

ISSN 2317-6644

bib

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

BIB – *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (ISSN 1516-8085 impresso e 2317-6644 a partir do nº 69 no formato digital) é uma publicação semestral da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) destinada a estimular o intercâmbio e a cooperação entre as instituições de ensino e pesquisa em Ciências Sociais no país. A BIB é editada sob orientação de um editor, uma comissão editorial e um conselho editorial composto de profissionais vinculados a várias instituições brasileiras.

Diretoria (gestão 2017-2018)

Presidente: Fabiano Guilherme Mendes Santos (IESP-UERJ); *Secretário executivo:* Ricardo Mariano (USP); *Secretária adjunta:* Emília Pietrafesa de Godoi (UNICAMP); *Diretora de publicações:* Adrian Gurza Lavalle (USP); *Diretores:* Carlos Guilherme do Vale (UFRN), Roberto Veras de Oliveira (UFPE) e Silvana Krause (UFRGS)

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

Coordenação: Adrian Gurza Lavalle (USP)

Comissão Editorial

Editora-chefe: Marcia Consolim (Unifesp); *Editores de área:* Adriano Codato (UFPR), André Botelho (UFRJ), Deise Lucy Montardo (UFAM), Eliana dos Reis (UFMA), Igor Machado (UFSCar), Julie Cavignac (UFRN), Luiz Cláudio Lourenço (UFBA), Marcelo Carvalho Rosa (UnB), Mariana Batista (UFPE), Ricardo Fabrino Mendonça (UFMG), Soraya Fleischer (UnB); *Membros estrangeiros:* Frédéric Lebaron (École Normale Supérieure – Cachan, França), Frédéric Sawicki (Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne - França), Gustavo Sora – (CONICET / Universidad Nacional de Córdoba - Argentina), Virgílio Borges Pereira (Universidade do Porto - Portugal); *Editores de dossiês:* Márcia Lima (USP); *Editores(as) assistentes:* Raissa Wihby Ventura (USP), Mírian da Silveira Pavanelli (Anpocs)

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

Edição

Assistente Editorial: Mírian da Silveira Pavanelli

Preparação/revisão de texto/copidesque: Caique Zen e Mônica Silva | Tikinet

Versão/tradução de resumos: Laura Varanda (francês) e Giovanna Marchetti (inglês) | Tikinet

Editação eletrônica: Karina Vizeu Winkaler | Tikinet

Appropriate articles are abstracted/indexed in:

Hispanic American Periodicals Index

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Vagner Rodolfo CRB-8/9410

B581

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

Anual

Resumos em português, inglês e francês.

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

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

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

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

2017-366

CDD 300

CDU 3

Índice para catálogo sistemático:

1. Ciências sociais 300

2. Ciências sociais 3

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs

Universidade de São Paulo – USP

Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 – 1º andar

0558-010 São Paulo – SP

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

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

- Os ricos no Brasil: o que sabemos, o que não sabemos e o que deveríamos saber** 5
Pedro H. G. Ferreira de Souza
- Divisão de autoridade em Estados unitários e federais e difusão de políticas** 27
Evelise Zampier da Silva e Samira Kauchakje
- O que dizem as avaliações de impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)?** 56
Vinicius Felix da Silva
- Críticas à teoria da escolha racional e hierarquias de conhecimento na ciência política** 77
Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira Lima
- O papel da reconstrução na teoria crítico-normativa de Jürgen Habermas** 104
André Silva e Raquel Kritsch
- Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura: uma análise dos papers apresentados no grupo de trabalho da Anpocs** 126
Rafael Cardoso Sampaio, Isabele Mitozo, Michele Goulart Massuchin, Giulia Sbaraini Fontes e Cláudio Luis de Camargo Penteadó
- TRADUÇÃO**
- Prática e poder simbólico em Bourdieu: a visão de Berkeley** 148
Loïc Wacquant e Aksu Akçaoğlu

Os ricos no Brasil: o que sabemos, o que não sabemos e o que deveríamos saber

Pedro H. G. Ferreira de Souza¹

Introdução

A característica mais marcante da distribuição de renda brasileira é a concentração de renda no topo. A distância que separa os ricos do resto da população é tão perceptível a olho nu quanto em bases estatísticas. No entanto, nem sempre a pesquisa acadêmica sobre desigualdade privilegiou esse recorte. A ênfase variou muito ao longo do tempo, atingindo intensidade inédita nos últimos anos: o número de artigos, capítulos, dissertações e teses sobre o assunto cresceu exponencialmente desde que Medeiros (2004a) publicou nesta revista sua resenha sobre os ricos e as teorias de estratificação social.

O objetivo deste texto é recuperar essa história e oferecer um panorama da produção recente. Para isso, a revisão bibliográfica cobre cerca de cinco décadas de estudos empíricos sobre o Brasil e contextualiza a preocupação com os ricos em relação ao debate dominante sobre a distribuição de renda no país. Nesse contexto, procurei destacar como os enquadramentos dados à desigualdade também variaram ao longo dos anos e como o recorte específico a partir dos ricos contribui com diagnósticos, hipóteses e interpretações diferentes dos que emergem da análise de outros estratos.

O foco, portanto, recai sobre trabalhos empíricos acerca dos níveis, tendências e causas

da concentração de renda entre os ricos. Diante da proliferação de estudos, optei por classificar a produção recente em suas vertentes principais, chamando a atenção para as perguntas de pesquisa, as contribuições e as lacunas de cada uma. A exposição segue ordem essencialmente cronológica, precedida por uma breve seção com esclarecimentos metodológicos e conceituais.

Dado esse escopo, esta resenha não contempla uma série de análises sobre temas correlatos. Não trato aqui de estudos sobre as consequências da concentração de renda no topo nem sobre a distribuição de riqueza ou patrimônio. Também não abordo as discussões sobre as percepções das elites nem sobre a coesão e articulação de elites políticas, empresariais, burocráticas, acadêmicas e afins.

Que ricos são esses?

Os ricos escapam a definições precisas. Por isso, a literatura sobre o assunto é muito heterogênea em termos metodológicos. Em primeiro lugar, a própria nomenclatura é controversa. Preocupações teóricas díspares, a sensibilidade política do tema e a inexistência de uma terminologia consensual fazem que o termo “ricos” seja preterido em prol de eufemismos ou definições tecnocráticas,

1 Mestre em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Suas áreas de interesse incluem desigualdade social, mobilidade social e políticas públicas. Agradecimento aos comentários de Marcelo Medeiros e Rogério Barbosa. E-mail: pedro.ferreira@ipea.gov.br

como as “elites”, os “abastados”, os “afluentes”, “o centésimo mais rico” e afins. Seja como for, para facilitar a leitura e fugir do excesso de escrúpulos – que, aliás, não se vê nos estudos sobre a pobreza – utilizo preferencialmente o termo “ricos”, ainda que os autores discutidos não empreguem essa mesma terminologia.

Segundo, os ricos podem ser definidos em pelo menos duas dimensões – fluxos (renda) e estoque (riqueza/patrimônio/capital) – que se retroalimentam, dado que altos rendimentos facilitam o acúmulo de riqueza e a própria riqueza gera rendimentos. Por sinal, em todo o mundo o patrimônio tende a ser muito mais concentrado do que a renda, inclusive por efeitos do ciclo de vida.

Abordar a distribuição conjunta dessas duas dimensões seria ideal. Entretanto, a coleta de informações sobre bens e ativos é muito mais complicada do que a obtenção de dados sobre rendimentos, de modo que a maior parte das investigações desde sempre analisou somente estes dados. No Brasil a situação não é diferente: as informações sobre patrimônios – e os estudos baseados nelas – são muito escassas. Portanto, esta resenha crítica define os ricos a partir de sua posição na distribuição de renda, independentemente do seu estoque de riqueza. Isso não implica, contudo, que a questão do patrimônio esteja de todo ausente. Em muitos textos, a propriedade aparece como variável explicativa – em geral em hipóteses especulativas – para a concentração de renda no topo.

Terceiro, há também muitas opções e pouca concordância quanto à delimitação dos ricos na distribuição de renda. Algumas definições incluem cerca de um quinto da população, outras podem restringir o escopo a grupos infinitesimais. Pode-se definir operacionalmente os ricos por valores absolutos (e.g., milionários ou bilionários), como percentuais fixos da população (e.g., o 1% mais rico), pelo esforço redistributivo necessário para eliminar a pobreza (MEDEIROS, 2005b), pelo

percentil a partir do qual acréscimos marginais de renda aumentam o coeficiente de Gini (HOFFMANN, 2005), entre outras formas.

Em última instância, assim como nas análises da pobreza, considerações práticas acabam triunfando sobre elaborações teóricas. Em vista disso, as próximas seções se abstêm de definir rigidamente uma linha de riqueza ou afluência e dão mais destaque às conclusões substantivas do que às definições metodológicas dos trabalhos comentados, exceto nos casos em que discuti-las é imprescindível.

Quarto, a qualidade das informações é uma questão sensível. No pós-guerra, as pesquisas domiciliares se tornaram a fonte de dados por excelência para análises da distribuição de renda em todo o mundo. Entretanto, a subestimação dos rendimentos dos mais ricos nessas pesquisas é reconhecida há muitas décadas (BAIRD; FINE, 1939). Ela ocorre, entre outros motivos, por problemas amostrais e por maiores taxas de não participação e não resposta entre os mais ricos, bem como pela subdeclaração dos rendimentos efetivamente reportados, em especial no caso de rendimentos de capital e de atividade empresarial (ATKINSON; PIKETTY; SAEZ, 2011; CANBERRA GROUP, 2011; GOTTSCHALK; SMEEDING, 2000; HOFFMANN, 1988; KENNICKELL, 2017; MEDEIROS, 2005a).

A melhor opção é usar dados administrativos e fiscais, em especial informações do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF). Embora esses dados também tenham limitações, nenhuma delas é insuperável e, para o estudo dos ricos, são questões menos graves do que as das pesquisas domiciliares (SOUZA, 2016, p. 154-158).

Quinto, as unidades de análise, os conceitos de renda e outras tecnicidades também variam muito, sem que haja escolhas indiscutivelmente superiores. Logo, faz muito pouco sentido impor critérios unívocos e restritivos. Ao mesmo tempo, seria inviável enumerar

as definições adotadas por cada estudo. Por consequência, optei por entrar em minúcias apenas nos casos mais importantes.

Dessa forma, a seleção do material guiou-se por três critérios gerais: a relevância para o debate mais amplo sobre desigualdade no Brasil; a ênfase dada à concentração de renda entre os ricos; e a originalidade, em especial no que diz respeito ao uso de fontes de dados mais apropriadas para o estudo dos ricos, como os dados do IRPF.

As raízes do debate empírico brasileiro

No mundo desenvolvido, os estudos empíricos sobre desigualdade de renda e riqueza floresceram entre o fim do século XIX e meados do século XX. Em consonância com o clima da época, a maior parte desses pioneiros – inclusive Pareto e Kuznets – recorreu a dados tributários para estimar o grau de concentração no topo, seja para reafirmar ou refutar o conflito distributivo (SOUZA, 2016).

O Brasil não ficou inteiramente de fora dessa onda, graças a Mortara (1949a, 1949b), que aplicou as técnicas desenvolvidas por Pareto a tabulações do IRPF. Seus resultados indicaram que a concentração no topo no Brasil era menor do que a imaginada, o que se explica pelo fato de que, entre outras limitações, Mortara considerou apenas a renda líquida dos indivíduos².

De todo modo, a pesquisa empírica sobre desigualdade só deslanchou no Brasil depois da divulgação dos resultados do Censo de 1970, quando Hoffmann e Duarte (1972) e Fishlow (1972) mostraram aumento inegável da desigualdade na população economicamente ativa

desde 1960. Os autores destacaram explicações políticas centradas na política salarial restritiva dos primeiros anos da ditadura e vincularam o dinamismo do fim da década à concentração prévia no topo.

O debate acadêmico transbordou para a seara política quando Robert McNamara, então presidente do Banco Mundial, usou dados preliminares de Fishlow para criticar publicamente a distribuição de renda no Brasil, com imediata repercussão na imprensa brasileira (ALMEIDA, 2008). Com isso, a querela “generalizou-se, envolvendo ministros, parlamentares, economistas e sociólogos”, pois os resultados deram uma “base estatística às análises críticas ao processo de desenvolvimento brasileiro” (LOPES, 1973, p. 47-48).

Aliados da ditadura viram-se obrigados a responder. Simonsen (1972, p. 50-57) atirou para todos os lados, culpando desde a “levianidade estatística” do debate até o bode expiatório da “explosão demográfica” provocada por falta de planejamento familiar. Analogamente, Jorge Kingston e Lucia Kingston (1972) tentaram minimizar o fenômeno, ressaltando o aumento da renda média e o *trade-off* entre desigualdade e crescimento, isto é, a (suposta) impossibilidade de conciliar redução da desigualdade com crescimento rápido da economia. O mais interessante do texto deles, no entanto, foi a estimação dos parâmetros da distribuição de Pareto para os dados dos censos e para tabulações do IRPF e a tentativa rudimentar de combinar ambos os dados³.

A resposta mais convincente ficou a cargo de Langoni (1973), em estudo comissionado pelo Ministério da Fazenda. Langoni jogou para escanteio a interpretação política do problema,

2 À época, a renda líquida correspondia ao saldo positivo dos rendimentos brutos tributáveis após a subtração das deduções cedulares e dos abatimentos. Nem todos os rendimentos entravam no cômputo dos rendimentos brutos tributáveis. Ver Nóbrega (2014).

3 Jorge Kingston (1952) já havia feito exercício semelhante para dados tributários dos anos 1940 na seção final de um longo artigo metodológico.

recolocando-o em termos mais benignos: o aumento da desigualdade seria consequência do processo acelerado de desenvolvimento econômico, fosse por meio da realocação setorial à la Kuznets, fosse pelo crescimento da demanda por mão de obra qualificada, cuja elasticidade de oferta seria baixa em curto e médio prazo⁴. No longo prazo, esses desequilíbrios tenderiam a desaparecer, já que, entre outros motivos, a própria elevação dos retornos educacionais geraria incentivos endógenos para um maior investimento em capital humano.

Nessa história, os ricos quase não aparecem, e a concentração do topo dilui-se em estratificação educacional. No máximo, Langoni (Ibid., p. 68) observou que, entre 1960 e 1970, o décimo mais rico foi o único que aumentou sua participação relativa na renda. Sua análise de tabulações do IRPF limitou-se a destacar que o tributo era progressivo, embora com pequeno potencial redistributivo, dados os possíveis incentivos e efeitos adversos sobre a oferta de trabalho e a poupança nacional (Ibid., p. 48).

