguración del Diálogo sobre Gobernabilidad Democrática*. 2 de septiembre. Santiago de Chile.
- Garretón, M. y G. Cumsille (2000). *Las percepciones de la desigualdad en Chile*, Chile, Universidad de Chile.
- Godoy Arcaya, O. (1999). La Transición Chilena a la Democracia: pactada, en *Estudios Públicos*, Chile, n° 74.
- Gómez Leyton, J. (2009). "Bachelet, la "izquierda neoliberal" de Chile", en *Metapolítica*, México, n°65, julio-agosto, pp. 64-70.

- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura. 2005. *Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos*. X Congreso del CLAD sobre
- Lagos, R. (2000-2005). Discursos de cuenta pública ante el Pleno del Congreso. Santiago de Chile. (Disponibles en: <http://www.concerta2.cl/categoria/discursos/page/2/>).
- Maldonado, C. (2008). Discursos y política social durante el gobierno de Ricardo Lagos: el caso de Chile Solidario (2002 – 2006), Tesis de Maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.
- MIDEPLAN (2004). Conceptos fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario, disponible en: [www.mideplan.cl/publico/centrodoc.php](http://www.mideplan.cl/publico/centrodoc.php).
- Mouffe, Ch. (1999). *El Retorno de lo Político*, España, Editorial Paidós.
- Moriconi, M. (2011): *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*. México: UAM-CLACSO.
- Moriconi, M. (2009): “Revisión crítica: la necesidad de incorporar el buen pensar retórico en la construcción de gobernanza”, en *Revistas de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 145, pp. 119-155.
- Moriconi, M. (2009b): “Conformar a todos: la pobreza como valor discursivo de cohesión y legitimación de la clase política chilena (1990-2000)”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LI, núm. 206, mayo-agosto, 2009, pp. 43-68 UNAM, DF, México.
- Moulián, T. (2006). “El gobierno de Michelle Bachelet: las perspectivas de cambio” en *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, año VI, nº 19, Argentina, julio, pp. 131-135.
- Natanson, J. (2008). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Argentina, Editorial Sudamericana.

- Panizza, F. (2002): "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya", En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nº13. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, pp. 59-93.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000). *Desarrollo Humano en Chile: Más Sociedad para Gobernar el Futuro*, disponible en: <http://www.desarrollohumano.cl/blanco.htm>.
- Sigal, S y Verón E (2003). *Perón o Muerte, los fundamentos discursivos del fenómeno Peronista*, Argentina, Editorial Universitaria.
- Waisbluth, M. (2006): *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005, De la Confrontación al Consenso*, Universidad de Chile, publicado en el Boletín Electrónico de la ESADE, Barcelona. Accesible on line: [www.esade.edu/public](http://www.esade.edu/public).

# UM SONHO DE GRANDEZA NO BRASIL DA DITADURA: A IDEOLOGIA GEOPOLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO GENERAL CARLOS DE MEIRA MATTOS (1964-1974)

*Adriano Moura de Oliveira\**

**Resumo:** Se as Forças Armadas não foram as únicas a sonharem com um Brasil Potência Mundial, sem dúvida, tais ideias solidificaram-se nos quartéis chegando a transformarem-se num projeto da ditadura militar. Foi no pensamento geopolítico que essas ideias evoluíram com maior consistência, no qual esse plano Brasil Potência passou a fazer parte essencial daquilo que se discutia nos manuais e palestras. Esse artigo pretende percorrer os principais aspectos que permeiam o discurso geopolítico e seu modelo de desenvolvimento a partir de 1964. Objetivamos verificar como os fatores autoritários estiveram entrelaçados ao suposto ideal de grandeza nacional.

**Palavras-chave:** Forças Armadas, Ideologia, Geopolítica, Brasil Potência.

**A dream of greatness in Brazil Dictatorship: The General's Carlos de Meira Mattos (1964-1974) geopolitical ideology of development.**

**Abstract:** If the Armed Forces were not the only ones to dream of Brazil World Power, without a doubt, such ideas had been consolidated in the headquarters becoming in a project of the military's dictatorship. It was in the geopolitical ideology that these ideas had mostly developed and in which this plan "Brazil World Power" started to be a essential part of what it argued in manuals and lectures. This article intends to cover the main aspects of the geopolitical speech and its models of development from 1964. We considered how the authoritarian factors had been interlaced to the ideal of national greatness.

**Keywords:** Armed Forces, Ideology, Geopolitics, Brazil World Power.

---

\* Doutorando do Departamento de História da Universidade de São Paulo.  
Mestre em História pela PUC-SP.  
Recebido em: 03/10/2013 – Aceito em: 16/07/2014.

**Un sueño de grandeza en Brasil de la dictadura: La ideología geopolítica del desarrollo del General Carlos de Meira Mattos (1.964 a 1.974).**

**Resumen:** Si las fuerzas armadas no fueron las únicas que soñaron con un Brasil potencia mundial, sin duda, tales ideas se solidificaron en los cuarteles para transformar la dictadura militar en un proyecto. Fue en el pensamiento geopolítico que estas ideas se desarrollaron con mayor consistencia, en el que el plan del Brasil Potencia pasó a ser una parte esencial de lo que se discutió en los manuales y conferencias. Este artículo tiene la intención de recorrer los principales aspectos que permean el discurso geopolítico y su modelo de desarrollo desde 1964. Nuestro objetivo es verificar como los factores autoritarios se entrelazan al supuesto ideal de grandeza nacional.

**Palabras clave:** Fuerzas armadas, Ideología, Geopolítica, Brasil Potencia.

**Introdução**

Mal os canhões e fuzis de 1945 haviam sido silenciados, as populações acometidas pelas desgraças das duas grandes Guerras Mundiais viam-se envoltas em um novo conflito que não trazia, pelo menos aos tantos miseráveis filhos da guerra, qualquer esperança ou perspectiva de um fim próximo. A Guerra Fria, na sua dinâmica bipolar de poder e influências, iria favorecer o despontar de exércitos e seus déspotas em diversas nações e, longe de apenas defensores de suas fronteiras, essas instituições passariam militares a atuar como protagonistas na condução das políticas estatais, operando entre o autoritarismo interno e a defesa de um modelo econômico de Estado.

As origens desse militarismo, como ditava a historiografia, apontavam para um dado inquestionável: o breve século XX, marcado por duas grandes guerras, colocava os militares em evidência e, sua ascensão em diferentes estados, quando não óbvia, como uma necessidade (ESTENSSORO, 2003). Principalmente para a economia política de Guerra Fria e, em países de industrialização tardia, o militarismo e o imperialismo se tornariam momentos indissociáveis da evolução e manutenção do pretendido Desenvolvimento com Segurança. Acreditava-se nos casos em que casos as ditaduras haviam enveredado para a defesa ávida do capital frente ao comunismo, que os golpes de Estados decorrentes, concretizaram-se a partir da influência direta norte-

americana, via ideologia de segurança nacional (FERREIRA, 1970; 1974).

Fruto do *establishment* militar americano, tal ideologia<sup>1</sup> – segundo algumas análises<sup>2</sup> – iria alastrar-se nas diferentes Escolas de Guerra na América Latina sendo transmitida quase sem modificações ou contestações. Entretanto, tais análises avaliam de maneira superficial o processo histórico de construção do ideário golpista que levou às ditaduras, pois, entendem que os chefes militares latino-americanos não tinham – e nem precisavam ter – ideia do tipo de sociedade e de governo que iriam fundar. Ou seja,

---

<sup>1</sup> Sobre o fenômeno ideológico, diante das polêmicas que se avolumam em torno do termo, nos aproximamos de uma tradição marxista que assegura o poder prático da ideologia na mobilização social. Por isso, sustentando o caráter de consciência prática da ideologia, recusando o imperativo idealista que visa distinguir o falso do verdadeiro e, portanto, aquilo que entra na conceituação de ideologia e/o lhe escapa. Está claro que, nas sociedades divididas em classes, a ideologia é efetivamente a consciência de classe tomada operativa e consciente no antagonismo estrutural. Nesse sentido, o que determina a natureza das ideologias, acima de qualquer consideração, é o imperativo de se tornar praticamente consciente do conflito fundamental – a partir dos pontos de vista mutuamente excludentes das alternativas hegemônicas que se defrontam em determinada ordem social – com o propósito de resolvê-la através da luta. É a esta natureza de consciência social prática que importa reportar, assim como numa sociedade de classes, o caráter operatório e decisivo da ideologia na tomada de consciência dos conflitos e dos antagonismos, que levam à sua resolução até as últimas consequências. Na verdade, porém, a ideologia que pretendemos aqui aferir, não é, nem pode ser entendida, como ilusão ou superstição religiosa de indivíduos mal orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada como tal é insuperável nas sociedades de classe. Os interesses sociais, que se revelam ao longo da história e se entrelaçam de modo conflituoso, manifestam-se, no plano da consciência social, na grande diversidade de discursos ideológicos relativamente autônomos (mas de forma nenhuma independentes) que exercem forte influência mesmo sobre os processos materiais mais tangíveis do metabolismo social; Ver em MÉSZÁROS, 1996: 22-23 ou FERNANDES, 2003.

<sup>2</sup> Defensor de tal tese está COMBLIN, 1978.

apostava-se numa inconsciência militar em relação a realidade a sua volta. Desse modo, a direita aparece como um simples fantoche ideológico sem história política ou capacidade de gerar suas próprias, doutrinas, ideologias e golpes.

A ascensão das Forças Armadas brasileiras – tanto de sua consolidação institucional quanto da construção de sua identidade – contraria tal renúncia de desejos. A inserção dos militares no Estado brasileiro<sup>3</sup> se deu notadamente a partir da ditadura do Estado Novo. Getúlio Vargas, apoiado em seu comando, promoveria a centralização e a institucionalização das Forças Armadas, cercando-as de um sentimento de coesão e identidade nacional. Apoiados numa política orçamentária provedora e munidos de cargos administrativos relevantes no Estado, os militares se viam inseridos na vida nacional com objetivos bem definidos que, de longe, extrapolavam suas funções. De um lado, a manutenção da ordem totalmente identificada com o autoritarismo; de outro, a condução política do país. E seja uma intervenção reformista ou conceito de poder moderador<sup>4</sup>, as ideologias, que propunham um papel político dos militares e pregavam um ideal de grandeza, fizeram parte constitutiva da instituição.

Dentre as diversas correntes de pensamentos que competiam no interior da instituição, aquela que melhor define os anseios militares e o próprio momento histórico que os acompanhava foi o pensamento geopolítico. Definida por seus ideólogos, no interior da Escola Superior de Guerra, a geopolítica seria “a política aplicada aos espaços geográficos”. Melhor dizendo, se todo o Estado está assentado no meio geográfico que o provém, a geografia irá influenciar diretamente na formação interna desse Estado – inclusive de suas instituições e indivíduos – e de seu comportamento no cenário internacional. Segundo a ideia defendida pelos intelectuais militares, países de dimensões

---

<sup>3</sup> O marco dessa consolidação das forças armadas, tanto na sociedade quanto da formação de uma ideologia específica, remete a década de 1930. Ver também COELHO, 1976.

<sup>4</sup> Sobre o poder moderador ver em STEPAN, 1975.

continentais e recursos naturais abundantes estariam destinados à grandeza, a serem grandes potências mundiais.

As influências teóricas desse discurso fazem parte de uma tradição de autores que se consagraram nos séculos XIX e XX. Totalmente atrelados às ideologias colonialistas, figuras como Friedrich Ratzel, Rudolf Kjellen e Nicolas Spykman, versaram suas hipóteses sustentando política e ideologicamente o conceito de nação superior. Essa geopolítica consolida-se, a saber, querendo explicar histórica e geograficamente o Estado e a construção de cenários e estratégias em situação de conflito. No entanto, esse Estado, proferido com frequência de modo genérico, geralmente concebido aquém da literatura que procura dar conta de sua origem e desenvolvimento histórico, aparece no discurso geopolítico como um dado *a priori*, desprovido de contradições internas e de movimento histórico<sup>5</sup>.

No Brasil, tais ideais consolidados, gerariam, entre outros, a crença de que “a terra sempre teve influência muito grande no destino do homem, assim como o país no dos povos e, juridicamente falando, o território no destino dos Estados” (OSÓRIO, 1970: 15). De acordo com essa visão, o Estado deveria guiar suas políticas, à luz do que a geopolítica propunha como ideal, pois nela descansaria o destino da nação. Historicamente, este discurso geopolítico – que pregava o *Destino Manifesto brasileiro* como condição natural do Estado – predominou em boa parte da história republicana brasileira, integrado, nos anos 1920, aos círculos de pensamentos oficiais.

Capitaneado por militares expoentes como o Capitão Mário Travassos, o Brigadeiro Lysias Rodrigues e Everardo Backheuser, esse discurso geopolítico reflete uma obsessão pelo problema da unidade nacional ou integridade territorial, segundo a ideia de que uma grande extensão territorial só se torna uma vantagem política e econômica quando associada à ocupação e povoamento adequados, ao mesmo tempo em que, o poder central, bem

---

<sup>5</sup> Ver COSTA, 2010.

localizado, possa estabelecer relações de coesão eficazes no todo territorial.

A impossibilidade material de estabelecer uma densa rede de ferro e rodovias é substituída inteligentemente pela rede de aerovias, que rapidamente cobre todo o país; a dificuldade de estender fios telegráficos por todo o território nacional é suprida com a implantação de postos radiotelegráficos por toda parte. Estimulou-se a navegação marítima e fluvial, organizaram-se os planos nacionais ferroviários e rodoviários, ao mesmo tempo em que uma centralização enérgica era desenvolvida pelo Governo Federal, cortando uns regionalismos doentios, coibindo expansões políticas absolutas, estabelecendo uma só bandeira, a nacional, um só hino, o do país, sob a mística soberana; Grande, só o Brasil. (RODRIGUES, 1947: 57).

Desde então, o que poderia ser caracterizado como a primeira fase dos estudos geopolíticos brasileiros, seria, com o advento da Escola Superior de Guerra na década de 1950, incorporado e reestruturado ao pensamento militar ainda em fase de consolidação. Não obstante, as então intituladas “novas teorias” que surgiam e eram trazidas pelo general Golbery do Couto e Silva não apresentavam grandes superações aos ideólogos do período anterior e o cerne das formulações continuava a ser a expansão do Estado, a integração da nação e, conseqüentemente, a ideia-chave de que espaço é poder. Desse modo, essa geopolítica continuava a orientar-se pelos pressupostos do Estado como um organismo vivo e movido por interesses autônomos em relação à sociedade, mas identificado, agora, com um ideal de nação que pretendia representar. Ou seja, uma geopolítica anticomunista e centrada na defesa da civilização ocidental e cristã.

No mundo de hoje, o antagonismo dominante entre os EUA e a Rússia, polarizando todo o conflito, de profundas raízes ideológicas, entre a civilização cristã do Ocidente e o materialismo comunista do Oriente,

e no qual se joga pelo domínio ou pela libertação do mundo, arregimenta todo o planeta sob o seu dinamismo avassalante a que não podem, não poderão sequer escapar, nos momentos decisivos, os propósitos mais reiterados e honestos de um neutralismo, afinal de contas, impotente e obrigatoriamente oscilante (COUTO e SILVA, 1981: 186-187).

A razão fundamental para esse embate entre os “dois mundos” era, segundo o autor, culpa do expansionismo soviético que procurava estabelecer um poder terrestre no bloco transcontinental euroasiático. Deste modo, o plano para conter o avanço soviético no ocidente estaria instrumentado por uma política de contenção, comandada pelos norte-americanos aqui no Ocidente, tendo o Brasil como parceiro preferencial. Essa foi a grande força do pensamento golberyano, equacionando em meio à bipolarização dos poderes, os objetivos de grandeza nacional e a inserção internacional do Estado como co-potência;

ora, o Brasil, pelo prestígio que já goza no continente e no mundo, pelas suas variadas riquezas naturais, pelo seu elevado potencial humano e, além disso, pela sua inigualável posição geopolítica ao largo do Atlântico sul, ocupa situação de importância singular quanto à satisfação de todas essas imperiosas necessidades da defesa do Ocidente (COUTO E SILVA, 1981: 246).

No entanto, cabe ressaltar que as formulações de Golbery e as de seus predecessores tinham em comum a afirmação de um Estado forte, centralizador, autoritário e coercitivo, como condição de elevação do poder nacional além das fronteiras.

Diante desse quadro, a Ditadura instaurada em 1964, representou a geopolítica um marco. Era a hora certa, acreditavam os ideólogos, para o país iniciar sua escalada dentro do cenário mundial. Após a consolidação do golpe em 1º de Abril, os novos artífices prometeram à nação sua realização social plena, a superação do subdesenvolvimento e a diminuição das desigualdades pela integração total do Estado. Isto é, comprometeram-se a construir,

com a aceleração possível, um poder nacional que faria do Brasil uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada pelos fracos (FERREIRA, 1970: 29). Objetivos, estes, alcançados através da ilusão de ser possível o controle do Capital pelo alto e pela força. De acordo com o General Carlos de Meira Mattos, fiador basilar desta geopolítica de potência:

A dinâmica do processo revolucionário brasileiro está nos objetivos a conquistar a todo custo e em curto prazo, o desenvolvimento. Na medida em que esses objetivos venham a ser alcançados, se aliviará, progressivamente, a pressão política visando a substituir o nosso estilo de vida democrática e nossa paz social. Igualmente, cada passo que marque o avanço na conquista dos aludidos objetivos se refletirá no fortalecimento de nossa soberania, na consolidação da integridade territorial e no aumento do poder nacional (MATTOS, 1975: 103).

O Brasil Potência<sup>6</sup> ocupou grande parte da produção geopolítica do período, não que ele fosse o único objeto de atenção, mas era o fundamental. Os militares acreditavam que o controle das contradições inerentes ao capitalismo era indispensável para assegurar o desenvolvimento econômico e a consequente projeção de poder do Estado. Para tal, bastaria a desagregação dos movimentos populares, uma vez que, a aceleração do desenvolvimento do capital industrial permitiria a diminuição das desigualdades regionais fortalecendo a coesão interna, assim como, propiciaria a formação de uma indústria bélica potente. Somado a isso, o entrelaçamento entre os “recursos naturais e posição estratégica privilegiada” do país, no continente, se garantiria o englobamento político-econômico para as forças que

---

<sup>6</sup> Ver sobre o projeto de Brasil potência em PEREIRA, 1997: 15-16. Para um detalhe como cada governo militar levou a cabo tais objetivos DEL VECCHIO, 2004.

comandariam o país e eles dariam ao povo o destino que queriam: o único destino mensurável, o Brasil Potência.

Esse artigo pretende percorrer os principais aspectos que permeiam o discurso geopolítico e seu modelo de desenvolvimento proferido, a partir de 1964. Objetivamos mostrar o caráter ideológico de tais formulações e o modo como os fatores autoritários, coercitivos e desiguais estiveram entrelaçados ao suposto ideal de grandeza nacional. Como principal ponto, sustentamos a tese de que o modelo de desenvolvimento em questão não encontrou suporte na realidade do período, nem mesmo orientou os projetos econômicos dos governos, entretanto, foram fomentadores de um arcabouço de ideias que ao propor o Brasil potência e as possibilidades de sua realização, em curto prazo, criou uma situação em que as ações governamentais estariam justificadas.

### **Potência, autoritarismo e desenvolvimento**

O enfoque dos trabalhos geopolíticos pós-64, além da projeção mundial do Brasil, assentava suas referências na posição estratégica do espaço nacional, nas potencialidades econômicas (tanto no campo da energia, quanto pelo produto interno bruto) e na capacidade industrial. Os dados eram assim divulgados:

Qualquer pessoa dedicada aos estudos geopolíticos, de qualquer nacionalidade, não pode deixar de reconhecer que somos donos de um país favorecido por características geográficas e humanas inerentes às grandes potências. Somos um subcontinente, nosso povoamento se processa em ritmo acelerado e nosso progresso econômico se expande “a olhos vistos”, em que pese a interferência de inúmeros fatores perturbadores. Criamos uma nação mestiça, em que predomina o elemento branco, sem preocupações raciais e sem preconceitos de casta. Podemos nos orgulhar de ter forjado uma nação de 62 milhões de almas. (MATTOS, 1975: 117).

De 1960 a 1974, períodos em que esse discurso vigorava, era perceptível, pelo menos no tocante à hegemonia territorial do Brasil, que “como princípios religiosos” os fundamentos da grandeza nacional estiveram sempre assentados em nossa geografia. Com o advento do golpe, a crença de que Brasil estava mais perto de seu destino se solidificou entre os círculos militares de onde emanavam as mais diversas soluções de manutenção do crescimento, encorajando soluções geopolíticas particulares ao período histórico. Dentre essas soluções, o desenvolvimento econômico iria despontar como a única forma de garantir a estabilidade ao país. O poder nacional e os fatores geográficos, assim como a educação, a saúde, os meios de transporte e as comunicações, foram todos, sem exceção, analisados sob o prisma da segurança nacional e do desenvolvimento. Nos primeiros anos após o golpe, a política de Castelo Branco de arrocho salarial, cassações e perseguições desenfreadas, intervenção direta nos meios sindicais ou qualquer outro setor opositor, mostravam a certeza dessa política.

Segundo os militares geopolíticos, essas atitudes eram necessárias para a manutenção de um clima estável, sem agitações sociais de qualquer espécie, uma tranquilidade alcançada apenas com uma legislação forte e coercitiva que pudesse diminuir as contradições internas. Imbricados em conceitos geográficos, surgem os temas relacionados, poder nacional e fatores geográficos, o poder nacional e “Segurança e Desenvolvimento”, educação, integração e o poder nacional. Todos eles demonstram uma preocupação dos estudos – até então centrados nas relações externas – com os problemas internos.

Para os ideólogos geopolíticos, de 64, o Estado deveria ser absoluto e, para tal, só o autoritarismo tornaria viável a possibilidade de atingir os objetivos nacionais de grandeza. Essa afirmação não era uma novidade, uma vez que os gestores do Estado ditatorial concebiam a sociedade nacional como despreparada para executar qualquer tarefa, atribuindo a si mesmos o papel de mais aptos para garantir a realização dos objetivos hegemônicos. Mas, de fato, o que significava ser uma potência mundial? Quais eram seus pré-

requisitos? Como saber se o Brasil ocupava essa condição no cenário internacional? E qual era seu poder real? Essas perguntas faziam parte do cotidiano da produção geopolítica ditatorial, expressas tanto nos boletins e nas palestras ministradas dentro da escola de guerra, quanto na produção externa da escola - representadas pelas revistas "Segurança e Desenvolvimento" e "A defesa nacional".

Em um pequeno ensaio intitulado: Conceito de Potência Mundial, publicado pelo departamento de estudos da Escola Superior de Guerra em 1976, o General Meira Mattos iniciou sua discussão propondo que o conceito de potência evoluiu progressivamente, no decorrer do século XX.

Antes que os extraordinários progressos técnicos-científicos tivessem proporcionado ao homem os meios eletrônicos de comunicação, as velocidades supersônicas e os engenhos nucleares, o notável professor sueco Rudolf Kjéllen, considerado o pai da geopolítica, estabelecia como características de uma grande potência, três atributos: espaço, liberdade de movimento e coesão interna (MATTOS, 1976: 117).

Para Meira Mattos essa conceituação é válida, pois é dela que partem as grandes linhas de pesquisa geopolítica sobre o caráter das potências. Contudo, o momento histórico do qual fala o autor citado no documento e o modo esparso pelo qual os conceitos – espaço e coesão – são apresentados, não atendem as necessidades do discurso no período. Era necessária uma conceituação mais completa que desse conta de colocar o Brasil em seu "devido lugar" na escala de desenvolvimento econômico e geográfico. Sob este prisma, argumenta Mattos:

Hoje em dia, grande potência é somente aquela cuja força coordenadora se exerce em dimensões mundiais; sua soberania deve estender-se sobre um vastíssimo território; deve dispor de imensas reservas de matérias-primas e de mão-de-obra especializada; sua capacidade de produção deve permitir-lhe a fabricação, em grande quantidade, de armas modernas de alto custo, e de

ceder, gratuitamente, enormes porções de produtos manufaturados, pois este é o método contemporâneo de fazer aliados [...] (MATTOS, 1976: 118).

A passagem acima apresenta para a geopolítica ditatorial um corpo “doutrinário” melhor desenvolvido e detalhado, principalmente no caso da afirmação do território como fonte de poder e projeção. Existem inúmeras classificações – no discurso geopolítico como um todo – para estabelecer a hierarquia entre os países. Muitas delas encontram, nas correntes brasileiras, fás incondicionais, principalmente aquelas que enfatizam as capacidades do país. Entre os exemplos mais citados, destacamos as tipologias elaboradas por Hans Morgenthau, Nicolas J. Spykman e A. P. Kenneth Organsky<sup>7</sup>.

Se levarmos em consideração o fato de que o discurso geopolítico de potência segue em três grandes vertentes – política, econômica e social –, os critérios adotados por Organsky dão conta da vertente econômica. Não existe um abandono dos outros elementos, porém o produto interno bruto é privilegiado como forma de estabelecer uma hierarquia nacional. Portanto, a variação do PNB dos países marca a ascensão ou declínio de cada nação. Não é necessário ir muito longe para compreender o motivo da absorção dessas ideias pelos geopolíticos no período do milagre no Brasil. O ideólogo Meira Mattos, ao apresentar Organsky em seus escritos, busca relacionar o enfoque econômico e a população, com o poder político-militar. Diz ele:

O poder de uma nação moderna apoia-se consideravelmente no tamanho de sua população, com inúmeros expressivos, uma nação pode sobrepujar suas deficiências, sem eles, grande poder é impossível. Hoje, a importância crucial do volume de população é ofuscada pelas imensas diferenças em desenvolvimento econômico, que torna possível a nações de tamanho médio dominar o mundo [...].

---

<sup>7</sup> Ver em ARON, 2002.

Uma grande população assegura o poder humano para forças armadas poderosas, assegura o trabalho para produzir grande riqueza nacional, assegura os consumidores que fazem o papel de mercado para outras nações, assegura os contribuintes de impostos que subscreverão os enormes custos do jogo da política mundial no presente estágio e assegura a ousadia para correr os riscos necessários de tal jogo. É difícil fugir à conclusão de que grandes populações fazem grandes nações. (MATTOS, 1976: 121).

Do mesmo modo que a apropriação de Organsky pelo discurso destaca as populações como um dos elementos de grandeza *in potencial*, a apreensão, tanto de Spykman quanto de Morgenthau, ressaltou os valores geográficos nessa composição. Morgenthau, por exemplo, apoia o poder nacional na geografia, nos recursos naturais, na capacidade industrial proveniente, no preparo militar, na população nacional, na moral nacional, na qualidade de diplomacia e força da liderança nacional. Ao fazer uma releitura desses autores, o discurso geopolítico, representado nesse caso por Meira Mattos, buscava sintetizar as necessidades do país naquele momento:

Superfície do território, natureza das fronteiras, quantidade de população, ausência ou presença de matérias-primas, desenvolvimento econômico e tecnológico, capacidade financeira, homogeneidade étnica, grau de integração social, estabilidade política e coesão interna [...] geografia, recursos naturais, capacidade industrial, grau de eficiência militar, população, caráter nacional, moral nacional (MATTOS, 1976: 119).

O quadro apresentado até aqui, nada mais fez senão justificar as ações repressivas e centralizadoras do governo ditatorial. Porém, para o discurso geopolítico não bastava apenas justificar a “revolução”, mas sim encaixar o Brasil no ranking das grandes nações como uma potência de médio porte, ao lado do

México, Índia, China e Argentina, sendo o Brasil e a China “as duas potências médias que possuem melhores condições de aspirar a uma passagem para o segundo grupo, das superpotências de 2ª. Classe”. Continua o autor:

A apreciação dos atributos essenciais de potência selecionados por tantos estudiosos da ciência política e da geopolítica revela que nós, brasileiros, possuímos todas as condições para aspirarmos a um lugar entre as grandes nações do mundo. Em termos de geografia, temos um território de dimensões continentais, com imenso litoral debruçado sobre o Atlântico Sul e maior fronteira terrestre, 15.400 km confinado com dez países sul-americanos. (MATTOS, 1976: 122).

As potencialidades geográficas foram as determinantes principais que tornavam o Brasil, na visão geopolítica, uma nação poderosa. Quais sejam os critérios definidos de potência, primeira ou segunda classe, os militares destacavam apenas duas superpotências como dignas de referência: EUA e URSS. Para a geopolítica, o quadro comparativo entre outros países era a melhor forma de situar o atual momento em que se encontrava o Brasil. Segundo o grosso dos discursos, a comparação era feita trazendo ao embate nações que, em fator de suas dimensões, apresentavam requisitos semelhantes no que tange ao espaço físico e população.

Por isso, a China – com um território de 9,59 milhões de quilômetros quadrados e mais de 1 bilhão de habitantes – e a Índia – com 3.053 milhões de quilômetros e na mesma ordem de habitantes – eram os principais objetos comparativos por serem candidatas à nações dominantes. O general Meira Mattos, valendo-se das categorias apresentadas por Organsky, chegou à conclusão de que a cifra exata para o número de habitantes *versus* território devia ser da ordem de 200 milhões de habitantes como o *quantum* mínimo para a grande potência contemporânea (MATTOS, 1970: 83). Ainda que existissem outras nações aspirantes, no caso a Europa Ocidental integrada e o Japão – considerando os aspectos muito particulares - para o General, do ponto de vista da posse de

recursos naturais, a China e o Brasil estavam também na dianteira. Isso porque as dimensões continentais somadas à posição estratégica, face aos grandes oceanos, abririam possibilidades infinitas para agricultura, além de incalculáveis minerais no interior e na plataforma marítima.