A coletânea organizada por Tolipan e Tinelli (1975) reuniu alguns dos principais textos do período. A contraposição entre a visão polarizada da estratificação social e a visão apologética da ditadura aparece já no prefácio, escrito por Fernando Henrique Cardoso (1975, p. 9), que atacou a “pouca credibilidade que tem a posição dos justificadores tecnocráticos do *status quo* que persistem em tentar fazer crer à opinião pública que a ‘ciência’ [...] aponta sempre em favor dos ricos”.

A querela terminou sem consenso. Em retrospecto, a interpretação de Langoni tornou-se

a mais influente, apesar dos indícios de que a política de estabilização foi mais importante para o aumento da desigualdade do que o início do “milagre econômico” (BACHA; TAYLOR, 1978; HOFFMANN, 1973; WELLS, 1974).

Méritos e deméritos à parte, a crescente importância da abordagem do capital humano colaborou para ofuscar a análise com foco nos ricos. Embora nenhum dos trabalhos citados investisse exclusivamente nesse recorte, o olhar sobre a concentração no topo perpassou por toda a produção crítica da época. O refluxo nos anos seguintes é bem perceptível.

Os trabalhos empíricos baseados em pesquisas domiciliares mostraram aumento da desigualdade também nos anos 1970 – com menos intensidade do que antes e com breve intervalo de queda entre 1976 e 1981 – e nos anos 1980 (BARROS; MENDONÇA, 1995a; BONELLI; RAMOS, 1993; BONELLI; SEDLACEK, 1988). A heterogeneidade educacional e a convexidade dos retornos à escolaridade⁵ foram aceitas mais amplamente como principais explicações para a persistência dos altos níveis de desigualdades registrados no Brasil (BARROS; MENDONÇA, 1995b; BARROS; RAMOS, 1992; JALLADE, 1978; LAM; LEVISON, 1990; REIS; BARROS, 1990). Além disso, alguns autores chamaram a atenção para a provável subestimação da renda no topo e a desigualdade nas pesquisas domiciliares (HOFFMANN, 1988; LLUCH, 1982).

A produção acadêmica brasileira chegou aos anos 1990 menos controversa e menos visível do que antes. Só que isso não significa que a concentração no topo fosse completamente

4 Em economia, a elasticidade-preço da oferta é a sensibilidade da quantidade ofertada em resposta a variações de preço de um bem ou serviço. A baixa elasticidade de oferta de mão de obra qualificada significa que, no curto prazo, a quantidade ofertada varia muito pouco mesmo se houver aumento ou queda significativos de salários.

5 Na literatura baseada na teoria do capital humano, retornos à escolaridade ou à educação desempenham papel análogo ao de retornos gerados por investimentos financeiros. Convexidade implica que os ganhos marginais obtidos com maiores níveis de escolaridade (por exemplo, terminar o Ensino Médio vs. abandoná-lo pela metade) são sempre crescentes. Para uma visão crítica, ver Barbosa (2017).

ignorada, nem que inexistissem explicações complementares para lidar com as deficiências da abordagem educacional (ver, por exemplo, BONELLI; RAMOS, 1993; LAM; LEVISON, 1992).

Mesmo os ricos não desapareceram por completo. Albuquerque (1994) tratou explicitamente desse grupo, baseando-se na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para traçar um perfil pioneiro da população com altos rendimentos. Estudos baseados em informações do IRPF, embora não muito numerosos, trataram desse grupo de forma tácita. Por exemplo, Gonçalves (1976) examinou a redução da já pequena progressividade do imposto entre 1966 e 1975, enquanto Gibbon (1979) analisou amostras pareadas do IRPF – jamais disponibilizadas novamente – para estudar mobilidade social entre 1970 e 1975.

Ainda assim, é difícil negar que uma nova sabedoria convencional se cristalizou em torno do papel central da educação para explicar a enorme desigualdade brasileira, com mais ênfase à pobreza do que à concentração no topo. Simultaneamente, a persistência da desigualdade era a questão-chave, como se depreende da síntese de Ferreira (2000), uma das mais significativas do período.

A redescoberta dos ricos no século 21

A virada do século fez evaporar o foco na “estabilidade inaceitável” (BARROS, HENRIQUES; MENDONÇA, 2000) da distribuição de renda brasileira. Nos estertores da década de 1990, a PNAD começou a mostrar queda na desigualdade de rendimentos individuais da população economicamente ativa (HOFFMANN, 2002a) e, a partir de 2001, houve redução no coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita. O tema logo explodiu. Várias das contribuições mais importantes foram reunidas nos volumes editados por Barros, Foguel e Ulyssea (2006). Em

particular, Azevedo (2006) mostrou que já nos primeiros anos a diminuição do coeficiente de Gini era estatisticamente significativa e Barros, Cury e Ulyssea (2006) compararam a PNAD com outras fontes de dados e concluíram que a subestimação do nível da renda era semelhante ao longo da distribuição, não afetando, portanto, os indicadores de desigualdade.

Dessa forma, depois de décadas, a desigualdade de renda retornou ao centro do debate público, agora em tom positivo, dada a sua queda. As explicações também foram bem mais consensuais: a diminuição da heterogeneidade e a compressão dos retornos educacionais, os sucessivos aumentos reais do salário mínimo e a expansão de programas focalizados de transferência de renda foram apontados como os principais motores da mudança, que, segundo a PNAD, se prolongou durante toda a década (e.g., as revisões de LOPEZ-CALVA; ROCHA, 2012; SOUZA, 2016).

Em suma, em que pese a novidade empírica, a definição do problema e os termos da discussão não mudaram. Com a pobreza e a desigualdade em queda, a vertente dominante da literatura pouco se interessou pelo recorte a partir dos ricos. No entanto, com a expansão da pesquisa universitária e os avanços tecnológicos que facilitaram o acesso e a manipulação de dados, as análises empíricas sobre a distribuição de renda multiplicaram-se em inúmeras direções. Um nicho interdisciplinar que rapidamente se consolidou foi o das investigações empíricas sobre os ricos, as quais podem, para fins expositivos, ser classificadas em quatro tipos: perfis dos ricos, avaliações da concentração no topo ao longo do tempo e estudos sobre tributação.

Perfis dos ricos

Os perfis dos ricos, entendidos em sentido amplo, englobam contribuições que tentam responder a duas questões: “quem são

os ricos?” e “por que alguns indivíduos são ricos?”. Normalmente baseados em pesquisa domiciliares, esses trabalhos constituíram a principal vertente nos primeiros anos deste século, sendo efetivamente responsáveis por legitimar o campo de estudos sobre os ricos.

Nesse sentido, não causa surpresa que as análises fossem muitas vezes descritivas e baseadas em um único ponto no tempo. Assim, Ferreira (2001) usou a PNAD 1996 para traçar o perfil das elites e caracterizar seu padrão de recrutamento intergeracional. Já Campos et al. (2005) recorreram a múltiplas fontes para descrever a distribuição espacial e os padrões de consumo dos ricos. Hoffmann (2005), por sua vez, propôs como linha de riqueza o percentil na distribuição a partir do qual acréscimos marginais na renda elevam o coeficiente de Gini, obtido pela fórmula $(1 + G)/2$.

Os esforços mais influentes, no entanto, vieram com o livro e os artigos de Medeiros (2001, 2004a, 2004b, 2005a, 2005b, 2006), frutos de sua tese de doutorado, que partiu precisamente da pergunta “o que faz os ricos ricos?”. Medeiros fez três grandes contribuições: primeiro, ele não só adotou o foco explícito nos mais ricos como também dedicou-se a construir a legitimidade desse recorte. Não à toa, em 2005 a revista *Econômica* (v. 7, n. 1) reuniu economistas e sociólogos para debater a produção do autor. Mais do que isso, a maior prova de seu sucesso é que hoje os trabalhos sobre os ricos não precisam repetir o mesmo esforço de persuasão.

Sua justificativa cobriu duas frentes. Por um lado, Medeiros levou às últimas consequências lógicas a tese de Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 141), de que o Brasil “não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres”. Ora, argumentou Medeiros, se políticas redistributivas são essenciais para o combate à pobreza no curto e no médio prazo, e se a maior característica da desigualdade no Brasil é a

enorme concentração de renda no topo, então devemos olhar para a pobreza sob a ótica de um conflito distributivo persistente em que o outro polo é formado justamente pelos ricos. Afinal, dadas essas condições, a inversão do princípio do *leximin* implica a redistribuição a partir do topo. Por outro lado, Medeiros observou que a importância dos ricos é social, econômica e também política. Os ricos detêm poder, ou, melhor dizendo, são normalmente capazes de converter recursos econômicos em capital político, o que faz deles um dos grupos sociais com maior influência sobre os rumos do desenvolvimento nacional.

A segunda grande contribuição foi a elaboração de uma linha de riqueza intrinsecamente conectada a essas justificativas, vale dizer, uma linha que “delimita a riqueza acumulada necessária para a eliminação da pobreza extrema usando-se apenas a redução da desigualdade de renda” (MEDEIROS, 2005b, p. 105). Em outras palavras, a escolha é feita de modo que a renda agregada acima da linha de riqueza seja equivalente ao hiato agregado de pobreza (para uma dada linha de pobreza). Associada a essa linha, o autor propôs uma classe de indicadores de riqueza, construída por analogia aos indicadores de pobreza, tal como definidos por Foster, Greer e Thorbecke (1984).

Empiricamente, Medeiros recorreu à linha de pobreza equivalente ao percentil 33 da PNAD 1999, o que implicou uma linha de riqueza de R\$ 2,170 *per capita* – pouco menos de R\$ 7,000 em valores de 2017 –, classificando como ricos 0,9% da população (MEDEIROS, 2005b, 2006). Essa metodologia foi posteriormente aplicada em estudos de caso – e.g., para a Bahia (ALVES, 2003), Congo (DE HERDT; MARIVOET, 2011), Índia (MISHRA; JOE, 2010), Irã (BAGHERI; KAVAND, 2007) e Polônia (BRZEZINSKI, 2010) – e em comparações internacionais (PEICHL; SCHAEFER; SCHEICHER, 2010; TÖRMÄLEHTO, 2017).

Terceiro, Medeiros deu um passo além das análises descritivas e testou empiricamente hipóteses utilizadas para explicar (ou justificar) a alta desigualdade brasileira. Suas conclusões foram invariavelmente negativas: diferenças no tamanho e composição das famílias, operosidade dos trabalhadores, educação, sexo, raça e região não explicam satisfatoriamente as desigualdades entre ricos e não ricos. Na melhor das hipóteses, alguns quesitos – como a alta escolaridade – são condições necessárias, mas não suficientes para a obtenção de rendimentos tão elevados. Ou seja, seu trabalho mostrou que o diagnóstico convencional acerca da educação precisa, no mínimo, ser suplementado quando se fala dos mais ricos. Isso não é pouco, afinal, a desigualdade brasileira é tão alta justamente por causa desse estrato.

Não obstante essas contribuições, as análises de Medeiros não são imunes a críticas nem estão livres de lacunas. A crítica mais óbvia recai sobre os dados: definitivamente, a PNAD não é a melhor fonte para estudar os ricos. Entretanto, o autor reconheceu esse ponto (MEDEIROS, 2005a, p. 105-110) e, naquele momento, não havia alternativas. O que pode ser acrescentado é que a estratégia para obter uma amostra mais robusta para os ricos – “empilhar” as PNADs 1997, 1998 e 1999, como se fossem uma só – só resolve o problema em um contexto específico de ausência de crescimento e mudanças distributivas.

As críticas metodológicas a Medeiros são mais potentes. Peichl, Schaefer e Scheicher (2010) apontaram a inadequação do uso de medidas não padronizadas e sensíveis à escala e ofereceram alternativas. Atkinson e Brandolini (2013) e Ravallion (2010) observaram que, contraintuitivamente, o valor da linha de riqueza pode cair muito se houver aumento da pobreza (e vice-versa) e, no limite, ela pode inexistir em países pobres. Um ponto ainda não comentado é que a metodologia é útil para análises transversais e não

para comparações temporais, pois se trata, por definição, de uma linha relativa que não fornece um referencial constante ao longo do tempo. Independentemente da linha de pobreza adotada, nem o valor real da linha de riqueza nem o percentual de ricos é fixo ao longo do tempo, a não ser em situações específicas.

Por fim, o trabalho de Medeiros permite refutar hipóteses, sem explicar de fato por que os ricos são ricos. Nas palavras de Osorio (2005, p. 131), “a maior parte dos determinantes da condição de rico está no resíduo: tal condição é produzida por um conjunto de variáveis não observadas nas pesquisas”, algo prontamente reconhecido por Medeiros. Com isso, sobram especulações sobre as causas concretas do fenômeno. As possibilidades aludidas incluem contatos pessoais e redes de relacionamento, capital cultural, propriedade de empresas e patrimônio, transmissão intergeracional de privilégios, entre outras (MEDEIROS, 2005b; OSORIO, 2005; SCALON, 2005).

Nos últimos anos, mesmo sem respostas definitivas, os trabalhos nessa vertente escassearam. Contudo, alguns avanços foram obtidos. Medeiros e Galvão (2016) verificaram que, do ponto de vista individual, há enorme variação nas chances de pertencimento ao 1% mais rico de acordo com o curso de graduação concluído, só que, do ponto de vista agregado, a simulação da massificação de uma “educação de elite” não provoca muitas mudanças nas medidas de riqueza. Mais uma vez, os autores concluem que fatores não observados são mais importantes para explicar a diferença entre os ricos e o resto da população. Além disso, Lacerda Jr. (2013) e Rocha (2015) investigaram os efeitos da seletividade marital e das desigualdades raciais.

A concentração no topo ao longo do tempo

O estudo dos ricos no Brasil ganhou novo fôlego com a disponibilização, a partir

de 2014, de tabulações do IRPF desagregadas por faixas de renda, retomando uma prática tão antiga quanto intermitente. A partir daí, foram feitas estimativas inéditas para a concentração de renda no topo em curto e longo prazo.

A pergunta básica passou a ser “qual o grau e a tendência da concentração no topo?”, e não mais “por que alguns indivíduos são tão ricos?”, ainda que a ênfase descritiva da vertente anterior tenha sido mantida. Outra mudança foi a total despreocupação com definições teoricamente embasadas da linha de riqueza, em prol do uso pragmático de frações da população (o 1% mais rico etc.).

Em uma série de publicações, Medeiros, Souza e Castro combinaram as informações do IRPF de 2006 em diante com dados das contas nacionais para estimar a proporção abocanhada no topo do 0,1% aos 15% mais ricos da distribuição de renda individual entre adultos. Adicionalmente, os autores encadearam as distribuições de renda do IRPF e das pesquisas domiciliares e computaram valores “corrigidos” para o coeficiente de Gini dos rendimentos individuais dos adultos (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015b, 2015a; SOUZA; MEDEIROS, 2015; SOUZA; MEDEIROS; CASTRO, 2015).