É necessária aqui uma pausa para reflexão. Como de praxe na ideologia geopolítica brasileira, principalmente a de 64, as soluções efetivas para problemas considerados práticos - como um plano sistemático de exploração mineral ou mesmo um modo de usar a dita posição estratégica do Brasil - nunca são explícitas e quando se propõem, jamais são contundentes. A explicação correta para essa questão é simples: não são explícitas e nem contundentes porque elas não existem. A função que assumiu esse discurso no período ditatorial era a de justificador das ações políticas, econômicas e sociais centradas nas decisões dos governos em exercício. Nesse sentido as carências metodológicas são explicadas, uma vez que o discurso serviu muito mais como uma “agência de propaganda” do que instrumento efetivo de ação.

Dessa forma, a ideologia geopolítica de 64, como foi apresentada até aqui, se apegou no que tange ao projeto de potência, aos dados estatísticos e comparativos que não revelavam nada de substancial. Um exemplo claro, ainda no universo comparativo, é o modo como a capacidade industrial, tecnológica e científica era analisada. Para Meira Mattos, enquanto Japão e a Europa Ocidental integrada já podiam ser computados como nações em estágios de mais alto nível, o Brasil, a China e a Índia se encontravam em plena revolução desenvolvimentista. O General, falando da década de 70, propunha que nos próximos 25 anos os dois países teriam que manter programas de desenvolvimento em ritmo acelerado e corretamente orientados, ainda que por caminhos opostos. Isto é, manter o acúmulo de capital e a expropriação das classes subalternas intactas<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Aspectos do “milagre econômico” ver ARRIGUI, 1998.

[...] enquanto a China segue o rumo do desenvolvimento socialista numa sociedade fechada, o Brasil se orienta pelo desenvolvimento capitalista sob controle e no âmbito de uma sociedade democrática aberta (MATTOS, 1970: 84).

Diante de tais necessidades, o caso da Índia não foi esquecido, mas, nesse ponto, a comparação serviria a outros propósitos. O país era tido como uma sociedade fraca por não ter conseguido superar as limitações – assim chamadas, em relação às crenças místico-religiosas – promovendo uma sociedade estática e compartimentada em castas e superstições. Para os ideais geopolíticos, uma sociedade como essa estava em desacordo direto com o que seria uma sociedade capitalista, tecnológica e civilizada. Ou seja, nas palavras do General, “nosso conceito de desenvolvimento é o democrático e encontra suas raízes na filosofia cristã<sup>9</sup>” (MATTOS, 1975: 103).

Nessa linha de raciocínio, apresentada por Meira Mattos, a Índia ficaria para trás na corrida das potências já que não havia compreendido – como fez o Ocidente – que o desenvolvimento e os “ideais” que guiam o Estado “democrático” capitalista, são a única forma de paz social. E completa Meira Mattos ao tratar do caso brasileiro:

A dinâmica do processo revolucionário brasileiro está nos objetivos a conquistar a todo custo e a curto prazo, traduzidos na política de desenvolvimento. Na medida em que esses objetivos venham a ser alcançados, se aliviará, progressivamente, a pressão política visando a substituir o nosso estilo de vida democrático, demolir as nossas concepções morais e espirituais de existência e destruir a nossa paz social. Igualmente, cada passo que marque o avanço na conquista dos aludidos objetivos se refletirá no fortalecimento de nossa soberania, na consolidação da

---

<sup>9</sup> MATTOS, 1975: 103.

integridade territorial e no aumento do poder nacional (MATTOS, 1975: 103).

### **Modelo geopolítico de desenvolvimento**

No ano de 1974, a revista *A defesa nacional* organizava uma de suas edições bimestrais, dos meses de janeiro e fevereiro, com um conjunto de artigos que visava estabelecer um programa de desenvolvimento baseado nas potencialidades e deficiências geográficas do Estado brasileiro. Mais do que a simples construção de um modelo, os vários artigos tinham, como missão, discutirem a política em vigor e buscar suas irregularidades, principalmente quando essas não contemplavam as expectativas geopolíticas em relação à aplicação de um modelo econômico que privilegiasse as potencialidades geográficas do Estado. Desse modo, um dos artigos escritos por Nilson Holanda, buscava reconhecer as principais características do modelo brasileiro de desenvolvimento instaurado naquele momento. Inicia o autor:

Contrastando fortemente com a situação de virtual estagnação econômica de há 10 anos, o país poderá completar em 1973 (a serem válidas as previsões de crescimento de 10% no corrente ano) um período ininterrupto de 6 anos com taxas de crescimento do PIB superiores a 9% a.a. A taxa de crescimento alcançada em 1971 – 11,3% - foi a mais alta de que se tem notícia na história econômica do país. Todas as principais metas do atual Plano Nacional de desenvolvimento (1972/1974) têm sido alcançadas ou superadas nos últimos dois anos. Estendendo-se até 1980 as projeções desse plano, o Brasil alcançaria o final da década um PIB de US\$ 103.400 milhões e uma renda per capita de US\$ 850. (HOLANDA, 1974: p. 6).

De acordo com o autor, o Brasil imprimiu, para atingir esse desenvolvimento, uma política flexível, gradualista e pragmaticamente sustentada em bases fortes. Esse tipo de política

gradualista – ou por estágios – se fundamentava no pressuposto de que o desenvolvimento é uma tarefa de longo prazo e o crescimento acelerado autossustentado exige a criação prévia de algumas condições básicas, em termos de reformas institucionais e de modificações da estrutura do sistema econômico. No caso brasileiro, essa sequência compreendeu em primeiro lugar, a construção de uma economia de mercado através da eliminação das distorções e desajustes de um secular processo inflacionário, que nos primeiros anos da década de 60, tendia perigosamente para a hiperinflação; em segundo lugar, a aceleração da taxa de crescimento econômico através da eliminação dos pontos de estrangulamento da economia, particularmente no que se refere ao setor externo (HOLANDA, 1974: 8).

O reflexo dessa política, apontada pelo autor, se insere diretamente no entendimento de que o desenvolvimento econômico é o regulador de todo e qualquer problema social, já “que os efeitos do acelerado desenvolvimento são disseminados para todas as classes sociais e regiões” (HOLANDA, 1974: 8), promulgando uma comoção nacional que volta seus esforços à grandeza do país. Fazendo apologia aos aspectos e à eficácia do modelo apresentado no primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND) e absorvendo o corpo ideológico do programa, o discurso reafirmava a preocupação com o desenvolvimento econômico integrado. Isso significava alcançar, no plano social, de um lado a melhoria da distribuição regional de renda – através de uma ocupação territorial ordenada que permitisse o melhor aproveitamento do seu espaço físico –; de outro lado, dentro de cada região, a elevação e a ampliação das oportunidades de avanço social. Antes de compreender de que modo a geopolítica insere a integração nacional no modelo de desenvolvimento prometido pela ditadura militar, é necessário entender a comparação feita da política antes e depois de 1964.

São identificados pelos ideólogos dois momentos e modelos distintos de um programa de desenvolvimento, um que vigorou de 1945/64 e o outro de 1964/73. De acordo com o discurso, o primeiro orientava-se por uma política “indiscriminada” de substituição de

importações, elevado protecionismo e financiamento inflacionário dos investimentos. Essa política fundamentada nesses mecanismos permitiria alcançar, em curto prazo, uma elevada taxa de crescimento, gerando, porém, ao longo do processo, distorções e contradições internas ao Estado, que levam o sistema econômico a uma situação de estagnação e crise. Isto é:

O protecionismo indiscriminado associado a uma inflação acelerada, pode induzir um certo crescimento industrial, durante algum tempo, mas termina por limitar esse crescimento na medida em que provoca a formação de uma estrutura industrial ineficiente, em que não são levados na devida consideração os problemas de competitividade, custos e avanço tecnológico. Ademais, paralelamente à progressiva integração do setor industrial, essa ineficiência tende a transmitir-se, em cadeia, por todo o sistema econômico (HOLANDA, 1974: 20).

Nessa visão, o processo inflacionário tende a ganhar velocidade transformando-se em inflação aguda, o que evidenciaria essas distorções. Contudo, devemos entender quais são os verdadeiros interesses desses ideólogos ao promulgar essas afirmações. Nesse caso, justificar a “revolução” e seu modelo econômico, “repetia-se então no país o já conhecido panorama de crises que se segue a uma situação de desregramento financeiro e desequilíbrio monetário”, o que levaria não só a uma crise econômica ou estagnação, mas ao principal dos medos, uma tendência a hiper-inflação, fuga de capitais, agitação sindical e déficits descontrolados e instabilidade política.

O principal problema apontado no primeiro modelo econômico, anterior ao golpe, era ser fomentador de desequilíbrios e instabilidades geradoras de focos insurrecionais. Esse ponto demonstra uma absorção da geopolítica dos objetivos ditados pela Segurança Nacional no período. Houve uma mudança na concepção de segurança, após a década de 1960, com a edição do Decreto-Lei nº 314 de 1967, ou Lei de Segurança Nacional,

deslocando o eixo das discussões quanto ao conceito de segurança. Essa lei possuía uma abrangência muito grande e isso era vital para que pudesse ser estabelecida uma política de desenvolvimento sem maiores atritos interclasses. Possibilitaria também ao grupo hegemônico, detentor do controle do aparelho do Estado, colocar em marcha seus planos de elevar o país ao *status* de potência.

Já mostramos que a garantia da ordem para os militares era fundamental à “implementação” do lema “Segurança e Desenvolvimento,” com o intuito de alcançar, para o Brasil, um determinado grau de desenvolvimento, almejando a categoria de potência média. Para isso, era necessária a coesão interna, mesmo que ela fosse alcançada pela via autoritária. Qualquer possibilidade de conflito interno colocaria em risco esse intento. É possível perceber a ligação, quase que literal, entre a Lei de Defesa e Segurança Nacional de 1976 e o modelo de desenvolvimento proposto pela geopolítica. Sobre a lei dizia-se o seguinte:

“[...] a) a soberania por meio da preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; b) o Estado de Direito e as instituições democráticas; c) a preservação da coesão e da unidade da Nação; d) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; e) a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; f) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e g) a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais. (HOLANDA, 1974: 22).

No que tange ao binômio segurança e desenvolvimento, já devidamente analisados por inúmeros trabalhos, não existem grandes diferenças entre o que se falava no interior do IPND, a Lei de Segurança Nacional e o modelo econômico geopolítico. Dos três citados, podemos inferir a geopolítica como aquela que melhor reorganizou ideologicamente esses elementos de segurança e desenvolvimento – presentes no universo tanto militar quanto civil – em seus postulados, apropriando-se daqueles que melhor

atendiam as suas necessidades de expansão, ou seja, a já comentada integração nacional.

Na ótica da geopolítica, pouco adiantava possuir milhões de quilômetros quadrados, recursos minerais dos mais variados, uma vasta e riquíssima rede hidrográfica se o território não fosse todo ocupado. Daí a integração nacional tornar-se imprescindível para um país que tem a pretensão de ser reconhecido como possuidor de um poder nacional invejável e para manter-se seguro, fora e dentro de suas fronteiras. Essa é a razão principal a que se deve a atenção dos geopolíticos, principalmente pós 64. Nesse contexto, o tema integração se fez presente, por muitas vezes, em todos os planos nacionais. Tanto o plano de metas quanto o IPND buscavam alcançar uma integração no sentido nordeste-sul. Ou seja, estabelecer-se-iam polos regionais, no sul e no nordeste, no planalto central e na Amazônia, dessa maneira, interrompendo o fluxo migratório em direção ao sul do país. No mesmo compasso, o IIPND, em vigor no governo de Ernesto Geisel – já dentro e uma concepção de Brasil potência emergente – buscava a estratégia de integração nacional em programas assistenciais como: Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras do Norte e Nordeste (PROTERRA), Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE) e Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE).

De acordo com Meira Mattos, os estímulos do espaço brasileiro encontravam-se essencialmente na existência de imensa massa interior, distante do mar e não favorecidas por saídas oceânicas fáceis. Seu desenvolvimento, portanto, sugeriria a implantação de áreas interiores de interesse econômico, capazes de se modernizarem e sobreviverem vinculadas a um estímulo regional. Essas áreas deveriam se integrar sem dependerem, em nada, dos oceanos. Buscando compreender o processo mal acabado de interiorização, preconizado na “Marcha para o Oeste”, o geopolítico vai dizer que em termos de fronteiras políticas, as gerações posteriores, apesar de tentarem, não conseguiram concretizar a interiorização do país iniciada pelos bandeirantes. Diz o autor,

[...] durante 200 anos tentamos a conquista de nosso interior e particularmente da imensa bacia amazônica apoiados em estratégia essencialmente fluvial. Fracassamos porque a navegação fluvial é caprichosa: não nos leva onde queremos; a navegação dos rios amazônicos sofre influência das estações de águas altas e águas baixas; há inúmeras quedas e cachoeiras que interrompem a navegação da maioria dos cursos d'água (MATTOS, 1977: 107).

Sua crítica se insere diretamente no modo como os estudos geopolíticos anteriores – a exemplo de Mário Travassos – priorizavam a vasta rede hidrográfica do Brasil como fator de garantia para ligar as regiões afastadas. Nada mais justo, uma vez que a década de 1970 permitia o uso de estratégias adequadas, as novas tecnologias. Sobre o novo modelo de integração proposto, escreve o General:

[...] mudamos de estratégia nos anos 50, e começamos a implantá-la nos anos 60. A nova tentativa seria a conquista do planalto Central, onde se encontra o divortium aquarum entre as três maiores bacias brasileiras – do Prata, do Amazonas e do São Francisco; montados nesse divisor (instalação de Brasília), tentaríamos baixar à planície amazônica pelos grandes espigões que separam as águas dos afluentes da margem sul do 'grande rio'. Assim o fizemos, descemos pelo divisor que separa o Tocantins do Araguaia para alcançar Belém na foz do Amazonas. Descemos pelo espigão que separa o Xingu do Tapajós, até Santarém, no baixo Amazonas. Baixamos pelo espigão separador das bacias do Madeira e do Tapajós para chegar a Manaus, no médio Amazonas. O eixo desse empreendimento animou-nos. Depois veio a grande veia transversal, cortando os espigões de leste para oeste, e ligando entre si as artérias longitudinais que seguiram esses divisores – a Transamazônica [...] (MATTOS, 1977: 108).

A forma eloquente e romantizada de tratar o assunto esconde a necessidade de se apropriar de políticas integracionistas, promovidas pelos governos militares e trazê-las para o universo geopolítico, assumindo as responsabilidades – pelo menos teóricas - pela execução das obras. Longe de ser uma verdade, uma vez que os projetos aconteciam sem a consulta prévia desses geopolíticos e, muitas vezes, as políticas adotadas não tinham objetivos geopolíticos, mas se inscreviam em um quadro global de planejamento em que se procurava atingir todo o país, não com finalidades geoestratégicas, porém pensando em termos econômicos, a política de integração visava garantir locais onde se pudesse produzir mais e melhor. No caso da construção da rodovia Transamazônica, o mais óbvio é que sua criação visava explorar as fontes de riquezas infinitas que a floresta podia fornecer. É inegável que isso promoveria uma integração e, até mesmo, a construção de estradas ligando as regiões vizinhas, porém os objetivos estratégicos militares de defesa frente a agressões não fizeram parte - nem tinha lógica – do planejamento governamental.

O sonho de grandeza, co-potência ou mesmo de uma potência mundial plena – se as condições políticas permitissem – era para a ideologia geopolítica uma condição natural concedida pela “natureza” ao Estado brasileiro. Ao permitir uma vasta extensão territorial, posicionamento estratégico privilegiado e recursos naturais infindos, ela, “a natureza”, atestava em seus planos o nosso destino promissor. No entanto, é visível que o determinismo geográfico que endossou essa tese, metodologicamente falando, não carregava na equação o fator humano. Os projetos políticos distintos, os anseios e pretensões controversas, a luta entre as classes e os grupos sociais detentores diretos do poder no Estado, estavam apagados. Ou seja, não se considerava a dinâmica democrática como um ponto positivo. E se de fato, as políticas de Estado tinham necessariamente que lidar com essas determinações, o discurso geopolítico só tinha a oferecer sua contribuição propagandística; e ao país restaria esperar seu destino, que assim como economia na década de 70, seria milagroso:

Pretendemos chegar ao umbral do ano 2000 desfrutando de uma posição de destaque entre as sociedades democráticas mais desenvolvidas do mundo. Nossa meta é persistir no ritmo de desenvolvimento que vem sendo alcançado, de sorte a criar uma sociedade moderna, progressista e humana; uma sociedade em que o homem alcance sua plena realização, possa realizar todas as dimensões de suas necessidades e aspirações (MATTOS, 1977: 138)

## Fontes

COUTO E SILVA, Golbery do (General). *Planejamento estratégico*. Brasília: Editora UnB, 1981.

\_\_\_\_\_. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro José Olympio, 1981.

FEHLBERG, Carlos. A revolução e sua presença no sul. In *Revolução evolução*. Brasília: AERP, 1970.

MATTOS, Carlos de Meira. Doutrina política de potência. In *Revolução e Evolução*. AERP, 1970.

\_\_\_\_\_. *Brasil - Geopolítica e Destino*. Rio de Janeiro: Ed José Olympio, 1975.

\_\_\_\_\_. MATTOS, Carlos de Meira, *Geopolítica – a geopolítica e a teoria da forma e do espaço dos estados*. 1976.

\_\_\_\_\_. *Conceito de potência mundial*. 1976.

\_\_\_\_\_. *A geopolítica e as projeções do poder*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

RODRIGUES, Lysias. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1947.

TRAVASSOS, Mário. Estrutura geo-militar do Brasil. In *Cultura Política* 1. Rio de Janeiro, 1941.

\_\_\_\_\_. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora nacional, 1947.

### **Boletins da Escola Superior de Guerra, por ano de publicação**

OSÓRIO, Oromar Osório, Aspectos militares de natureza geográfica – aspectos de posição, extensão territorial, estrutura da área e clima, face aos problemas militares do país. 1960.

Equipe do Departamento de Estudos, A influência dos fatores geográficos sobre o poder nacional. 1961.

TOSTA, Octávio, (coronel), *Teorias geopolíticas*. 1961.

GUIMARÃES, Fabio de Macedo Soares, *O poder nacional – fundamentos e fatores geográficos*. 1962.

ARAÚJO, Antônio Andrade, (coronel) *Poder Nacional, Fundamentos e Fatores Militares*. 1963.

LIMA, Alceu Amoroso, *Interpretação dos interesses e das aspirações do povo brasileiro: análise sociológica*. 1963.

SOARES, Edmundo de Macedo, *Interpretação dos interesses e das aspirações do povo brasileiro: análise econômica*. 1963.

MALAN, Alfredo Souto (general), *Geopolítica e Segurança Nacional*. 1963.

ALMEIDA, Jorge de Sá, *A situação continental: Os grandes problemas do continente Americano*. 1964.

TOSTA, Octávio, *Geopolítica aplicada – Aspectos Mundiais e Sul-Americanos*. 1966.

PELLEGRINI, João Jacobus, *Os principais problemas internacionais com que se defronta o Brasil como potência em ascensão*. 1972.

HOLANDA, Nilson, *As principais características do modelo brasileiro de desenvolvimento*. 1974.

**Referências Bibliográficas**

- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial do Estado/Universidade de Brasília/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.
- ARRIGUI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- ASSUNÇÃO, Vânia Noeli Ferreira. O Satânico Doutor Go: A ideologia Bonapartista de Golbery do Couto e Silva. Tese de mestrado defendida no Programa de Ciências Sociais da PUC-SP, 1999.
- BOARATI, Vanessa. *A discussão entre economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações custos e resultados, dissertação de mestrado apresentada à faculdade de economia, administração e contabilidade*. São Paulo: USP, 2003.
- COELHO, Edmundo Campos. *Em Busca de Identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. 1976.
- COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978.
- COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. 2 ed. São Paulo. Edusp, 2010.
- DEL VECCHIO, Ângelo. Política e Potência no regime militar brasileiro. In *Revista Projeto História* n. 29 tomo 1. São Paulo: Educ 2004.
- ESTENSSORO, Luís. *Capitalismo, Desigualdade e Poder na América Latina*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo, 2003.

- FERNANDES, Florestan. A consciência revolucionária da História.  
In MARX, Karl & ENGELS, Friedrich: *história. Coleção grandes cientistas sociais*, n.36. São Paulo: Editora Ática, 2003.
- FERREIRA, Oliveiros S. La Geopolítica y El Ejercito Brasileño.  
In BELTRÁN, Virgilio Rafael. *El papel político y social de los Fuerzas Armadas en América Latina*. Caracas: Monte Ávila Editora, 1970.
- MÉSZÁROS, István. *Filosofia. O poder da Ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- PEREIRA, Maurício B. Estado Novo: a constituição das bases do partido militar e do projeto Brasil Potência. *Premissas Caderno do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp* v 15-16, 1997.
- STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

# A DECADÊNCIA DO CARNAVAL NA ÓPTICA DA IMPRENSA PORTO-ALEGRENSE EM FINS DO SÉCULO XIX E INÍCIO DO XX

*Caroline Pereira Leal\**

**Resumo:** Ao findar o século XIX e no raiar do vindouro percebe-se na imprensa porto-alegrense um grande descontentamento com o tipo de festa carnavalesca que estava sendo feita na cidade. Este artigo procura demonstrar o formato que os festejos adquiriram nessa transição de século, bem como apontar para as razões que levaram a esse sentimento de insatisfação com o carnaval de Porto Alegre.

**Palavras-chave:** festas populares; carnaval; imprensa; saneamento moral; Porto Alegre.

## **The decline of Porto Alegre's carnival in the press view in the late nineteenth and early twentieth centuries**

**Abstract:** At the end of the nineteenth century, one notices in the press Porto Alegre widespread discontent with the kind of carnival party that was being made in the city. This article seeks to demonstrate the format that the celebrations acquired end of this century, as well as point to the reasons that led to this feeling of dissatisfaction with the carnival of Porto Alegre.

**Keywords:** festivals, carnival; press; moral sanitation; Porto Alegre.

## **El declive del carnaval de Porto Alegre en la óptica de la prensa a finales de los siglos XIX y principios del XX**

**Resumen:** A finales del siglo XIX se percibe en Porto Alegre una gran insatisfacción con el tipo de fiesta de carnaval que se están realizando en la ciudad. En este artículo se muestra el formato que las fiestas han adquirido en este siglo de transición y se busca señalar las razones que llevaron a esa sensación de insatisfacción con el carnaval de Porto Alegre.

**Palabras clave:** festivales; carnaval; prensa; saneamiento moral; Puerto Alegre.

---

\* Doutora em História/PUCRS, Professora SMED/POA.

Recebido em: 30/09/2013 – Aceito em: 21/07/2014

Ao analisarmos o carnaval em Porto Alegre percebemos que, ao findar o século XIX, a imprensa da cidade apresentava um discurso de desagrado com as manifestações que estavam ocorrendo por aqueles tempos. Esse artigo, portanto, busca apresentar o formato de festa carnavalesca deste período, representado pelos bailes públicos, pelo entrudo e confete e pelas festas realizadas por sociedades carnavalescas de cunho popular. Iremos explicitar esse descontentamento expresso pelos jornais em função dessas manifestações, apontando para três argumentos utilizados a fim de corroborarem suas críticas, tais como a imoralidade, a licenciosidade e a promiscuidade social. Desta forma, estamos discutimos não somente a prática carnavalesca em si, como também características que permearam a vida social porto-alegrense nessa virada de século, seus ideais vigentes que eram pautados pela noção de distanciamento e seleção social.

Grande parte do descontentamento expresso por alguns periódicos era em função do desaparecimento de duas tradicionais sociedades carnavalescas: Esmeralda e Venezianos. Para que entendamos melhor, vamos regressar um pouco no tempo.

O ano de 1873 foi um marco no carnaval porto-alegrense, surgiam as sociedades carnavalescas Esmeralda e Venezianos. Essas agremiações se propuseram a transformar os festejos na cidade, através de desfiles de carros alegóricos e bailes fechados para seus sócios. Queriam uma festa mais sofisticada, aos moldes de Nice e Veneza. Foram muitas vezes associados ao ideário moderno e de civilização.

Contudo, ao findar o século XIX, tais sociedades carnavalescas haviam desaparecido e o carnaval havia tomado outras formas. O luxo dos desfiles desaparecera. A sofisticação dos grandes bailes ficara na memória. Contudo, a população não deixara de celebrar essa data, só que agora não mais através da dita sofisticação do carnaval veneziano e sim ao seu modo e isso passou a incomodar muitos cronistas dos jornais porto-alegrenses, eram tidas como "tristes manifestações carnavalescas" (*O Independente*, Porto Alegre, 09 de março de 1905).

Mas de que forma a população continuou comemorando esses três dias de festa? O que eram as “tristes manifestações carnavalescas”? Apresentaremos três modalidades de festejo executados àquela época: a. bailes de máscaras; b. entrudo e confetes e c. outras sociedades carnavalescas.

### **Bailes de máscaras**

Entre as formas de comemoração do carnaval que eram criticados pela imprensa porto-alegrense encontramos os bailes de máscaras. Tais eventos eram noticiados de uma forma negativa, eram os “decantados bailes masqués” uma das “tristes manifestações carnavalescas” que se vira no ano de 1905. Sabemos que a apresentação das notícias, mais do que informação do registro ocorrido, denota as atitudes próprias de cada veículo de informação (ZICMAN, 1985:90). Desta forma, o periódico *O Independente*<sup>1</sup>, ao se referir a esse festejo, chamava a atenção para esses bailes a fim de que se zelassem pela moral pública da cidade.

Sem querer entrar na análise detalhada de todas as tristes manifestações carnavalescas dos três dias que vêm de passar, limitar-nos-emos a rápidas considerações sobre os decantados bailes masqués, chamando para eles a atenção de quem tem a obrigação de zelar pela moral pública. O *Independente*, Porto Alegre, 09 de março de 1905).

O jornal considerava aquele ano de 1905 como não tendo nenhum tipo de festa carnavalesca digna e demonstrava uma preocupação com a moral durante os bailes de máscaras. Sabemos

---

<sup>1</sup> O periódico *O Independente* foi uma folha de caráter informativo criada por Octaviano de Oliveira algum tempo após o fechamento d’*A Gazetinha* e que circulou até 1923 (STEYER, 2010:54). Segundo Vargas, “n’*O Independente* escreveram militantes socialistas, políticos e funcionários públicos de segundo e terceiro escalão, coronéis da Brigada Militar... homens cujos nomes e histórias não sobreviveram à passagem do tempo, apesar do eventual destaque em suas épocas” (VARGAS, 2007:2).

que o anonimato que ela permite, facilitava a licenciosidade durante o festejo. A máscara, sendo uma

metáfora do anonimato, impede o olhar social que reconhece e amarra cada um ao seu próprio lugar, à sua própria identidade e ao que dela se espera. A suspensão do olhar social/censura, prática analítica e confessional, autoriza a fala do indizível. Faz surgir uma outra palavra, uma outra ação e, por que não dizer, os outros habitantes de nossa subjetividade” (LANZARIN, 2000:3).

É importante ressaltar que no ano seguinte, 1906, Esmeralda e Venezianos iriam ressurgir e que elas também fariam bailes com mascarados. Entretanto, não haverá este tom de reprimenda que existira anos atrás.

Em 1914, o jornal *A Federação*<sup>2</sup> noticiava o controle que haveria no baile burlesco que a Esmeralda daria no Palacete Avenida, sendo que na “entrada do clube uma comissão encarregada do reconhecimento dos fantasiados, evitará com a conveniente descrição, que seja iludido o característico empenho seletivo da Esmeralda, quanto às suas festas de salão” (*A Federação*, Porto Alegre, 16 de fevereiro de 1914). Não havia, portanto, o tom moralizante e acusador de anos atrás, a despeito de serem bailes mascarados ou bailes masqués. Tal diferença pode ser explicada pela mudança nos atores que promovem a festa. O baile de agora é feito pela Esmeralda, a reunião dos seletos cidadãos porto-alegrenses. Além disso, note-se a preocupação com o reconhecimento dos

---

<sup>2</sup> O jornal *A Federação* foi “fundado por Júlio de Castilhos para ser o baluarte de vitória e de manutenção do poder do Partido Republicano Rio-grandense, é de 1º de janeiro de 1884, depois de cuidadosamente planejado, já que experiências anteriores haviam fracassado. Durará até 1937, quando é extinto por ato censorial, ainda que já se encontrasse em decadência desde após a Revolução de 1930. (HOHLFELDT, 2006:2) A imprensa republicana já tivera antecedentes, no Rio Grande do Sul, com os jornais *A Democracia* (1872-1874 ou 1875), *A Reação* (1878), *A Imprensa* (1880-1882) e *A Convenção* (1883-1884) (RÚDIGER, 1984:13).

mascarados, a fim de que se garantisse a seleção esmeraldina e ninguém se escondesse sob a máscara.

### Entrudo e Confetes

Assim como os bailes de máscaras, as brincadeiras de entrudo<sup>3</sup>, agora aliadas aos confetes, também passaram a ser “a marca de um triste carnaval” (*O Independente*, Porto Alegre, 09 de março de 1905). Na virada do século XIX para o XX, esse jogo parece ter sido o único registro dos dias carnavalescos. Segundo o jornal *Correio do Povo*<sup>4</sup>, o carnaval naquele ano:

quase que se circunscreveu ao jogo mais ou menos lícito do entrudo, mas, em todo o caso, bastante ofensivo dos bons costumes. Via-se em plena rua dos Andradas cada coisa...! quero dizer: cada bisnaga, que por si só era uma indecência.