Na contramão das pesquisas domiciliares, essas estimativas apontaram que a concentração no topo tinha se mantido estável, e os coeficientes de Gini “corrigidos” indicavam uma redução apenas modesta ou nula, dependendo do método de ajuste. Além disso, o nível de ambos era maior do que o imaginado: enquanto o 1% mais rico dos adultos recebia menos de 15% da renda nas PNADs, nos dados tributários esse valor estava próximo de 25%. Essas conclusões mostram-se robustas para definições metodológicas alternativas (MEDEIROS; SOUZA, 2016; SILVA, 2015).

Esses achados inesperados foram a maior contribuição desses trabalhos, que trouxeram os ricos para o centro do debate sobre desigualdade

no país, posição reforçada quando Morgan (2017) aplicou ao Brasil a metodologia de contas nacionais distributivas de Piketty, Saez e Zucman (2018). Além de cobrir o período 2001-2015, essas estimativas diferem das anteriores porque, graças a pressupostos adicionais, atribuem às famílias toda a renda registrada nas contas nacionais, extrapolando o conceito de renda monetária utilizado pelo IRPF (correspondente a 65-70% da renda nacional). Essa renda remanescente imputada às famílias decorre de aluguéis imputados; renda de investimentos recebidos por seguradoras e fundos de pensão e ainda não repassada às famílias; lucros retidos pelas empresas, entre outros.

Apesar das diferenças metodológicas, os resultados de Morgan confirmaram mais uma vez as conclusões já conhecidas. Embora os níveis de desigualdade e concentração sejam um pouco mais altos, sua evolução ao longo do tempo apresenta a mesma estabilidade dos estudos anteriores.

As causas específicas da divergência entre pesquisas domiciliares e dados tributários ainda não estão totalmente claras, mas há bons suspeitos. Tudo indica que (1) o mercado de trabalho de fato se tornou menos desigual; (2) houve redistribuição dos estratos intermediários para os mais pobres; e (3) o que assegurou a estabilidade no topo foram os rendimentos e sobretudo os ganhos de capital.

As análises de longo prazo apareceram concomitantemente à discussão sobre o passado recente, e se beneficiaram muito da pesquisa de Nóbrega (2014) sobre a evolução do IRPF no Brasil. A primeira série foi a de Souza (2014), que estimou a fração da renda recebida pelos mais ricos para 57 anos, entre 1933 e 2012. Souza e Medeiros (2015) estenderam a série histórica para 66 anos, de 1928 a 2012, e Morgan (2015) calculou de forma independente valores para 61 anos entre 1933 e 2013.

Depois, Souza (2016) apresentou números para 69 anos, entre 1926 e 2013,

posteriormente atualizados para 2015 (Id., 2017), inovando ao calcular a fração total de fato recebida pelos ricos, uma vez que os esforços anteriores reportaram apenas resultados para o rendimento bruto tributável até 1973, desconsiderando assim os rendimentos isentos e/ou tributados exclusivamente na fonte. A omissão explica-se pela ausência de informações diretas sobre esses rendimentos, contornada por meio de técnicas de imputação simples, porém robustas. Outra contribuição foi estimar coeficientes de Gini “corrigidos” pelos dados tributários para as PNADs de 1976 a 2015 e para os censos de 1960 em diante.

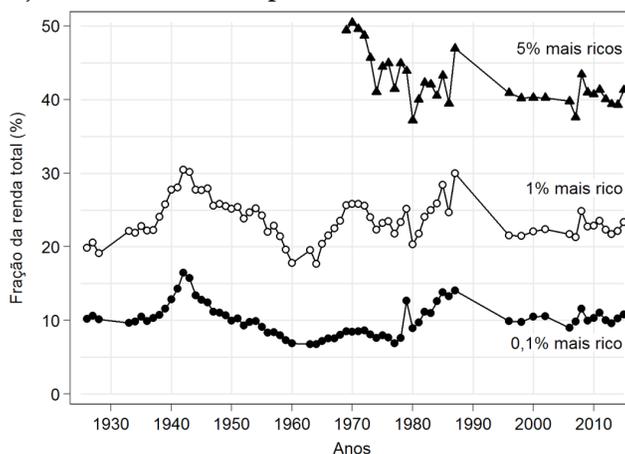
Grosso modo, os resultados desses trabalhos são substantivamente parecidos e podem ser resumidos em alguns fatos estilizados. Para facilitar a exposição, as Figuras 1 e 2 reproduzem as estimativas de Souza (2017) para a concentração no topo e para o Gini “corrigido”, respectivamente.

Em resumo, a concentração do topo flutua em torno de um patamar elevado para

padrões internacionais, sem tendência secular de aumento ou diminuição, evoluindo em ondas que coincidem com momentos críticos da história política brasileira. Essa trajetória é semelhante à da Argentina até os anos 1960 e muito diferente da observada em boa parte dos países ricos, onde a concentração no topo despencou abruptamente entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. Desde os anos 1970, ela voltou a aumentar em países anglófonos: hoje os Estados Unidos estão próximos do padrão brasileiro.

Já os Ginis corrigidos contam uma história um pouco diferente. A prolongada queda da desigualdade vista nos dados originais permanece visível, ainda que com magnitude bem menor. Na Figura 2, o Gini corrigido pela metodologia de combinação de estimativas cai 6% entre 2002 e 2015, contra uma redução de 13% nos dados originais. Para a metodologia de combinação direta de fontes de dados distintas, usada por Medeiros et al. (2015b), os resultados são ainda mais pessimistas, como visto.

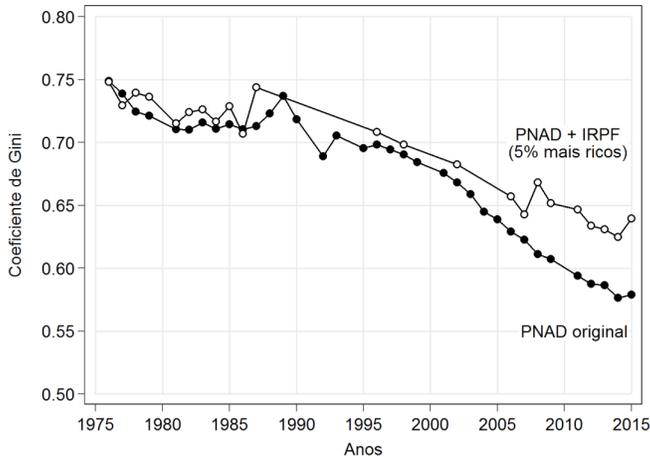
Figura 1
Fração da renda recebida pelos mais ricos – Brasil, 1926-2015



N.B.: distribuição de rendimentos monetários individuais entre adultos. Não há informações suficientes para estimar a fração dos 5% mais ricos antes de 1969. Os números para 1997 foram omitidos por mostrarem um pico artificial.

Fonte: Souza (2017)

Figura 2
Coefficiente de Gini observado na PNAD e corrigido por informações tributárias – Brasil, 1976-2015



N.B.: distribuição de rendimentos monetários individuais entre adultos. A série corrigida aumenta a fração da renda dos 5% mais ricos na PNAD para coincidir com as estimativas com base no IRPF. Os números para 1997 foram omitidos por mostrarem um pico artificial.

Fonte: Souza (2017).

Os resultados para a concentração entre os ricos não se encaixam nos moldes da curva de Kuznets nem em suas reformulações contemporâneas. A interpretação político-institucional de Souza (2016, 2017) vinculou a trajetória vista na Figura 1 à história política do Brasil, esboçando uma hipótese geral: as mudanças no topo ocorrem principalmente em momentos de crise institucional porque o *quid pro quo* típico de regimes democráticos modernos favorece um jogo de soma zero em que os ricos conseguem minimizar ou reverter perdas, muitas vezes por vias pouco visíveis aos olhos do público. Essa estabilidade tende a se romper apenas quando não é possível continuar com o toma lá dá cá de sempre: crises tipicamente dão poder temporário para certos grupos ditarem reformas abrangentes que podem resultar em maior ou menor desigualdade. A hipótese, no entanto, carece de maior precisão para que possa ser efetivamente avaliada. Não é claro, por exemplo, se o

mal-estar americano que precedeu a guinada reaganista pode ser classificado como uma crise institucional semelhante às rupturas brasileiras.

Finalmente, Souza (2016, 2017) viu em seus números evidências parcialmente favoráveis à hipótese revisionista de Williamson (2015) acerca das origens da alta desigualdade latino-americana. Contra a sabedoria convencional, que vê na herança colonial a raiz do problema, Williamson defende que muitos países ricos eram igualmente desiguais até o início do século XX e que a divergência só ocorreu porque os países latino-americanos perderam o “grande nivelamento” posterior.

A maior lacuna dessa literatura diz respeito à formulação e ao teste empírico de hipóteses causais. As análises de curto prazo pecam por sua hesitação em ir além da descrição. Mas é fácil construir hipóteses plausíveis; difícil é achar estratégias para avaliá-las. Continuamos sem nada saber, por exemplo, sobre os efeitos sobre o topo na última década do boom

imobiliário, da bonança do mercado acionário e de supostas políticas regressivas (e.g.: a política de “campeãs nacionais”). As análises de longo prazo se mostraram mais ousadas na formulação de hipóteses, mas esbarraram na mesma dificuldade em testá-las, o que lhes dá um caráter mais alusivo do que conclusivo.

A escassez de informações é o grande obstáculo a ser transposto. Nenhuma solução criativa foi encontrada ainda. No limite, os dados públicos são insuficientes até para a descrição dos fenômenos. Por exemplo, os rendimentos de capital permanecem opacos nas tabulações do IRPF, porque não dá para diferenciar os lucros *de facto* da “transmutação do trabalho em capital” (AFONSO, 2014) para fins de elisão fiscal.

Outra questão crítica para as análises de curto e de longo prazo é que as metodologias para combinar dados tributários e pesquisas domiciliares ainda são incipientes no Brasil e no mundo. O cenário ideal preservaria as maiores qualidades de cada fonte: em um caso, a fidedignidade dos dados de renda; no outro, a riqueza de informações individuais e familiares. O método de Medeiros, Galvão e Nazareno (2016), que repondera os pesos amostrais do Censo Demográfico, é uma inovação importante, mas que ainda não foi muito utilizada e carece de maiores esforços de validação.

Para terminar, há duas outras lacunas nas análises de longo prazo que não devem ser desconsideradas. Primeiro, a despeito da robustez dos resultados e dos bons argumentos a favor da comparabilidade da série, empreitadas desse tipo sempre despertam preocupações incontornáveis quanto à confiabilidade dos dados, em especial nas décadas mais antigas. Seria muito útil se os resultados fossem validados ou complementados com informações de outras fontes.

Segundo, em termos interpretativos, pouco foi dito sobre a relação entre estrutura econômica e ambiente político-institucional.

Até aqui, a ênfase recaiu quase exclusivamente sobre esse último, faltando um trabalho de fôlego que articule a modernização econômica à concentração de renda, pelo menos para mostrar como e por que esses processos não imprimiram sua marca sobre o topo da distribuição de renda.

Estudos sobre tributação

As pesquisas sobre tributação no Brasil proliferaram no século XXI tão rápido quanto os trabalhos sobre os ricos, e provavelmente em função dos mesmos fatores. Afinal, se estudos focados no gasto público sempre resvalam, ao menos tacitamente, no debate sobre pobreza, os estudos sobre tributação quase sempre respingam sobre os ricos, especialmente quando abordam a tributação direta.

Nos últimos anos, as duas literaturas aproximaram-se ainda mais, como se vê no volume organizado por Afonso et al. (2017). O breve debate entre Rocha (2002) e Hoffmann (2002b) resolveu-se a favor do segundo, que argumentou em prol do potencial redistributivo do IRPF. O crescente uso de fontes de dados alternativas às PNADs e a maior visibilidade da concentração no topo engendraram um consenso razoável sobre a desejabilidade de um sistema tributário mais progressivo, especialmente em um contexto de severas restrições fiscais.

A maior parte dos estudos dedicou-se a avaliar os efeitos distributivos da tributação nas pesquisas domiciliares, ocasionalmente suplementando as análises com simulações de reformas. Por coletar melhores informações, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) foi a principal fonte de dados, embora a PNAD também tenha sido usada. Por exemplo, Rocha (2002), Hoffmann (2002b) e Soares et al. (2010) debruçaram-se especificamente sobre o IRPF; Carvalho Jr. (2010) analisou o Imposto Territorial Predial Urbano

(IPTU); Payeras (2008, 2010) examinou diversos componentes da carga tributária; e Silveira (2008, 2010), Medeiros e Souza (2013) e Higgins e Pereira (2014) avaliaram simultaneamente tributos e despesas públicas.

Boa parte desses trabalhos segue os mesmos procedimentos, recorrendo a dados coletados ou imputados para avaliar o efeito distributivo do IRPF a partir de comparações estáticas do tipo antes-e-depois (e.g.: cálculo de medidas de desigualdade “antes” e “depois” do pagamento), de decomposições do coeficiente de Gini ou de construção de indicadores de progressividade. As variações metodológicas que diferenciam cada um abrangem, por exemplo, a imputação do IRPF nas PNADs entre 1981 e 1999 (ROCHA, 2002), a imputação de tributos indiretos na POF (PAYERAS, 2008, 2010; SILVEIRA, 2008, 2010), o uso da diferença entre valores imputados e declarados do IRPF na POF como *proxy* de evasão ou elisão fiscal (SOARES et al., 2010), e assim por diante.

Recentemente, as investigações tornaram-se ainda mais sofisticadas. Higgins et al. (2016) usaram pesquisas domiciliares para comparar o perfil distributivo de despesas e tributos no Brasil e nos Estados Unidos – incluindo a imputação de gastos com saúde e educação e tributos sobre a folha de pagamento e Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, entre outros. A análise propriamente dita seguiu os moldes anteriores, contrastando o coeficiente de Gini nos dois países para diversos conceitos de renda, abrangendo desde a renda bruta de mercado (*market income*) até a renda final (*final income*), que leva em conta transferências, tributos e serviços públicos.

Morgan (2015), Souza (2016) e, principalmente, Castro e Bugarin (2017) avaliaram

a progressividade do IRPF usando dados fiscais. Castro e Bugarin complementaram dados tributários de 2006 a 2012 com informações da PNAD para obter a distribuição completa, desagregaram o IRPF de acordo com sua incidência (capital ou trabalho) e calcularam uma série de indicadores de progressividade (e.g., índices de Kakwani e de Suits) e de efeitos redistributivos (e.g., índices de Reynolds-Smolensky e Musgrave-Thin), além de decompor a progressividade do IRPF sobre o trabalho em efeito-base e efeito-alíquota⁶.

Castro (2014), Fernandes (2016) e Gobetti e Orair (2017) acrescentaram às análises distributivas simulações de reformas no IRPF, muitas vezes combinando dados tributários com pesquisas domiciliares. Os autores deram atenção particular à isenção tributária concedida aos lucros e dividendos, e suas análises abarcaram comparações internacionais. Torres (2003), por sua vez, foi um dos poucos a aplicar modelos de tributação ótima para o Brasil.

Por motivos de espaço, é impossível comentar detalhadamente as conclusões de cada trabalho. Felizmente, há muitos pontos em comum nessas contribuições. Primeiro, há concordância de que é preciso mudar a composição da carga tributária para combater a concentração no topo e a desigualdade de modo geral. Ou seja, o problema não é necessariamente aumentar ou reduzir a carga tributária: do ponto de vista distributivo, poderíamos manter a arrecadação total constante e implementar uma reforma que cortasse tributos indiretos e elevasse os tributos diretos na mesma proporção. O Brasil, como muitos países de renda média, depende demais de tributos sobre o consumo e afins, que são por natureza neutros ou levemente regressivos, enquanto nos países ricos os tributos sobre

6 O “efeito-base” relaciona-se à abrangência da base de cálculo do imposto, ou seja, no caso brasileiro, à renda bruta tributável menos as deduções legais. O “efeito-alíquota” diz respeito à estrutura de alíquotas aplicada a essa renda tributável líquida.

renda e patrimônio têm peso muito maior no financiamento do gasto público.

Os resultados empíricos apontam que o IRPF como um todo é progressivo, com qualificações importantes. Por um lado, seu efeito redistributivo é pequeno porque o tamanho do imposto em relação à renda total é pequeno. Por outro, o IRPF perde progressividade quando ficamos próximos do topo da distribuição, isto é, as alíquotas efetivas pagas pelos muito ricos costumam ser menores do que a dos estratos inferiores.

Diante disso, muitos autores consideram que a prioridade deve ser alargar a sua base de cálculo, reintroduzindo a cobrança sobre lucros e dividendos e outras medidas para tornar a tributação de rendimentos do capital e dos frutos da atividade empresarial mais semelhante à tributação dos salários (ver também Afonso, 2014). Ao mesmo tempo, o imposto de renda sobre pessoas jurídicas poderia ser reduzido e simplificado.

Outras sugestões são a redução dos limites de isenção e o aumento do número de alíquotas com a criação de alíquotas marginais mais altas. Soares et al. (2010) sugeriram a alíquota máxima de 45% para levar o Brasil ao patamar de países parecidos conosco. Torres (2003) concluiu que, respeitados certos pressupostos, a alíquota marginal máxima para a renda do trabalho poderia ser de 41,5%. Por fim, alguns insistem que há espaço para aumentar a arrecadação e melhorar o efeito redistributivo do IRPF pela limitação das deduções.

Analogamente, os tributos sobre o patrimônio podem ser expandidos e aperfeiçoados. O IPTU, por exemplo, tem baixa arrecadação – segundo a Receita Federal, ela é menor do que a do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – e, de acordo com a POE, é regressivo entre os contribuintes de fato, tornando-se progressivo no cômputo geral somente em função da sua baixa abrangência entre os mais pobres. Isso ocorre a despeito da

alta concentração da riqueza imobiliária, e se explica pela persistência de “sistemas avaliatórios antigos e deficientes que, em geral, privilegiam a edificação no lugar da localização do imóvel” (CARVALHO JR., 2010, p. 281).

Em suma, os estudos sobre tributação contribuem para o debate sobre a concentração no topo tanto por aprimorarem a caracterização dos ricos quanto por oferecerem instrumentos que podem ser aplicados já no curto prazo. Como se pode depreender da discussão, os obstáculos atuais são mais políticos do que técnicos ou acadêmicos. Infelizmente, até agora a literatura dedicou-se pouco a estudar esse gargalo, gerando uma lacuna considerável.

De todo modo, cabe reiterar que a maior progressividade tributária por si só não é uma panaceia e não vai resolver de forma rápida e indolor o problema distributivo brasileiro. Isso não significa que devemos desprezar seu potencial, mas apenas calibrar a expectativa. Do ponto de vista técnico, a progressividade tributária é provavelmente a medida com melhor custo-benefício para combater a desigualdade.

Conclusão

Poucos contestam que o Brasil tem uma longa tradição de pesquisa empírica sobre desigualdade de renda e pobreza. O que nem sempre é reconhecido é que também possuímos uma sólida produção sobre o topo da distribuição de renda. Nos últimos anos, essa linha de pesquisa amadureceu e ganhou proporções inéditas, assumindo inclusive o recorte explícito sobre os ricos. É tentador, porém equivocado, tratar esses desdobramentos como consequência mecânica da própria desigualdade brasileira, que, afinal, é marcada pela concentração de renda no topo. A conjuntura socioeconômica, os enquadramentos teóricos, a disponibilidade de dados e os rumos da produção internacional sempre influenciam os debates acadêmicos.

Basta ver as diferenças de tratamento do tema ao longo do tempo. Durante a controvérsia dos anos 1970, foram principalmente os pesquisadores críticos à ditadura que destacaram os ganhos desproporcionais dos ricos, em uma querela que terminou sem consenso e que, em última instância, teve como vencedora a abordagem benigna, com foco na educação, promovida por Langoni, muito mais agradável para a ditadura. Nas décadas seguintes, o interesse pelos ricos refluuiu, exceto por menções esporádicas e trabalhos isolados.

A maré virou. Desde os primeiros anos do século XXI, esforços coletivos de dezenas de pesquisadores deram visibilidade e legitimidade ao tema. As perguntas de pesquisa variaram muito, compartilhando apenas a ideia de que a chave para o entendimento da persistente desigualdade brasileira está mais no topo do que na parte de baixo da distribuição. Uns se perguntaram quem, afinal, são esses ricos; outros quiseram saber quais os determinantes individuais de pertencimento a esse estrato exclusivo; um terceiro grupo se pôs a investigar o nível e a evolução da concentração no topo em curto e longo prazo; outros ainda abordaram o assunto a partir do viés da tributação; e assim por diante.

Em conjunto, essa literatura realizou pelo menos cinco grandes contribuições para o estudo da estratificação social no Brasil. Em primeiro lugar, esses estudos conseguiram estabelecer de forma persuasiva, com base em argumentos teóricos e empíricos, que é impossível compreender o nível e a dinâmica da desigualdade de renda brasileira sem dar atenção especial ao que ocorre no topo da distribuição. Como evidenciam os resultados nacionais e as comparações internacionais, tamanha concentração de recursos econômicos e poder nas mãos de uma pequena minoria afasta radicalmente o Brasil do padrão dos países desenvolvidos – com exceção dos Estados Unidos, e mesmo assim só nos últimos anos.

Segundo, os estudos específicos sobre os ricos mostraram que as hipóteses usuais para explicar a desigualdade de renda como um todo – notadamente os diferenciais educacionais, para não falar de aspectos demográficos – são, na melhor das hipóteses, insuficientes para explicar a concentração de renda no topo. A alta escolaridade é muito mais um pré-requisito do que uma garantia.

Terceiro, as evidências empíricas ensinaram uma reavaliação menos eufórica das mudanças ocorridas nas últimas duas décadas. Graças à disponibilidade de dados tributários, vários estudos concluíram que a concentração no topo no Brasil é muito mais alta do que achávamos e, pior, quase não mudou no passado recente, pelo menos para conceitos de renda mais abrangentes. Por tabela, os coeficientes de Gini “corrigidos” por esses resultados diferem das estimativas observadas em pesquisas domiciliares, apontando quedas bem mais modestas da desigualdade como um todo.

Quarto, essa literatura produziu séries históricas inéditas de longo prazo sobre a concentração no topo e a desigualdade no Brasil, cobrindo inclusive um período bem anterior à existência de pesquisas domiciliares. As melhores estimativas sugerem que não houve nenhuma tendência secular de aumento ou queda da fração recebida pelos mais ricos, e sim uma trajetória em ondas cujos pontos de inflexão coincidem surpreendentemente com momentos críticos da história político-institucional do Brasil nos últimos cem anos.

Quinto, os estudos sobre tributação avançaram muito no debate sobre como tornar nosso sistema tributário mais progressivo. Para além do mérito acadêmico, essa discussão é inestimável porque a tributação é intuitivamente a ferramenta disponível mais apropriada para redistribuir renda a partir do topo no curto prazo. Um número expressivo de pesquisadores parece concordar que há muitos frutos fáceis de colher se conseguirmos superar as barreiras políticas.

Bastaria tornar a composição da carga tributária mais dependente de tributos diretos e reformar e expandir o IRPF e o IPTU, entre outros.

Como sói acontecer, essas contribuições estão entremeadas por lacunas significativas, compartilhadas em boa parte com a produção internacional, diga-se de passagem. Do ponto de vista metodológico, a escassez de dados e informações é um problema crônico. Ao contrário de muitos países, a comunidade acadêmica brasileira ainda não tem acesso a microdados (anonimizados ou não) do IRPF – apenas pesquisadores da própria Receita Federal obtiveram autorização para isso, em circunstâncias muito específicas.

Além disso, há necessidade de aprimoramentos em diversas frentes. Para citar apenas um caso, a integração e harmonização entre registros administrativos – sobretudo dados tributários – e pesquisas domiciliares ainda está engatinhando no Brasil e no mundo. Não sabemos até que ponto é possível melhorar os *surveys* nem qual a melhor forma de conciliar as informações disponíveis.

Do ponto de vista substantivo, a conclusão inevitável é que os estudos sobre os ricos tiveram muito mais sucesso na descrição dos fenômenos do que na sua explicação causal baseada em testes formais rigorosos. Os esforços interpretativos destacaram o aspecto institucional e a ação do Estado, imputando determinados efeitos distributivos a muitas políticas, sem, entretanto, avaliá-las empiricamente.

O problema a ser contornado, é claro, é a falta de informações, o que exigirá soluções criativas. Aliás, algo parecido pode ser dito acerca dos determinantes não observados que potencialmente explicam por que alguns indivíduos estão no topo e outros não. Finalmente, talvez seja o momento propício para complementar o viés institucional das interpretações com um olhar mais direcionado à estrutura econômica e aos processos de acumulação e transmissão do capital.

Em resumo, tanto por suas contribuições recentes quanto por aquilo que ainda falta saber, pode-se apostar com segurança que dificilmente os ricos sairão de pauta tão cedo.

Referências

- AFONSO, J. R. Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. *Revista de Estudos Tributários e Aduaneiros*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 28-60, 2014.
- AFONSO, J. R. et al. (Eds.) *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017.
- ALBUQUERQUE, P. M. *Um estudo da população de altos rendimentos no Brasil nos anos recentes*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994. (Série Seminários, 10).
- ALMEIDA, A. M. F. O assalto à educação pelos economistas. *Tempo Social*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 163-178, 2008.
- ALVES, L. A. Definindo os ricos a partir dos pobres: um breve estudo da desigualdade e pobreza na Bahia. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 113, p. 27-30, 2003.
- ATKINSON, A. B.; BRANDOLINI, A. On the identification of the “middle class”. In: GORNICK, J.; JANTTI, M. (Eds.). *Income inequality: economic disparities and the middle class in affluent countries*. Stanford: Stanford University Press, 2013.

- ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T.; SAEZ, E. Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, Pittsburgh, v. 49, n. 1, p. 3-71, 2011.
- AZEVEDO, J. P. Avaliando a significância estatística da queda da desigualdade no Brasil. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; Ulyssea, G. (Eds.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente* Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. v. 1. p. 163-173.
- BACHA, E.; TAYLOR, L. Brazilian income distribution in the 1960s: “facts”, model results and the controversy. *Journal of Development Studies*, Abingdon-on-Thames, v. 14, n. 3, p. 271-297, 1978.
- BAGHERI, F.; KAVAND, H. Affluence line estimation for Iranian households. *Social Welfare Quarterly*, Tehran, v. 6, n. 24, p. 177-189, 2007.
- BAIRD, E.; FINE, S. The use of income tax data in the national resources committee estimate of the distribution of income by size. In: NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (Ed.). *Studies in income and wealth*. New York: National Bureau of Economic Research, 1939. v. 3, p. 149-203.
- BARBOSA, R. J. *A educação e a desigualdade da renda do trabalho: um enfoque sociológico*. 2017. 279 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- BARROS, R. P.; CURY, S.; ULYSSEA, G. A desigualdade de renda no Brasil encontra-se subestimada? Uma análise comparativa usando PNAD, POF e Contas Nacionais. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Eds.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. v. 1.
- BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Eds.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. 2 v.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, 2000.
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. A evolução do bem-estar, pobreza e desigualdade no Brasil ao longo das últimas três décadas: 1960/1990. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 115-164, 1995a.
- _____. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1995b. (Texto para Discussão, 377).
- BARROS, R. P.; RAMOS, L. *A note on the temporal evolution of the relationship between wages and education among Brazilian prime-age males: 1976-1989*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1992. (Texto para Discussão, 279).
- BONELLI, R.; RAMOS, L. Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 76-97, 1993.
- BONELLI, R.; SEDLACEK, G. *Distribuição de renda: evolução no último quarto de século*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1988. (Texto para Discussão, 145).

- BRZEZINSKI, M. Income affluence in Poland. *Social Indicators Research*, New York, v. 99, n. 2, p. 285-299, 2010.
- CAMPOS, A. G. et al. (Eds.). *Os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2005.
- CANBERRA GROUP. *Handbook on household income statistics*. 2nd ed. Geneva: United Nations, 2011.
- CARDOSO, F. H. Prefácio. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Eds.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- CARVALHO JR, P. H. B. Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras. In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. (Eds.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.
- CASTRO, F. A. *Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição*. 2014. 115 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- CASTRO, F. A.; BUGARIN, M. S. A progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 259-293, 2017.
- DE HERDT, T.; MARIVOET, W. Capabilities in place: locating poverty and affluence in Kinshasa (Democratic Republic of the Congo). *Journal of Human Development and Capabilities*, Abingdon, v. 12, n. 2, p. 235-256, 2011.
- FERNANDES, R. C. *Sistema tributário e desigualdade: uma análise do impacto distributivo do imposto de renda no Brasil*. 2016. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- FERREIRA, F. H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, R. (Ed.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.
- FERREIRA, M. C. Permeável, ma non troppo?: a mobilidade social em setores de elite, Brasil, 1996. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 141-160, 2001.
- FISHLOW, A. Brazilian size distribution of income. *The American Economic Review*, Nashville, v. 62, n. 1-2, p. 391-402, 1972.
- FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, New Haven, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.
- GIBBON, V. Distribuição de renda e mobilidade social: a experiência brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 325-372, 1979.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 267-286, 2017.
- GONÇALVES, R. *Imposto sobre a renda das pessoas físicas 1966/1975: um estudo de progressividade*. 1976. 135 f. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 1976.