---

<sup>3</sup> Brincadeira de origem ibérica, chegou ao Brasil com nossos colonizadores. Consistia no arremesso de limões de cheiro (esferas de cera com líquidos dentro), águas de baldes ou bacias, farinhas, tudo que pudesse sujar e molhar o adversário (LEAL, 2008:29). Nestes dias, “homens e mulheres se empenhavam em loucas correrias e agarramentos, jogando água. Era um salve-se quem puder!” (FLORES, 1999:149). De acordo com Cunha, além da molhadeira o entrudo compreendia uma série de troças de mascarados, bem como a pregação de peça em conhecidos ou passantes: “dias de molhadeiras, mas também dias de mentira e das pilherias que podiam, por vezes dar margem a incidentes desagradáveis se realizados fora de seu contexto específico” (CUNHA, 2001: 25).

<sup>4</sup> De acordo com Rüdiger, o jornal *Correio do Povo* veio a público no ano de 1895, com a pretensão de ser um “periódico apartidário, não comprometido com a política, mas somente com a causa pública”, diferindo-se dos demais jornais, nos quais “os partidos encarregaram-se de montar suas próprias empresas e lançar periódicos pelos quais assumiam inteira responsabilidade” (RÜDIGER, 1993:90).

E, depois, o modo, o jeitinho, o descarado, a petulância com que o jogo era feito, não já entre parceiros, mas, o que mais é, entre *tout le monde*...(*Correio do Povo*, Porto Alegre, 04 de março de 1900).

O último carnaval do século XIX teria se restringido, segundo o cronista, somente ao entrudo. Esse fora chamado de “jogo mais ou menos lícito”, denotando que – apesar de proibido e ilícito desde o ano de 1847(Livro de Registros de Posturas Municipais de 1829 a 1888.4 dez 1829, Porto Alegre, 1847) e os editais de sua proibição serem sempre publicados nos jornais a fim de lembrar aos foliões essa interdição – a permeância de sua prática chegara a torná-lo aceitável, apesar de sempre criticado. O jornal *Correio do Povo* sustentava sua crítica ao entrudo acusando-o de ser “bastante ofensivo dos bons costumes” e não ser mais praticado entre parceiros, mas sim “entre *tout le monde*”.

As imagens também foram veículos utilizados pela imprensa para que se corroborassem essas condenações ao entrudo<sup>5</sup>. Encontramos uma charge publicada no jornal *A Gazetinha*<sup>6</sup>, na

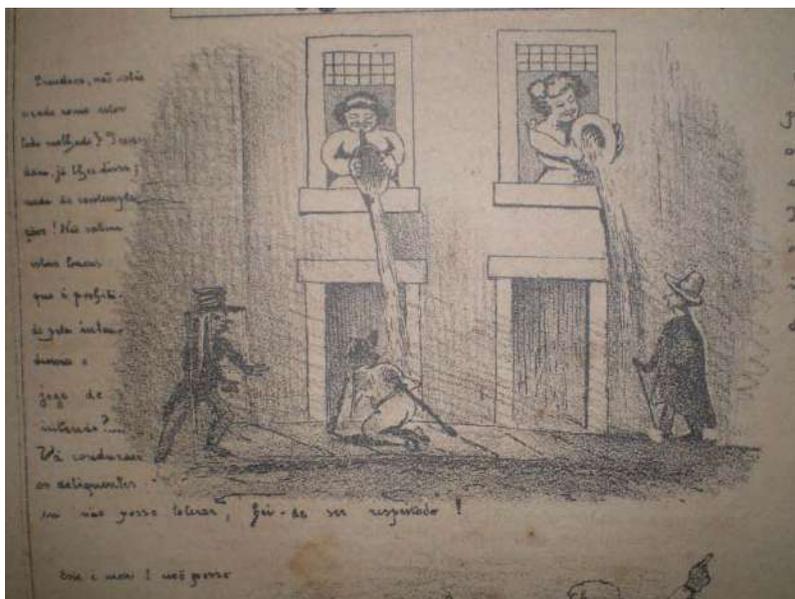
---

<sup>5</sup> Segundo Zicmam, a imprensa como um todo constitui uma realidade específica com formas próprias, tendo ela uma linguagem característica. Esta é composta de três elementos principais: “a expressão escrita (textos, manchetes,...), a expressão icônica (fotos, desenhos,...) e a composição do jornal (distribuição dos artigos e colunas pelas páginas do jornal). (ZICMAN, 1985:90).

<sup>6</sup> Segundo Steyer, *A Gazetinha* foi fundada em 1891 e tinha como proprietário Octaviano Manuel de Oliveira que era um homem de “instrução limitada, primária incompleta, pouco [excedendo] o nível do analfabetismo”, não sendo, portanto, “um jornalista no exato sentido do vocábulo”. De acordo com Vivaldo Coaracy, citado por Steyer, “a *Gazetinha* foi jornal de escândalo, explorando a fascinação que sobre os espíritos primários exerce o sensacionalismo grosseiro. Destacava-se pela violência da linguagem nos ataques pessoais em que nem mesmo a honra das famílias das pessoas visadas era poupada”. Em agosto de 1899, Octaviano de Oliveira, ao voltar do teatro, sofreu um atentado de seus inimigos, o que o obrigou a fechar o jornal (STEYER, 2010:2-3).

qual a representação da brincadeira aponta para o incômodo com conservação do antigo costume carnavalesco. Vejamos:

**FIGURA 1 – Charge sobre Entrudo**



Fonte: Jornal *A Gazetinha* de 15 de fevereiro de 1896.

Na imagem visualizamos duas mulheres, cada uma em sua janela, atirando água de suas bacias nos homens que passavam pelas calçadas. Na legenda está escrito: “Prendam, não estão vendo como estou todo molhado? Prendam, já lhes disse; nada de contemplações! Não sabem estas loucas que é proibido pela intendência o jogo de entrudo? Vá conduzir as delinquentes, eu não posso tolerar, hei de ser respeitado! Este é meu! Não posso”. Através da legenda averiguamos um tom de reprimenda à permanência da brincadeira e a postura policial de apenas contemplar a sua existência, sem fazer com que se cumprissem as leis de proibição

do jogo. É o “jogo mais ou menos lícito do entrudo” (*Correio do Povo*, Porto Alegre, 04 de março de 1900), de que falava a nota do *Correio do Povo* que mostramos acima. A brincadeira é executada por mulheres que de suas janelas banhavam aos homens que passavam sob elas. Estes, portanto, é que se apresentavam incomodados com a atitude feminina, ordenando para que elas fossem presas por tal ato.

O entrudo era um jogo que há tempos vinha sendo criticado. Como apontamos acima, era proibido desde 1847 e os jornais já haviam feito várias campanhas para que se abolisse essa prática. O próprio nascimento das sociedades carnavalescas se dá em sua função, um de seus objetivos era extirpar essa brincadeira dos hábitos carnavalescos porto-alegrenses.

Assim, nesta virada de século, ainda encontramos o entrudo sendo criticado pelos jornais da cidade. Os perigos e incômodos por ele proporcionados, bem como a ameaça aos bons costumes que ele oferecia eram evidenciados com desagrado. Brincadeira tida como perigosa e imoral, em virtude dos “abraços traiçoeiros que começam na porta da rua e iam terminar mesmo nas barbas dos senhores pais de família (*A Reforma*, Porto Alegre, 14 de fevereiro de 1875), havia ganhado um companheiro para as festas: o confete. Todavia, a brincadeira do confete era considerada menos imoral do que a do entrudo. O jornal *Correio do Povo* afirmava que não havia amor como o *Amor molhado*:

É pouco, é muito pouco para eles o inocente prazer de enroscar fitas de papel ou de peneirar confete sobre os bustos de suas amadas. E bem melhor lhes houvera de saber ao paladar o gostinho picante de escorropichar o líquido das suas bisnagas sobre formas que em pouco se lhes desenhariam patentes e precisas num vivo relevo, acentuado pela aderência de vestes úmidas que acompanhassem as linhas de todo o perfil.

E as corridinhas das tímidas? E as perseguições dos afoitos? E os encontrões involuntários? E os abalroamentos suaves? E todas essas mil peripécias de tão singulares escaramuças? (...)

E por isso ponderava ontem um poeta lírico de muito sentimentalismo e muito nervo:

— Qual! No carnaval, como na opereta, não há como o *Amor molhado!* (*Correio do Povo*, Porto Alegre 07 de fevereiro de 1897).

A oportunidade de brincadeiras mais maliciosas, como a atitude fálca de atirar os líquidos das bisnagas sobre o colo das mulheres e deixá-las molhadas por ele, pareciam mais atrativas que as brincadeiras com confetes, na qual só o peneirava sobre o busto das amadas, de acordo com o jornal. No jogo do entrudo, a licenciosidade dava ares de ser mais exercitada e era ressaltada pelo jornal, como se fosse um atrativo a mais para a sua prática.

Mas se para uns o jogo do confete não representava maiores prazeres, nem maiores perigos, para outros ele também era motivo para muitas outras burlas. Em tom jocoso, um colunista do jornal *A Gazetinha* afirmava que “andam dizendo por aí”:

que um conhecido negociante, quando está no auge do seu confete, atira-se junto com os mesmo, parecendo querer devorar inimiga... Cuidado não vá machucar a cartola...

Que tem causado grande sucesso o brinquedo do confete: uma jovem tomou tanto confete que, ao chegar em casa, foi desconhecida tal era a transformação que se via pelo rosto da moça... E a velha que ignorava o motivo de tantas cores, perguntou: Mariquinhas, que manchas são essas? Ao que ela respondeu: são confete de um moço da rua da praia mamãe.

Que uma respeitável casada, quando passava pela Rua dos Andradas foi agredida por uns moços, que lhe jogaram serpentina, e ela, furiosa pela falta de respeito, disse: tire essa tripa daqui, seu Chico, que eu quando quiser divertir-me tenho o meu marido em casa! Bravos como está comportada...

Que uma costureira ao sair das oficinas, foi jogar confete com um caixeiro, no União...

Com certeza também viu lá as serpentinas...

Que uma senhora casada, na Rua da Praia, possuiu-se tanto, no jogo do confete, que só gritava: sossega Leitão...

Essas familiaridades sem o conhecimento do marido, é mais do que ... grave...

Que o Martins da Luzo teve muita inveja do Marquez das castanholas, na noite de quinta-feira, por vê-lo todo atirado, no meio das moças, envolto nos confete.

Beija-Flor (*A Gazetinha*, Porto Alegre, 15 de fevereiro de 1896).

Assim como o entrudo, o confete também representava uma oportunidade de burla do controle paterno e de extravazamento da sexualidade, momento em que havia uma quebra do controle sobre o comportamento social. Conhecido negociante, mulher casada, jovem moça, costureira: vários são os tipos e as classes sociais apontadas pelo cronista que se deleitavam com a brincadeira do confete. E em todas as referências a conotação sexual e de burla dos condicionamentos morais são ressaltados: ora é a senhora casada que se divertia sem o conhecimento do marido, ora são os homens atirados no meio das moças.

Mas aquilo que para uns era atrativo, esta possibilidade de maior contato com o sexo oposto, para outros era o problema. O velho entrudo, acompanhado agora pelo confete, continuava, portanto, a ser o vilão da moral e dos bons costumes das famílias porto-alegrenses.

## a – Outras sociedades carnavalescas

Quando Esmeralda e Venezianos colocaram seus desfiles nas ruas e promoveram seus bailes lá em 1874, muitas outras sociedades também surgiram e adotaram esse estilo de carnaval: Congos, Floresta Aurora, Germânia<sup>7</sup>. Com o passar do tempo, cada vez mais foram surgindo outras sociedades carnavalescas que pretendiam render preito a Momo. E mesmo com a ausência de venezianos e esmeraldinos, estas sociedades continuariam a promoveram a sua festa, entre elas: Estrela D’Alva, XPTO, Vagalumes, Cara Duras, Roxa Saudade, Saca Rolhas, Netos do Diabo, para citar alguns nomes.

Essa popularização e democratização do carnaval de Porto Alegre foi, contudo, vista com maus olhos: seria este o seu problema. O jornal *A Federação* assinalava esta ideia, criticando as sociedades que se inspiraram em Esmeralda e Venezianos, mas que se pautavam mais por um escândalo moral.

Cumprindo a triste faina de ‘não deixar morrer o carnaval’, algumas ‘sociedades’ estacionavam junto aos coretos na rua dos Andradas e, ao som da música, entregavam-se ao ‘maxixe desenfreado’, em requebros exagerados e obscenos, com grande escândalo do burguês honesto que não leva a família ao teatro para não apreciar tais cenas a troco de dinheiro.(...) E ao dissiparem-se os sons do último Zé Pereira<sup>8</sup> que

---

<sup>7</sup> Germânia e Floresta Aurora não eram sociedades carnavalescas, mas durante o carnaval promoviam desfiles e bailes aos moldes de venezianos e esmeraldinos.

<sup>8</sup> Segundo Cunha, o zé-pereira era um desfile constante e popular do carnaval carioca já na segunda metade do século XIX. A troça teria, contudo, sofrido uma descaracterização no último quartel do século, passando a sofrer críticas em relação à perda de autenticidade. “Na frente do zé-pereira vem a bandeira, que consiste quase sempre em três ou quatro esteiras velhas pregadas a um bambu. [...] Atrás da bandeira desfilam os bumbos. Atrás dos bumbos vêm os tambores de latas de biscoito rufando à toda força”. Tratava-

recolhia-se, acudiram-nos à mente os dias gloriosos da Esmeralda e dos Venezianos, em que o Carnaval de Porto Alegre primava pelo luxo, pelo gosto, pelo espírito e pela excelência do pessoal que tomava parte nos festejos! (*A Federação*, Porto Alegre 28 de fevereiro de 1900).

A fim de não deixar morrer o carnaval, algumas sociedades – das quais nem os nomes são mencionadas pelo cronista – apareceram naquele ano de 1900. No entanto, tais associações não eram representantes dos valores burgueses, o que fez o cronista recordar dos tempos de Esmeralda e Venezianos, essas sim verdadeiras emissárias de “luxo”, “gosto” e “nobreza”. Agora eram os representantes de outros segmentos que faziam a festa, à qual o “burguês honesto” não levaria a família. Além disso, essas novas sociedades apreciavam “maxixe desenfreadamente”, dança criada por negros, que misturava elementos musicais africanos e europeus, conhecida na época como um ritmo mestiço (REIS, 1993). Essa dança sofreu fortes preconceitos por parte das elites brasileiras por ser considerada imoral. Segundo Monica Velloso, “ao reforçar a ordem corpórea e a expansão da gestualidade, o maxixe introduzia um processo de mudanças que punha em questão os referenciais dominantes do universo sensorial” (VELLOSO,2007:5). Observe-se que na nota do *Correio do Povo* é exaltada a forma como os corpos se mexem, “com requebros exagerados e obscenos” (*A Federação*, Porto Alegre, 28 de fevereiro de 1900). Novamente, a preocupação com a licenciosidade e falta de moralidade no carnaval é evidenciada: seja no jogo de entrudo, nas brincadeiras com confetes ou nas danças proferidas por sociedades não representantes dos seletos grupos porto-alegrenses.

O carnaval que se seguiu ao fim das tradicionais sociedades não caiu, como já pudemos observar, no gosto da imprensa.

---

se de uma “presença coletiva”, de grupos que atraíam muita gente atrás de si. Segundo a autora, “ele forneceu ritmo à dança [...] atraiu para a dança os diabinhos e demais personagens que, isolados, já pareciam assustadores” (CUNHA,2001:46).

Três eram os argumentos mais utilizados para desqualificar as formas de brincar o folgado: a imoralidade, a licenciosidade e a promiscuidade social. De acordo com Lazzari, os jornais faziam apelos à polícia pedindo “maior atenção na vigilância moral do carnaval” (LAZZARI, 1998:161), sendo que sua preocupação residia não só “na suposta imoralidade do entrudo, mas também na promiscuidade social, como se fossem dois perigos que andassem lado a lado”(Ibid.,1998:162)<sup>9</sup>.

Anderson Vargas (VARGAS, 1992) em sua dissertação, teve como objeto de pesquisa o referido periódico *O Independente*. Segundo o autor, “durante todo o período pesquisado, aquele periódico revelou uma verdadeira ‘ânsia de civilização’, um desejo irrestrito de progresso material e, ao mesmo tempo, um monocórdio lamento sobre a ‘decadência’ causada pelo desejado movimento de avanço”(VARGAS, 2007:02). Estes valores, percebidos por Vargas no referido jornal, estão presentes também nas falas a respeito dos festejos carnavalescos de Porto Alegre. Se, por um lado, a introdução do Carnaval, promovida por esmeraldinos e venezianos representava o progresso da cidade, através de uma civilizada comemoração; por outro, com o seu desaparecimento, o periódico alertava para uma

licenciosa libertinagem que vai aos poucos corrompendo a nossa juventude, em uma ameaça feroz e real às bases sacratíssimas do lar, à moral da família que é o fundamento do edifício social. Todas

---

<sup>9</sup> Alexandre Lazzari, em sua dissertação analisou o carnaval em Porto Alegre no período de 1870 a 1915, buscando entender de quem realmente era o carnaval nesse período: era ele do povo? O autor defendeu a hipótese de que havia, no carnaval porto-alegrense do final do século XIX, uma tradição baseada em adaptações, ressignificações e rejeições das novidades culturais da Corte carioca e da Europa, “conforme suas conveniências e condições sociais e políticas”. Isso, posteriormente, teria facilitado a difusão dos símbolos de identidade nacional, pois já encontraria um “terreno preparado, de diferentes formas, nos maiores centros urbanos do território nacional, onde eles não eram estranhos às classes populares”. (LAZZARI, 1998:12-13)

essas considerações vem a propósito de festa pagã e lúbrica do carnaval (*O Independente*, Porto Alegre, 9 de março de 1905).

*O Independente* expressava, assim, sua preocupação com a moral social. A festa pagã e lasciva punha em risco as bases do lar e a moral das famílias ao perverter a juventude com sua devassidão. Era o carnaval a “celebração mais brutal e rude do culto da carne”:

Vestígio cristão das saturnálias de decadência do império romano, em todos os tempos o carnaval foi a soberana festa da luxúria desenfreada, da devassidão mais profunda, celebração mais brutal e rude do culto da carne. (...) A moral de nossa sociedade periclita (*O Independente*, Porto Alegre, 9 de março de 1905).

Identificado com a decadência do império romano, fazendo uma correlação com o declínio da cidade por aqueles tempos, o carnaval punha em risco a moral da sociedade porto-alegrense, através da “luxúria desenfreada” e da “devassidão mais profunda”. Essa preocupação com a devassidão, com a falta de moral – identificada como o fundamento do edifício social – e com a depravação eram assuntos frequentes na Porto Alegre da virada do século.

Alguns periódicos empenharam-se em campanhas de cunho moralizante, sobretudo, contra os hábitos culturais dos populares. Cláudia Mauch averiguou a partir da análise de jornais do século XIX, como a *Gazeta da Tarde* e a *Gazetinha*, a frequência e o destaque conferido aos temas de desordem e imoralidade. Tais folhas estavam engajadas em ajudar a promover o “saneamento moral” da capital. A utilização de expressões como “saneamento moral” e “doença social” revela a preocupação por parte dos jornalistas com a “saúde” do corpo social e, segundo Mauch, o grande problema para esses jornais era o perigo de contágio que a “parte ruim” representava, podendo “infectar a parte sã da sociedade” (MAUCH, 1994:11). De acordo com Millen, “o indivíduo desviante era encarado a partir de uma perspectiva moral em que os hábitos

torpes e promíscuos dos populares corrompiam os valores burgueses” (MILLEN, 2006:62). Nessa linha, o jornal *O Independente* lamentava que, “com o decorrer dos tempos, as festas de Momo se têm tornado cada vez mais plebeias, mais abjetas” (*O Independente*, Porto Alegre, 9 de março de 1905).

A percepção da festa carnavalesca daquele momento como abjeta por ser protagonizada pelas classes populares pode ser interpretada a partir da premissa de que “as disposições adquiridas na posição ocupada implicam um ajustamento a esta posição” (BOURDIEU, 2004:155), ou seja, no caso aqui estudado, os agentes que ocupavam posições dominantes se recusavam a participar de um festejo que não era percebido como sendo do seu agrado, portanto, mantinham uma posição crítica à festa, tida como plebeia. Assim, para Bourdieu, a incorporação das disposições sociais por intermédio do *habitus* leva as pessoas a se amoldarem – conscientemente ou não – à sua posição no espaço social, a “guardarem as distâncias” (BOURDIEU, 2004:155). As classes sociais que ocupam uma posição superior no diagrama dos diferentes tipos de capital tenderiam a “manter[...] sua posição, a não ter[...] intimidades”, mesmo que, eventualmente, adotem *estratégias de condescendência*, “através das quais agentes que ocupam uma posição superior em uma das hierarquias do espaço objetivo negam simbolicamente a distância social, que nem por isso deixa de existir” (BOURDIEU, 2004:154).

As festas não eram mais promovidas por esmeraldinos e venezianos. Segundo o cronista, com o transcorrer dos anos, elas se tornaram comemorações mais rudes, mais simples. O reinado de Momo estava sendo feito por plebeus! Para o jornal, continuar com tais práticas carnavalescas seria contaminar toda a sociedade, quebrar a distância social desejada e, por conseguinte, se colocava contra a festa pagã. A mesma festa, se celebrada por Esmeralda e Venezianos, não era condenada, pois esta era a expressão da alegria da população. Sem elas, de acordo com Lazzari, era como se “não existisse um carnaval digno desse nome. Era em torno delas que, nesse momento, se construía uma imagem idealizada para a festa e uma memória positiva para os seus feitos do passado,

em oposição direta com os valores 'degenerados' do carnaval das ruas" (LAZZARI,2001:18).

Havia, portanto, uma apreensão com uma possível degeneração moral, expressa nos festejos carnavalescos, aonde o perigo de contaminação e decomposição da sociedade jazia em manifestações carnavalescas populares como, por exemplo, as brincadeiras de rua e os bailes públicos, que passaram a ser considerados "um foco de contaminação, ameaçando a moral de toda a sociedade" (LAZZARI,2001:18). Essa apreensão poder ser verificada em diversos periódicos da capital, até mesmo entre os que não tinham uma explícita posição política defendida, como no caso do *Correio do Povo*. Se com a presença de Esmeralda e Venezianos a imprensa o identificava no carnaval ideais de modernidade, progresso e civilização, com o seu desaparecimento a mesma festa passou a representar a imoralidade, a decadência, ao expor a "parte ruim" da sociedade e colocar em risco a "parte sã".

O fato das manifestações carnavalescas serem populares, portanto, parece ter sido o motivo do desencanto e desse sentimento de decadência proferido pelos jornais em relação ao carnaval quando adentramos o século XX. A festa atual era promovida não por representantes dos valores burgueses e tinha se tornado cada vez mais plebeia, como salientou o cronista do jornal *O Independente*. E aí residia o perigo: para esses comentaristas, o festejo traduzia a tendência degenerada e mórbida à imoralidade de seus atores. Havia se popularizado e a difusão dos valores e sentidos pertencentes a outras classes sociais deflagrara um combate, levado a cabo por diversos veículos da imprensa de Porto Alegre, à imoralidade, à licenciosidade e à promiscuidade social que passara a ser vista como condenável no carnaval.

## Bibliografia

- BOURDIEU, Pierre. Espaço Social e Poder Simbólico. In: *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 155.
- CUNHA, Maria C. P. *Ecossistema da Folia: uma história social do carnaval carioca entre 1880 e 1920*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- FLORES, Moacyr. Do estruendo ao carnaval. *Estudos Ibero-Americanos*, XXII (1) – junho, 1999.
- HOHLFELDT, A.; RAUSCH, F. A imprensa sul-rio-grandense entre 1870 e 1937: Discussão sobre critérios para uma periodização. NP de Jornalismo, do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2006.
- LANZARIN, Claudia Cruz. A fantasia e o baile de máscaras do final do milênio. *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, v. 20, n. 3, set. 2000. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php>, acessado em 30 set. 2012.
- LAZZARI, Alexandre. *Certas coisas não são para que o povo as faça: Carnaval em Porto Alegre (1879-1915)*. Dissertação de Mestrado. IFCH/UNICAMP, Campinas, 1998.
- MAUCH, Claudia et all. *Porto Alegre na virada do século 19; cultura e sociedade*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1994, p. 11.
- MILLEN, Carlos. Marginais e desviantes: criminalidade e controle social na Porto Alegre dos anos de 1890 e 1900. *IV Mostra de pesquisa do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul. Anais: produzindo história a partir de fontes primárias*. Porto Alegre: CORAG, 2006, 304 p, p. 62.
- REIS, Leticia Vidor de Souza. *Negros e brancos no jogo da capoeira: a invenção da tradição*. Dissertação de mestrado. São Paulo, USP, 1993.

- RÜDIGER, Francisco Ricardo. A Federação e o processo político-ideológico rio-grandense (1884-1937). In: *Comunicação & Cultura*, Porto Alegre, Museu de Comunicação Social Hipólito José da Costa, 1984, nº 1, ps. 12 a 21.
- RÜDIGER, Francisco. *Tendências do Jornalismo*. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 1993.
- STEYER, Fábio Augusto. Reflexões sobre a história do jornalismo no Rio Grande do Sul: uma experiência de pesquisa. *Anais I Encontro de História da Mídia*. UNICENTRO, Guarapuava/PR, 2010.
- VARGAS, Anderson Zalewski. *Os Subterrâneos de Porto Alegre. Imprensa, ideologia autoritária e reforma social (Porto Alegre – 1900/1919)*. Dissertação de Mestrado, PPGH/UFRGS, Porto Alegre, 1992.
- VARGAS, Anderson. Usos da Antiguidade: imprensa, civilização e decadentismo no sul Brasil Republicano. *Liber Intellectus*, v. 02, 2007, p. 02.
- VELLOSO, Mônica Pimenta. A dança como alma da brasilidade. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, n. 7, mis en ligne le 15 mars 2007, référence du 15 septembre 2007. Disponible sur: <http://nuevomundo.revues.org/document3709.html>.
- ZICMAN, Renée Barata. História através da imprensa: algumas considerações metodológicas. *Projeto História. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*. v. 4, 1985.

## POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU CARÁTER INTERDISCIPLINAR

MARCHETTI, Vitor (Org.). *Políticas públicas em debate*.  
São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013, 320 p.

*Marina Morais de Andrade\**

O livro “Políticas Públicas em debate” resultou de um curso de extensão realizado pelo Bacharelado de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC) para os principais sindicatos da região do ABC, com o intuito de aproximar os laços e de capacitar os líderes sindicais aprofundando em discussões de políticas públicas nas mais diversas áreas. A UFABC e os sindicatos têm sido parceiros nas proposições de desenvolver o potencial da região. Na apresentação do livro, escrita pelas direções dos sindicatos, é afirmada a importância de se construir este trabalho conjunto, tendo em vista que a Universidade também resultou das lutas sindicais.

Para os autores a obra traduz dois momentos caros à região: a consolidação da UFABC e o aprofundamento das reflexões no campo de políticas públicas, um novo campo acadêmico. A UFABC se insere em um contexto de reforma do ensino superior, com a introdução dos bacharelados interdisciplinares e com as políticas de cotas sociais e raciais, enquanto o campo de políticas públicas surge em âmbito acadêmico como uma inovação que busca o aperfeiçoamento da ação governamental e consolidação da democracia.

---

\* Mestranda do Programa de Pós-Graduação de Ciências Humanas e Sociais na Linha de Pesquisa Estado e Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC) e bolsista Capes. E-mail: marina.moraisdeandrade@gmail.com.

A primeira parte do livro, composta pelos três primeiros capítulos, trata as bases teóricas do campo de políticas públicas. No primeiro Capítulo Vanessa de Oliveira aborda o “ciclo de políticas públicas” sob a nomenclatura de “fases do processo de políticas públicas”. Este capítulo se propõe a fazer uma revisão bibliográfica de autores que tratam as fases do processo, focando-se nas que ainda são pouco estudadas: implementação e avaliação.

No segundo Capítulo, o autor Vitor Marchetti apresenta três correntes que procuram avaliar o desempenho do desenho institucional do governo brasileiro. As três correntes buscam responder se é preciso reformar ou não o desenho institucional para garantir governabilidade e qualidade à democracia brasileira. O autor conclui que, muito embora já se discuta o tema com mais desenvoltura e criticidade, existem novos possíveis caminhos a serem percorridos.

No Capítulo 3, Sidney Jard e Simone Diniz, ao tratarem do tema “Reforma previdenciária, sindicalismo e processo decisório na Argentina e no Brasil” procuram apresentar como os arranjos institucionais podem influenciar o processo decisório de uma política pública. De uma forma clara e com exemplos empíricos, os autores conseguem demonstrar ao leitor as influências do desenho institucional na negociação do processo de formulação de uma política pública.

Com o início do quarto Capítulo o leitor adentra na segunda parte do livro em que são debatidos temas tradicionais de políticas públicas setoriais. Desta maneira, no Capítulo 4, Artur Zimmerman trata o tema da “Segurança Pública no Brasil”. O autor inicia a discussão apresentando os crescentes e alarmantes índices de homicídios no Brasil. Segundo os dados demonstrados existe um grupo que compõe majoritariamente esta estatística: homens, negros, jovens que moram em regiões metropolitanas. Segundo ele, este grupo seria vítima principal dos homicídios por conta da pobreza e desigualdade existente no Brasil. Contudo, acredita-se também que a questão do racismo, não abordada pelo autor, seja um fator fundamental para a vitimização deste grupo. Como formas de combate à violência, Zimmerman se foca na discussão da

Segurança Pública. Apesar das críticas existentes às Unidades da Polícia Pacificadora (UPPs), o autor as considera como políticas de sucesso. Ao finalizar o texto enfatiza algumas sugestões para superar o problema da violência.

Já no Capítulo 5 do livro são tratadas as políticas educacionais brasileiras em perspectiva histórica pela professora Maria Gabriela Marinho. Inicialmente a autora se detém a matriz intelectual e institucional dos sistemas educacionais modernos: as experiências europeias. A partir disso, se debruça na análise da experiência brasileira no campo das políticas educacionais e sua interlocução com a matriz europeia. Ao longo do texto Marinho demonstra que no Brasil foi seguido o modelo educacional napoleônico implementado na França, caracterizado por suas políticas centralizadas e universais.