- GOTTSCHALK, P.; SMEEDING, T. Empirical evidence on income inequality in industrialized countries. In: ATKINSON, A. B.; BOURGUIGNON, F. (Eds.). *Handbook of income distribution*. Amsterdam: Elsevier Science, 2000.
- HIGGINS, S. et al. Comparing the incidence of taxes and social spending in Brazil and the United States. *Review of Income and Wealth*, v. 62, n. S1, p. 1-25, 2016.
- HIGGINS, S.; PEREIRA, C. The effects of Brazil's taxation and social spending on the distribution of household income. *Public Finance Review*, Thousand Oaks, v. 42, n. 3, p. 346-367, 2014.
- HOFFMANN, R. Considerações sobre a evolução recente da distribuição da renda no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 7-17, 1973.
- _____. A subdeclaração dos rendimentos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 50-54, 1988.
- _____. A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 19, p. 213-235, 2002a.
- _____. Efeito potencial do imposto de renda na desigualdade. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 107-113, 2002b.
- _____. Distribuição da renda no Brasil: mudanças de 2002 para 2003 e a delimitação dos relativamente ricos. *Econômica*, Niterói, v. 7, n. 1, p. 77-95, 2005.
- HOFFMANN, R.; DUARTE, J. C. A distribuição da renda no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 46-66, 1972.
- JALLADE, J. P. Educação de primeiro grau e desigualdade de renda no Brasil: perspectivas a longo prazo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 561-598, 1978.
- KENNICKELL, A. B. Getting to the top: reaching wealthy respondents in the SCF. *Statistical Journal of the IAOS*, Lansdale, v. 33, n. 1, p. 113-123, 2017.
- KINGSTON, J. A desigualdade na distribuição de rendas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 7-89, 1952.
- KINGSTON, J.; KINGSTON, L. S. A distribuição da renda no Brasil, 1960-1970. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 241-256, 1972.
- LACERDA JR., R. *Efeito do compartilhamento de recursos através do casamento sobre a determinação da riqueza no Brasil*. 2017. 144 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.
- LAM, D.; LEVISON, D. Idade, experiência, escolaridade e diferenciais de renda: Estados Unidos e Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 219-256, 1990.

- _____. Declining inequality in schooling in Brazil and its effects on inequality in earnings. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 37, n. 1-2, p. 199-225, 1992.
- LANGONI, C. G. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- LLUCH, C. Sobre medições de renda a partir dos censos e das contas nacionais do Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 133-148, 1982.
- LOPES, J. S. L. Sobre o debate da distribuição da renda: leitura crítica de um artigo de Fishlow. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 47-61, 1973.
- LOPEZ-CALVA, L. F.; ROCHA, S. *Exiting Belindia? Lesson from the recent decline in income inequality in Brazil*. Washington, DC: World Bank, 2012.
- MEDEIROS, M. *A construção de uma linha de riqueza a partir da linha de pobreza*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. (Texto para Discussão, 812).
- _____. As teorias de estratificação da sociedade e o estudo dos ricos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 57, p. 69-89, 2004a.
- _____. Estrutura familiar e rendimentos do trabalho dos ricos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, p. 365-382, 2004b.
- _____. O estudo dos ricos no Brasil. *Econômica*, Niterói, v. 7, n. 1, p. 99-128, 2005a.
- _____. *O que faz os ricos ricos*. São Paulo: Anpocs; Hucitec, 2005b.
- _____. The rich and the poor: the construction of an affluence line from the poverty line. *Social Indicators Research*, New York, v. 78, n. 1, p. 1-18, 2006.
- MEDEIROS, M.; GALVÃO, J. C. Educação e rendimentos dos ricos no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p. 357-383, 2016.
- MEDEIROS, M.; GALVÃO, J. C.; NAZARENO, L. A. Correcting the underestimation of top incomes: combining data from income tax reports and the Brazilian 2010 Census. *Social Indicators Research*, New York, v. 135, n. 1, p. 233-244, 2016.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Estado e desigualdade de renda no Brasil: fluxos de rendimentos e estratificação social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 83, p. 141-150, 2013.
- _____. A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012: resultados adicionais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 7-31, 2016.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015a.

- _____. The stability of income inequality in Brazil, 2006-2012: an estimate using income tax data and household surveys. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 20, n. 4, p. 971-986, 2015b.
- MISHRA, U. S.; JOE, W. Defining poor to defining rich: gauging the middle class in India. *Economics Bulletin*, Champaign-Urbana, v. 30, n. 4, p. 321-332, 2010.
- MORGAN, M. *Income concentration in a context of late development: an investigation of top incomes in Brazil using tax records, 1933-2013*. 2015. 165 f. Dissertação (Mestrado) – Paris School of Economics, Paris, 2015.
- _____. *Extreme and persistent inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015*. Paris: Paris School of Economics, 2017. (WID.World Working Paper, 2017/12).
- MORTARA, G. Dados e observações sobre a distribuição das rendas das pessoas físicas contribuintes do imposto de renda no Brasil". *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 38, p. 197-222, 1949a.
- _____. Representação analítica das distribuições dos contribuintes e das respectivas rendas líquidas determinadas para a aplicação do imposto de renda, em função do valor da renda líquida. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 7-34, 1949b.
- NÓBREGA, C. B. *História do imposto de renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922-2013)*. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal, 2014.
- OSORIO, R. G. Berço de ouro: a mobilidade social dos ricos brasileiros. *Econômica*, Niterói, v. 7, n. 1, p. 129-135, 2005.
- PAYERAS, J. A. P. *A carga tributária no Brasil e sua distribuição*. 2008. 139 f. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008.
- _____. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 153-186, 2010.
- PEICHL, A.; SCHAEFER, T.; SCHEICHER, C. Measuring richness and poverty: a micro data application to Europe and Germany. *Review of Income and Wealth*, Hoboken, v. 56, n. 3, p. 597-619, 2010.
- PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G. Distributional national accounts: methods and estimates for the United States. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, MA, v. 3, n. 3, p. 553-609, 2018.
- RAVALLION, M. Do poorer countries have less capacity for redistribution? *Journal of Globalization and Development*, New York, v. 1, n. 2, p. 1-29, 2010.
- REIS, J. G. A.; BARROS, R. P. Desigualdade salarial e distribuição de educação: a evolução das diferenças regionais no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, 415-478, 1990.
- ROCHA, E. F. *O negro no mundo dos ricos: um estudo sobre a disparidade racial de riqueza no Brasil com os dados do Censo Demográfico de 2010*. 2015. 188 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

- ROCHA, S. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 73-105, 2002.
- SCALON, C. Comentário sobre o texto de Marcelo Medeiros: “Entendendo a riqueza para combater a pobreza”. *Econômica*, Niterói, v. 7, n. 1, p. 137-141, 2005.
- SILVA, T. T. *A estabilidade da desigualdade no Brasil: os novos dados do topo da distribuição de renda*. 2015. 46 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.
- SILVEIRA, F. G. *Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos*. 2008. 149 p. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2008.
- _____. Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos. In: CASTRO, J.A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. (Eds.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.
- SIMONSEN, M. H. *Brasil 2002*. Rio de Janeiro: Apec; Bloch, 1972.
- SOARES, S. S. D. et al. O potencial distributivo do imposto de renda da pessoa física (IRPF). In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. (Eds.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.
- SOUZA, P. H. G. F. Top incomes in Brazil, 1933-2012: a research note. *Social Science Research Network*. Rochester, 2014. Disponível em <<https://bit.ly/2IMfvtG>>. Acesso em: 16 maio 2018. (SSRN Working Paper)
- _____. *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 2016. 377 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.
- _____. A history of inequality: top incomes in Brazil, 1926/2014. *SocArXiv Papers*, Santa Barbara, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2k0Y8aF>>. Acesso em: 16 maio 2018. (SocArxiv Working Paper)
- SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. Top income shares and inequality in Brazil, 1928-2012. *Sociologies in Dialogue*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 119-132, 2015.
- SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M.; CASTRO, F. A. Top incomes in Brazil: preliminary results. *Economics Bulletin*, Nashville, v. 35, n. 2, p. 998-1004, 2015.
- TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Eds.) *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- TÖRMÄLEHTO, V.-M. High incomes and affluence: evidence from EU-SILC. In: ATKINSON, A. B.; GUIO, A.-C.; MARLIER, E. (Eds.). *Monitoring social inclusion in Europe 2017*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.

TORRES, A. M. *Modelos de tributação ótima da renda: o cálculo de alíquotas marginais assintóticas para o Brasil no ano de 2000*. 2003. 116 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2003.

WELLS, J. Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 21-44, 1974.

WILLIAMSON, J. G. Latin American inequality: colonial origins, commodity booms or a missed twentieth-century leveling? *Journal of Human Development and Capabilities*, Abingdon, v. 16, n. 3, p. 324-341, 2015.

Resumo

Os ricos no Brasil: o que sabemos, o que não sabemos e o que deveríamos saber

Nos últimos anos, o estudo dos ricos e da concentração de renda no topo ganhou proporções inéditas no Brasil. Este artigo analisa as raízes históricas desse debate e seu crescimento recente, situando o recorte a partir dos ricos em relação às abordagens dominantes sobre a nossa desigualdade de renda. O texto destaca as principais contribuições empíricas dessa literatura para aprofundar nosso conhecimento dos níveis, tendências e causas da concentração no topo, além de apontar as maiores lacunas e possíveis direções para pesquisas futuras.

Palavras-chave: Estratificação Social; Ricos; Concentração no Topo; Desigualdade de Renda.

Abstract

The Rich in Brazil: what we know, what we do not know, and what we should know

Research on the rich and on the concentration of income at the top in Brazil has reached new heights over the past few years. This paper analyzes the historical roots of this debate and its recent growth and contextualizes it regarding the dominant approaches to income inequality in the country. The text highlights the major empirical contributions of this literature on the levels, trends, and causes of the concentration at the top, as well as its deepest gaps and shortcomings.

Keywords: Social Stratification; Rich; Top Incomes; Top Income Shares; Income Inequality.

Résumé

Les riches au Brésil : ce que nous savons, ce que nous ne savons pas et ce que nous devrions savoir

Ces dernières années, l'étude des riches et de la concentration des revenus au sommet a gagné des proportions sans précédent au Brésil. Cet article examine les racines historiques de ce débat et de sa croissance récente, plaçant la coupe des riches par rapport les approches dominantes sur notre inégalité des revenus. Le texte met en évidence les principales contributions empiriques de cette littérature pour approfondir nos connaissances des niveaux, tendances et causes de la concentration au sommet, et en plus point les plus grandes lacunes et les directions possibles pour la recherche future.

Mots clés : Stratification sociale ; Riches ; Concentration au Sommet ; Inégalité des revenus.

Divisão de autoridade em Estados unitários e federais e difusão de políticas

Evelise Zampier da Silva¹
Samira Kauchakje²

Introdução

Internacionalmente a partir da década de 1990, e no Brasil a partir de 2010, ganham relevo na análise de políticas públicas as abordagens que tratam do trânsito de políticas de uma jurisdição para outra. Ainda que não haja consenso terminológico ou conceitual a respeito destes processos, todos os estudos tratam, de forma mais ou menos abrangente, de dinâmicas que envolvem a difusão ou a transferência de políticas ou elementos de políticas de um contexto para outro (entre esferas governamentais ou dentro delas).

Parte destes estudos se ocupa em fragmentar o processo de difusão e transferência; alguns de acordo com o framework de Dolowitz e Marsh³ (BRAY; TAYLOR; SCRAFTON, 2010; HULME, 2005; MARSDEN; STEAD, 2011), outros respondendo suas próprias questões empíricas (COOK, 2008; JACOBS; BARNETT, 2000). Uma parcela destaca o papel dos atores envolvidos, analisando a atuação de redes de políticas, grupos de pressão, think tanks,

comunidades epistêmicas, empreendedores de políticas, organizações internacionais etc. (DUNLOP, 2009; GONNETT, 2012; HOCHMAN, 1988; MINTRON, 1997; SILVA, 2015). Outros fazem análises comparativas observando alterações sofridas pela política no processo de difusão e transferência (BRADY; CURTIN, 2012; GOLDFINCH, 2006). Por último, há os estudos que consideram os fatores subjacentes que motivam, condicionam ou impulsionam a transferência e a difusão, concentrando-se, em sua maioria, em explicações geográficas, culturais ou socioeconômicas (HOSPERS; BEUGELSDIJK, 2002; NEWBURN, 2002; WEYLAND, 2007).

Os estudos sobre transferência e difusão tendem a privilegiar o papel dos atores envolvidos e a análise do conteúdo transferido ou dos mecanismos que propiciaram o espalhamento da política (em especial a coerção, a competição, o aprendizado e a imitação), destacando a importância das ideias, das interações entre atores internos ou externos à esfera governamental e o modo como estas interações ocorrem, desconsiderando ou dando

-
- 1 Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Política: Representação e Relações Intergovernamentais (Lapre – PUCPR) e do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (Nepri – UFPR).
 - 2 Professora titular no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora visitante na University of Illinois Urbana-Champaign (de julho de 2015 a 3 de janeiro de 2017) e coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Política: Representação e Relações Intergovernamentais (Lapre – PUCPR).
 - 3 Que analisa: quem se envolve na transferência, o que é transferido, de onde as lições sobre políticas são retiradas, qual o grau da transferência, quais as limitações ao aprendizado e o que demonstra que a transferência ocorreu.

menos destaque ao peso dos arranjos institucionais nos processos e no resultado que será alcançado. Conforme Souza (2006, p. 17-18), a importância de se analisar políticas públicas sob a perspectiva das instituições, é perceber que não só indivíduos e grupos as influenciam ou determinam, mas que regras formais e informais importam, “moldando o comportamento dos decisores”.

Sob essa ótica, a influência das variáveis institucionais é um aspecto menos explorado pela pesquisa no campo. Entre os estudos que analisaram a ação dessas variáveis, podemos citar análises que consideraram a influência da variável partidária no espriamento de políticas (CÔELHO, 2012; CÔELHO; CAVALCANTI; TURGEON, 2016; KAUCHAKJE; SILVA; PESSALI, 2014; WAMPLER, 2008) e estudos que consideraram a divisão vertical de poderes entre governo central e unidades subcentrais (GILARDI; FUGLISTER, 2008; GRAY, 1973; MCCANN; SHIPAN; VOLDEN, 2015; SHIPAN; VOLDEN, 2006; WALKER, 1969). Apesar dessas pesquisas, consideramos necessário reforçar ainda mais o acúmulo de pesquisas empíricas que isolem a variável institucional para exame. Nosso artigo e pesquisa em desenvolvimento pretendem participar desse esforço.

Em se tratando de sistemas políticos federais, em tese, uma de suas características distintivas é a capacidade de inovação das unidades subcentrais, em razão de sua autonomia administrativa, legislativa e fiscal em cenários de descentralização das políticas públicas. Governos locais teriam capacidades, competências e recursos próprios que facilitariam implementar políticas independentemente da concordância do governo central. Tais fatores permitiriam a “experimentação institucional” (LIJPHART, 2012, p. 175). De modo contrário, também em uma perspectiva teórica, Estados unitários

teriam maior uniformidade de políticas públicas, e mesmo havendo divisões administrativas locais, estas teriam capacidade decisória limitada para inovar, tendo em vista o maior poder dirigente do governo central. Vale lembrar, como discutiremos adiante, que processos de federalização, descentralização e devolução têm demonstrado o enfraquecimento da distinção entre Estados unitários e federais.

O objetivo do artigo é verificar, de forma sistemática e integrativa, como a difusão, a transferência e o aprendizado de políticas ocorrem dentro de arranjos federais e unitários. Observamos se a divisão territorial de poderes entre governo central e unidades subcentrais repercute no espriamento de políticas, ou se, em sentido contrário, a difusão, a transferência ou o aprendizado de políticas entre os entes constitutivos interferem nas relações intergovernamentais. Procuramos analisar se há diferenças de um cenário para outro que podem ser atribuídas a incentivos decorrentes das relações intergovernamentais existentes, se podem ser identificados padrões ou características determinantes atreladas a cada modelo, ou se os processos ocorrem de maneira similar, independentemente dos arranjos internos entre governo central e unidades subcentrais seguirem a forma federal ou unitária, centralizada ou descentralizada.

Destacamos que a discussão teórica e a análise empírica aqui apresentada integram pesquisa em andamento⁴ e, como tal, trazem resultados preliminares, que sinalizam as relações entre a estrutura vertical/territorial de divisão de poder de um determinado Estado (unitário/federal, centralizado/descentralizado) e os processos de transferência e difusão de políticas públicas que nele ocorrem. Nesse estágio da pesquisa não temos a pretensão de apresentar respostas definitivas e conclusivas, mas demonstrar que conjugar difusão e

4 O artigo discute resultados preliminares de pesquisa que integra a tese de doutorado de uma das autoras.

transferência e relações intergovernamentais é uma agenda de pesquisa promissora, afinal ambientes de compartilhamento de funções executivas, administrativas, legislativas e tributárias entre unidades escalonadas verticalmente em uma mesma estrutura política são propícios ao trânsito de inovações entre jurisdições (BAYBECK, BERRY; SIEGEL, 2011; BERRY; BERRY 1990; MINTROM, 1997; SUGIYAMA, 2008; VOLDEN, 2006).

O artigo está estruturado em seções que tratam dos conceitos de transferência e difusão de políticas, da divisão de autoridade e das relações intergovernamentais em sistemas políticos unitários e federados, e dos elementos e características distintivas dos processos de transferência e difusão de políticas públicas em Estados unitários e federais, centralizados e descentralizados.

Transferência e difusão de políticas públicas

Entenderemos políticas públicas a partir das definições de Lasswell e Kaplan (1950), Dye (1984) e Lowi (1985), isto é, como produto da ação dos governos que materializa preferências, influências, prioridades, contingências e obrigações, provocando efeitos na sociedade. O modo como estes elementos serão ponderados na formulação e implementação de políticas públicas relaciona-se às condições de autonomia, à capacidade decisória e à habilidade no

cumprimento de metas do tomador de decisão (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985, p. 9; PRZEWORSKI, 1995).

Ao formular políticas, os decisores estão sob a influência de seus valores, conhecimentos e interesses, podendo interagir de alguma forma com grupos de interesse, movimentos sociais, partidos e outros atores que circulam dentro e fora da burocracia governamental (SILVA, 2015, p. 30). Na formulação de políticas podem incidir também informações sobre o conteúdo de políticas já existentes em outras jurisdições, o que tem o potencial de provocar um processo de aprendizado (policy learning, lesson drawing), ou de recomendação, por órgãos ou especialistas nacionais ou internacionais, em um processo de transferência ou difusão de políticas públicas que, em estágios posteriores, pode levar à convergência ou ao isomorfismo.

A literatura diverge na definição conceitual das categorias de modelagem de políticas públicas⁵ – “aprendizado”, “difusão”, “transferência”, “convergência”, “isomorfismo”⁶. Adotamos aqui o entendimento de David Dolowitz e David Marsh, utilizado na maioria dos estudos sobre essas diferentes abordagens e que abarca a ideia geral de transferência como um processo

pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político. (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5)⁷

5 Skocpol e Amenta (1986, p. 147) falam da “modelagem cultural internacional” pela qual políticas sociais, por incentivo de organizações como ONU e OIT se espalham, gerando um padrão mesmo entre nações com diferentes características internas.

6 Esclarecemos que, para fins deste artigo, nos interessam, especificamente, os casos de aprendizado, transferência e difusão de políticas, por melhor retratarem o trânsito parcial ou integral de uma política preexistente de um contexto para o outro. Excluímos de nossa análise os casos de convergência, pois esta se aplica à adoção sistemática e continuada de uma mesma política por diferentes jurisdições durante um período continuado de tempo, e o isomorfismo, por estar vinculado mais à análise de aspectos organizacionais da Administração Pública.

7 Tradução própria. No original: “the process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system.” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5)

As transferências seriam dinâmicas pelas quais o conteúdo integral ou parcial de uma política é retirado de uma jurisdição ou órgão governamental e replicado em contexto diverso, dinâmicas essas marcadas pelo trânsito de inovações políticas, ou seja, programas e políticas novas para o adotante, independentemente do tempo que já existem no seu local de origem (WALKER, 1969, p. 881). A difusão, mais especificamente, remete à ideia de contágio (STONE, 2000, p. 4) e explica-se porque na busca por soluções políticas haveria uma tendência a “olhar para o exterior” à procura de respostas formuladas por outras jurisdições para problemas similares (BENNETT, 1991, p. 200).

Cabe uma diferenciação entre os componentes de uma política que são objeto de transferência ou difusão. Componentes hard são o conteúdo, as ferramentas e os arranjos institucionais, e componentes soft são as metas, as ideologias, as normas, os conceitos e os princípios (DOLOWITZ; MARSH, 2000; EVANS; DAVIES, 1999; STONE, 2000). Nem todos os componentes de uma política são necessariamente trasladados de uma jurisdição à outra, podendo ocorrer “filtragem” e adaptação ao contexto adotante (ACHARYA, 2004; KAUCHAKJE; SILVA; PESSALI, 2014).

A transferência de políticas pode ser voluntária ou coercitiva, e o grau de transferência dependerá do tipo da política, do momento em que a transferência ocorre no ciclo da política, dos atores envolvidos e das motivações que os levam a se engajar nesses processos. Além disso, um mesmo caso pode envolver aspectos voluntários e coercitivos (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 13, p. 15-17) ou pode ser inicialmente transferido com maior carga de coerção, que depois se flexibiliza.

Por que ocorre difusão ou transferência de políticas? Os primeiros motivos para buscar soluções externas são a incerteza do tomador de decisão (DIMAGGIO; POWELL,

1983, p. 154; HAAS, 1992, p. 2; ROGERS, 2003, p. 6) e sua racionalidade limitada (WEYLAND, 2007, p. 32). Também explicam a busca por modelos externos: busca de poder político ou adequação econômica e social (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 150); “propensão para inovar” (BERRY; BERRY, 1990); inclusão de temática na agenda, resposta a pressões políticas, conformidade com um modelo exemplar, procura de melhores políticas (BENNETT, 1991, p. 33); estratégia política (RADAELLI, 2000, p. 28); resposta a pressões políticas para cumprir legislação internacional, competição, conformidade (HOLZINGER; KNILL, 2005, p. 779-793); e busca de legitimidade (BENNETT, 1991; DIMAGGIO; POWELL, 1983; HOLZINGER; KNILL, 2005).

Além das causas, haveria fatores facilitadores do espraiamento de políticas, como proximidade física, identidade cultural ou ideológica, e aspectos econômicos e sociais, como hierarquia ou interdependência entre os polos emissor e receptor da política. Outros facilitadores seriam padrões de desenvolvimento similares que levariam a problemas comuns e respostas análogas (BENNETT, 1991, p. 31-32), a interação em canais comuns de comunicação favorecendo a adoção sequencial de uma inovação (BENNETT, 1991, p. 31; WALKER, 1969, p. 884), e o cosmopolitismo dos adotantes (WALKER, 1969, p. 884).

Interessa-nos também examinar a relação entre divisão vertical ou territorial de poder e modelagem de políticas, visto que, conforme a literatura mencionada, a hierarquia ou a interdependência entre as unidades e a existência de canais comuns de comunicação entre governo central e unidades subcentrais – ou entre unidades subcentrais – são elementos facilitadores da difusão ou transferência de políticas. Por isso, no próximo tópico discutiremos a repartição e centralização de autoridade, bem como

as relações intergovernamentais e seus efeitos no desenho de sistemas políticos unitários, federais ou híbridos para depois apontarmos relações que essas estruturas podem ter em processos de transferência e difusão e aprendizado de políticas públicas.

Divisão de poder e relações intergovernamentais

Primeiramente esclarecemos que analisamos a divisão de poder sob a perspectiva da estrutura de divisão territorial ou vertical entre unidades de um sistema político (central e subcentrais), no contexto das regras formais que dividem competências entre ordens ou níveis de governo, concentrando poderes no ente central e/ou concedendo maior ou menor autonomia às unidades subnacionais. Outra acepção relacionada é a de poder decisional mais ou menos centralizado no âmbito de políticas públicas, considerando a “distinção conceitual entre responsabilidade pela execução de políticas públicas (policy-making) e a autoridade para tomar decisões sobre estas mesmas políticas (policy decision-making)” (ARRETICHE, 2010, p. 596). Nesses dois sentidos recorreremos à concepção de divisão territorial que supera a rigidez da dicotomia teórica entre arranjos federais ou unitários, entendendo que, ainda que cada país estruture constitucionalmente suas relações intergovernamentais de uma ou outra forma, a operacionalização destas relações frequentemente é pautada por gradações de federalismo, mesmo em Estados unitários (WATTS, 2013, p. 21).

Assim, a ideia de “self-rule plus shared rule” (ELAZAR, 1987, p. 12) – garantindo a coexistência de competências próprias e competências compartilhadas entre governo central e unidades subcentrais – que, teoricamente, definiria os Estados que adotam o sistema federal, não os distingue, empiricamente dos Estados que adotam o arranjo unitário.

Medidas de descentralização de poderes ou funções (políticas, administrativas, tributárias) – que asseguram que uma parcela de poder seja exercida em nível regional/local podem ser identificadas em diversos países unitários, como Itália, Espanha e Dinamarca. Decorrentes de acordos formais que garantem a integridade das unidades, esses mecanismos que aproximam Estados unitários de arranjos federativos são restritos a questões estabelecidas pelas autoridades centrais, sendo sujeitos à supervisão, restrição e retirada (ELAZAR, 1987, p. 12, 46, 49).

Assim, tanto em Estados unitários como em Estados federais pode haver maior ou menor centralização de poder no governo central. Segundo Arretche (2010), uma maior centralização limita a autonomia subnacional, relegando suas decisões à capacidade executória (caso das políticas de educação, saúde e assistência social no Brasil), enquanto uma menor centralização permite que a unidade subnacional tenha autonomia decisória para formulação e para execução (no Brasil, infraestrutura urbana, habitação, transporte público).

Watts (2005, p. 322) defende que o termo “descentralização” pressupõe hierarquia, com uma repartição de poder originária do centro em direção às partes, sendo mais aplicável aos Estados unitários. Para ele, nas federações, o termo correto seria “não-centralização”. Em outro texto, Watts destaca que devemos atentar para dois aspectos: o alcance da jurisdição e o grau de autonomia das unidades constituintes. O último é medido pela liberdade de atuação, sem o risco de revogação de poderes pelo governo central, característica que efetivamente diferenciaria os sistemas unitários dos federais (WATTS, 2013, p. 31).

Ao tratar da temática, Rodden (2005) destaca que a primeira frustração dos estudos sobre divisão de poder entre governo central e unidades subcentrais foi perceber que a diferença entre Estados unitários e federais não

se dá pela descentralização de autoridade em termos genéricos, mas principalmente pela descentralização da autoridade fiscal, e depois pela descentralização da autoridade política e da gestão de políticas. Para nós, interessa a descentralização na gestão de políticas, que pode ocorrer, em maior ou menor grau, tanto em Estados unitários como em Estados federais. A descentralização de políticas refere-se à mudança de uma situação “de completo controle do governo central para a de um envolvimento entre o centro e uma ou mais unidades subnacionais” (RODDEN, 2005, p. 15).

A despeito de toda essa discussão, frequentemente os modelos unitário e federal são diferenciados pela centralização do poder, associando-se, diretamente e de maneira simplista, o federalismo à descentralização, e os Estados unitários à centralização. Lijphart (2012) afirma que centralização e descentralização são questões de grau, e disso concluímos que a categorização dos Estados não pode ser binária, mas que segue um continuum com Estados federais e descentralizados, como Canadá e Estados Unidos; federais e centralizados, como Áustria e Índia; semifederais, como Holanda e Espanha; unitários e descentralizados, como Dinamarca, Noruega e Suécia; e unitários e centralizados, como Grécia, Portugal e Uruguai (LIJPHART 2012, p. 177 e ss.). Watts (2005, p. 322-349) oferece outra classificação, considerando Suíça, Canadá e Bélgica como os mais descentralizados; Índia na sequência; Estados Unidos e Austrália no início fortemente não-descentralizados teriam aumentado o poder dos governos centrais; Alemanha, moderada; Brasil, Nigéria e México, centralizados. Além disso, mesmo nas federações a descentralização não é necessariamente uniforme, podendo atingir algumas áreas e não outras; a Suíça é um exemplo de centralização no âmbito legislativo, sendo menos centralizada nas esferas administrativa e financeira (WATTS, 2005, p. 322-349).

O caso brasileiro exige que nos aprofundemos uma camada a mais na análise, observando a distinção entre *demos constraining* e *demos enabling* (STEPAN, 1999), isto é, a capacidade que as unidades subnacionais têm de restringir o poder central através de pontos de veto. Para Stepan, o Brasil seria um caso extremo de *demos constraining*. Ames (2003) vai no mesmo sentido, afirmando que a estrutura institucional brasileira concede aos Estados da federação poderes decisivos na manutenção do status quo. Porém, Marta Arretche (2013) alega que o sistema brasileiro é desenhado de modo a impedir que grupos minoritários bloqueiem a vontade da maioria. Desta forma, segundo a autora, combinadas as instituições do federalismo brasileiro, o amplo campo de competências legislativas da União, o predomínio de interesses partidários e a não representação de interesses territoriais nas casas legislativas, temos um governo central altamente fortalecido, o que, ao contrário dos autores antes citados, situa o Brasil como um caso de Estado federal centralizado.

Em uma federação, duas condições institucionais contribuem significativamente para o fortalecimento do governo central: amplos poderes de formulação de políticas (amplo alcance e amplitude jurisdicional) e redução das plataformas de veto na aprovação de leis de seu interesse. A primeira autoriza o governo central a ter iniciativa legislativa na maioria das políticas, enquanto a segunda requer apenas pluralidades – e não supermaiorias – para aprovar leis que o favorecem (ARRETCHE, 2013). No caso brasileiro, ambas as características estão presentes, ou seja, as instituições políticas brasileiras não constroem as mudanças, mas as tornam possíveis, fortalecendo o governo central.