No Capítulo 6 do livro, Gerardo Silva trata da “Política Cultural no Brasil”. Em princípio, o texto se foca na análise crítica da perspectiva neoliberal das políticas culturais brasileiras, adotada a partir de 1990, que tem na Lei Rouanet a sua maior expressão. Para o autor a entrada Gilberto Gil no Ministério da Cultura (2003) faz com que se inicie uma nova fase permeada por uma visão antropológica da cultura, com vistas a fomentar a produção cultural autônoma, muito embora permaneçam ainda hoje os incentivos fiscais resultados da década de liberalização que favorecem as produções mercadológicas. O texto desperta muito interesse pelas políticas culturais ao fazer uma análise sintética e esclarecedora capaz de fazer com que leigos consigam se aprofundar em discussões importantes relacionadas ao tema.

Outra política específica abordada nesta parte do livro diz respeito ao transporte urbano no Brasil. A autora do Capítulo 7, Silvana Zioni, busca relacionar o histórico das políticas de transporte urbano com as políticas de desenvolvimento adotadas desde a Primeira República. A autora demonstra que na maior parte do período analisado as políticas de transporte e, particularmente, o urbano estiveram submetidas às outras políticas, como de energia, saneamento, habitação, etc, não existindo até muito recentemente políticas voltadas especificamente para esta área.

Em continuidade com o debate da questão urbana trazido no texto anterior, Ricardo Moretti trabalha no Capítulo 8 com o tema “Urbanismo e Saneamento no início do século XX e seus reflexos no quadro atual”. O autor aborda as influências das medidas sanitárias na urbanização das cidades brasileiras, concluindo que as políticas de urbanização viriam como um subproduto das sanitárias. Isto culminaria mais tarde na construção de cidades dependentes de recursos externos, poluídas e poluidoras, com riscos de enchentes, falta de água e de energia.

Permanecendo na questão urbana, só que com outro foco, a autora Maria de Lourdes Fonseca em “Uma aproximação do planejamento urbano no Brasil” aponta outros principais problemas enfrentados pelas cidades brasileiras. Nesse escopo, apresenta como principal raiz destes problemas o padrão de crescimento periférico que tem sua fonte nos movimentos empreendidos pelo capital fundiário e especulativo. A autora também entende que os planos diretores não passam de discursos ideologizados construídos pelas elites locais. Esta análise crítica possibilita ao leitor compreender a profundidade dos problemas a serem enfrentados para superar os entraves políticos, econômicos e sociais existentes para o desenvolvimento das cidades brasileiras.

A partir do Capítulo 10 inicia-se a terceira parte do livro, composta por temas emergentes de políticas públicas que merecem atenção. Neste Capítulo, por exemplo, o professor Giorgio Schutte trabalha com a problemática da “Política Externa brasileira como uma política pública”. O autor aborda a política externa integrada ao projeto de desenvolvimento nacional e enfatiza a necessidade de democratizá-la, de maneira a possibilitar maior participação social na sua formulação. Em continuidade com a discussão das políticas de caráter internacional, no Capítulo 11, José Blanes e Fagner Carvalho abordam o fato de muitos governos federados estarem se engajando em políticas internacionais. Afirmam existir a intensificação deste movimento de atuação internacional dos municípios brasileiros, desde 1988, como uma nova forma de buscar alternativas para suprir as demandas locais.

Já no Capítulo 12 são tratados os “Aspectos das trajetórias das políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil” desde a década de 1930. Os autores Anapátricia Vilha, Marcos Fuck e Maria Bonacelli se propõem a demonstrar os atores e instituições influentes em cada fase destas políticas no Brasil. Na abordagem dão destaque à dependência tecnológica brasileira, a qual tem suas raízes no processo de industrialização tardia e no fato de este setor receber predominantemente investimentos públicos e pouca atenção por parte dos empresários brasileiros. Em prosseguimento com as discussões deste tema, Neusa Serra apresenta no Capítulo 13 o cenário brasileiro nesta área. No caso do estado de São Paulo, embora sua produção de conhecimento acadêmico se destaque por seus números, as empresas localizadas em seu território ainda têm apresentado baixos índices de inovação. A autora acredita existir uma distância entre a academia e a indústria que precisa ser superada.

Por fim, na tentativa de trazer à discussão outro tema emergente, Claudio Penteado aborda no último Capítulo reflexões sobre a existência de uma relação entre mídia e políticas públicas, tendo em vista que a mídia é o principal meio que concede visibilidade às ações políticas atualmente. Assim, a mídia pode se constituir um instrumento que dê transparência às políticas públicas, pode ser um meio de controle, denúncia, participação e pressão. Os meios midiáticos também podem contribuir para a democratização do país, ao abrir espaço para discursos alternativos, ou então prejudicar o processo de democratização, como no caso dos meios de massa que possuem uma lógica do espetáculo. Sendo assim, o estudo da comunicação política, para o autor, merece e é importante que seja objeto de novas pesquisas.

É desta maneira que o livro oferece ao leitor abordagens teóricas e de políticas específicas, de temas tradicionais e emergentes, de maneira a introduzir diferentes discussões com conteúdo e criticidade, apresentando um panorama geral de como caminham algumas questões de políticas públicas muito caras ao desenvolvimento brasileiro e como todas elas se interconectam revelando o seu caráter interdisciplinar.

### **Bibliografia**

MARCHETTI, Vitor (Org.). *Políticas públicas em debate*. São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013, 320 p.

## ENTREVISTA COM MARTA ARRETCHÉ<sup>1</sup>

*Regina Laisner*

A Profa. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche foi entrevistada por mim em seu gabinete no Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade de São Paulo onde é docente atualmente, em meio a muitos livros e papéis. Tudo o que um bom intelectual adora: uma “bagunça organizada” que envolve muito trabalho! No caso dela, trabalho de anos! Fui recebida com um largo sorriso; nada diferente da maneira com que ela sempre se apresenta aos seus estudantes, demais professores e colegas! Era 02 de dezembro de 2014 e Marta, à época, tinha sido recém aprovada em um concurso de professora titular junto ao DCP. Por isso, a entrevista foi feita em clima de comemoração pela importante conquista desta grande intelectual das Ciências Sociais no Brasil.

Além de professora na USP, Marta ocupa várias posições importantes na área, no Brasil e no mundo: também é Diretora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e editora da *Brazilian Political Science Review*, assim como membro da Coordenação Adjunta de Programas Especiais da Diretoria Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Sua trajetória iniciou-se com estudos em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em Porto Alegre, onde nasceu e cresceu. Mais tarde muda-se para Campinas e cursa mestrado em Ciência Política e doutorado em Ciências

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Políticas pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP) Coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) e Professora do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP).

Sociais na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Seu pós-doutoramento é feito no Departamento de Ciência Política do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), nos Estados Unidos. Foi também *Visiting Fellow* do *Department of Political and Social Sciences*, no Instituto Universitário Europeu, em Florença, Itália. Atualmente é Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Sua área de pesquisa mais recente é Análise institucional e comparada e suas principais áreas de pesquisa incluem a análise comparada dos Estados federativos e a análise comparada dos sistemas de proteção social.

Marta Arretche, como é mais comumente chamada no meio acadêmico, além de ser uma mulher competente, solícita e muito gentil, é atualmente uma referência nos estudos sobre Políticas Públicas no Brasil, entre outros temas. Iniciou seus estudos nesta área durante o mestrado, discorrendo sobre políticas de habitação (na dissertação “Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de Política”, orientada pela Profa. Dra. Sônia Miriam Draibe, concluída em 1990). Apresentou suas reflexões a respeito da emergência e desenvolvimento do *Welfare State* (a exemplo do artigo de 1996, “Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas”, publicado na Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais), que tornou-se uma referência no debate sobre o tema. Avançou seus estudos apresentando uma discussão sobre o sistema de proteção social no Brasil (cuja referência é o artigo “O sistema de proteção social no Brasil: em direção a um modelo centralizado”, publicado em São Paulo em Perspectiva, em 1997) e abordou temas que se tornarão essenciais na sua trajetória: descentralização e federalismo (tendo como referência sua tese de doutoramento, “O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes”, concluída em 1998, sob orientação da Profa. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo). Também debateu sobre políticas de saúde em artigo de 2002, publicado na Revista Ciência e Saúde Coletiva.

Nesta sua trajetória, destaca-se um trabalho que muito nos inspirou para a realização do evento ao qual se vincula esta

publicação e também esta entrevista. Trata-se do “Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas”, organizado por Marta e publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais em 2003. Neste dossiê, onde procurou-se fazer um levantamento sobre a agenda de pesquisa em políticas públicas à época, apontava Marta Arretche que, embora a institucionalização e a expansão da área fossem positivas e promissoras, elas, em si, não eram suficientes para que os trabalhos produzidos se constituíssem como efetiva contribuição até aquele momento. Na área de políticas públicas, dizia ela, havia muito o que fazer nessa direção. Não obstante o conhecimento acumulado na área, com o passar do tempo os desafios ainda são muitos: dizem respeito tanto à estruturação mais densa do ponto de vista da própria organização e delimitação temática da área de políticas públicas e de seus métodos, quanto às questões que a envolvem, em termos da conjuntura do país e dos respectivos elementos que lhe configuram.

Diante deste contexto, o objetivo da entrevista foi justamente captar a perspectiva da professora Marta a este respeito, praticamente dez anos após a organização do “Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas”, para podermos refletir sobre como ela percebe as principais mudanças ocorridas no campo e quais os desafios ainda colocados para a área.

**Revista Idéias:** *Creio que essa entrevista está sendo feita em um momento muito importante da sua carreira, quando você acaba de se tornar professora titular pela USP. Creio que ela pode ser pensada neste clima de comemoração. Eu queria então pedir que você começasse contando um pouco da sua biografia. E contando também como o tema de Políticas Públicas e, em especial, as políticas sociais, começou a compor as suas preocupações acadêmicas.*

**Marta Arretche:** Agradeço suas palavras tão gentis e, obviamente, estou muito contente com o título de professora titular. Quando estudante de graduação na UFRGS [Universidade Federal do Rio Grande do Sul], em Porto Alegre, eu participava

de movimentos sociais e movimentos de bairro, lá no início dos anos 1980. Porto Alegre é uma cidade que tem uma tradição de associativismo de bairro e à época era um centro com razoável capacidade de mobilização. Mas o que eu frequentemente observava nestas mobilizações é que havia uma grande assimetria de informação entre os movimentos e a burocracia do governo. Nos encontros com representantes da prefeitura, os movimentos eram atendidos por um assessor do assessor do assessor, que comparecia com uma pilha de papéis e apresentava razões técnicas para não atender os pedidos da população. A capacidade de mobilização não correspondia a uma capacidade técnica para entender aqueles argumentos. A única coisa que se entendia era que não dava. O pessoal dos bairros mais pobres e, portanto, menos escolarizados, tinha dificuldade para entender. Eu era estudante de graduação e tinha uma enorme dificuldade de entender a linguagem técnica da recusa. Então eu lembro de ter decidido claramente: eu vou entender desse negócio.

Quando eu estava para me formar, houve um evento na universidade ao qual compareceu Décio Saes que era professor da Unicamp. Nestes eventos, estudante de graduação é “motorista” do professor convidado. Eu fiquei de “motorista” dele e falei de meus planos, que eram, na verdade, bem vagos. Eu sabia que queria seguir carreira acadêmica e que queria estudar Políticas Públicas. Ele me falou que a Unicamp havia acabado de criar uma linha de mestrado em Políticas Públicas e que também contava com um núcleo de pesquisas. Posteriormente, eu pude entender a honestidade intelectual dele, porque já na Unicamp descobri que ele era radicalmente contrário ao NEPP [Núcleo de Estudos em Políticas Públicas] e àquela linha de pesquisa. Na verdade, à época - meados dos anos 80 - estudar o Estado era entendido como pesquisa “chapa branca”. A esquerda acadêmica concebia as políticas do Estado como sendo ditadas exclusivamente pelos requisitos de acumulação do capital. Logo, pensar as políticas de governo era entendido como uma capitulação intelectual. Isto deveria ser combatido e ponto.

Prestei a seleção e vim fazer mestrado na Unicamp. Foi ótimo, porque aprendi à beça. Tive excelentes professores: Sônia Draibe, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Argelina Figueiredo, Vilmar Faria. Fiz excelentes cursos com eles. A escolha por estudar políticas sociais foi em grande parte afetada pelos cursos que eram oferecidos. Argelina Figueiredo oferecia um curso excelente sobre o *welfare state*, do qual meu trabalho de final de curso virou aquele artigo que publiquei na BIB<sup>2</sup> em 199[5]. Como a maior parte dos alunos, minhas escolhas foram induzidas pela oferta. Como postula a teoria do *path dependence*, a escolha inicial teve muito de aleatoriedade e minha trajetória posterior foi muito dependente desta escolha inicial. Eu poderia ter ido para outros lugares. Poderia inclusive ter ficado no Rio Grande do Sul. Mas a seleção para o mestrado na Unicamp deu certo e eu vim e fiquei porque gostei. Naquela época também não se planejava tanto, as escolhas eram muito mais limitadas.

**Revista Idéias:** *Vamos tratar agora do dossiê de 2003<sup>3</sup> que é fruto de um debate promovido no âmbito do Congresso da ABCP [Associação Brasileira de Ciência Política] de 2002 em que vocês discutiam uma agenda de pesquisas em Políticas Públicas. Este dossiê, na minha perspectiva, representa o início da sistematização mais densa de seu trabalho na área. Mas antes eu queria te perguntar algo, mas acho que você não vai me responder [risos]: como é que você se juntou a essa turma para o debate da ABCP e se você já se percebia como uma possibilidade de referência na área?*

**Marta Arretche:** Esse negócio de que sou uma referência na área para mim é sempre uma surpresa, pois eu vejo os limites do meu trabalho. Na verdade, eu organizei esta mesa porque

---

<sup>2</sup> ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. In: *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais* (BIB), n.39, p.3-40, 1995.

<sup>3</sup> ARRETCHE, Marta T.S. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, fev. 2003.

coordenava a área de Políticas Públicas na ABCP nesta época. Eu não tenho absoluta certeza, mas talvez eu tenha sido a primeira coordenadora de Políticas Públicas quando a ABCP se reestruturou.

**Revista Idéias:** *E como teve início essa área de Políticas Públicas? Você esteve envolvida na sua criação?*

**Marta Arretche:** Na verdade, a ABCP havia sofrido uma descontinuidade e foi reorganizada no esteio da formação de associações disciplinares, tais como a SBS [Sociedade Brasileira de Sociologia] e a ABA [Associação Brasileira de Antropologia]. Eu não participei desta fase de reorganização da ABCP.

**Revista Idéias:** *Quando você passou a coordenar, já existia a proposta da área de Políticas Públicas?*

**Marta Arretche:** Sim. Na época, eram apenas seis áreas e a ideia é de que as áreas fossem bem amplas. De fato, meu diagnóstico à época era que os principais desafios da área de Políticas Públicas eram a necessidade de maior densidade teórico-metodológica e a necessidade de descolar a agenda de pesquisa da agenda política. A produção da área era caracterizada por uma imensa quantidade de trabalhos monográficos, que descreviam os fenômenos, mas não dialogavam entre si. Além disto, a ausência de uma ancoragem teórica impedia que o esforço de pesquisa redundasse em algum acúmulo. Eu participava de dezenas de bancas e de eventos. Era como se cada um estivesse começando do zero.

Para que o conhecimento produza acúmulos é necessário que exista um diálogo entre as evidências empíricas e teorias que formulem regularidades do mundo real. Ao tratar de políticas setoriais, devemos produzir generalizações cujo alcance vá além do objeto específico sob análise. O caminho é pesquisar uma área de política ou país para obter interpretações de alcance mais amplo. No início dos anos 2000 estávamos muito aquém disto e isto me parecia ser o nosso principal problema. Isto mudou muitíssimo nos últimos anos. A Ciência Política fez um investimento muito

grande na formação metodológica de nossos estudantes. Penso que o nosso departamento [Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo] contribuiu bastante para isso, não apenas para nossos próprios alunos, mas oferecendo a *Summer School*, aberta para alunos externos. Mas o compromisso com a formação metodológica me parece ser um compromisso da Ciência Política praticada no Brasil, isto é, muitos departamentos têm investido nesta área cujo resultado é uma elevação muito importante da qualidade da produção acadêmica.

**Revista Idéias:** *Atualmente é possível falar de um campo de Políticas Públicas minimamente maduro, em termos desse acúmulo a que você se referia?*

**Marta Arretche:** Minimamente maduro é algo bem difícil de medir. Eu acho que avançou muito, e não apenas na academia. Temos institutos de pesquisas importantes, como o IPEA [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada], a Fundação João Pinheiro... Porque o compromisso de tornar nossas interpretações empiricamente sólidas é um compromisso coletivo. É a área que vai se adensando, assim como o nível do debate. Nós temos boas revistas, boas publicações. A qualidade do debate melhorou muito. A qualidade da informação melhorou muito. Tudo isto foi facilitado por uma mudança radical no acesso a dados. Não precisa sequer sair de casa e nem mesmo ter acesso a informação privilegiada por meio de contatos pessoais para poder fazer boas pesquisas. O acesso à informação foi muito democratizado. Você pode obter uma quantidade imensa de informação por meio de uma miríade de fontes e produzir bons trabalhos.

**Revista Idéias:** *Em termos teóricos ainda há grandes desafios? Pois há lacunas e questões, por exemplo, ligadas à criação de teorias próprias, vinculadas às dificuldades de adaptação das teorias vindas de fora.*

**Marta Arretche:** Eu não penso que nossa principal motivação deva ser fundar novas teorias. Eu até acho que essa aspiração de fundar novas teorias, tanto no exterior quanto no Brasil, envolve riscos que não são triviais. Se cada um pretende inventar a roda com seu trabalho, o acúmulo torna-se essencialmente problemático. Parte importante do conhecimento científico é produzido pelo que Thomas Kuhn chama de “ciência normal”, em que cada trabalho coloca um pequeno tijolo na elaboração e aperfeiçoamento de um paradigma. Essa pretensão de que seu trabalho vai fundar uma teoria, se praticada coletivamente, é nociva para o desenvolvimento da disciplina. No nosso caso, ela cria uma indisposição para reconhecer o mérito da contribuição que trabalhos anteriores já deram. Isso me parece tão ruim para o acúmulo de conhecimento quanto a importação.

**Revista Idéias:** *Eu me refiro às “ideias fora do lugar”, à importação sem muita crítica. Isto também é nocivo?*

**Marta Arretche:** As ideias podem estar fora do lugar quando princípios normativos, formulados originalmente em um contexto, se difundem ou tornam-se universalmente aceitos (como foi o caso do liberalismo econômico, para tomarmos como exemplo a influente formulação de Roberto Schwarz), mas não encontram exata correspondência nas sociedades de destino. Neste caso, estamos falando das tensões envolvidas na implantação no plano doméstico de escolhas institucionais inspiradas por valores e princípios cuja origem é externa.

A dinâmica da produção de conhecimento é inteiramente distinta. Ela não pode ser exclusivamente doméstica, se pretendemos produzir teorias e conhecimento de caráter mais geral. A formulação de teorias é sempre baseada num limitado número de observações empíricas. Sua capacidade explicativa é examinada pela observação posterior de novos casos e de novos contextos. Esta capacidade - que poderíamos chamar de crítica, mas é na verdade, o exame da extensão em que uma dada teoria pode ser aplicada - pode ser refutada ou aperfeiçoada. Para aperfeiçoar

a teoria, é mais interessante que as ideias estejam fora do lugar, no sentido de que novas dimensões possam ser acrescentadas às proposições originais.

**Revista Idéias:** *Tentando explorar mais aspectos sobre o campo e seus avanços, ainda tendo como referência o dossiê de 2003, você comentava na sua abertura que naquela época não havia muitas dúvidas quanto ao objeto da área e quanto às questões legítimas acerca da investigação. Mas você apontava que havia vários desafios em relação não somente à abordagem teórica, mas também em relação aos métodos de investigação. Avançamos atualmente?*

**Marta Arretche:** Creio que avançamos muito em termos da profissionalização da disciplina, dos parâmetros para avaliar o que é um bom trabalho, do treinamento dos estudantes em termos de metodologia e do domínio das metodologias que são praticadas internacionalmente. Quando eu comecei a trabalhar com Políticas Públicas em mil novecentos e bolinha [risos], conseguir fazer uma tabela de frequência era uma vitória. De um lado, não tínhamos acesso a dados; era muito difícil conseguir dados. Quando elaborávamos o Relatório sobre a Situação Social do País, no NEPP, tínhamos de bater na porta dos Ministérios e conseguir os dados com quem se dispusesse a fornecê-los. De outro lado, nossa capacidade de lidar com os dados era muito limitada. Hoje, nossos alunos e nossos bons profissionais dominam técnicas e parâmetros de produção de referência que são de excelente nível.

**Revista Idéias:** *A disponibilidade de informações, de dados que podem ser trabalhados, também aumentou?*

**Marta Arretche:** O Brasil, até em termos internacionais, é considerado um *rich-data country* porque você pode ter acesso a uma grande massa de dados, muito desagregados, para todo o Brasil, de base pública e gratuita. Isso é bem difícil de encontrar em muitos países. Mas poderíamos ter dados e a comunidade

científica não saber como lidar com eles. Mas o treinamento dos alunos hoje é muito avançado.

Por outro lado, hoje corremos o risco de um excesso de quantitativismo, isto é, os pesquisadores lidam com uma massa de dados, mas não têm muito conhecimento substantivo do fenômeno com o qual estão lidando. Neste caso, o significado dos dados com os quais estamos lidando não está ao alcance do pesquisador, porque a interpretação adequada requer saber o que está sendo representado através das evidências empíricas.

Penso que hoje o grande desafio para os departamentos de ciência política é acompanhar a diversificação e a sofisticação teórica e metodológica. A variedade de temas e abordagens está muito além da capacidade de oferta dos departamentos acadêmicos. Nossa comunidade de Ciência Política no Brasil é uma comunidade pequena. Os departamentos têm, de modo geral, de 15 a 20 professores ativos. Qualquer departamento de Ciência Política no Brasil terá muita dificuldade de oferecer disciplinas que acompanhem a sofisticação metodológica e teórica da Ciência Política contemporânea. Uma experiência bem-sucedida em nosso departamento na USP é oferecer cursos de curta duração, em temas específicos, com professores convidados. Neste modelo, é possível ampliar bastante o escopo da formação de nossos alunos.

**Revista Idéias:** *Atualmente há a criação de mestrados profissionais específicos na área de Políticas Públicas. O que você pensa a respeito?*

**Marta Arretche:** Eu sou favorável a ter formatos diversificados de formação sobretudo na área de Políticas Públicas. Nosso sistema de formação é um sistema muito restrito. Está muito orientado à carreira acadêmica, quando, na verdade, mesmo na carreira acadêmica não tem lugar para muita gente. Não há muito espaço na universidade para pessoas que não tenham vocação acadêmica, quando é legítimo adquirir novos conhecimentos sem que você precise produzir uma tese para receber um diploma. Eu sou favorável a diversificar, criar formatos que deem mais alternativa para as distintas vocações das pessoas. Sobretudo, na

área de Políticas Públicas. Há uma demanda enorme por maior qualificação e a gente só valoriza um formato, que é um formato mais exigente, mais difícil, mais louco [risos]. Cursos de capacitação, cursos de curta duração, cursos de média duração deveriam ser incorporados às atividades regulares da Universidade.

**Revista Idéias:** *Ainda que se tenha avançado na discussão do campo de Políticas Públicas, esta análise, no Brasil, é majoritariamente vinculada ao Estado como principal ator – “o Estado em ação”. Como que você avalia a possibilidade de se pensar sob a perspectiva dos vários atores ou de “rede de atores”? A este respeito, lembro de dois comentários que foram feitos ao longo do evento:<sup>4</sup> a professora Capella<sup>5</sup> apontou que nos anos de 1990, na terceira geração dos estudos de Políticas Públicas, rompe-se a fronteira entre Estado e sociedade civil, repensando o famoso “triângulo de ferro”: o Estado como burocracia, os políticos e os grupos de interesse. O professor Valeriano,<sup>6</sup> em sua conferência inaugural também neste evento, disse que muitas vezes o Estado é ator e também parceiro da sociedade civil. Ele deu o exemplo da burocracia ambiental, que se vincula à sociedade civil para se fortalecer diante dos outros grupos dentro do próprio Estado. Como é que você avalia essa questão do Estado, enquanto ator fundamental, mas também sua relação com os demais atores, contradições, interações?*

---

<sup>4</sup> II Seminário do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas - NEPPs: “Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa”, realizado na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca da Universidade Estadual Paulista – Unesp, de 15 a 17 de outubro de 2013. O evento contou com apoio do Departamento de Relações Internacionais – DERI e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp.

<sup>5</sup> Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella (FCLAr, Universidade Estadual Paulista – Unesp), participante da mesa-redonda “Políticas Públicas: fundamentos e atores”.

<sup>6</sup> Conferência inaugural ministrada pelo Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (IFCH, Universidade Estadual de Campinas).

**Marta Arretche:** Esta é uma pergunta bem complexa mesmo. Em primeiro lugar, eu discordo dessa noção do Estado como um ator monolítico, com uma vontade única. Há evidências muito claras na direção apontada pelos teóricos do *garbage can model* (March e Olsen), de que o Estado funciona como uma anarquia organizada. No interior do Estado, há burocracias com preferências diferentes, atores partidários e governamentais que têm orientações normativas e preferências distintas com relação ao desenho das políticas. Logo, pensar o Estado como um ator com uma preferência única implica ignorar a variedade de interesses e preferências que são abrigadas no interior das instituições estatais.

Diferentemente, eu tendo a aceitar as teorias sobre o Estado que afirmam que as burocracias inseridas no Estado têm vantagens na formulação de políticas porque trabalham em tempo integral e não dependem de recursos privados para atuar. Diferentemente dos atores privados, elas têm capacidade de iniciativa, o que lhes conferem vantagens em relação aos atores e às preferências da sociedade civil. Entretanto, quais interesses prevalecem no desenho final de uma política só pode ser resolvido empiricamente. Há burocracias estatais que articularam coalizões muito influentes, como é o caso da política de saúde no Brasil. Burocracias públicas e movimentos sanitaristas, a partir dos recursos estatais, conseguiram articular uma coalizão que integra interesses privados e públicos muito poderosa, que foi muito bem-sucedida na criação de um modelo de saúde bastante próximo de suas preferências.

O contrário também pode ocorrer. Na área de segurança, as burocracias estatais têm preferências muito polarizadas e o resultado é basicamente a paralisia.

Logo, essa vantagem das burocracias públicas é potencial. Só empiricamente você consegue saber se essa potencialidade se realiza ou não.

Mas eu concordo integralmente com a ideia de que interpretar as instituições estatais como isoladas dos interesses articulados privados da sociedade civil implica perder uma boa parte do fenômeno.

**Revista Idéias:** Os atores institucionais nem sempre decidem ou fazem escolhas em função de princípios autointeressados, vinculados pura e simplesmente à racionalidade. Alguns trabalhos vêm sendo desenvolvidos neste sentido, mais recentemente, tentando pensar um pouco as concepções dos atores envolvidos nas Políticas Públicas, e suas respectivas instituições, tais como suas visões acerca do que seja o bem ou a justiça, por exemplo. Cito novamente o Valeriano, em sua conferência inaugural e na mesma linha a Carolina Justo,<sup>7</sup> que salientaram no evento a importância de se pensar como as instituições são sustentadas por atores com princípios diversos e como, ao mesmo tempo, é relevante captar estes diferentes princípios. Portanto, não se trata de uma discussão voltada só à racionalidade, à lógica da escolha racional. Como você avalia essa leitura?

**Marta Arretche:** Esta é uma pergunta bem complexa. Para responder de modo breve, eu diria que se você não aceitar que os atores políticos têm uma racionalidade, no sentido de que há uma consistência entre suas preferências e suas estratégias, é muito difícil entender a lógica de seu comportamento. Também não podemos aceitar que as preferências dos atores sejam suas preferências declaradas, basicamente porque os atores podem mentir e declarar estrategicamente preferências que são distintas de suas preferências sinceras. Na ação política, frequentemente observamos que os atores escondem seus interesses privados e formulam suas preferências particulares como preferências de interesse geral.

Todo o problema consiste, portanto, em saber quais preferências orientam a ação dos atores. Eu aceito a formulação do neo-institucionalismo histórico, que estabelece que as preferências não podem ser deduzidas exogenamente, com base nas preferências da classe de atores à qual seu ator de interesse

---

<sup>7</sup> Profa. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo (Universidade Federal de São Carlos – UFSCar), participante da mesa-redonda “Princípios, implementação e efetividade: as Políticas Públicas em movimento”.

pertence. Os estudos qualitativos mostram que elementos do contexto e da aprendizagem afetam as preferências dos atores, o que implica uma variedade significativa de objetivos. Penso que comparações intertemporais ou entre países que não controlem as preferências dos atores correm o sério risco de comparar coisas muito diferentes como se elas fossem iguais.

Se assumirmos que os atores não têm clareza das suas preferências, nenhum comportamento político pode ser compreendido, porque seu comportamento fica totalmente aleatório. Para fazer alguma teorização, temos que adotar algumas premissas. Se não assumimos o princípio da parcimônia e simplificamos a realidade para poder estudá-la, o mundo fica infinitamente complexo e impossível de ser compreendido.

O problema é quando os modelos simplificam de tal modo a realidade que começam a distorcê-la e deixam de ser um instrumento útil de interpretação. De qualquer maneira, a ideia dominante de que a racionalidade dos atores é exclusivamente instrumental, não é mais dominante hoje.

**Revista Idéias:** *Esta nova perspectiva traz elementos novos e importantes. Mas por outro lado também traz desafios, do ponto de vista da metodologia. Porque para incorporar essas visões, você entra em um campo de subjetividades. E ainda que se parta dos necessários aspectos mais objetivos para garantir o estudo, como você apontou, mesmo assim é muito difícil.*

**Marta Arretche:** Se você determinar exogenamente que todo político quer se reeleger e que esta premissa é suficiente para entender a lógica de seu comportamento, estará assumindo que políticos não têm interesse substantivo sobre políticas. Se, diferentemente, você assumir que políticos têm interesse em se reeleger, mas também têm interesse substantivo sobre políticas, mais uma vez você poderá determinar exogenamente suas preferências a partir da preferência média do tipo de partido ao qual ele pertence. Entretanto, penso que você estará mais próxima de interpretar seu comportamento se investigar empiricamente

seus interesses e como eles mudam ao longo do tempo. Portanto, a pergunta que fazemos condiciona a resposta que obtemos. Se sequer nos perguntamos sobre a possibilidade de que preferências não devam ser determinadas exogenamente, nunca saberemos as preferências de nosso ator de interesse.

**Revista Idéias:** *Um dos recursos metodológicos tem sido a análise de discurso. Inclusive, em uma das mesas do evento, o Sidney<sup>8</sup> apresentou seu trabalho nessa linha. O que você acha dessa estratégia?*

**Marta Arretche:** Eu não acredito muito no discurso dos atores, sabe? Atores mentem e os interesses nem sempre são claramente colocados. Os atores geralmente apresentam suas preferências por meio de um discurso aceitável ao público. Eu tendo a aceitar a análise de discurso como uma estratégia complementar à observação do comportamento dos atores no momento em que as decisões são tomadas.

**Revista Idéias:** *Muitas vezes, inclusive pela necessidade de um certo distanciamento de uma dada realidade, analisamos um fenômeno sem ter possibilidades de acompanhar seu processo. E aí você faz o estudo a posteriori. Nestes casos, a análise do discurso acaba sendo um complemento importante, quando o estudo fica restrito, por exemplo, às fontes como documentos e atas.*

**Marta Arretche:** Também não acredito em atas [risos].

**Revista Idéias:** *Em Relações Internacionais a gente usa muito isso...*

**Marta Arretche:** Acho que talvez atas de protocolos internacionais sejam fontes melhores do que, por exemplo, a ata da reunião de uma associação. Eu fiz pesquisa de campo sobre

---

<sup>8</sup> Prof. Dr. Sidney Jard da Cunha (Universidade Federal do ABC – UFABC), participante da mesa-redonda “Políticas Públicas: fundamentos e atores”.

associações e a primeira coisa que os caras diziam, para provar que a associação existia, era que tinha um livro de atas.

Talvez você tenha razão. Como documento de pesquisa, há atas e atas. Dependendo do objeto de análise, a ata pode ser uma boa fonte de consulta. O que eu acho é que é um investigador não pode acreditar naquilo que os atores dizem sobre si mesmos. Não se pode tomar o que os atores dizem sobre si mesmos pelo seu valor de face. Cabe ao pesquisador interpretar as declarações dos atores e não reproduzir a fala de um ator como uma verdade científica.

**Revista Idéias:** *Pensando um pouco mais agora na relação com a sociedade civil, do ponto de vista da elaboração, da implementação das Políticas Públicas.... De certa maneira você já tocou nisso quando falou dos diversos atores, mas eu gostaria que você falasse um pouco mais como é que você vê o papel dela - por exemplo, o papel dos movimentos sociais, das ONGs, etc. Também vinculado a isso, depois gostaria que você falasse um pouco, do ponto de vista metodológico, como você vê a análise das Políticas Públicas na sua relação com as metodologias participativas? Tem se falado muito da importância da questão da participação e muitas metodologias têm tentado incorporá-la. Até que ponto a participação é boa e possível? E, ademais, até que ponto ela é possível sem perdermos de vista a eficiência, a efetividade das políticas?*

**Marta Arretche:** Essa pergunta é um projeto temático da FAPESP [risos]!

Eu acho que o Brasil abriu enormemente, muito mais que outros países, espaços institucionais de participação. Isto é um avanço importante. A extensão em que a sociedade faz uso destes espaços depende de um conjunto de fatores que independe da existência desses canais de participação. Os estudos têm mostrado que os efeitos da participação dependem da existência de movimentos sociais organizados, do nível de escolaridade dos participantes, da abertura das burocracias e do Executivo para essa participação. Portanto, a existência de canais institucionais de participação abre possibilidades de interferência nas políticas. O

fato de haver essa possibilidade já é um avanço enorme em relação a outros países e em relação ao passado.

A extensão em que essa possibilidade se converte em resultados efetivos depende de um conjunto de fatores que são contingenciais. Então, é muito difícil ter uma resposta genérica. No livro que organizei sobre as mudanças que ocorreram no Brasil nos últimos 50 anos, que será lançado pela UNESP agora em 2015,<sup>9</sup> Adrian Lavalle e Leonardo Barone têm um capítulo em que mostra que as associações civis e os conselhos municipais cresceram muito.<sup>10</sup> Mas cresceram particularmente os conselhos cuja existência é compulsória, nas áreas de políticas em que as regras federais condicionam as transferências à existência dos conselhos nos municípios.

Muitos estudos mostram que há milhares de conselhos no Brasil, milhares de oportunidades de participação, de representação extraparlamentar que de fato não existem em outros países. Isso é um fato. A extensão em que isso se converte em oportunidades de afetar Políticas Públicas, de tornar políticas muito mais eficientes ou eficazes depende de muitos outros fatores. Podemos assumir que a existência dessas oportunidades institucionais é um avanço importante. Em que medida essa possibilidade se converte em resultados efetivos depende de um conjunto de fatores locais, que a gente ainda não sabe muito bem quais são. Mas, de qualquer modo, o que a gente sabe é que os executivos municipais têm uma margem de iniciativa muito grande.

**Revista Idéias:** *E do ponto de vista da metodologia; da inserção de métodos participativos nas Políticas Públicas, desde sua elaboração, implementação e também avaliação? Até que ponto a participação é boa e possível, sem perder-se de vista a eficiência e a efetividade das políticas?*

---

<sup>9</sup> ARRETCHE, Marta T.S. (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

<sup>10</sup> LAVALLE, A.G.; BARONE, L.S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta T.S. (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

*Porque uma coisa é a gente pensar isso enquanto possibilidade, que é o que você se referia. E, neste aspecto, precisamos, certamente, considerar a capacidade dos agentes de se organizar para que a participação seja incorporada. Outra coisa é a gente incorporar, enquanto estudiosos e também enquanto gestores das Políticas Públicas essa participação em termos metodológicos.*

**Marta Arretche:** Eu acho que essa é a parte mais difícil. Por que? Primeiro, porque existem concepções muito diferentes do que seja eficiência, efetividade, e mesmo do que seja participação. Então, como você observa empiricamente essas coisas? Entre os estudiosos, mesmo no campo teórico, existe uma divergência muito grande sobre o que seja um bom governo. Tomemos o governo Dilma. Há quem ache que este é um péssimo governo e quem defenda que é o melhor governo que o Brasil já teve. Obviamente, essas conclusões diferentes são produzidas por métricas diferentes do que seja um bom governo. Logo, encontrar indicadores incontroversos do que seja um bom governo, e, portanto, o que seja a efetividade das políticas não é uma tarefa simples. Não é uma tarefa incontroversa.

O mesmo ocorre com relação à participação. Há um debate, que acompanho muito superficialmente, sobre representação e participação nos conselhos. Ocorreu uma “onguização” dos conselhos, o que basicamente quer dizer que as ONGs, que têm menos problemas de ação coletiva, ocuparam espaço nos conselhos em detrimento dos movimentos sociais. A quem estas ONGs representam, além de si mesmas? Se elas não têm delegação de ninguém, elas incorporam uma representação de pior qualidade do que a dos parlamentos. Porque os vereadores, os deputados pelo menos são eleitos. Uma orientanda minha, Olívia Perez, fez um trabalho muito sério com conselheiros. Muitos conselheiros acham que não devem consultar seus eleitores, porque os eleitores não têm opinião abalizada sobre os assuntos tratados nas reuniões dos conselhos.

Medir participação não é uma questão incontroversa. Esses são temas muito controversos de serem estudados, porque eles são muito afetados por preferências normativas.

**Revista Idéias:** *Eu queria falar um pouco de avaliação de Políticas Públicas, mais especificamente. Claro que esse não é um tema novo no campo, mas há uma tendência a se falar cada vez mais fortemente da importância da avaliação. Não só aquela avaliação pós implementação, mas aquela ideia de monitoramento avaliativo como parte de todo o processo do ciclo das Políticas Públicas. É possível falarmos de um refinamento da área a este respeito?*

**Marta Arretche:** Eu acho super, super, super importante isso. É preciso fazer avaliações independentes. Mesmo avaliações financiadas pelos governos têm que garantir a independência na produção de resultados. Neste caso, a avaliação de PPs, em termos metodológicos, não tem nenhuma diferença da boa pesquisa acadêmica. Os fundamentos são os mesmos.

**Revista Idéias:** *Como é que você entende o debate a respeito de desigualdade versus diversidade para o campo das PPs? Ou seja, as Políticas Públicas ao mesmo tempo que têm que ser diversas, não podem ser desiguais. Quando penso nisso sempre lembro da temática das cotas. Como lidar com essa equação? Ou seja, como lidar com princípios coletivistas e individualistas ao mesmo tempo? É possível pensar em princípios individualistas de forma que estes não sejam excludentes?*

**Marta Arretche:** Esse é um problema bem delicado e que também não é de simples solução. Porque nós fomos, digamos assim, socializados em uma cultura do universalismo de procedimentos. Então, quer dizer, as políticas seriam justas na medida em que elas fossem iguais para todos. E, portanto, você criaria igualdade de oportunidades, oferecendo as mesmas oportunidades para todos. A mesma métrica para todo mundo.

Mas, na verdade, existem estudos que mostram que determinadas populações são tão distintas que, se você usar a mesma

métrica para todos, você não estará corrigindo desigualdades, porque os indivíduos, dadas suas características, não têm condições de se apropriar igualmente das mesmas políticas. Os índios não poderiam ser tratados com o mesmo modelo adotado para os brancos. Você teria que ter escola específica para os índios. Você teria que ter sistema de saúde específico para os índios, assim como para mulheres, para negros, etc. Genericamente, como princípio, eu seria favorável a isso, ainda que seja muito discutido que desenhos de políticas são mais recomendáveis. Há estudos no CEM [Centro de Estudos da Metrópole] que mostram, por exemplo, que o programa de cotas na universidade favoreceu os não-brancos ricos em detrimento dos brancos ricos. Neste caso, você se pergunta que tipo de desigualdade está sendo corrigida.

Então, se você faz um programa de cotas para sistemas altamente seletivos, como é por exemplo a entrada na universidade, você pode não ter como chegar aos pobres na verdade, porque a competição é muito alta. Só entram mesmo os que vêm das melhores escolas. Um programa de cotas para os não-brancos pode trocar a cor dos que entram, mas não necessariamente a classe dos que têm acesso à universidade. Qual seria a justificativa moral para beneficiar os negros ricos em vez dos brancos ricos?

Para reduzir desigualdades, é importante determinar quais fatores produzem desigualdades. É aí que as avaliações fazem muito sentido. Por exemplo, os programas de cotas para aumentar a participação das mulheres na política. Na verdade, a maior parte destes programas é muito pouco efetiva porque há muitos eleitores que não votam nas mulheres. Se a maioria dos eleitores é machista, o único jeito de aumentar o número de mulheres no Parlamento é distorcer a preferência do eleitor. Neste caso, para atender uma preferência normativa você pode ferir outra, que é o princípio da representação. Até que ponto você deve distorcer a preferência do eleitor para atender o princípio de reduzir as desigualdades da participação na política? Estas não são questões simples. Falar genericamente de princípios é bem mais fácil do que examinar casos concretos.

**Revista Idéias:** *Marta agradeço muitíssimo a sua entrevista, em nome de todo o NEPPs e de todos os leitores que terão oportunidade de conhecer um pouco mais de suas ideias e aprender com elas. Nosso muito obrigada!*

# RETORNOS CRESCENTES, DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA (*PATH DEPENDENCE*) E O ESTUDO DA POLÍTICA<sup>1</sup>

Paul Pierson\*

*Tradução: Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina, Doutora em Economia Aplicada (USP). Professora do curso de Relações Internacionais da UNESP – Franca. Pesquisadora do NEPPs – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNESP – Franca.*

*Revisão: Camila De Mario, Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP), Pós-doc pelo programa de Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP). Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi. Pesquisadora do NEPPs – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNESP – Franca.*

**Resumo:** É cada vez mais comum aos cientistas sociais descreverem os processos políticos como “dependentes da trajetória” (“*path dependent*”). O conceito, no entanto, é muitas vezes empregado sem uma elaboração cuidadosa. Este artigo conceitua dependência da trajetória enquanto um processo social baseado na dinâmica de “retornos crescentes”. Revisando a literatura recente em Economia e sugerindo ampliações para o mundo da Política, o artigo demonstra que os processos sujeitos a retornos crescentes provavelmente são predominantes e que existem boas bases analíticas para explorar suas causas e consequências. A pesquisa sobre retornos crescentes pode fornecer uma base mais rigorosa para o desenvolvimento de alguns

---

\* Paul Pierson é “John Gross Professor” de Ciência Política de Berkeley, Universidade da Califórnia. Doutor em Ciência Política pela Universidade Yale.

<sup>1</sup> Artigo original: PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

dos pontos centrais do conhecimento recente em institucionalismo histórico: que padrões específicos de tempo (*timing*) e sequência (*sequence*) importam, que uma ampla gama de resultados sociais pode ser possível, que grandes consequências podem resultar de eventos relativamente pequenos ou contingentes, que cursos específicos de ação, uma vez iniciados, podem ser quase impossíveis de reverter e que consequentemente, o desenvolvimento político é pontuado por momentos críticos ou momentos (*junctions*) que moldam os contornos básicos da vida social.

**Abstract:** It is increasingly common for social scientists to describe political process as “path dependent”. The concept, however, is often employed without careful elaboration. This article conceptualizes path dependence as a social process grounded in a dynamic of “increasing returns”. Reviewing recent literature in economics and suggesting extensions to the world of politics, the article demonstrates that increasing returns processes are likely to be prevalent, and that good analytical foundations exist for exploring their causes and consequences. The investigation of increasing returns can provide a more rigorous framework for developing some of the key claims of recent scholarship in historical institutionalism: Specific patterns of timing and sequence matter; a wide range of social outcomes may be possible; large consequences may result from relatively small or contingent events; particular courses of action, once introduced, can be almost impossible to reverse; and consequently, political development is punctuated by critical moments or junctures that shape the basic contours of social life.

É cada vez mais comum aos cientistas sociais descreverem os processos políticos como “dependentes à trajetória” (“*path dependent*”). Alegações de dependência da trajetória aparecem em ambas as obras clássicas da política comparada, como a análise do sistema de partidos políticos europeus de Lipset e Rokkan (1967), e nas análises mais recentes sobre temas como a incorporação do trabalho (*labour incorporation*) na América Latina (COLLIER e COLLIER, 1991), o resultado de processos de construção do Estado na Europa (ERTMAN, 1996) e o desenvolvimento comparado dos sistemas de cuidados de saúde (HACKER, 1998). A noção de dependência da trajetória é geralmente usada para sustentar alguns pontos importantes: padrões específicos de tempo (*timing*) e sequência (*sequence*) importam; partindo de condições semelhantes, uma ampla gama de resultados sociais pode ser possível; grandes consequências podem resultar de eventos relativamente “pequenos” ou contingentes; cursos específicos de ação, uma vez

iniciados, podem ser praticamente impossíveis de reverter; e, consequentemente, o desenvolvimento político é frequentemente pontuado por momentos críticos ou conjunturas que moldam os contornos básicos da vida social (COLLIER e COLLIER, 1991; IKENBERRY, 1994; KRASNER, 1989). Todas estas características estão em nítido contraste com os métodos proeminentes de discussão e explicação na Ciência Política, que atribuem 'grandes' resultados a 'grandes' causas e enfatizam a prevalência de resultados políticos únicos e previsíveis, a irrelevância do tempo e da sequência e a capacidade dos atores racionais em projetar e implementar soluções ótimas (dados seus recursos e restrições) para os problemas que enfrentam. Se os argumentos de dependência da trajetória são, de fato, apropriados em áreas significativas da vida política, isto vai abalar muitos subcampos de pesquisa na Política. Este artigo apresenta argumentos neste sentido.

A análise começa com uma discussão geral sobre a dependência da trajetória que pretende esclarecer algumas ambiguidades importantes que cercam o conceito. Eu, então, delinheiro e investigo as características típicas dos processos sociais sujeitos ao que os economistas chamam de "retornos crescentes", que também poderiam ser descritos como processos autorreforçados (*autoreinforced*) ou processos com *feedback* positivos. Para alguns teóricos, os retornos crescentes são a fonte de dependência à trajetória; para outros, eles tipificam somente uma forma de dependência à trajetória. O foco aqui é nos processos com retornos crescentes, tanto porque eles são de grande significância social e porque (ao contrário das concepções mais amplas de dependência da trajetória) os cientistas sociais estão começando a desenvolver argumentações minuciosas sobre as causas e consequências de retornos crescentes. A dinâmica dos retornos crescentes captura dois elementos centrais à dependência da trajetória, em seu sentido analítico mais intuitivo. Em primeiro lugar, eles apontam que os custos da mudança de uma alternativa para uma outra, em certos contextos sociais, aumentará significativamente ao longo do tempo. Em segundo lugar, e de maneira correlata, chamam a atenção para as questões de tempo e sequência, distinguindo momentos

formativos ou momentos críticos (*conjunctures*) dos períodos que reforçam caminhos divergentes. Para processos sujeitos a retornos crescentes não é só uma questão do que acontece mas também de quando acontece. As questões de temporalidade estão no centro da análise.

A seção seguinte analisa o desenvolvimento do argumento de retornos crescentes na área das Ciências Sociais em que eles têm recebido a maior atenção: a Economia. Esta análise sugere uma ampla abrangência de suas aplicações potenciais, mesmo em um campo que pode vir a ser hostil à ideia. Mais importante, estas aplicações econômicas proporcionam as discussões analiticamente mais desenvolvidas a respeito dos retornos crescentes. Os economistas não só esclareceram as principais implicações da dependência da trajetória, mas também identificaram muitos dos aspectos específicos de um dado ambiente social que geram tais processos.

A discussão sobre a Economia prepara o caminho para uma exploração das características distintivas da Política. Ao invés de simplesmente aplicar os contextos existentes na Economia aos fenômenos políticos, é preciso considerar as características do mundo político que exigem modificações no uso dos argumentos de dependência da trajetória. Vou demonstrar que os argumentos de retornos crescentes são, pelo menos, tão relevantes para a compreensão da política como eles são em outras áreas das Ciências Sociais. De fato, fatores como o papel central da ação coletiva na política, o papel central das instituições formais e resistentes à mudança, as possibilidades de uso da autoridade política para ampliar assimetrias de poder e a grande ambiguidade de muitos processos e resultados políticos fazem deste um domínio de vida social que é especialmente propenso a processos com retornos crescentes.

A seção final considera como estes argumentos podem contribuir para a análise política. Eles fornecem uma advertência importante contra a fácil conclusão acerca da inevitabilidade, "naturalidade" ou funcionalidade dos resultados observados. Dada a onipresença de alegações sobre elementos eficientes ou

funcionais na política, isso por si só seria uma alteração importante. Mais significativos, os argumentos de retornos crescentes justificam esforços para alongar os horizontes temporais da análise política. Eles podem redirecionar as perguntas que os cientistas políticos fazem, o que contribuirá para uma apreciação mais rica da centralidade dos processos históricos na geração de alterações na vida política. Eles podem também prestar atenção para variáveis específicas e sugerir hipóteses promissoras a respeito tanto da estabilidade como da mudança política em determinados contextos políticos comuns. Por exemplo, os argumentos de retornos crescentes destacam a necessidade de considerar hipóteses baseadas na ordem temporal – a possibilidade de que uma sequência particular de eventos ou processos pode ser uma parte fundamental da explicação para resultados divergentes. Finalmente, compreender as implicações muito difundidas da dependência da trajetória pode ajudar a orientar os cientistas políticos a um conjunto realista, ou modesto, de aspirações em relação às possibilidades de conseguir a parcimônia e previsibilidade no estudo da Política.

### **Dependência da trajetória e retornos crescentes**

Os analistas estão cada vez mais propensos a utilizar o conceito de dependência da trajetória, mas definições claras são raras. Na prática, o emprego tende a oscilar entre concepções mais amplas e mais limitadas. Na interpretação mais ampla, a dependência da trajetória refere-se à relevância causal de estágios anteriores em uma sequência temporal. William Sewell (1996, p. 262-3), por exemplo, sugere que dependência da trajetória denote “que o que aconteceu em um ponto anterior no tempo afetará os resultados possíveis em uma sequência de eventos que ocorrem em um ponto mais tarde no tempo”. Este uso pode implicar apenas na afirmação solta e não muito útil de que “a história importa”, embora também possa ser apresentada com mais rigor. Considerando um exemplo dado por Andrew Abbott (1983, p. 131), a importância contemporânea de um grupo organizado

que tem 40% de filiação potencial depende muito se a filiação costumava ser 100% ou 10%. Note-se que a definição de Sewell não sugere que um dado caminho em particular seja difícil de ser deixado. Em vez disso, ele afirma que não podemos compreender a importância de uma determinada variável social sem entender “como ela chegou lá” – a trajetória que tomou. Eventos anteriores em uma sequência influenciam os resultados e as trajetórias, mas não necessariamente induzindo um movimento seguinte na mesma direção. Na verdade, a trajetória pode importar justamente porque tende a provocar uma reação em algum outro sentido.

Uma definição alternativa e mais restrita é sugerida por Margaret Levi (1997, p.28):

Dependência da trajetória significa, se é que tem que significar algo, que uma vez que um país ou região começou uma trilha, os custos de reversão são muito elevados. Haverá outras opções, mas os obstáculos em certos arranjos institucionais obstruem uma reversão fácil a partir da escolha inicial. Talvez a melhor metáfora seja uma árvore, ao invés de um caminho. No mesmo tronco há muitos ramos diferentes e galhos menores. Apesar de ser possível voltar ou para pular de um para o outro – e é essencial se o ramo escolhido morre – o ramo em que a pessoa (*climber*) começa é aquele que ela tende a seguir.

Essa concepção de dependência da trajetória na qual as etapas anteriores em uma determinada direção induzem ainda mais movimento na mesma direção, é bem capturado pela ideia de retornos crescentes. Em processos de retornos crescentes, a probabilidade de novos passos na mesma trajetória aumenta a cada passo dado nessa trajetória. Isto ocorre porque os benefícios *relativos* da ação atual comparados às opções anteriormente possíveis aumentam com o tempo. Colocado de maneira diferente, os custos de transição (*exit costs*) – de mudar para alguma alternativa previamente plausível – aumentam. Os processos de retornos crescentes também podem ser descritos como processos de autorreforço ou de *feedback* positivos.

Enfrentamos, portanto, a escolha entre a concepção mais ampla e a mais restrita de dependência da trajetória. Frequentemente os autores não são explícitos sobre qual destes dois significados eles têm em mente. Para esclarecer, este artigo emprega o termo no sentido mais restrito, ou seja, de processos sociais que apresentam retornos crescentes. A imprecisão que tem marcado o uso deste conceito nas Ciências Sociais sugere que a maior amplitude oferecida pela definição mais ampla custa caro em termos de clareza analítica. A dependência da trajetória tem sido vítima daquilo que Sartori (1970) chamou de alongamento conceitual. Diferentes tipos de eventos relacionados temporalmente são gerados de maneiras diferentes e têm diferentes implicações (ABBOTT 1983, 1990; PIERSON, n.d.b). Esses diferentes tipos de processos sociais, que foram agrupados, devem ser desembaraçados e sistematicamente explorados. Limitar o conceito de dependência da trajetória a processos de autorreforço não exclui a investigação a respeito do fato de que a ordem pode importar ao explicar os resultados sociais. Ele incentiva o uso de argumentos claros aplicados a situações distintas.<sup>2</sup>

Por mais que tais questões de formação conceituais estejam, em última instância, resolvidas, há duas razões interessantes para dar atenção especial aos processos que apresentam retornos crescentes. Em primeiro lugar, tais processos caracterizam muitas partes importantes do mundo social. Em segundo lugar, os cientistas sociais estão desenvolvendo uma teoria que faz da pesquisa a respeito das causas e consequências dos retornos

---

<sup>2</sup> Outra estratégia seria utilizar um conceito mais amplo de dependência da trajetória e, em seguida, distinguir subtipos, explorando as diferentes maneiras como estes são gerados e as diferentes consequências (Mahoney n.d.). Dado que a dependência da trajetória é muitas vezes utilizada sem maiores esclarecimentos, no entanto, esta opção parece mais problemática. Em última análise, estas disputas de definição permanecem difíceis de contornar. O que é importante é que os pesquisadores sejam claros e consistentes sobre o que eles querem dizer quando empregam o conceito e reconheçam a importância da diferenciação entre distintos processos.

crescentes uma área particularmente promissora de investigação. Estas duas razões são desenvolvidas em seções posteriores deste artigo.

A lógica básica dos processos de retornos crescentes pode ser apreendida em uma simples ilustração matemática.<sup>3</sup> Imagine uma grande urna que contém duas bolas, uma preta e uma vermelha. Remova uma bola e em seguida devolva-a à urna, acompanhado por uma bola adicional da mesma cor. Repita esse processo até a urna encher. O que podemos dizer sobre a eventual distribuição de bolas coloridas na urna? Ou sobre uma série de ensaios (*trials*) em que enchemos a urna e, em seguida, começamos tudo de novo cem vezes?

\* Em cada ensaio individual, não temos ideia de qual será a eventual proporção entre bolas vermelhas e pretas; ela pode ser 99,9% de vermelhas ou 0,01% de vermelhas, ou qualquer coisa entre elas. Se realizarmos 100 ensaios, provavelmente obteríamos 100 diferentes resultados.

\* Em qualquer ensaio em particular, a proporção vai, eventualmente, atingir um equilíbrio. As últimas extrações em uma série contribuem só minimamente para a distribuição de bolas na urna. Assim, a distribuição representa um resultado estável.

\* A sequência é, portanto, crucial. As primeiras extrações em cada experimento, que têm um elemento aleatório considerável, têm efeito poderoso sob qual dos possíveis equilíbrios será realmente alcançado.

Os matemáticos chamam isso de um processo de urna de Pólya. Suas qualidades características derivam do fato de que um elemento provável (ou obra do acaso) é combinado com uma regra de decisão que liga probabilidades atuais com os resultados de sequências (em parte aleatórias) anteriores.<sup>4</sup> Os processos de urna

---

<sup>3</sup> A discussão a seguir baseia-se intrinsecamente em Arthur (1994): uma compilação de seus artigos pioneiros sobre retornos crescentes e dependência da trajetória.

<sup>4</sup> Este caso representa um tipo específico de processo com retornos crescentes, em que a probabilidade de uma extração em particular equivale precisamente

de Pólya apresentam retornos crescentes ou *feedback* positivo. Cada passo ao longo de uma trajetória em particular produz resultados que tornam essa trajetória mais atraente na próxima rodada. Quando tais efeitos começam a acumular-se, eles geram um poderoso ciclo virtuoso (ou vicioso) de atividade autorreforçada.

Processos de retornos crescentes têm características bastante intrigantes, que Arthur (1994, p.112-3) resumiu como se segue.

1. *Imprevisibilidade*. Uma vez que os primeiros eventos têm um grande efeito e são, em parte, aleatórios, muitos resultados podem ser possíveis. Não podemos prever, de antemão, quais dos possíveis resultados finais será alcançado.

2. *Inflexibilidade*. Quanto mais distantes em um processo nós estamos, mais difícil se torna mudar de uma trajetória para outra. Aplicado à tecnologia, uma subvenção a uma técnica em especial poderá mudar o resultado final se ocorrer antes do que posteriormente. Movimentos suficientes ao longo de uma trajetória particular podem, eventualmente, bloquear (*lock in*) uma solução.<sup>5</sup>

3. *Não-ergodicidade*. Eventos acidentais que ocorrem primeiro em uma sequência não se anulam. Eles não podem ser tratados como “ruídos” (ou ignorados), porque eles realimentam as escolhas futuras. Pequenos eventos não são desprezados.

4. *Ineficiência potencial da trajetória*. No longo prazo, o resultado final (*locked in*) pode gerar benefícios (*pay-offs*) menores do que uma outra alternativa não considerada.

---

à proporção entre as duas alternativas existentes na população. Arthur (1994) mostra que muitas das características deste caso têm uma grande gama de aplicações, mas não todas elas. É fácil modelar processos dependentes à trajetória com apenas dois equilíbrios (por exemplo, HILL, 1997), que provavelmente aproximam-se à essência de muitos processos dependentes à trajetória do mundo social.

<sup>5</sup> Esta estabilidade representa uma distinção fundamental entre processos com retornos crescentes e processos caóticos, que podem não gerar equilíbrio. Para uma discussão interessante deste quadro divergente, com aplicações à Política, veja Fearon (1996).

A estas pode-se adicionar um ponto geral de interesse particular aos cientistas sociais: estes são processos nos quais a sequência é crítica. Eventos anteriores importam muito mais do que os posteriores e, conseqüentemente, diferentes sequências podem produzir resultados diferentes. Nestes processos a história importa.