Superada a discussão centralização versus descentralização, o traço distintivo entre Estados constituídos sob o sistema unitário e Estados formados sob o sistema federal seria a

fonte de poder e autoridade, que nos modelos unitários está situada unicamente no governo central. Nessa perspectiva, o federalismo seria, segundo Lijphart (2012, p. 174), o mais típico e drástico modelo de divisão de poderes, pois os distribui entre níveis inteiros de governo. Nos Estados unitários pode haver, através de discricionariedade do governo central, algum grau de descentralização de capacidades políticas, fiscais ou administrativas em prol das unidades subcentrais, mas estas podem ser restringidas ou retiradas a qualquer momento. No modelo unitário, o governo central controla todo o aparato governamental, inclusive das unidades subcentrais, enquanto no modelo federal o governo central, além de dividir poder com as unidades subcentrais, garante que elas o exerçam efetivamente (LIJPHART, 2012, p. 175).

Da garantia constitucional de autonomia no sistema federal, que protege unidades subcentrais da retirada unilateral de poderes por parte do governo central, derivam duas características relevantes dos sistemas federativos: a rigidez constitucional e a presença de tribunais constitucionais fortes, atuando como salvaguardas do pacto federativo.

Entrando nessa seara, Lijphart (2012) elenca três principais elementos que distinguem Estados unitários de Estados federais: divisão do poder legislativo, rigidez constitucional e tribunal constitucional. Quanto à primeira característica, o contraste poder legislativo unicameral versus poder legislativo bicameral corresponderia, em termos gerais, à dicotomia unitário versus federal. Quanto à segunda e terceira características, e como já mencionado, o federalismo apresentaria mais dificuldades para que alterações na Constituição fossem promovidas, havendo forte atuação dos tribunais constitucionais; os Estados unitários, por sua vez, teriam constituições mais flexíveis e tribunais constitucionais ausentes ou fracos.

Para Rodden (2005, p. 17-18), o acordo pelo qual unidades autônomas cedem autoridade

ao centro, formando uma federação, prevê garantias para estas unidades, entre as quais estão: (i) uma Constituição que tutela a autonomia e a soberania das unidades, concedendo-lhes, em alguns casos, “poderes residuais”; (ii) um tribunal constitucional forte e independente; (iii) quóruns qualificados para aprovação de mudanças políticas, especialmente aquelas que alteram a distribuição de autoridade política e fiscal. Os componentes elencados por Lijphart e Rodden demonstram que, no federalismo, teríamos uma estrutura de distribuição de autoridade entre diferentes níveis de governo, baseada em um conjunto de instituições próprias que asseguram distribuição e redistribuição de autoridade, ao mesmo tempo em que a soma das autoridades dos governos central e subcentral é fixa, o que preserva a unidade e estabilidade do todo (RODDEN, 2005, p. 17).

Análises mais apuradas substituem a tradicional e engessada dicotomia entre Estados unitários e federais pela ideia de Estados híbridos que, mesmo que originalmente formados sob determinado modelo, passam a combinar instituições e elementos de ambas as formas, em uma abordagem funcional do federalismo (MARKS; HOOGHE; SCHAKEL, 2008; PALERMO; KÖSSLER, 2017). Nesse contexto se enquadram processos de federalização e devolução como os observados na Espanha e no Reino Unido, respectivamente. Através da federalização, acordos entre governo central e unidades subcentrais (regiões, províncias etc.) se desenvolvem de modo a tornar presente o federalismo sem que a organização federal efetivamente exista (BALDI, 1999). Com a devolução, temos a transferência de autoridade decisória e executória para níveis não centrais, em um processo de reconfiguração de autoridade nos dois polos (ONGARO, 2006, p. 9).

Watts (2013) menciona o exemplo da Espanha, que seria uma federação em tudo, menos no nome, incorporando, como a África do Sul, inúmeros elementos do federalismo em

sua estrutura mas evitando adotar a marca “federação”. Lijphart (2012) considera a Espanha o país mais difícil de ser classificado, devido à ampla autonomia de regiões como Catalunha, Galícia, País Basco. Devemos lembrar, no entanto, que os recentes acontecimentos envolvendo a tentativa de independência da Catalunha, e a conseqüente reação do governo central em Madri, denotam que a Espanha mantém forte a prerrogativa de retirada de poderes das unidades constituintes, o que sinaliza que as características do modelo unitário permanecem presentes.

Alguns autores chegam a afirmar que o modelo unitário está em desuso (GERRING; THACKER; MORENO, 2005), partindo da análise dos processos de descentralização, devolução e federalização. Por outro lado, há casos de Estados federais em que a descentralização não é um traço distintivo tão marcante, e onde a autoridade decisória e as principais competências concentram-se no governo central – casos de Brasil, Argentina ou Áustria.

Lijphart (2012, p. 78), tratando de 36 democracias classificadas como Estados unitários ou federais, aponta a existência de três Estados semifederais – Espanha, Holanda e Israel. Além destes, o autor acrescenta:

A categoria semifederal inclui três democracias que Robert Dahl chamou de “sociologicamente federais” (citado em Verba 1967, 126): Bélgica, Holanda e Israel. Os governos centrais desses países há muito reconhecem, fortemente subsidiam e delegam poderes a associações privadas estabelecidas pelos principais grupos religiosos e ideológicos dessas sociedades com importantes funções semipúblicas, especialmente nos campos da educação, cultura e

saúde. Como esses grupos não estão geograficamente concentrados, o federalismo sociológico se desvia do critério de Riker de que as unidades componentes de uma federação devem ser de natureza regional. (LIJPHART, 2012, p. 180)⁸

Dentre os modelos de Estado que adotam o federalismo, o mais comum é a federação⁹, à qual Watts (2013, p. 25) atribui as seguintes características estruturais: (i) no mínimo duas ordens de governo (central e subcentral); (ii) distribuição constitucional de autoridade legislativa e executiva e alocação específica de recursos para cada ordem; (iii) garantia de participação das unidades constituintes nos processos decisórios do governo central, geralmente através de uma segunda câmara legislativa; (iv) Constituição escrita e rígida, não unilateralmente emendável e com regras específicas para alteração; (v) corte capaz de decidir conflitos intergovernamentais; (vi) mecanismos e instituições que facilitam a colaboração intergovernamental nas áreas em que as competências são compartilhadas ou sobrepostas.

A origem de uma federação geralmente é explicada por questões históricas, geográficas ou territoriais, como nos casos de Argentina, Brasil, México, Alemanha e Estados Unidos, em que a extensão do território seria uma das razões da escolha do modelo federativo; ou por questões culturais, étnicas e religiosas que produzem tensões, impelindo à necessidade de inclusão e/ou autonomia, como nos casos da Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Canadá, Etiópia e Índia. Já a formação da federação pode seguir três movimentos: a agregação de unidades anteriormente separadas, como

8 The semifederal category includes three democracies that Robert Dahl has called “sociological federal” (cited in Verba 1967, 126): Belgium, the Netherlands and Israel. The central governments of these countries have long recognized, heavily subsidized, and delegated power to private associations with important semipublic functions, especially in the fields of education, culture, and health care, established by the major religious and ideological groups in these societies. Because these groups are not geographically concentrated, sociological federalism deviates from Riker’s criterion that the component units of a federation should be regional in nature. (LIJPHART, 2012, p.180)

9 Outros modelos seriam, por exemplo: Unions, federacies, confederações, condomínios.

nos Estados Unidos e na Suíça; a devolução de autonomia de um Estado unitário para unidades constituintes, como na Bélgica, na Alemanha e na Nigéria; ou a combinação desses fluxos, como ocorreu na Índia, no Canadá e na Malásia. Desses movimentos surgem tensões: no primeiro caso, visando à autonomia das partes constituintes; no segundo, no sentido da retenção de poder pelo governo central originário; no terceiro, uma cadeia de concessões entre os entes constitutivos precisa ser celebrada em prol da unidade do conjunto (WATTS, 2013, p. 27).

A diversidade de algumas federações pode justificar a distribuição assimétrica de poderes em favor de determinadas unidades, por razões geográficas, populacionais, sociais, culturais ou econômicas. Watts (2013) pondera que, embora isso possa parecer uma fonte de conflitos internos, incorporar alguma assimetria é uma forma de acomodar tensões existentes entre as unidades.

Ainda sob a ótica das assimetrias internas, uma “vantagem” da maioria dos países estudados por Samuels e Snyder (2001) é a representação desproporcional dos distritos eleitorais nas casas legislativas. Pelas regras eleitorais, as unidades subnacionais mais populosas desses países – geralmente, as economicamente mais desenvolvidas – têm um número relativamente menor de cadeiras legislativas do que as unidades menos populosas – e, em geral, menos desenvolvidas. A representação desproporcional tende a ser maior em Estados federais, mas existe também em Estados unitários.

Nesse sentido, as características institucionais dos sistemas federais causariam um impacto independente na política e nas políticas públicas, ou seja, suas instituições serviriam para corrigir assimetrias subjacentes – territoriais, populacionais, econômicas, étnicas etc., confirmando-as ou corrigindo-as (GIBSON, CALVO; FALLETI, 2003). Entre essas instituições, podemos citar o

bicameralismo e a divisão de cadeiras em cada casa, as prerrogativas constitucionais dos governos subcentrais e central, e a estruturação do sistema de partidos.

Conforme Kauchakje (2017), quando se trata de federações, a explicação aceita na literatura para a representação distrital desproporcional é que esta foi estruturada como forma de proteção e norma compensatória para as unidades em desvantagem econômica e potencial desvantagem política. Essa estruturação teria o objetivo de agrupar unidades autônomas e assimétricas, sendo, portanto, uma estratégia para integrar as unidades e estabilizar a comunidade política na origem da formação de Estados. Em alguns contextos isso pode ser interpretado como uma concessão dos setores urbanos para a elite rural (DRAGU; RODDEN, 2011; LEE, 2000; RODDEN, 2002). Nessa linha, a sobre-representação legislativa de unidades menos populosas e de baixo desempenho econômico seria “um mecanismo compensatório entre unidades desiguais, proporcionando alavancagem política a províncias ou estados frágeis” diante da influência política, econômica ou demográfica das unidades dominantes, resultado que poderia ser positivo para a estabilidade e a integridade territorial dos sistemas federais “com assimetrias econômicas e demográficas significativas entre suas unidades subnacionais” (GIBSON, CALVO; FALLETI, 2003, p. 100). Em suma, a sobre-representação seria uma forma de equalizar unidades regionalmente desiguais e evitar o favorecimento de determinadas unidades em detrimento de outras. Nesse sentido, vários estudos apontam que unidades sobre-representadas recebem mais recursos do que os distritos sub-representados (ANSOLABEHÈRE et al., 2002; ARRETCHÉ; RODDEN, 2004; DRAGU; RODDEN, 2011; KAUCHAKJE, 2017).

O bicameralismo representaria a garantia de que uma casa atenderia aos anseios

democráticos (casa baixa, parlamento), e a outra aos interesses territoriais (casa alta, senado). Em tese, esse desenho provocaria, seja na primeira ou na segunda câmara, a representação dos interesses agregados dos distritos das(os) legisladores. Para o caso brasileiro, no entanto, Ricci (2003) e Ricci e Lemos (2004) demonstraram que a maior parte de leis votadas no período por eles estudado tratava de matéria nacional, a menor parcela cabendo a projetos com características distributivistas e paroquiais. Não cabe aqui abordar o debate entre a vertente que apresenta evidências sobre a prática de pork barrel e o caráter local/distributivo das produções do Legislativo nacional (AMES, 1995; BARON; FERREJOHN, 1989; PEREIRA; MUELLER, 2002) e a vertente que discorda dessa ênfase distributivista, demonstrando que as coalizões são disciplinadas pelas regras que orientam a relação entre Executivo e Legislativo e a votação legislativa. Quando se trata do Brasil, autores dessa última vertente destacam a proeminência do poder Executivo e o papel dos líderes partidários no que diz respeito à iniciativa e às votações no geral, e à iniciativa e execução da lei orçamentária em particular (ARRETCHE; RODDEN, 2004; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Apesar das distinções mais marcadas na perspectiva teórica, no federalismo as instituições – que, devido à propagação da “ideia federal” e das “soluções federais”, passaram a ser incorporadas também por sistemas unitários – têm como principal objetivo promover um equilíbrio entre rigidez e flexibilidade, que se evidencia na contraposição entre *shared rule* e *self rule*, relacionando-se com duas forças simultâneas que se opõem: uma força que impulsiona a união das partes em direção a um propósito comum, e outra que impele as unidades constituintes a buscarem autonomia em razão de outros propósitos (WATTS, 2005, p. 322-349). Curiosamente, os mesmos

motivos que conduzem à formação de algumas federações e à promoção de regras compartilhadas, como a necessidade de “acomodar” diversidades históricas, étnicas, linguísticas, culturais, populacionais ou geográficas, podem provocar o seu enfraquecimento em razão da busca por maior autonomia.

A partir das diferenças e aproximações entre os diferentes desenhos pelos quais os Estados se constituem, e das implicações que as características de cada modelo produzem, passamos a observar especificidades dos processos de espraiamento de políticas que podem estar ligadas à divisão de poder entre governo central e unidades subcentrais, às relações intergovernamentais e ao modo como se estabelecem essas relações.

Modelagem de políticas em cenários de divisão de poder

Uma das características atribuídas aos Estados federais é a capacidade de inovar das unidades subcentrais. Essa capacidade decorreria de sua autonomia política, ou seja, seu poder para formular e implementar políticas públicas, independentemente da concordância do governo central. Contrariamente, os Estados unitários são pensados como tendo uma maior uniformidade de políticas públicas, e mesmo havendo divisões administrativas locais, estas não teriam capacidade decisória para inovar ou teriam capacidade limitada. Tanto em Estados unitários como em Estados federais, uma medida a ser considerada é o grau de descentralização efetiva a partir do governo central em direção aos governos subnacionais.

A transferência e difusão podem incidir sobre a formulação de políticas públicas. Tais processos ocorrem tanto entre Estados como dentro de Estados. Nosso objetivo é analisar este último contexto – políticas transferidas ou difundidas no interior dos Estados –, considerando aspectos ligados à divisão de

poder e às relações intergovernamentais entre unidades centrais e subcentrais. Dentro dessa perspectiva, observamos a possibilidade de indução ou coerção pelo governo central, mecanismos que importam na transferência ou difusão de políticas entre os entes subnacionais (como imitação, competição ou cooperação) e elementos que facilitam ou dificultam o espraiamento nos diversos cenários de divisão de poder.