Se essas características são frequentes na Política, então elas trazem grandes implicações tanto para os tipos de perguntas que se deve fazer como para os tipos de respostas que se deve esperar encontrar. Mais importante, elas sugerem a necessidade de focar a dimensão temporal dos processos sociais. Em busca de explicação, precisamos pensar nas causas e efeitos, que são muitas vezes separados com o tempo, ao invés de se concentrar exclusivamente em explicações sincrônicas (HARSANYI, 1960; STINCHCOMBE, 1968). Explorar estas implicações exige uma revisão dos recentes trabalhos econômicos sobre retornos crescentes.

### **Os argumentos de retornos crescentes na economia**

A Economia foca tradicionalmente na busca pelo equilíbrio único.<sup>6</sup> Este objetivo é atraente porque sugere um mundo potencial de previsibilidade e eficiência. Face a dadas dotações de fatores e preferências, a análise do equilíbrio irá apontar para um único

---

<sup>6</sup> Alguns cientistas sociais, tais como Stephen J. Gould, também têm sido atraídos para discussões sobre dependência à trajetória, momentos críticos e equilíbrios baseados na biologia evolutiva (ver especialmente KRASNER, 1989; SPRUYT, 1994). Sem negar a relevância dessa literatura, acho que é um ponto de partida menos útil do que o foco dos economistas nos retornos crescentes. A maioria dos aspectos da Política não têm nada parecido com o mecanismo de seleção natural que impulsiona a teoria Darwinista (relações internacionais e certas características dos sistemas eleitorais constituem importantes exceções). Além disso, a construção social de normas e instituições formais não têm analogia real com a teoria da evolução. Estas construções, contudo, são características cruciais da Política e, como veremos, são um elemento crítico na processos sociais sujeitos a retornos crescentes.

resultado ótimo. Além disso, dado que os economistas assumem um contexto de retornos marginais decrescentes, este objetivo é potencialmente atingível. Com retornos decrescentes, as ações econômicas vão gerar *feedback* negativo, que conduzirá a um equilíbrio previsível. Um forte aumento dos preços do petróleo pode, de imediato, aumentar a conservação, a exploração e a exploração de outras fontes de energia, o que levará a uma queda nos preços do petróleo. Cada passo longe do equilíbrio é mais difícil do que o anterior. Como Arthur (1994, p. 1) resume, “*feedback* [negativo] tende a estabilizar a economia, pois quaisquer grandes mudanças serão compensadas pelas próprias reações que geram. [...] O equilíbrio marca o ‘melhor’ resultado possível sob as circunstâncias: o uso e a alocação mais eficiente dos recursos”.

Durante os últimos quinze anos, no entanto, a tradição dos retornos decrescentes enfrentou um desafio de grandes proporções. Os economistas demonstraram um crescente interesse na ideia de retornos crescentes. Em uma ampla gama de assuntos – incluindo a localização espacial da produção, o desenvolvimento do comércio internacional, as causas do crescimento econômico e o surgimento de novas tecnologias – os argumentos de dependência da trajetória tornaram-se amplos. As ideias desenvolvidas nesta área não são inteiramente novas, mas elas têm sido adotadas e desenvolvidas por economistas do *mainstream*. Este assunto tem recebido atenção considerável nos principais periódicos (*journals*). Douglass North, que dá grande ênfase à tais argumentos em sua análise do desenvolvimento do capitalismo moderno, foi agraciado com o Prêmio Nobel de Economia.

O estudo de tecnologia tem proporcionado o terreno mais fértil para os argumentos baseados em retornos crescentes. Conforme Arthur (1994) e David (1985) enfatizaram, sob condições muitas vezes presentes em setores complexos e intensivos em conhecimento, uma tecnologia específica pode alcançar uma vantagem decisiva sobre os concorrentes, embora não seja necessariamente a alternativa mais eficiente no longo prazo. Isto ocorre porque uma dada tecnologia gera retornos (*payoffs*) mais elevados para o usuário quanto mais ela se torna dominante.

Quando uma nova tecnologia é sujeita a retornos crescentes, ser o pioneiro torna-se fundamental (mesmo que apenas por motivos de acidente histórico). Com rendimentos crescentes, os atores têm fortes incentivos para se concentrar em uma única alternativa e continuar por uma trajetória específica, uma vez os passos iniciais são dados nessa direção. Uma vez que uma vantagem inicial é obtida, efeitos de *feedback* positivos podem travar (*lock in*) esta tecnologia e os concorrentes são excluídos. Os argumentos de dependência da trajetória são aplicados ao desenvolvimento do teclado da máquina de escrever de padrão 'QWERTY', o triunfo do reator nuclear resfriado por água leve nos Estados Unidos, as batalhas entre os videocassetes Betamax e VHS e entre os computadores baseados em DOS e Macintosh, projetos de automóveis pioneiros e padrões concorrentes para correntes elétricas.<sup>7</sup>

Nem todas as tecnologias, no entanto, têm tendência a retornos crescentes. Arthur (1994) aborda não só as características de tais processos, mas também as condições que dão origem a eles. Entender essas condições é essencial, como veremos, porque circunstâncias analiticamente semelhantes ocorrem com frequência no mundo da Política. As características de Arthur fornecem uma base para o desenvolvimento de hipóteses sobre quando os processos de retornos crescentes são possíveis de ocorrer no mundo social.

Arthur (1994, p.112) demonstra as quatro características de uma tecnologia e de seu contexto social que geram retornos crescentes.

1. *Grandes custos fixos ou de instalação (set-up)*. Estes geram elevados resultados para novos investimentos em uma determinada tecnologia. Com o aumento da produção, os custos fixos podem ser distribuídos por mais produtos, o que levará a menores custos

---

<sup>7</sup> Muitos desses exemplos foram contestados por críticos que negam a afirmação empírica de que as tecnologias superiores foram superadas. Uma vez que estes críticos levantam questões mais amplas sobre a utilidade dos argumentos de retornos crescentes, vou adiar a discussão até o final desta seção.

unitários. Quando os custos fixos ou de instalação são elevados, os indivíduos e organizações têm um forte incentivo para identificar e permanecer em uma única opção.

2. *Efeitos de aprendizagem (learning effects)*. O conhecimento obtido na operação de sistemas complexos também leva a retornos crescentes em função do uso continuado. Com a repetição, os indivíduos aprendem como usar os produtos de forma mais eficaz e suas experiências podem induzir mais inovações no produto ou em atividades relacionadas.

3. *Efeitos de coordenação (coordination effects)*. Estes ocorrem quando os benefícios que um indivíduo recebe de uma determinada atividade aumentam à medida que outros adotam a mesma opção. Se as tecnologias incorporam externalidades de rede positivas, então uma determinada tecnologia será mais atrativa quanto mais pessoas a utilizam. Os efeitos de coordenação são especialmente significativos quando uma tecnologia tem de ser compatível com uma infraestrutura a ela relacionada (por exemplo, *software* com *hardware*; automóveis com a infraestrutura de estradas, instalações de reparos e postos de abastecimento). O aumento do uso de uma tecnologia incentiva investimentos na infraestrutura a ela associada, que por sua vez atrai ainda mais usuários para a tecnologia.

4. *Expectativas adaptativas*. Se as opções que não obtêm ampla aceitação trarão desvantagens mais tarde, os indivíduos tenderão a “fazer a escolha certa” (“*pick the right horse*”). Embora a dinâmica aqui esteja relacionada com os efeitos de coordenação, ela deriva do caráter autorrealizável das expectativas. As projeções sobre os padrões esperados de uso futuro levam os indivíduos a adaptarem as suas ações de maneira a contribuir para que as expectativas tornem-se realidade.

Essa discussão sobre tecnologia é importante principalmente porque esclarece um conjunto de relações características de muitas interações sociais. Novas iniciativas sociais – tais como a criação de organizações ou instituições – geralmente implicam em consideráveis custos de instalação; os indivíduos, assim como organizações, aprendem fazendo (*learn by doing*); os benefícios das

atividades individuais ou organizacionais são frequentemente aprimoradas se forem coordenadas ou 'ajustadas' com atividades de outros atores ou organizações, e é frequentemente importante fazer a escolha certa, então nós adaptamos nossas ações à luz de nossas expectativas sobre as ações dos outros.

Apesar dos argumentos sobre tecnologia serem provavelmente os mais conhecidos, os economistas aplicaram análises semelhantes dos processos de retornos crescentes em uma ampla escala de contextos econômicos. Ambos Krugman (1991) e Arthur (1994, p. 49-67) apontam para o papel dos retornos crescentes na localização espacial da produção. Dada a importância da proximidade física em muitos aspectos da vida econômica os efeitos de aglomeração são muito difundidos. Ou seja, os centros iniciais da atividade econômica podem atuar como um ímã e influenciar as decisões locais e os investimentos de outros agentes econômicos. O estabelecimento de empresas atrai fornecedores, mão de obra qualificada, serviços financeiros e jurídicos especializados e infraestrutura física adequada. A concentração desses fatores podem, por outro lado, tornar-se um dado atrativo para outras empresas que produzem bens similares. Assim também fazem as redes sociais, que permitem a fácil troca de informações e *expertise*. Argumentos de retornos crescentes ajudam a explicar a prevalência de bolsões de atividade econômica especializada, do Vale do Silício aos fabricantes de têxteis de alta qualidade do norte da Itália. Krugman (1991, p.80) conclui: "Se existe uma única área da economia na qual dependência da trajetória é inconfundível é na geografia econômica – a localização da produção no espaço. A influência projetada pela história sobre a localização é evidente em todas as escalas, desde o menor até a maior – do *cluster* de empresas de bijuterias em Providence à concentração de 60 milhões de pessoas do Corredor Nordeste".

Estas alegações têm semelhança às análises recentes de comércio internacional, uma área em que os argumentos sobre retornos crescentes ganharam ampla aceitação. Pesquisadores começaram enfocando as tendências econômicas que pareciam anômalas do ponto de vista da teoria do comércio tradicional – mais

notavelmente, a explosão do comércio intrasetorial após a Segunda Guerra Mundial (KRUGMAN, 1996). Se a vantagem comparativa resulta de características “naturais” dos diferentes países, então seria de se esperar que a maior parte do comércio ocorresse entre países bastante diferentes, tal como as trocas entre Norte e Sul de bens manufaturados por matérias-primas. No entanto, a maior parte do comércio é Norte-Norte, incluindo vastas trocas dentro de determinadas indústrias. Este padrão sugere um enigma: por que países muito semelhantes desenvolveram vantagens comparativas em nichos altamente especializados?

Os retornos crescentes proveem uma resposta. Setores intensivos em conhecimento são propensos a um *feedback* positivo. Países que obtêm uma vantagem em uma área particular, por qualquer razão, provavelmente consolidarão esta liderança ao longo do tempo. O resultado é um alto grau de especialização. Mesmo países com dotações iniciais semelhantes desenvolvem áreas de força econômica diferentes. A vantagem comparativa não é simplesmente dada; é frequentemente criada por meio de uma sequência de eventos ao longo do tempo.

Vale ressaltar a pesquisa sobre o comércio tem sido usada para obter algumas controversas implicações políticas. Se as vantagens do pioneirismo (*first movers*) são significativas, então o livre comércio não pode ser uma política ótima para um país cujos parceiros comerciais estão dispostos a subsidiar setores emergentes. Sob certas condições (restritivas), uma política de escolha de vencedores pode fazer sentido econômico (KRUGMAN, 1996; TYSON, 1993). Permanece o controverso debate sobre o significado de tais oportunidades para a intervenção estratégica. Krugman, por exemplo, sustenta que elas aparecerão com pouca frequência, não tanto porque a dependência da trajetória é rara mas porque os governos não serão capazes de identificar os vencedores *ex ante*. Quaisquer que sejam as implicações políticas adequadas,

no entanto, a relevância dos processos com retornos crescentes para a economia do comércio é agora amplamente aceita.<sup>8</sup>

Os economistas também aplicaram os argumentos de retornos crescentes à mudança econômica mais ampla. O mais proeminente desenvolvimento nas discussões recentes sobre crescimento econômico gira em torno da teoria de “crescimento endógeno” (ROMER, 1986, 1990). Os economistas na década de 1980 ficaram intrigados com as taxas de crescimento (principalmente em países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial) muito maiores do que poderiam ser explicadas por aumentos nos insumos produtivos de capital e trabalho. Romer e outros argumentam que os retornos crescentes, associados às aplicações econômicas do conhecimento, ajudam a explicar a anomalia. Ao contrário do capital e do trabalho, muitos aspectos do conhecimento são não-rivais – seu uso em uma firma não impede o seu uso em outra. Um único ganho de conhecimento pode ser aplicado em muitos contextos e pode levar a melhorias dramáticas na produtividade. O crescimento econômico gera o *feedback* positivo que define os processos de retornos crescentes. Uma análise um pouco diferente do crescimento baseado em retornos crescentes enfatiza a importância das complementaridades (MILGROM e ROBERTS, 1990). Várias atividades econômicas (por exemplo, a tecnologia da informação) são complementares a outras atividades relacionadas. Melhorias em uma atividade central podem transbordar em melhorar a partes relacionadas da economia (diminuindo custos ou aumentando a produtividade). Estas melhorias, por sua vez, podem aumentar a atratividade da atividade principal.

Os economistas estão agora aplicando os argumentos de retornos crescentes em uma ampla gama de fenômenos econômicos importantes, mas a aplicação de Douglass North às questões de surgimento e mudança institucionais talvez seja o mais importante

---

<sup>8</sup> Conforme Krugman (1996, p.109-10) nota, no sistema de classificação para artigos em *journals* feito pela *American Economic Association* encontra-se “modelos de comércio com retornos crescentes e concorrência imperfeita” ao lado da categoria de “modelos comerciais convencionais”.

para os alunos da Política. North (1990a, p.95) argumenta que todas as características identificadas por Arthur em investigações de retornos crescentes em tecnologia podem ser aplicadas às instituições. Em contextos de complexa interdependência social, novas instituições implicam frequentemente em altos custos de instalação ou custos fixos, envolvem consideráveis efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação e expectativas adaptativas. Instituições já estabelecidas geram poderosos incentivos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento posterior.

North ressalta que não apenas as instituições individuais estão sujeitas aos retornos crescentes. Arranjos institucionais induzem formas organizacionais complementares, que por sua vez podem gerar novas instituições complementares. Para os cientistas sociais interessados em trajetórias de desenvolvimento, a questão-chave é muitas vezes o que North chama de “a rede interdependente de uma matriz institucional”. Esta matriz, ele enfatiza, “produz enormes retornos crescentes” (NORTH 1990a, p.95). Os processos dependentes à trajetória frequentemente serão os mais poderosos não no nível de organizações ou instituições individuais, mas em um nível mais macro que envolve configurações complementares das organizações e instituições (HALL e SOSKICE, 2000; KATZNELSON, 1997).

Este raciocínio fornece o cerne da ampla interpretação que North faz da história econômica. A dúvida central que motiva a pesquisa de North é a limitada convergência do desempenho econômico entre os países ao longo do tempo. A teoria neoclássica sugere que os países atrasados devem rapidamente adotar as práticas daqueles de alto desempenho, o que induziria uma convergência bastante rápida, que de fato não acontece. De acordo com North, o desenvolvimento dependente à trajetória de matrizes institucionais explica a anomalia da divergência contínua em termos de desempenho econômico. Uma vez estabelecidas, as instituições são difíceis de mudar e elas têm um enorme efeito sobre as possibilidades de gerar crescimento econômico sustentado. Os indivíduos e as organizações se adaptam às instituições existentes. Se a matriz institucional cria incentivos à

pirataria, North observa, então as pessoas investirão em tornar-se bons piratas. Quando as instituições não conseguem fornecer incentivos para ser economicamente produtivas é improvável que haja muito crescimento econômico.

Para os cientistas políticos, a percepção do North é crucial por duas razões. Primeiro, ele destaca as semelhanças entre as características tecnológicas e certas características das interações sociais. Neste contexto, é importante notar que os argumentos de Arthur sobre a tecnologia não são realmente sobre a tecnologia em si, mas sobre as características de uma tecnologia *em interação* com certas qualidades da atividade social relacionada. Em segundo lugar, North justamente enfatiza que o desenvolvimento institucional está sujeito a retornos crescentes. De fato, é o papel da dependência da trajetória em explicar os padrões de emergência, persistência e mudança institucional que pode ter maior importância para os cientistas políticos.

As considerações a respeito dos retornos crescentes na área da Economia são o discurso apaixonado de um paradigma emergente. Os economistas falam de “nova” teoria do crescimento, “nova” teoria do comércio e assim por diante – tudo com base em argumentos envolvendo retornos crescentes. No entanto, apesar da prevalência de tais argumentos e do entusiasmo intelectual que lhes estão associados, há excelentes razões para acreditar que a gama de aplicações deva ser tão ampla na Política como é na Economia. Para entender os motivos, é útil considerar as principais objeções aos argumentos de retornos crescentes que recentemente vieram à tona em Economia. A discussão esclarecerá as fontes de dependência da trajetória e identificará os mecanismos sociais que podem equilibrar tais processos. Este esclarecimento fornece uma ponte analítica útil para uma investigação de processos dependentes à trajetória na Política.

Em uma crítica contundente, Liebowitz e Margolis (1995) levantam algumas duras críticas sobre a literatura a respeito de retornos crescentes. Dois aspectos de seus raciocínios são relevantes aqui. Eles enfatizam que apenas a dependência da trajetória “corrigível” (“*remediable*”) tem real significado teórico

e que mecanismos de mercado asseguram que a dependência da trajetória corrigível seja rara. Vou considerar um argumento de cada vez.<sup>9</sup> Citando Williamson (1993), Liebowitz e Margolis (1995) distinguem dependência da trajetória corrigível e não corrigível. A última ocorre se não houver melhorias possíveis na trajetória, seja agora ou no passado. Dependência da trajetória não corrigível “estipula que os efeitos intertemporais propagam o erro” (p.207). *A posteriori*, gostaríamos que alguma outra alternativa tivesse sido escolhida. No entanto Liebowitz e Margolis perguntam se este tipo de dependência da trajetória faz sentido. Se agirmos da melhor maneira possível com as informações disponíveis no momento, então o erro era inevitável e não podemos sensatamente descrever o resultado como ineficiente. Liebowitz e Margolis argumentam que o único tipo de dependência da trajetória com consequências importantes é a dependência da trajetória que é potencialmente corrigível.

Esta rejeição da dependência da trajetória não corrigível é plausível? Conforme notado por Williamson (1993), para propósitos políticos a característica de corrigibilidade é provavelmente um padrão adequado. Reconhecer a existência de dependência da trajetória não pode ajudar muito os formuladores de políticas se não souberem como identificá-lo *ex ante*.<sup>10</sup> Mas essa objeção perde a sua força, se o nosso objetivo é, ao contrário, compreender – talvez *ex post* – porque aspectos das sociedades se movem em determinados rumos e as consequências de tais movimentos. E, é claro, são exatamente estas questões sobre causalidade que são a preocupação central da maioria dos cientistas sociais.

---

<sup>9</sup> Note-se que a crítica de Liebowitz e Margolis depende que ambas as partes do raciocínio sejam verdadeiras. O significado de dependência da trajetória para os cientistas sociais pode ser sustentado se ou a relevância da dependência da trajetória não corrigível ou a prevalência de dependência da trajetória corrigível possam ser sustentadas.

<sup>10</sup> Conforme observado antes, exatamente por esta razão Krugman e outros questionam aqueles que fazem amplas alegações a respeito das implicações dos argumentos de retornos crescentes para a política comercial.

A segunda parte da análise de Liebowitz e Margolis é a afirmação de que a dependência da trajetória corrigível é rara. Seu argumento é simples. Se uma das duas opções é superior em longo prazo mas não no curto prazo, os arranjos de mercado garantirão a adoção da melhor trajetória. A capacidade dos atores privados em apreender os retornos de investimentos de longo prazo evita escolhas erradas. O estabelecimento de direitos de propriedade e a existência de patentes e de vastos mercados de capitais significam que as opções com lucros baixos no curto prazo não receberão o apoio que merecem. Os agentes econômicos, em resumo, fazem cálculos à luz do futuro e é pouco provável que incorram em um comportamento míope de maximização no curto prazo ao invés de fazê-lo no longo prazo.

Este raciocínio tem valor considerável,<sup>11</sup> mas muito deste mérito depende da força desses mecanismos em superar o pensamento de curto prazo ou *freeriding*. Embora Liebowitz e Margolis sejam mais do que um pouco complacentes sobre a capacidade destes vários mecanismos de mercado, é aconselhável deixar estas questões para os economistas. Duas objeções, entretanto, são extremamente importantes. Em primeiro lugar, os argumentos sobre o conhecimento antecipado (*farsightedness*) dos mercados parecem aplicar-se apenas para alguns tipos de dependência da trajetória na economia. A crítica de Liebowitz e Margolis centra-se nas decisões das firmas em investir em tecnologias ou produtos específicos. Na maioria dos exemplos discutidos anteriormente (por exemplo, aglomerações espaciais, especialização comercial, crescimento endógeno), no entanto, muitos dos benefícios dos retornos crescentes são externos às firmas individuais e não podem ser totalmente capturados por investidores e empreendedores individuais. Assim, o mecanismo identificado por Liebowitz e Margolis não pode assegurar que o melhor resultado no longo prazo será selecionado.

---

<sup>11</sup> De fato, Arthur (1994, p. 28, n.r.11) reconhece explicitamente esta possibilidade, apesar de que tanto quanto eu saiba ele não define sistematicamente as implicações.

Talvez o ponto mais importante seja o de que o argumento de Liebowitz e Margolis (1995) tenha pouca relevância para o desenvolvimento das instituições, que também estão sujeitas a retornos crescentes. Os atores privados não podem obter patentes ou capital de risco de modo a obter ganhos econômicos de longo prazo baseando-se na construção de instituições econômicas chave. De fato, o raciocínio de Liebowitz e Margolis simplesmente pressupõe a presença de instituições que apoiam os mecanismos de mercado. Além disto o argumento dos autores não parece ter muita relevância para a ideia de North a respeito da presença em determinadas redes ou matrizes institucionais e organizacionais. O fato deles nem mesmo citarem o trabalho de North diz por si só. North sustenta que os processos de desenvolvimento institucional dependentes à trajetória são cruciais para a evolução de certas economias de mercado. Previsões dos mercados financeiros são de limitada ajuda em desencadear tal desenvolvimento institucional; em grande medida, são o seu produto.

A falha de Liebowitz e Margolis em tratar questões de desenvolvimento institucional na Economia aponta para mais uma objeção fundamental. Mesmo se aceitarmos sua análise sobre a esfera econômica, seus argumentos ainda têm relevância limitada para os cientistas políticos. Porém os fortes mecanismos do mercado que realizam “previsões” são certamente muito mais fracos na Política. Explico os motivos na próxima seção.

### **Da economia à política: aplicabilidade dos argumentos de retornos crescentes**

A teoria microeconômica destaca importantes características do cenário político em áreas que vão desde o estudo da competição partidária à formação de grupos de interesse e movimentos sociais e da votação ao comportamento legislativo. O valor das ‘exportações’ teóricas dos economistas é melhorado, entretanto, se os ‘importadores’ da Ciência Política considerarem com cuidado as diferentes características do ambiente “local”. Conforme

Terry Moe (1990, p.119) afirma em um contexto relacionado: “O verdadeiro problema é tentar identificar as características essenciais da Política que podem servir de base para a teoria; uma base que pode tirar proveito da nova Economia sem ser esmagado ou mal orientado por ela”. Raciocínios elaborados a partir da Economia devem ser sensíveis à natureza bem diferente do mundo político (LINDBLOM, 1977; MOE, 1984, 1990; NORTH, 1990b).

A Política difere-se da Economia em muitos aspectos. O cerne é especificar quais os aspectos que são mais relevantes para uma investigação das origens e consequências da dependência da trajetória. Após um breve resumo das tarefas distintivas da arena política, esta discussão é dividida em duas partes. A primeira considera quatro aspectos proeminentes e interconectados da política que fazem esta área da vida social seja propícia aos processos de retornos crescentes: (1) o papel central da ação coletiva; (2) a elevada densidade das instituições; (3) as possibilidades de uso da autoridade política em aumentar as assimetrias de poder; e (4) a sua complexidade e opacidade intrínsecas. Após explicar brevemente cada uma, vou discutir a sua relevância à dependência da trajetória. *Cada uma dessas características torna os processos de retornos crescentes predominantes na Política.*

Em segundo lugar, eu explico porque os mecanismos de melhoria que Liebowitz e Margolis identificam nos sistemas econômicos são muitas vezes ineficazes em compensar a dependência da trajetória na Política. Três características da Política mudam este quadro consideravelmente: a ausência ou a fraqueza de mecanismos que aumentam a eficiência (*efficiency-enhancing*) da concorrência e da aprendizagem; o horizonte de tempo mais curto dos atores políticos; e o forte viés *pró status quo* geralmente construído nas instituições políticas. *Cada uma dessas características torna os processos de retornos crescentes particularmente intensos na Política.* Eles aumentam a dificuldade em inverter o rumo que os atores tomaram. Os processos de retornos crescentes são agora fundamentais para a teoria econômica e o argumento aqui é que estas dinâmicas serão amplamente generalizadas e muitas vezes mais difíceis de reverter na Política.

Para os meus propósitos, a característica fundamental da Política é a sua preocupação com a provisão de bens públicos.<sup>12</sup> Tais bens se distinguem pela indivisibilidade da oferta (*jointness of supply*) (os custos de produção para o bem não são afetados ou apenas modestamente afetados pelo número de pessoas que irão consumi-lo) e não-exclusibilidade (*nonexcludability*) (é muito caro ou impossível limitar o consumo àqueles que pagaram pelo bem). Estas características, que são amplamente generalizadas na vida moderna, tornam os bens públicos – da defesa nacional à proteção do meio ambiente – difíceis de serem providos pelos mercados. A não-exclusibilidade cria incentivos ao mecanismo de carona (*free-riding*), uma vez que os indivíduos receberão os benefícios do bem público se eles contribuírem ou não para a sua produção. A característica da indivisibilidade da oferta significa que os mercados privados irão sub provisionar o bem em questão, uma vez que os agentes privados tendem a considerar apenas os benefícios para si próprios.

Essas características dos bens públicos ajudam a explicar porque as características centrais dos sistemas políticos são obrigatórias ao invés de voluntárias. O exercício da autoridade, geralmente combinado com uma complexa matriz de instituições complementares destinadas a circunscrever e legitimar esta autoridade, são necessárias para gerar o provisionamento coletivo. Regras juridicamente compulsórias não são apenas uma das bases para a atividade política (como os direitos de propriedade na Economia). Ao contrário, elas são a própria essência da Política (LINDBLOM, 1977; MOE, 1990). Esta qualidade fundamental da Política tem várias consequências para a natureza da vida política, cada qual relevante para uma avaliação das tendências em relação à dependência da trajetória.

---

<sup>12</sup> Na maioria dos casos, os produtos em questão não são bens públicos “puros” - um fato que complica a análise, mas não altera a minha argumentação básica. Para discussões, ver Mueller (1989, cap.2) e Cornes e Sandler (1996).

## A natureza coletiva da Política

Uma rápida comparação com os mercados econômicos pode destacar a prevalência da ação coletiva na Política. Suponha que você trabalhe para uma empresa com um chefe irritante e que te paga mal. Você tem uma opção clara: procurar trabalho em outro lugar, seja em uma empresa dentre tantas outras ou criando seu próprio negócio. Sua capacidade de mudança depende da situação do mercado de trabalho, mas a existência de opções concorrentes estabelece limites claros sobre o quão irritante seu chefe pode se dar ao luxo de ser e sobre o quão ruim o pagamento pode ser.

Ou suponha que você invente um ótimo novo produto. Considerando que você pode obter apoio financeiro (o que você deve ser capaz de fazer - é uma ótima ideia e o mercado tem oferta imediata de capital de risco - *venture capitalist*), suas perspectivas são boas. Nada o impede de entrar no negócio ou vender a ideia para alguém. Em qualquer um dos casos, o novo e melhor produto começa a despontar e você colhe benefícios consideráveis decorrentes da sua inovação.

A situação dos consumidores, pelo menos no caso dos livros-texto, é igualmente atomizado. Minhas decisões são essencialmente independentes da minha expectativa a respeito das escolhas dos outros consumidores.<sup>13</sup> Não há necessidade de tentativas explícitas de coordenar o comportamento; o mercado simplesmente agrega as decisões isoladas dos indivíduos.

Estes exemplos altamente estilizados ilustram a flexibilidade, a fluidez e a atomização dos mercados econômicos. Ao contrário,

---

<sup>13</sup> Isto representa uma diferença fundamental entre a Economia e a Política, mas uma série de esclarecimentos importantes precisam ser feitos. Por exemplo, o consumo muitas vezes envolve externalidades significativas, que tornam as escolhas de consumo interdependentes. Como já observado, as condições de consumo independentes muitas vezes não se aplicam a produtos de alta tecnologia (high-tech), que muitas vezes envolvem externalidades de rede. Para uma boa discussão de algumas dessas complicações, ver Hirsch (1977).

os “mercados” políticos estão longe de serem flexíveis e fluidos. Na Política as consequências das minhas ações são altamente dependentes das ações de outros. O que eu obtenho não depende apenas do que eu faço, mas (principalmente) do que os outros fazem. Após o trabalho pioneiro de Olson (1965), os estudiosos da Política há muito tempo reconhecem a “lógica da ação coletiva”. A maior parte dos “bens” produzidos na Política são bens públicos; é difícil limitar o seu consumo àqueles que ajudaram a provê-los. Como resultado, os indivíduos têm uma forte tendência ao carona (*free-ride*). Criar condições favoráveis à ação coletiva é a questão principal na vida política.

O problema não se limita ao fato de que o setor público produz bens públicos. Dada a dependência da Política em mecanismos de decisão coletiva baseados na autoridade, as próprias leis têm caráter de bem público para aqueles que se beneficiam delas. Nas palavras de Marwell e Oliver (1993, p.42) “influenciar a política governamental sempre teve alta característica de indivisibilidade da oferta (*jointness of supply*)”. Estas circunstâncias geram grandes problemas de ação coletiva.

Há uma outra razão pela qual a ação política frequentemente exija coordenação. Muitos dos objetivos perseguidos pelos atores políticos têm atributos “desiguais” (“*lumpy*”) ou do tipo “o vencedor leva tudo” (“*winner-take-all*”) (políticos que buscam a reeleição, golpistas e lobistas ou ganham ou perdem; leis são aprovadas ou rejeitadas). Ao contrário dos mercados econômicos, em que geralmente há espaço para muitas empresas, em Política terminar em segundo lugar pode não representar muito. De fato, pode ser extremamente problemático – lembrando os mencheviques de 1917. Uma vez mais a eficácia das minhas ações depende fortemente das ações dos outros. Isto é menos verdadeiro em alguns aspectos da Política – tal como a resposta a uma pesquisa de opinião ou uma votação – do que outros. Mesmo no caso da votação, no entanto, a irregularidade (*lumpiness*) dos resultados eleitorais (na ausência de um sistema puro de representação proporcional) pode significar que as ações de uma pessoa que não quer “desperdiçar” o seu voto

podem muito bem se transformar naquilo que ela espera que os demais façam.

Uma característica fundamental da maioria das ações coletivas na Política é a ausência de uma relação linear entre causa e efeito. Ao contrário, a ação coletiva frequentemente envolve muitas das qualidades que conduzem ao *feedback* positivo (MARWELL e OLIVER, 1993). A razão central é a prevalência de expectativas adaptativas. Quando fazer a escolha errada (*picking the wrong horse*) pode ter custos muito elevados, os atores devem constantemente ajustar seus comportamentos à luz de como eles esperam que os outros ajam. Empreender esforços no desenvolvimento de um novo partido, juntar-se a uma potencial coalizão ou prover recursos a um grupo de interesse depende consideravelmente do grau de confiança a respeito de se um grande número de outras pessoas irão fazer o mesmo. Além disto, muitos tipos de ação coletiva envolvem altos custos de instalação, o que reflete o fato de que recursos consideráveis (materiais ou culturais) precisam ser gastos na sua organização antes que o grupo se torne autosuficiente.

Na Política, o fato dos processos de ação coletiva serem frequentemente sujeitos a retornos crescentes explica porque os cientistas sociais são muitas vezes impressionados com a considerável estabilidade dos padrões de mobilização política ao longo do tempo. O trabalho de Lipset e Rokkan (1967) sobre os partidos políticos na Europa exemplifica essa dinâmica: momentos históricos importantes produziram grandes divisões políticas. Estas divisões políticas tornaram-se organizadas em partidos políticos. Uma vez que eles superaram os custos de instalação e alimentaram processos de expectativas adaptativas, esses partidos são reproduzidos através do tempo, o que gera sistemas partidários “imutáveis” (“frozen”).

Um trabalho recente de Skocpol (1999) em grandes associações voluntárias nos Estados Unidos fornece fortes evidências adicionais de que a persistência organizacional pode resultar do *feedback* positivo. Skocpol identificou todas as organizações das quais participam mais de 1% da população estadunidense (ou metade desta quantidade para os grupos de gênero único)

e rastreou-as ao longo do tempo. Os resultados, que cobrem 58 grupos desde a década de 1830, revelam marcantes continuidades organizacionais. Embora algumas tenham cruzado o limiar de 1% apenas por um período relativamente curto, 26 permanecem acima disto atualmente. Destes, 16 tinham atingido a marca de 1% em 1940, e um certo número delas remontam muito tempo antes. Um grande número saiu da lista mas eles conseguiram permanecer nela por muitas décadas. Entre as 40 organizações fundadas antes de 1900, 19 ficaram acima do percentual de 1% por pelo menos cinco décadas. Dez das 40 ainda estão acima desse limite um século ou mais após a sua fundação.<sup>14</sup> Em resumo, apesar das enormes mudanças sociais, econômicas e políticas ao longo do tempo, a dinâmica de autorreforço associada a processos de ação coletiva significam que as organizações têm uma forte tendência a persistir uma vez institucionalizadas.

### **A Densidade Institucional da Política**

Conforme ressaltado em vários trabalhos recentes em Ciência Política, esforços para coordenar os atores na obtenção de bens públicos muitas vezes exigem a construção de instituições formais. Uma vez estabelecidas, estas restrições institucionais podem aplicar-se a todos – àqueles que não a aprovam, bem como aqueles que o fazem – e são apoiados, em última instância, pela força. A alternativa de saída (*exit option*), tão fundamental para o funcionamento do mercado, é muitas vezes indisponível (ou proibitivamente cara) para atores que se sentem mal atendidos pelos arranjos políticos existentes. Na Política, as limitações institucionais são onipresentes. A Política envolve lutas pela

---

<sup>14</sup> Deve-se ressaltar que esta evidência subestima a persistência organizacional, uma vez que muitos grupos que estão abaixo da exigência mínima de 1%, no entanto, continuam a ter uma grande adesão ao longo do tempo. Além disso, eles podem ter existido como uma organização bastante grande por longos períodos, antes de cruzar o limite mínimo.

autoridade de estabelecer, aplicar e alterar as regras que regem a ação social em um determinado território. Em resumo, muito da Política é baseada na autoridade ao invés da troca. Ambas as instituições formais (como as disposições constitucionais) e as políticas públicas estabelecem grandes e compulsórias restrições legais ao comportamento.

Embora pouco ortodoxa, a inclusão de políticas públicas bem como as instituições formais nesta formulação é importante (PIERSON, 1993). As políticas são comumente alteradas de maneira mais fácil do que as regras constitutivas das instituições formais, mas elas são, no entanto, extremamente importantes ao restringir as características do ambiente político. Políticas, fundamentadas na lei e apoiadas pelo poder coercitivo do Estado, sinalizam aos atores o que tem que ser feito e o que não pode ser feito, e estabelecem muitas das recompensas e penalidades associadas a dadas atividades. A maioria das políticas são extremamente duráveis (ROSE, 1990). Especialmente nas sociedades modernas, vastos arranjos políticos moldam fundamentalmente os incentivos e recursos dos atores políticos.

O fato de tais instituições estarem propensas a retornos crescentes está implícita na pesquisa recente acerca das instituições. Estudiosos enfatizam como as instituições podem ajudar os agentes a superar vários dilemas decorrentes de situações de escolha coletiva – especialmente a necessidade de coordenar seu comportamento avaliando as expectativas sobre o comportamento dos outros. O que está ausente ou minimizado, no entanto, é o reconhecimento de que estas características tornam os processos de desenvolvimento institucional dependentes da trajetória.

Como já discutido, North destaca como as instituições induzem processos de autorreforço que fazem com que as reversões de curso sejam cada vez menos atraentes ao longo do tempo. Em contextos de complexa interdependência social, novas instituições e políticas têm altos custos para serem criadas e muitas vezes incorrem em efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação e expectativas adaptativas. Instituições e políticas podem incentivar as pessoas e organizações a investir em habilidades especializadas,

aprofundar as relações com outros indivíduos e organizações e desenvolver determinadas identidades políticas e sociais.<sup>15</sup> Essas atividades aumentam a atratividade dos arranjos institucionais existentes em relação às alternativas hipotéticas. Uma vez que os atores sociais assumem compromissos com base nas instituições e políticas existentes, o custo de saída dos arranjos preestabelecidos aumenta dramaticamente.

### **Autoridade Política e Assimetrias de Poder**

No famoso debate sobre poder na comunidade das décadas de 1960 e 1970, Bachrach e Baratz (1962) e Lukes (1974) argumentaram enfaticamente que as assimetrias de poder são muitas vezes escondidas; onde o poder é mais desigual, muitas vezes não precisa ser empregado abertamente. Vários críticos responderam essencialmente que uma avaliação sistemática desta alegação era impossível (POLSBY, 1963; WOLFINGER, 1971). Embora não apresente a questão exatamente desta maneira, Gaventa (1980) demonstra que assimetrias de poder podem refletir o funcionamento de processos de *feedback* positivos ao longo de períodos significativos. Processos de retornos crescentes podem transformar uma situação de conflito relativamente equilibrado, em que um conjunto de atores deve impor abertamente suas preferências em outro conjunto (“a primeira face do poder”), em uma outra em que as relações de poder tornaram-se tão

---

<sup>15</sup> É comum referir-se a tais conseqüências como custos irrecuperáveis (sunk costs). Apesar de intuitiva, esta terminologia é infeliz. Os economistas a usam para representar gastos anteriores que não podem ser recuperados e devem ser considerados irrelevantes para escolhas correntes entre as opções. O ponto central da dependência da trajetória, no entanto, é que estas escolhas prévias são muitas vezes relevantes para a ação atual. Em casos de retornos crescentes, as adaptações sociais representam investimentos que geram benefícios contínuos. Os atores podem ficar restritos a uma opção atual porque novos investimentos maciços podem ser necessários antes que alguma alternativa teoricamente superior gere um conjunto maior de benefícios.

desiguais que reações antecipadas (“a segunda face do poder”) e a manipulação ideológica (“o terceiro rosto”) tornam o conflito político aberto desnecessário. Assim, o *feedback* positivo ao longo do tempo simultaneamente aumenta as assimetrias de poder e torna relações de poder menos visíveis.

A alocação da autoridade política para atores específicos é uma das principais fontes desse tipo de *feedback* positivo. Na verdade, esta representa uma fonte de dependência da trajetória bastante distinta daquelas discutidas por Arthur e North. Quando certos atores estão em posição de impor regras aos outros, o uso de poder pode ser autorreforçado (MAHONEY, 1999). Atores podem utilizar autoridade política para gerar mudanças nas regras do jogo (tanto em instituições formais quanto em diversas políticas públicas) projetadas para aumentar seu poder. Disparidades relativamente pequenas de recursos políticos entre grupos antagônicos podem ampliar-se dramaticamente ao longo do tempo enquanto resultado do *feedback* positivo.

### **A complexidade e a opacidade da Política**

A teoria econômica é construída em grande parte, em torno da eficiente e plausível suposição de que os atores buscam a otimização e são relativamente bons no que fazem. As firmas buscam maximizar os lucros. A métrica para o bom desempenho é relativamente simples e transparente. Os preços enviam sinais fortes que facilitam a análise de como várias características do ambiente econômico afetam o desempenho da firma. Indicadores observáveis, claro e muitas vezes quantificáveis existem para muitos destes aspectos. Os trabalhadores podem obter boas informações sobre os salários e as condições de trabalho ofertadas em diferentes empresas. Os consumidores, também, são razoavelmente hábeis em navegar na maioria dos aspectos do mundo econômico. As relações entre as escolhas e os resultados são geralmente claras: escolha um novo emprego e sua renda aumenta; compre um carro novo e o saldo na sua conta de poupança diminui. A qualidade dos

produtos é geralmente evidente em um curto espaço de tempo e as compras repetidas permitem aos consumidores experimentar outras alternativas.

Claro que pode-se acrescentar muitas complicações para esta simples imagem da esfera econômica. O mercado é muitas vezes altamente complexo e confuso. No entanto, o papel esclarecedor dos preços, a prevalência de interações repetidas, a ausência da necessidade de coordenar muitas decisões econômicas com aquelas dos outros atores e a presença de pequenas relações em cadeia entre as escolhas e os resultados facilitam bastante os esforços dos agentes econômicos para corrigir erros ao longo do tempo.

A Política é um ambiente muito, muito mais sombrio (MOE, 1990; NORTH, 1990b). Ela não tem nada parecido com o sistema (*measuring rod*) de preço. Os atores políticos perseguem uma série de objetivos. Além disso, geralmente é muito difícil observar ou medir aspectos importantes do desempenho político. E, se acreditarmos que um sistema não está funcionando bem, é ainda mais difícil determinar quais elementos nestes sistemas altamente complexos são responsáveis e que ajustes levariam a melhores resultados. A dependência de procedimentos elaborados para lidar com situações de escolha coletiva na Política é inevitável, mas isso prejudica a transparência, ou seja, aumenta grandemente os custos de transação (CORNES e SANDLER, 1996; MUELLER, 1989). A complexidade dos objetivos da política, bem como as ligações difusas entre as ações e os resultados, torna a Política inerentemente ambígua.

Mesmo que os erros ou falhas na Política sejam aparentes, a melhoria por meio de processos de tentativa e erro está longe de ser automática. Muitos participantes da política (eleitores, membros de grupos de interesse) se envolvem em atividades apenas esporadicamente. Suas ferramentas de ação são muitas vezes brutas, tais como o instrumento contundente do voto, e suas ações tem consequências apenas quando agregadas. Pode haver longas defasagens e complexas cadeias causais que conectam essas ações políticas aos resultados políticos. A consequência é que compreensões equivocadas muitas vezes não se corrigem.

O ponto não é que o aprendizado nunca ocorra na Política. Em vez disso, o aprendizado é muito difícil e não se pode assumir que ocorrerá. Ao contrário, os entendimentos do mundo político deveriam ser vistos como suscetíveis a dependência da trajetória. Baseando-se em trabalhos tanto da psicologia cognitiva como da teoria organizacional, os pesquisadores argumentam que os atores que operam em um contexto social de alta complexidade e opacidade são fortemente viesados na maneira com que filtram as informações em “mapas mentais” existentes (ARTHUR, 1994; DENZAU e NORTH, 1994). Informação certificada tende a ser incorporada e informação não certificada é desconsiderada. As interpretações sociais de ambientes complexos como a Política estão sujeitos ao *feedback* positivo. O desenvolvimento de compreensões sociais básicas envolve altos custos de instalação e efeitos de aprendizagem; eles são frequentemente compartilhados com outros atores sociais de forma a criar efeitos de rede e expectativas adaptativas. A necessidade de empregar mapas mentais induz a retornos crescentes. Isto é verdade tanto para ao nível individual como para o nível do grupo, uma vez que “comunidades de discurso” compartilham e reproduzem uma ideologia semelhante (WUTHNOW, 1989).<sup>16</sup>

Este recente trabalho converge com opiniões de longa data daqueles que estudam cultura política, bem como as contribuições recentes da ciência cognitiva.<sup>17</sup> Uma vez estabelecida, as perspectivas básicas sobre Política, que vão desde as ideologias

---

<sup>16</sup> A análise sutil de Wuthnow (1989) sobre o desenvolvimento comparativo das ideologias, com sua ênfase em períodos relativamente breves de abertura histórica, seguido por processos que selecionam e institucionalizam uma faixa específica de desenvolvimento ideológico, é coerente com o quadro sugerido aqui.

<sup>17</sup> Considere a afirmação de Mannheim (1952, p.298), em seu famoso artigo sobre as gerações: “É de importância considerável para o formação de consciência que experiências aconteçam para fazer as todo-importantes ‘primeiras impressões’. [...] Impressões iniciais tendem a se aglutinar em uma visão natural do mundo”.

às compreensões de aspectos particulares dos governos ou de orientações em relação a grupos e partidos políticos, são geralmente persistentes. Elas são dependentes à trajetória.<sup>18</sup>

Há, portanto, razões convincentes para acreditar que a vida política, muitas vezes, será marcada por uma dinâmica de retornos crescentes. Tendências de *feedback* positivo caracterizam quatro processos centrais aos ambientes políticos: a ação coletiva, o desenvolvimento institucional, o exercício da autoridade e a interpretação social. Em cada caso, há razões para antecipar que passos em uma determinada direção podem desencadear uma dinâmica de autorreforço. Esta conclusão deve ser destacada. Por si só, sugere porque os retornos crescentes são um conceito fundamental para aqueles que procuram entender as fontes de estabilidade e de mudança política. O reconhecimento de que processos de autorreforço são significantes está agitando a Economia e os cientistas políticos precisam, pelo menos, considerar as suas implicações.

Há também razões para acreditar que estes efeitos na Política são muitas vezes particularmente intensos. No restante desta seção considero porque isso é geralmente mais difícil reverter o curso na Política do que seria em Economia. Os economistas argumentam que o mercado oferece dois mecanismos poderosos para sair de trajetórias problemáticas: a competição e a aprendizagem. As

---

<sup>18</sup> Na verdade, como os vendedores conhecem bem, os efeitos negativos da dependência da trajetória são evidentes até mesmo no mundo menos ambíguo de consumo. É por isto que anunciantes cobiçam a atenção dos jovens, que têm de fazer escolhas explícitas (e resilientes). Um exemplo recente é o esforço de marketing da Liga Nacional de Futebol [Americano], que está alarmada com indicações de que os jovens estão cada vez mais atraídos para basquete e futebol (soccer). Um ex-executivo da MTV, atualmente trabalhando em eventos especiais, menciona os retornos crescentes: "É tudo uma questão de colocar uma bola de futebol [...] nas mãos de uma criança, o mais rapidamente possível. Seis anos de idade, se possível. Você deseja colocar uma bola de futebol [americano] em suas mãos antes de alguém coloque uma bola de basquete em suas mãos, um taco de hóquei, uma raquete de tênis ou um taco de golfe" (SEABROOK, 1997, p.47).

pressões competitivas numa sociedade de mercado significam que novas organizações com estruturas mais eficientes serão desenvolvidas e, eventualmente, substituirão as organizações que estão abaixo do ideal (ALCHIAN, 1950). Os processos de aprendizagem dentro das firmas também pode levar à correção. Segundo Williamson (1993, p. 116-7), pode-se contar com

a 'propensão à previsão' ou o 'espírito racional' que a economia atribui aos agentes econômicos. [...] Uma vez que as consequências imprevistas são compreendidas, esses efeitos serão posteriormente antecipados e as ramificações retornam ao desenho organizacional. Custos não desejados serão, então, mitigados e os benefícios não previstos serão reforçados. O melhor desempenho econômico será normalmente obtido.

Naturalmente, nenhum mecanismo representa uma correção garantida no contexto de retornos crescentes. Alternativas que obtêm uma vantagem inicial, muitas vezes, reforçam-se ao longo do tempo, mesmo que tenham deficiências graves. O que eu desejo ressaltar, no entanto, é que os mecanismos de correção de Williamson são ainda menos eficazes quando se passa de firmas em mercados privados para o mundo das instituições políticas (MOE, 1984, 1990; PIERSON, n.d.a). Isto é ainda mais claro para os mecanismos de concorrência. As instituições políticas raramente enfrentam um ambiente denso de instituições concorrentes que irão capitalizar imediatamente sobre o desempenho ineficaz, precipitando-se para transportar "clientes" de uma instituição e conduzi-la à falência. Modelos de concorrência podem ser úteis para compreender alguns aspectos importantes da Política (tais como as relações internacionais e as eleições), mas não pode haver a menor dúvida de que os ambientes políticos são tipicamente mais "permissivos" do que os econômicos (KRASNER, 1989).

Como acabamos de discutir, a complexidade e ambiguidade da Política criam sérios problemas para os argumentos de

aprendizagem. Pode ser apropriado argumentar que a Política às vezes envolve processos de aprendizagem em que as respostas para problemas comuns procedem de tentativa e erro (HALL, 1993; HECLLO, 1974). Há pouca razão, no entanto, para pensar que esta atua como um mecanismo de seleção semelhante às propriedades que aumentam a eficiência da concorrência do mercado na Economia ou da seleção natural de Darwin na Biologia. Tendo em vista que a realidade política é tão complexa, e a tarefa de avaliação do desempenho público e de determinação de quais opções seriam superiores é tão hercúlea, a autocorreção é muitas vezes limitada.

Mesmo quando o aprendizado ocorre, enfrenta obstáculos adicionais. Nas palavras de Williamson (1993, p. 117), o aprendizado deve ainda “voltar-se ao projeto organizacional”. Todos os obstáculos à mudança em sistemas sujeitos a retornos crescentes tornam-se relevantes: longos movimentos por uma trajetória particular irão aumentar os custos de mudança para alguma alternativa previamente renunciada. Além disso, na Política a busca de tais mudança enfrenta dois obstáculos adicionais: os horizontes de curto prazo dos atores políticos e o forte viés pró *status quo* associado com as regras decisórias que regem a maioria das instituições políticas. Esses fatores muitas vezes tornam os efeitos dependentes à trajetória particularmente intensos na Política.

**Horizontes temporais.** Uma declaração atribuída a David Stockman, diretor de orçamento durante o governo Reagan, é incomum entre os gestores políticos só pela sua franqueza. Ao ser questionado por um assessor, em 1981, sobre os graves problemas de financiamento de longo prazo da seguridade social, Stockman logo cortou o assunto. Ele explicou que ele tinha pouco interesse em perder “muito do capital político em um problema de outro cara em [no ano] 2010” (citado em GREIDER, 1982, p. 43).

Muitas das implicações das decisões políticas – intervenções políticas especialmente complexas ou grandes reformas institucionais – só ocorrem no longo prazo. No entanto, atores políticos, especialmente os políticos profissionais, estão muitas

vezes mais interessados nas consequências a curto prazo de suas ações; efeitos a longo prazo tendem a ser fortemente minimizados. A principal razão é a lógica da política eleitoral. Uma vez que as decisões dos eleitores são consideradas no curto prazo, as autoridades eleitas geralmente empregam uma elevada taxa de desconto. Eles vão prestar atenção às consequências de longo prazo apenas quando estas se tornam politicamente salientes ou quando eles têm pouca razão para temer a retribuição eleitoral a curto prazo. Tal como John Maynard Keynes uma vez observou, no longo prazo estaremos todos mortos; políticos em sistemas democráticos têm razão especial para acreditar nisto.

Os cientistas políticos têm dado atenção limitada à questão dos horizontes temporais. Uma literatura interessante é desenvolvida sobre os “compromissos críveis” – a tentativa dos atores políticos em criar mecanismos que facilitam a cooperação alongando os horizontes temporais (NORTH, 1993; NORTH e WEINGAST, 1989; SHEPSLE, 1991). Sabemos relativamente pouco sobre os horizontes temporais dos diferentes atores políticos ou sobre os arranjos institucionais propícios para reduzir suas taxas de desconto (ou seja, aumentando a relevância política do futuro). Uma pesquisa recente sugere que determinados desenhos institucionais (tais como bancos centrais independentes) que empoderam determinados tipos de atores políticos (por exemplo, banqueiros) podem ter sucesso em alongar os horizontes de tempo na Política.

De maneira geral, no entanto, estes mecanismos são menos eficazes na Política do que na Economia. Conforme se observa, o mercado possui alguns fortes mecanismos de alongamento dos horizontes de tempo – especialmente os direitos de propriedade e os mercados de capitais. Os mecanismos na Política são geralmente muito mais fracos. Monitorar o comportamento político ao longo do tempo é difícil porque os indicadores de desempenho são geralmente limitados. Não é por acaso que grande parte da discussão geralmente otimista da escolha racional de “compromissos críveis” na Política tem se concentrado em questões econômicas relativamente transparentes (por exemplo, os déficits orçamentais

e política monetária). Nesses casos, os indicadores de desempenho são claros e o comportamento é fácil de monitorar. Embora estes problemas sejam claramente importantes, deve ser salientado que, por razões já notadas, eles são fundamentalmente diferentes dos tipos de assuntos tratados na Política. Não só o monitoramento é muitas vezes excepcionalmente difícil na Política, mas também a mudança relativamente rápida nas posições mais importantes (*key-positions*) faz com que seja difícil avaliar os atores responsáveis. A Política, em suma, não tem os característicos direitos de propriedade que facilitam a vinculação das decisões dos atores ao longo do tempo, que há na esfera econômica. Em muitos casos, o longo prazo é, essencialmente, para além do horizonte político. Um estadista, conforme atribuído a Bismarck, é um político que pensa em seus netos.

A natureza diferente dos horizontes de tempo na Política e na Economia importa muito. Isto pode ser compreendido revendo a crítica de dependência da trajetória de Liebowitz e Margolis (1995). Eles apontam corretamente para as instituições-chave no mercado como uma proteção (parcial) contra (certo tipos de) dependência da trajetória corrigíveis. Se acredita-se que uma opção (por exemplo, Amazon.com) traga grandes benefícios a longo prazo; então os investidores devem ser atraídos a esta opção, mesmo que no curto prazo ela tenha um desempenho mais fraco do que uma outra alternativa. Eles argumentam que mecanismos de mercado devam possibilitar resultados mais eficientes.

Na Política o resultado pode ser bem diferente. Considere que o tomador de decisões cruciais seja um político candidato à reeleição em dois anos. Neste contexto, os efeitos após o ciclo eleitoral podem não importar muito.<sup>19</sup> Um político que enfoca

---

<sup>19</sup> Estes efeitos a longo prazo vão contar se um ator com horizontes temporais mais amplos (como um grupo de interesse) puder torná-los relevantes para os políticos, tais como campanhas de contribuição ou votos. A questão é se tais mecanismos são tão eficazes como as operações nos mercados de capitais na esfera econômica. Na minha opinião, há fortes razões para ser cético, mas é uma questão que merece atenção considerável.

resultados de curto prazo vai escolher uma opção diferente dos cautelosos investidores econômicos. Esta diferença de horizontes de tempo tem profundas consequências. Se os horizontes temporais tendem a ser curtos, então podemos esperar que os custos e benefícios a longo prazo terão um efeito limitado sobre a trajetória. Além disso, uma vez em uma dada trajetória, os atores políticos geralmente têm fortes incentivos para permanecer nela. Os custos de transição são normalmente suportados no curto prazo e os benefícios geralmente só são acumulados a longo prazo, ou seja, para outra pessoa.

*O viés pró status quo das instituições políticas.* Arranjos políticos são extraordinariamente difíceis de mudar. No âmbito econômico, um indivíduo com uma nova ideia para um produto só precisa obter financiamento para colocá-lo no mercado. Se consumidores suficientes (que escolhem de forma independente) acharem que ele é suficientemente atraente, o produto será um sucesso. A mudança pode ser projetada por meio da competição contra os produtos existentes. Da mesma forma, aqueles com direitos de propriedade sobre uma empresa estão bastante aptos em refazer suas organizações como quiserem. As linhas de autoridade são claras e os tomadores de decisão relevantes tendem a compartilhar o mesmo objetivo geral de maximização dos lucros.

Por outro lado, as principais características da vida política – políticas públicas e (especialmente) instituições formais – são resistentes à mudança. Ambos são geralmente *concebidos* para serem difíceis de derrubar por duas razões gerais. Em primeiro lugar, aqueles que desenham as instituições e as políticas podem querer comprometer seus sucessores. De acordo com Moe (1990), isto reflete o problema da “incerteza política”. Ao contrário dos atores econômicos, os atores políticos podem antecipar que seus rivais políticos poderão, em breve, controlar o governo. Para se protegerem, eles podem criar regras que fazem os acordos pré-

existentes difíceis de reverter.<sup>20</sup> Conforme colocado por Moe (1990, p.125) os planejadores “não querem que ‘suas’ agências caiam sob o controle de adversários. E dada a forma como a autoridade pública é alocada e exercida em uma democracia, eles podem muitas vezes excluir seus adversários, excluindo-se também. Em muitos casos, então, eles propositadamente criam estruturas que mesmo eles não podem controlar”.

Em segundo lugar, em muitos casos, os agentes políticos também são compelidos a associarem-se. A chave da compreensão da literatura sobre os “compromissos críveis” é que os atores podem muitas vezes fazer melhor, a curto prazo, bem como a longo prazo, se removerem algumas opções do cardápio futuro. A economia de um país vai crescer mais rápido, por exemplo, se um monarca puder, com certeza, se comprometer a não expropriar uma quantidade excessiva da duramente conquistada riqueza de seus súditos (NORTH e WEINGAST, 1989). Isso pode ser feito se ele aderir ao controle parlamentar sobre o poder de tributar.

Para restringir a si mesmos e os outros, os planejadores criam grandes obstáculos à mudança institucional. As barreiras para a reforma podem ser extremamente altas, como requisitos unânimes na União Europeia e vários percentuais de maioria para alterar a Constituição dos EUA. Naturalmente estes obstáculos facilitam formas de cooperação e troca que de outras formas seriam impossíveis. O ponto relevante aqui é que esse viés *pró status quo* característico dos sistemas políticos reforça as já consideráveis dificuldades de se mover para fora de uma dada trajetória.<sup>21</sup> Combinado com a falta de mecanismos de concorrência,

---

<sup>20</sup> Assume-se que os atores envolvidos se preocupam com o que o governo faz depois que seu grupo perde uma eleição. Por razões apenas notadas (e como Moe observa) o problema da incerteza política a longo prazo é provável que seja de maior interesse para os grupos de interesse do que para os políticos.

<sup>21</sup> Uma característica importante dos sistemas políticos contraria esta linha de argumentação. Dado que a Política é um sistema poderoso para mobilização do poder coercitivo, os governos podem às vezes estar em uma posição de orquestrar um “salto” de uma trajetória para outra. Empregando sanções,

a fragilidade dos processos de aprendizagem e os horizontes temporais de curto prazo característicos da Política, o viés significa que a tendência de retornos crescentes no desenvolvimento político é particularmente intensa.

A Política difere da Economia de muitas maneiras. Aplicar as ferramentas de análise econômica à Política é traiçoeiro a não ser que essas diferenças sejam sistematicamente consideradas. No caso de argumentos sobre dependência da trajetória, focar o caráter da Política sugere um impressionante resultado. O mundo político é extraordinariamente propenso a retornos crescentes. Tanto a prevalência como a intensidade de processos de retornos crescentes sugerem que os argumentos da dependência da trajetória oferecem *insights* importantes para a compreensão da dinâmica política.

---

eles podem coordenar os ajustes de um modo que os mercados nunca podem ser capazes de atingir. Por exemplo, o governo britânico promulgou uma mudança para o sistema métrico, que teria sido difícil ou impossível de se obter por meio dos mecanismos mais atomísticos do mercado. Os governos são claramente capazes de vez em quando de mobilizar recursos para mudanças mais dramáticas. Tais possibilidades, no entanto, não devem ser exageradas. O sistema métrico representa um exemplo modesto de reversão na dependência da trajetória. Os custos de transição foram relativamente baixos; o principal problema foi de coordenação, de induzir a todos para fazerem a troca, ao mesmo tempo. Para esta tarefa, a capacidade de definição de regras autoritárias por parte do governo é de grande ajuda. Pelas razões já discutidas, é bem menos evidente que os governos, em geral, disponham-se ou sejam capazes de projetar mudanças para uma trajetória diferente quando os custos de mudança são altos. Casos de reformas básicas ou revolucionárias em sistemas políticos bem institucionalizados chamam a nossa atenção precisamente porque são muito raros.

## Dependência da trajetória e o estudo da política

Para resumir, em contextos nos quais ocorrem retornos crescentes ou processos dependentes da trajetória, é provável que a vida política seja marcada por quatro características.

1. *Múltiplos equilíbrios*. Sob um conjunto de condições iniciais propícias aos retornos crescentes, uma série de resultados - talvez uma ampla gama - são geralmente possíveis.

2. *Contingência*. Eventos relativamente pequenos, se ocorrerem no momento certo, podem ter grandes e duradouras consequências.

3. *O papel crítico do sincronismo (timing) e sequenciamento (sequence)*. Em processos com retornos crescentes, *quando* ocorre um evento pode ser crucial. Dado que eventos mais recentes em uma sequência importam muito mais que eventos mais tardios, um evento que acontece “tarde demais” pode não ter efeito, embora pudesse ter grande importância se o *timing* tivesse sido diferente.

4. *Inércia*. Uma vez que um processo de retorno crescente é estabelecido, o processo de *feedback* positivo pode conduzir a um único equilíbrio. Este equilíbrio, por sua vez, será resistente a mudanças.

Há também boas razões para pensar que os processos com retornos crescentes sejam comuns na Política, uma vez que eles serão característicos do desenvolvimento institucional, da ação coletiva, do exercício da autoridade e da emergência de nossa compreensão do mundo político.

Se os processos de retornos crescentes são vastos na Política, haverá implicações teóricas fundamentais. Precisamos mudar ambos os tipos de perguntas que fazemos sobre a Política e os tipos de respostas que damos. No que diz respeito às questões, a implicação mais importante é a necessidade de se concentrar em pontos de ramificação e sobre os fatores específicos que reforçam as trajetórias estabelecidas sob estes pontos. Os alunos de política comparada e desenvolvimento político estadunidense têm se interessado há muito tempo pelos momentos críticos. A dinâmica dos retornos crescentes estabelece o que Collier e Collier (1991,

p.31) chama de “mecanismos de reprodução”, que transportam e frequentemente amplificam os efeitos de um momento crítico através do tempo. Discussões a respeito da dependência da trajetória e momentos críticos são muitas vezes confundidos, mas como Hacker (1998) sublinhou, é importante mantê-los distintos. Argumentos sobre dependência da trajetória explicam porque determinados momentos históricos têm consequências duradouras. No entanto, apesar das alegações sobre momentos críticos parecem repousar sobre afirmações de processos de retornos crescentes (caso contrário, não está claro por que o momento é “crítico”), o inverso não se sustenta. Argumentos dependentes à trajetória baseados no *feedback* positivo sugerem que não apenas eventos “grandes” têm grandes consequências; os pequenos que acontecem no momento certo do tempo podem ter grandes consequências igualmente.

O foco nos processos de retornos crescentes justifica um recorrer à História. De um lado, é claro, todos os cientistas sociais concordam que a História importa. As condições atuais, que influenciam os resultados sociais atuais, surgiram de alguma forma. Os processos anteriores são relevantes para uma compreensão completa dos eventos sociais contemporâneos. No entanto, o pressuposto padrão é que para a maioria dos propósitos podemos seguramente colocar essas questões de lado. Olhar para trás nos leva ao conhecido problema da regressão infinita. Uma exploração de cada evento precedente leva à conclusão de que alguma outra ocorrência anterior também foi parte da cadeia de acontecimentos necessários, e assim por diante. Os cientistas sociais precisam romper a uniformidade da história em algum lugar e o presente é um lugar tão bom para fazê-lo assim como qualquer outro. Homans (1967, 92-3) compara esta situação àquela enfrentada por caça minas da Marinha, que precisam saber a carga magnética de um navio. Tal carga é resultado de uma gama infinita de pequenos fatores acumulado ao longo da vida do navio. Para propósitos práticos, no entanto, um simples recurso pode ser usado: a carga atual do navio pode ser utilizada. Se a tarefa é entender a

vulnerabilidade do navio às minas, pode-se simplesmente cortar o nó górdio da regressão histórica.<sup>22</sup>

Para muitos propósitos esta é uma abordagem adequada. Os cientistas sociais muitas vezes têm um bom motivo para se concentrar na causalidade sincrônica – tentar entender como as alterações nas variáveis atuais afetam os resultados sociais presentes. Quando processos de retornos crescentes são significativos, no entanto, esta estratégia pode ser problemática. Argumentos de retornos crescentes apoiam-se em uma concepção de “causas históricas” (HARSANYI, 1960; IKENBERRY, 1994; STINCHCOMBE, 1968, p.103-18), ou seja, alguns eventos especiais ocorridos em dados momentos do tempo desencadearam padrões particulares e a atividade é reproduzida continuamente embora a evento original não ocorra mais. Sob condições de dependência da trajetória é verdade que as circunstâncias atuais em certo sentido “provocam” os resultados atuais, mas o foco nessas ocorrências simultâneas é altamente enganoso. Elas fornecem uma explicação “fotográfica” para o que deveria ser visto como uma imagem em movimento. As condições necessárias para os resultados atuais ocorreram no passado. O objeto fundamental de estudo torna-se o ponto crítico ou os eventos que o desencadearam (*triggering events*) e que definem o desenvolvimento ao longo de uma determinada trajetória e os mecanismos de reprodução da atual trajetória – que à primeira vista podem parecer banais ou, pelo menos, analiticamente desinteressantes.

O conhecimento dos processos de retornos crescentes pode mudar não apenas as perguntas que fazemos, mas também a respostas que damos. Dito de outro modo, uma compreensão a respeito dos retornos crescentes pode ser uma fonte fecunda de hipóteses sobre as fontes dos resultados sociais. Um mérito dos argumentos de retornos crescentes é que eles fornecem um contra-argumento plausível para explicações funcionalistas na Ciência Política, que muitas vezes passam em branco. Embora nem sempre

---

<sup>22</sup> Para uma discussão sobre o argumento de Homans, ver Knapp (1984, p.43-5).

explicitamente, os argumentos funcionalistas são prevalentes entre os cientistas políticos. Eles são comuns, por exemplo, entre aqueles que enfatizam as escolhas racionais dos atores individuais que são a base da atividade política e a natureza razoavelmente eficiente das respostas coletivas às necessidades sociais (KEOHANE, 1984; SHEPSLE, 1986; WEINGAST e MARSHALL, 1988).

Argumentos funcionalistas têm a seguinte forma: o resultado X (por exemplo, uma instituição, política ou organização) existe porque serve à função Y. Em um mundo de atores intencionais, pode de fato ser o caso de que os efeitos de uma instituição tenham algo a ver com uma explicação para o seu surgimento e persistência. A argumentação acerca dos retornos crescentes, no entanto, sugere o grande perigo de se assumir a hipótese de que uma dada instituição surge porque serve para algum propósito útil em específico. Pensar em termos funcionalistas sobre uma instituição, política ou organização social pode ser uma boa maneira de derivar hipóteses causais, mas as considerações funcionalistas estão longe de serem as únicas plausíveis. Muitas alternativas para o desfecho em questão podem ter sido possíveis e a dinâmica de retornos crescentes pode ter trancado (*locked in*) uma determinada opção, mesmo que originada por acidente, ou que os fatores que deram-lhe uma vantagem original podem já ter passado há muito tempo. *Em vez de assumir a eficiência relativa como uma explicação, nós temos que regressar e observar.* Assim, reconhecer a possibilidade de dependência da trajetória necessariamente leva os cientistas sociais a uma investigação na história, mesmo que apenas para avaliar a validade das afirmações funcionalistas.

Mais positivamente, uma investigação de dependência da trajetória pode prover a base para o desenvolvimento de hipóteses importantes sobre as fontes de estabilidade e de mudança política. Retomando, o trabalho de Arthur sobre retornos crescentes é inovador não simplesmente porque ele descreve as características desses processos; ele identifica condições propícias para a dependência da trajetória. A maior ambição deste artigo, baseado no trabalho do North, é começar o processo de adaptação desses argumentos ao estudo da Política. Isso requer uma atenção

cuidadosa às características distintivas do mundo político, tais como a sua ambiguidade intrínseca, a prevalência de instituições resistentes à mudança, a proeminência de problemas de ação coletiva e as perspectivas de utilização da autoridade política para amplificar assimetrias de poder. Nem todos os aspectos da vida política estão sujeitos a retornos crescentes. Além disso, este artigo destacou as características mais específicas dos ambientes políticos que provavelmente influenciam o início e o reforço de processos de retornos crescentes. Em suma, este é um território fértil para o desenvolvimento de novas proposições sobre as condições que facilitam ou impedem vários tipos de mudança política.

Considere um exemplo. Um tema de destaque na recente pesquisa em Economia Política Comparada são as “variedades do capitalismo”. Apesar do aumento na interdependência econômica internacional, o que parece gerar pressões para a convergência, as sociedades industriais avançadas continuam a apresentar diferenças fundamentais em suas estruturas institucionais centrais (BERGER e DORE, 1996; HALL, 1999; HOLLINGSWORTH e BOYER, 1997; SOSKICE, 1999). Até agora, esta literatura tem se dedicado mais a identificar e descrever a diversidade do que em explicar o que a gera e sustenta. Hall e Soskice (2000) fizeram um importante avanço ao enfatizar o papel das complementaridades institucionais. Os benefícios de determinadas instituições e organizações econômicas aumentam se elas operam em um ambiente povoado por tipos específicos de instituições e organizações.

As análises sobre as “variedades de capitalismo” convincentemente respaldam diferentes equilíbrios em diferentes economias, mas não aborda como esses equilíbrios distintos emergem. A partir da análise atual, pode-se facilmente ver porque os elaborados sistemas de produção das economias modernas estariam sujeitos a retornos crescentes. Os custos de instalação não apenas para novas empresas, mas mais fundamentalmente para as principais organizações e instituições que ligam os atores privados, são enormes. As organizações e os acordos formais e informais (tanto públicos como privados) que ajudam a estruturar suas interações, criam matrizes institucionais densamente ligadas.

As organizações econômicas e sociais e as instituições políticas (tanto disposições constitucionais básicas como estruturas de políticas públicas) co-evoluíram durante longos períodos. Os efeitos de coordenação são comuns; cursos particulares de ação fazem sentido por causa das ações previstas dentro do sistema. As empresas desenvolveram sofisticadas estratégias adequadas à uma dada matriz institucional que eles enfrentam, ou seja, enormes quantidades de *learning by doing* ocorreram ao longo do tempo nestes sistemas complexos. Em resumo, os sistemas econômicos nacionais são altamente dependentes da trajetória. Provavelmente apresentam uma resiliência substancial, mesmo no contexto de grandes choques exógenos, tais como as recentes mudanças na economia global.

Além de destacar processos causais específicos que geram ou mantêm um *feedback* positivo, o argumento de retornos crescente também dirige a atenção às hipóteses explicitamente baseadas no tempo e sequenciamento. Em condições propícias à dependência da trajetória, o mesmo evento (por exemplo, um choque exógeno tal como a depressão ou a guerra) pode ter um efeito diferente dependendo de quando ele ocorre, entre uma sequência de eventos (COLLIER e COLLIER, 1991; ERTMAN, 1996). Skowronek (1993) argumenta convincentemente que não podemos compreender as oportunidades, restrições e exigências que um presidente sofre sem colocá-lo dentro da sequência de mandatos (*presidencies*) que apoiam ou opõem-se à coalizão dominante em dado período. A dependência da trajetória fornece uma base mais sólida para o princípio de Tilly (1984, p.14) de que “o momento de tempo em que as coisas acontecem em uma sequência afeta como eles acontecem”.

Isso destaca a grande importância teórica dos argumentos da dependência à trajetória: eles podem ajudar os cientistas políticos a pensar mais claramente e explicitamente sobre o papel do tempo e da história na análise social. Isto é crucial, porque alguns afirmam estar testemunhando uma “virada histórica” nas Ciências Sociais (McDONALD, 1996), mas há muita confusão sobre o que tal virada poderia significar. Para alguns, determinados resultados históricos

são de interesse intrínseco. Para muitos, a análise histórica é essencialmente um método, uma maneira de expandir o universo de casos que podem ser usados para ilustrar modelos teóricos supostamente gerais. A ideia aqui é bem diferente. Nós devemos recorrer à História porque importantes aspectos da realidade social podem ser mais bem compreendidos enquanto processos temporais. Não é o passado *per se*, mas o desdobramento de processos ao longo do tempo que é teoricamente central.

As principais propriedades dos processos de retornos crescentes proveem apoio considerável para muitas das importantes alegações das análises “institucionalistas históricas” em Ciência Política. A frase é afortunada, uma vez que capta dois temas críticos abordados aqui. Este trabalho é histórico porque reconhece que o desenvolvimento político deve ser entendido como um processo que se desenrola ao longo do tempo. É institucionalista porque enfatiza que muitas das implicações políticas contemporâneas desses processos temporais são incorporados às instituições – sejam regras formais, estruturas políticas ou normas.

Destes dois elementos, o lado institucional, em geral, tem recebido maior atenção. Apesar de notáveis exceções (KATZNELSON, 1997; ORREN e SKOWRONEK, 1994; SKOCPOL, 1992; SKOWRONEK, 1993; THELEN, 1999) o significado de processos temporais na análise institucionalista histórica é geralmente deixado implícito ou minimizado. No entanto, o trabalho empírico nesta tradição destaca a necessidade de examinar os processos temporais de modo a explicar importantes resultados políticos. A discussão sobre institucionalismo histórico enfatiza frequentemente os momentos críticos na Política, as sequências de desenvolvimento específicas e a rigidez que tornam difícil para atores sociais escapar de trajetórias estabelecidas.

É claro que as obras recentes do institucionalismo histórico chamaram a atenção na área das Ciências Sociais para a História. Especialmente para aqueles que querem respostas a questões críticas, derivadas de experiências políticas reais, voltar-se à História têm sido comum. As questões de tempo, sequência e momentos críticos aparecem proeminentemente nesta área de

trabalho. Entre muitos estudos, aquele de Gerschenkron (1962) sobre a industrialização e a construção do Estado e a análise de Lipset e Rokkan (1967) sobre a formação de sistemas partidários são dois exemplos clássicos. Na verdade, é justo perguntar se incorporando os conceitos de retornos crescentes e dependência da trajetória ao estudo da Política é semelhante ao homem que descobriu que ele tinha falado em prosa durante toda a sua vida. A dependência da trajetória seria simplesmente um nome moderno para ideias antigas?

As discussões sobre dependência da trajetória valeriam a pena mesmo que elas não tenham feito nada mais do que chamar a atenção para uma ideia da moda e para a contínua relevância desse corpo de trabalho. No entanto, há várias razões para acreditar que o conceito pode fazer mais. O conhecimento da dinâmica de processos com retornos crescentes pode aguçar muito a nossa compreensão sobre os motivos pelos quais momentos particulares (e quais aspectos deles) são críticos e por que o *timing* conta tanto para a Política. A maior parte de um trabalho anterior foi vago sobre este ponto (Pierson n.d.b.), apesar de revisão detalhada da literatura ser necessária para documentá-lo. As características específicas de um *feedback* positivo proveem a chave para dar sentido à complexa mistura de estabilidade e rajadas de mudança que caracterizam tantos processos políticos. Conforme já discutido, uma investigação dos processos sujeitos a retornos crescentes pode gerar hipóteses mais nítidas, baseadas em mecanismos sociais mais explícitas, sobre as fontes de trajetórias divergentes e da inércia social.

Existem, naturalmente, dificuldades importantes sobre os argumentos de retornos crescentes. Duas exigem, pelo menos, uma breve atenção. A primeira é metodológica e refere-se à dificuldade em testar hipóteses baseadas nos complexos argumentos dependentes à trajetória (GEDDES, 1997).<sup>23</sup> O problema “muitas

---

<sup>23</sup> Note-se, no entanto, que a pesquisa estatística convencional (mainstream) também irá enfrentar desafios difíceis se os processos dependentes à trajetória forem comuns, uma vez que muitas técnicas quantitativas estão baseadas no pressuposto de que eles não o são (JACKSON, 1996).

variáveis, poucos casos” é agravado nos argumentos dependentes à trajetória, que necessitam avaliar as sequências de várias variáveis ao longo do tempo.

Isso não é um problema particularmente grave ao se estudar os resultados quando é possível se obter muitos casos (por exemplo, a formação de grupos de interesse). A ação coletiva e o desenvolvimento de mapas mentais dos atores da Política parecem ser áreas promissoras de estudo. O problema “poucos casos, muitas variáveis” não apresenta dificuldades, no entanto, para argumentos de retornos crescentes que operam a um nível mais agregado. A necessidade de gerar mais casos ajuda a explicar porque a política comparada sempre foi um campo que enfatiza momentos críticos (COLLIER e COLLIER, 1991). A análise contrafactual emerge também como uma importante ferramenta para tais estudos (TETLOCK e BELKIN, 1996). Além disso, os analistas podem usar nossa crescente compreensão teórica a respeito dos processos dependentes à trajetória para gerar mais implicações observáveis, por exemplo, concentrando-se em fases intermediárias dos processos. Como Geddes (1997) argumenta, existem maneiras de lidar com o problema de “pequeno n”, mas que exigem delimitações de pesquisa cuidadosas. Mesmo projetos cuidadosos podem ser inadequados para nada além de argumentar sobre retornos crescentes de maneira bastante simplória.

O segundo problema diz respeito ao perigo de que o conceito de retornos crescentes sugere uma visão excessivamente estática do mundo social. Considerando a representação mais significativa, todos os processos de urna de Arthur Pólya conduzem a um dado equilíbrio e depois param. Os processos de retornos crescentes parecem gerar apenas breves momentos “pontuados” em uma paisagem social em grande parte imóvel. Para muitos, a significância da dependência da trajetória é desmentida pelo evidente dinamismo da vida social.

Este é um desafio sensato e proveitoso (THELEN, 1999). Mas as análises dependentes à trajetória não implicam necessariamente que uma dada alternativa está permanentemente bloqueada (*locked in*) em seguir o caminho do autorreforço. Identificar processos de

autorreforço ajuda-nos a entender porque práticas organizacionais e institucionais são muitas vezes extremamente persistentes – e isso é crucial, porque estas continuidades são uma característica marcante do mundo social. Afirmar que a paisagem social pode ser permanentemente imutável é pouco crível, e isso não é o ponto. A mudança continua mas é uma mudança limitada – até que alguma coisa deteriore ou se sobreponha aos mecanismos de reprodução que geram continuidade. North (1990a, p.98-9) resume bem o ponto-chave: “a cada passo ao longo do caminho há [escolhas] - políticas e econômicas - que fornecem [...] alternativas reais. A dependência da trajetória é uma maneira para estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e a decisão de ligação que é feita ao longo do tempo. Não é a história da inevitabilidade de que o passado nitidamente preveja o futuro”. Os argumentos a respeito da dependência da trajetória estabelecem que opções anteriormente viáveis podem ser desconsideradas na sequência de um período sustentado de *feedback* positivo e obrigações cumulativas na atual trajetória tornarão a mudança difícil e condicionarão a maneira pela qual novas ramificações ocorrerão.

Na verdade, conforme recentemente enfatizado por Mahoney (n.a.) e Thelen (1999), identificar os *loops* de *feedback* específicos (ou “mecanismos de reprodução”) no trabalho geralmente provê informações importantes sobre os tipos de eventos ou processos que podem gerar pontos de mudança (*change points*) posteriores. Tais momentos são geralmente atribuídos, muitas vezes *ex post*, a “choques exógenos”. Esperamos, no entanto, que estes pontos de mudança geralmente ocorram quando novas condições interrompam ou sobrecarreguem os mecanismos específicos que anteriormente reproduziam a trajetória existente.

Os argumentos de retornos crescentes abrem uma empolgante agenda de pesquisa para a Ciência Política. Além disso, a compreensão desses processos pode fazer outra contribuição aos cientistas políticos: uma dose saudável de humildade. Desde o surgimento do behaviorismo, muitos cientistas políticos tiveram altas aspirações sobre o desenvolvimento de uma ciência da política, enraizada na parcimônia e generalização e capaz de

grande poder de previsão. Apesar das modestas realizações nestas mais de quatro décadas, tais aspirações permanecem. Os contratempos são menosprezados, demandando mais tempo ou aplicações mais prolongadas de métodos adequados, mas a incapacidade de gerar generalizações poderosas para facilitar as previsões ainda continua a ser um enigma. Se a prevalência de processos de retornos crescentes processos é de fato uma característica definidora da Política, então temos procurado no lugar errado para uma explicação. O problema principal reside no próprio caráter do mundo político.

### **Bibliografia**

- ABBOTT, Andrew. Conceptions of time and events in social science methods: causal and narrative approaches. *Historical Methods*, v. 23, Fall, p. 140-150, 1990.
- ABBOTT, Andrew. Sequences of social events: concepts and methods for the analysis of order in social processes. *Historical Methods*, v. 16, Fall, p. 129-147, 1983.
- ALCHIAN, Armen A. Uncertainty, evolution and economic theory. *Journal of Political Economy*, v. 58, jun., p. 211-221, 1950.
- ARTHUR, W. Brian. *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. The two faces of power. *American Political Science Review*, v. 56, Dec., p. 947-952, 1962.
- BERGER, Suzanne; DORE, Ronald. (Ed.) *National diversity and global capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.
- COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

- COMES, Richard; SANDLER, Todd. *The theory of externalities, public goods and club goods*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- DAVID, Paul. Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review*, v. 75, May, p. 332-7, 1985.
- DENZAU, Arthur D.; NORTH, Douglass C. Shared mental models: ideologies and institutions. *Kyklos*, v. 47, n.1, p. 3-31, 1994.
- ERTMAN, Thomas. *Birth of the Leviathan: building states and regimes in medieval and early modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- FEARON, James D. Causes and counterfactuals in social science: exploring an analogy between cellular automata and historical processes. In: TETLOCK, Philip E.; BELKIN, Aaron. *Counterfactual thought experiments in world politics: logical, methodological and psychological perspectives*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996. p. 39-67.
- GAVENTA, John. *Power and powerlessness: quiescence and rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana: University of Illinois Press, 1980.
- GEDDES, Barbara. *The use of case studies in path dependent arguments*. Department of Political Science, University of California at Los Angeles, 1997. Typescript.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962.
- GREIDER, William. *The education of David Stockman and other americans*. New York: Dutton, 1982.
- HACKER, Jacob. The historical logic of national health insurance: structure and sequence in the development of British, Canadian, and U.S. medical policy. *Studies in American Political Development*, v. 12, Spring, p. 57-130, 1998.

- HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 23, April, p. 275-296, 1993.
- HALL, Peter. The political economy of Europe in an era of interdependence. In: KITSCHOLT, Herbert; LANGE, Peter; MARKS, Gary; STEPHENS, John D. *Change and continuity in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 135-163.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. *An introduction to varieties of capitalism*. Harvard University, 2000. Typescript.
- HARSANYI, John C. Explanation and comparative dynamics in Social Science. *Behavioral Science*, v. 5, April, p. 136-145, 1960.
- HECLO, Hugh. *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.
- HILL, Greg. History, necessity, and rational choice theory. *Rationality and Society*, v. 9, May, p. 189-213, 1997.
- HIRSCH, Fred. *The social limits to growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977.
- HOLLINGSWORTH, J. Rogers; BOYER, Robert. *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HOMANS, George. *The nature of Social Science*. New York: Harcourt, Brace and World, 1967.
- IKENBERRY, John. *History's heavy hand: institutions and the politics of the state*. University of Pennsylvania, 1994. Typescript.
- JACKSON, John E. Political methodology: an overview. In: GOODIN, Robert E. KLINGEMANN, Hans-Dieter. *New handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 717-748.
- KATZNELSON, Ira. Structure and configuration in comparative politics. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan

- S. *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 81-112.
- KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- KNAPP, Peter. Can social theory escape from History? *History and Theory*, v. 23, n.1, p. 34-52, 1984.
- KRASNER, Stephen. Sovereignty: an institutional perspective. In: CAPORASO, James A. *The elusive State: international and comparative perspectives*. Newbury Park, CA: Sage, 1989. p. 69-96.
- KRUGMAN, Paul. History and Industry location: the case of the manufacturing belt. *American Economic Review*, v. 81, May, p. 80-83, 1991.
- KRUGMAN, Paul. *Pop internationalism*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- LEVI, Margaret. A Model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan S. *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19-41.
- LIEBOWITZ, S. J.; MARGOLIS, Stephen E. Path dependence, lock-in, and History. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n.1, p. 205-226, 1995.
- LINDBLOM, Charles E. *Politics and markets*. New York: Basic Books, 1977.
- LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein. Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, Seymour Martin ROKKAN, Stein. *Party systems and voter alignments*. New York: Free Press, 1967. p. 1-64.

- LUKES, Steven. *Power: A radical view*. London: MacMillan, 1974.
- MAHONEY, James. Uses of path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, n.d. No prelo.
- MANNHEIM, Karl. The problem of generations. In: KECSKEMETI, Paul. *Essays on the sociology of knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul, 1952. p. 276-320.
- MARWELL, Gerald; OLIVER, Pamela. *The Critical mass in collective action: a micro-social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- McDONALD, Terrance J. (Ed.) *The historic turn in the Human Sciences*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.
- MILGROM, Paul; ROBERTS, John. The economics of modern manufacturing: technology, strategy, and organization. *American Economic Review*, v. 80, June, p. 511-528, 1990.
- MOE, Terry. The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, v. 28, Nov, p. 739-777, 1984.
- MOE, Terry. The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy. In: WILLIAMSON, Oliver E. *Organization Theory: From Chester Barnard to the present and beyond*. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 116-53.
- MUELLER, Dennis C. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- NORTH, Douglass C. A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, Oct., p. 355-367, 1990b.
- NORTH, Douglass C. Institutions and credible commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 149, Mar., p. 11-23, 1993.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990a.
- NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public

choice in seventeenth century England. *Journal of Economic History*, v. 49, Dec., p. 803-832, 1989.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. Beyond the iconography of order: notes for a 'new institutionalism.' In: DODD, Lawrence; JILLSON, Calvin. *The dynamics of american politics*. Boulder, CO: Westview, 1994. p. 311-30.

PIERSON, Paul. Not just what, but when: timing and sequence in political processes. *Studies in American Political Development*, n.d.b. No prelo.

PIERSON, Paul. The limits of institutional design: explaining institutional origins and change. *Governance*, n.d.a. No prelo.

PIERSON, Paul. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, v. 45, July, p. 595-628, 1993.

POLSBY, Nelson W. *Community power and social theory*. New Haven, CT: Yale University Press, 1963.

ROMER, Paul M. Are nonconvexities important for understanding growth? *American Economic Review*, v. 80, May, p. 97-103, 1990.

ROMER, Paul M. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, v. 94, Oct., p. 1002-1037, 1986.

ROSE, Richard. Inheritance before choice in public policy. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, July, p. 263-291, 1990.

SARTORI, Giovanni. Concept misinformation in comparative politics. *American Political Science Review*, v. 64, Dec., p. 1033-1053, 1970.

SEABROOK, John. Tackling the competition. *The New Yorker*, 18 Aug. 1997, p. 42-51.

SEWELL, William H. Three temporalities: toward an eventful sociology. In: McDONALD, Terrance J. *The historic turn in the*

- Human Sciences*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996. p. 245-280.
- SHEPSLE, Kenneth A. Discretion, institutions and the problem of government commitment. In: BOURDIEU, Pierre; COLEMAN, James. *Social theory for a changing society*. Boulder, CO: Westview, 1991. p. 245-263.
- SHEPSLE, Kenneth A. Institutional equilibrium and equilibrium institutions. In: , WEISBERG, Herbert F. *Political Science: the science of politics*. New York: Agathon, 1986. p. 51-81.
- SKOCPOL, Theda. How americans became civic. In: SKOCPOL, Theda; FIORINA, Morris P. *Civic engagement in American democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press and the Russell Sage Foundation, 1999. p. 27-80.
- SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard, 1992.
- SKOWRONEK, Stephen. *The politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard, 1993.
- SOSKICE, David. Divergent production regimes: coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s. In: KITSCHOLT, Herbert; LANGE, Peter; MARKS, Gary; STEPHENS, John D. *Change and continuity in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 101-134.
- SPRUYT, Hendrik. *The sovereign state and its competitors*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- STINCHCOMBE, Arthur L. *Constructing social theories*. Chicago: University of Chicago Press, 1968.
- TETLOCK, Philip E.; BELKIN, Aaron. (Ed.) *Counterfactual thought experiments in world politics: logical, methodological,*

and psychological perspectives. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, v. 2, p. 369-404, 1999.

TILLY, Charles. *Big Structures, LARGE PROCESSES, HUGE COMPARISONS*. New York: Russell Sage Foundation, 1984.

TYSON, Laura D'Andrea. *Who's bashing whom?* Trade conflicts in high technology industries. Washington, DC: Institute for International Economics, 1993.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, Feb., p. 132-163, 1988.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, v. 2, p. 107-156, 1993.

WOLFINGER, Raymond A. Nondecisions and the study of local politics. *American Political Science Review*, p. 65, Dec., p. 1063-1080, 1971.

WUTHNOW, Robert. *Communities of discourse: ideology and social structure in the Reformation, the Enlightenment, and European Socialism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989.