A fim de conferir maior abrangência ao nosso estudo, utilizamos recursos da revisão sistemática da literatura para identificar, nas bases de artigos científicos Scopus e Scielo¹⁰, estudos com análises empíricas que trouxessem dados significativos para nossa análise. Tais recursos foram utilizados para evitar o viés de seleção dos artigos, alcançando estudos que tratam de contextos diversos daqueles mais citados pela literatura.

Para refinar nossa busca, além da seleção de palavras-chave¹¹, utilizamos os critérios “conteúdo” (critério de seleção/inclusão na amostra) e “qualidade dos periódicos” (critério de manutenção/não exclusão da amostra). O critério “conteúdo” foi utilizado para

identificar os estudos do recorte: artigos com estudos empíricos sobre transferência, difusão ou aprendizado de políticas entre unidades constitutivas de sistemas federais ou unitários, centralizados e descentralizados. Nesta primeira etapa identificamos 291 artigos. Com a leitura dos respectivos resumos e a exclusão de resultados falso-positivos quanto ao conteúdo, a amostra ficou em 164 artigos. Após essa seleção, os artigos foram submetidos ao critério de não exclusão, sendo mantidos na amostra os artigos publicados em periódicos qualificados nos estratos A1 ou A2 do ranking de periódicos Qualis, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e/ou nos estratos Q1 e Q2, do ranking de periódicos Scimago Journal & Country Rank (SJR)¹².

Desse total, selecionamos uma amostra parcial aleatória de 33 estudos empíricos¹³, dos quais 13 foram excluídos porque, após a leitura integral, verificamos que os casos narrados não tinham aderência a nossa pesquisa. Os estudos abordam o policy making em nível subnacional, discutindo o federalismo bottom-up, isto é, a dispersão de competências do governo central para os governos subnacionais ou a ação

10 Limitamos a busca a artigos científicos publicados em periódicos.

11 Termos de busca utilizados: i) para o Scopus ‘bottom-up’ AND federalism, ‘top-down’ AND federalism, federalism AND ‘subnational governments’, ‘policy diffusion’ AND federalism, ‘policy transfer’ AND federalism, ‘policy diffusion’ AND ‘local government’, ‘policy diffusion’ AND ‘central government’, ‘policy diffusion’ AND ‘bottom-up’, ‘policy diffusion’ AND ‘top-down’, ‘policy transfer’ AND ‘bottom-up’, ‘policy transfer’ AND ‘top-down’, ‘top-down’ AND ‘intergovernmental relations’, ‘policy diffusion’ AND ‘intergovernmental relations’, ‘policy transfer’ AND ‘intergovernmental relations’; ii) para o Scielo, ‘transferência de políticas’ AND ‘governo local’, ‘transferência de políticas’ AND ‘governo central’, ‘difusão de políticas’ AND ‘governo local’, ‘difusão de políticas’ AND ‘governo central’, ‘difusão de políticas’ AND federalismo, ‘transferência políticas’ AND federalismo, ‘transferência de políticas’ AND ‘bottom-up’, ‘transferência de políticas’, AND ‘top-down’, ‘difusão de políticas’ AND ‘bottom-up’, ‘difusão de políticas’, AND ‘top-down’.

12 Tendo em vista os critérios adotados acerca do conteúdo dos artigos e da qualidade dos periódicos, não estabelecemos critérios de exclusão com relação às áreas de avaliação dos periódicos, ainda que a maioria seja proveniente de revistas/journals avaliados na grande área ‘Ciências Humanas’, área de avaliação ‘Ciência Política e Relações Internacionais’; grande área ‘Ciências Sociais Aplicadas’, área de avaliação ‘Administração Pública e de Empresas’; grande área ‘Planejamento Urbano e Regional’, área de avaliação ‘Planejamento Urbano e Regional’; ‘grande área ‘Multidisciplinar’, área de avaliação ‘Interdisciplinar’ (para o Qualis-CAPES) e área Ciências Sociais, categorias ‘Ciência Política e Relações Internacionais’, ‘Sociologia e Ciência Política’, ‘Administração Pública’ e ‘Planejamento e Desenvolvimento’ (para o Scimago).

13 Os artigos selecionados aparecem nas referências, em separado.

proativa dos governos locais em áreas em que as competências não estão claramente definidas (ABRAMS; WOLLSTEIN; DAVIS, 2018; DERTHICK, 2007; LUTSEY; SPERLING, 2008; ROSENTHAL et al., 2015), e não discutem casos de difusão de políticas. Assim, os resultados parciais apresentados neste artigo reúnem as conclusões apresentadas em 20 estudos empíricos sobre transferência, difusão e aprendizado de políticas entre unidades constituintes (central e subcentrais) de sistemas políticos unitários e federais, centralizados e descentralizados. Apresentamos os resultados de nossa análise no Quadro 1.

O objetivo metodológico de nossa pesquisa é reunir, identificar e confrontar argumentos e achados que demonstrem a interface entre a análise das estruturas intergovernamentais e de divisão de poder e o intercâmbio de políticas públicas entre entes de um sistema político. Conforme apontamos na introdução, alguns estudos sobre difusão e transferência de políticas têm considerado a divisão de poder entre governo central e unidades subcentrais como variável de análise (GILARDI; FUGLISTER, 2008; GRAY, 1973; MCCANN; SHIPAN; VOLDEN, 2015; SHIPAN; VOLDEN, 2006; WALKER, 1969), mas sem avaliar isoladamente ou em profundidade sua relevância. Além disso, as conclusões desses estudos permanecem dispersas na literatura sobre o tema, sem que haja uma análise sistemática dos diversos achados no campo. Nossa pesquisa e este artigo pretendem contribuir nesse aspecto.

A importância de se analisar o policy making em contextos de divisão de poder entre governo central e unidades subnacionais surge porque, em tais cenários, políticas criadas em um nível de governo repercutem nos demais níveis (BAYBECK; BERRY; SIEGEL, 2011). Nesse sentido, vários dos estudos por nós analisados confirmam que unidades subnacionais funcionam como laboratórios (COELHO, CAVALCANTE;

TURGEON, 2016; JANS et al., 2016; Lundin, Öberg; Josefsson, 2015; SHIPAN; VOLDEN, 2006; SUGIYAMA, 2011) que permitem a inovação e a experimentação em políticas que, posteriormente, poderão se difundir para outras unidades (GODWIN; SCHROEDEL, 2000; KRENJOVA; RAUDLA, 2018; Lundin, Öberg; Josefsson, 2015; SUGIYAMA, 2011). As pesquisas destacam a importância de estudar a modelagem de políticas em Estados federais (COELHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016; NUTLEY et al., 2012; SHIPAN; VOLDEN, 2006; SUGIYAMA, 2011) e em Estados unitários que garantem alguma autonomia às unidades constituintes (LIU; LI, 2016; Lundin; Öberg; Josefsson, 2015; MA, 2017; KRENJOVA; RAUDLA, 2018). Além disso, os dados sinalizam que essas dinâmicas ocorrem em sistemas federais, unitários, centralizados e descentralizados.

Com relação aos reflexos mútuos entre estruturas de divisão de poder entre governo central e unidades subcentrais e processos de transferência, difusão ou aprendizado de políticas, parte da literatura analisada entende que os arranjos federativos ou unitários interferem ou favorecem o espraiamento (BOYD, 2017; GODWIN; SCHROEDEL, 2000; KIM, 2013; LIU; LI, 2016; Lundin, Öberg; Josefsson, 2015), enquanto outros admitem o efeito inverso (COELHO, CAVALCANTE; TURGEON, 2016; KIM, 2013; SHIPAN; VOLDEN, 2006). Na primeira corrente estão aqueles que entendem que incentivos institucionais da divisão vertical de poderes interferem positivamente no aprendizado, difusão ou transferência por concederem às unidades subnacionais autonomia para inovar em políticas e por possibilitarem a cooperação, a integração e o fluxo de informações entre as unidades (BOYD, 2017; LIU; LI, 2016; Lundin, Öberg; Josefsson, 2015). Na segunda, os que admitem que a busca por modelos de políticas provoca interações entre governos de mesmo nível e de níveis diferentes, o que, a depender do

ambiente político, pode alterar as relações entre eles e interferir no sistema de políticas de um país (COÊLHO, CAVALCANTE; TURGEON, 2016; KIM, 2013; SHIPAN; VOLDEN, 2006).

Analisar processos de transferência, difusão ou aprendizado pressupõe observar razões e elementos que influenciam a decisão de uma unidade de seguir modelos já implementados. Nesse sentido, a existência de unidades políticas que podem servir de referência para políticas cria uma heurística cognitiva para os tomadores de decisão, que, devido à sua racionalidade limitada e à incapacidade de acessar todas as soluções e ferramentas políticas possíveis para um problema, voltam-se para localidades similares, vizinhas ou com iniciativas exitosas, para observar como elas vêm reagindo a problemas semelhantes (KIM, 2013; Lundin; Öberg; Josefsson, 2015; SHIPAN; VOLDEN, 2006;) e antecipando decisões das demais unidades (BAYBECK; BERRY; SIEGEL, 2011). Isso, no entanto, não se aplicaria a todos os contextos, pois segundo os estudos de Liu e Li (2016) e Ma (2017), que tratam da difusão de políticas dentro de um sistema unitário e autoritário, nestes cenários a competição entre as unidades a fim de serem bem avaliadas por seus superiores impulsiona mais à inovação do que à emulação de políticas. A opção de servir de modelo pode decorrer de uma decisão racional e deliberada de uma unidade, no sentido de competir com as demais, de adquirir ou manter reputação de inovadora perante seus pares ou o governo central ou de exercer influência (Krenjova; Raudla, 2018; Lundin, Öberg; Josefsson, 2015; MA, 2017).

Para Rye et al. (2011), transferência, difusão ou aprendizado entre unidades de um sistema político, unitário ou federal, centralizado ou descentralizado, pode provocar policy integration vertical, horizontal ou interna (entre

órgãos da estrutura governamental de mesmas ou diferentes áreas). Com relação a esses fluxos, Shipan e Volden (2008, p. 841) desenvolveram uma tipologia para a difusão de políticas em sistemas federais. Para os autores, a depender da relação existente entre os polos emissores e receptores da política, a difusão pode ser: horizontal, entre unidades de mesma ordem (município a município, estado a estado, província a província¹⁴); bottom-up (a partir das unidades subcentrais para os níveis superiores); ou top-down (do governo central para as unidades subcentrais). Em casos como o do Brasil, em que a divisão vertical de poder se dá em três níveis, a modalidade bottom-up pode se verificar dos estados para o governo central, e a top-down pode ocorrer a partir dos estados para as municipalidades. Pela proximidade teórica e empírica entre os conceitos de transferência, difusão e aprendizado, entendemos que a tipologia citada pode ser aplicada aos três casos. Do mesmo modo, utilizaremos a mesma classificação para Estados unitários que contenham divisões administrativas verticais internas, pois interessa-nos o espriamento da política entre as unidades de um sistema político, independente do arranjo de divisão de poder adotado.

A difusão de políticas de transferência monetária na América Latina é um processo que retrata como ocorrem estes movimentos. Tais políticas foram inicialmente criadas em municipalidades brasileiras e difundiram-se entre elas (difusão horizontal). Depois, a adoção do modelo em nível local influenciou a criação de políticas similares pelo governo central brasileiro (difusão bottom-up), e seu êxito colaborou com seu espriamento para outros países (difusão horizontal internacional), incentivado por diretrizes e prescrições oriundas de organizações como Unesco, ONU e Banco Mundial. A demonstração desse processo e

14 Entendemos que a difusão horizontal pode ocorrer também no nível internacional, entre países.

seus efeitos pode ser observada no estudo de Sugiyama (2011)¹⁵.

A modelagem ou difusão horizontal de políticas é a modalidade mais explorada nas pesquisas, tanto entre países como entre unidades subnacionais, com destaque aos estudos sobre a difusão de inovações entre as unidades federativas dos Estados Unidos (BAYBECK, BERRY; SIEGEL, 2011; BUTLER et al. 2017; GODWIN; SCHROEDEL, 2000; KOSKI, 2010; MCCANN, SHIPAN; VOLDEN, 2015; SHIPAN; VOLDEN, 2006). Essa modalidade de difusão resulta da competição econômica entre unidades (cria-se a política para obter lucros ou para não perder investimentos); da pressão social (quando indivíduos sabem do sucesso de políticas em jurisdições vizinhas e passam a pressionar a sua unidade para implementá-las também); e da busca por seguir modelos exitosos (JANS et al., 2016; Lundin, Öberg; Josefsson, 2015; SHIPAN; VOLDEN, 2006). A difusão horizontal tende a ter um alcance mais amplo, atingindo várias unidades, podendo chegar até mesmo à convergência, como foi verificado nos estudos de Shipan e Volden (2006), Sugiyama (2008, 2011), McCann, Shipan e Volden (2015) e Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016).

A difusão vertical a partir das unidades subnacionais em direção ao governo central, ou difusão bottom-up, sugere a influência da adoção de políticas em nível local na adoção de políticas pelo governo regional ou central. A adoção de leis em nível local/subnacional pode influenciar a adoção por unidades verticalmente “superiores”, além de permitir que governos de níveis superiores se inspirem em políticas exitosas já implementadas localmente, das quais receberão créditos posteriormente (MCCANN, SHIPAN; VOLDEN, 2015;

SHIPAN; VOLDEN, 2006; SUGIYAMA 2008; SUGIYAMA, 2011).

Como mencionado, na difusão de políticas de transferência de renda no Brasil, o efeito bottom-up foi observado, considerando que a política, inicialmente implementada nos municípios em meados de 2001, se estendeu ao nível federal, coincidindo com um período de disponibilidade de recursos (através da criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza), com a influência de atores com experiência no modelo local e com a competição dentro do PSDB entre Paulo Renato Souza e José Serra¹⁶ pela candidatura à presidência da República (SUGIYAMA, 2011).

Outro tipo de difusão vertical se dirige do governo central para as unidades subnacionais (difusão top-down). Nesses cenários, mesmo o debate de temas de interesse geral, em nível nacional, repercute em nível local e regional. Isso ocorre de duas formas: unidades inovadoras se antecipam ao governo central criando suas próprias leis ou políticas, enquanto outras adiam sua ação até que políticas nacionais sejam aprovadas (MCCANN, SHIPAN; VOLDEN, 2015). Mesmo sem criar obrigatoriedade, a proeminência do tema na agenda do governo central emite um sinal às unidades subnacionais de que há espaço de ação (KIM, 2013; LIU; LI, 2016; MCCANN; SHIPAN; VOLDEN, 2015), e esta ação é mais provável se houver retorno eleitoral pela formulação da política (BAYBECK, BERRY; SIEGEL, 2011; COÊLHO, CAVALCANTE; TURGEON, 2016; MCCANN, SHIPAN; VOLDEN, 2015; SUGIYAMA, 2008; SUGIYAMA, 2011) ou incentivos financeiros do governo central (SHIPAN; VOLDEN, 2006; SUGIYAMA, 2008; SUGIYAMA, 2011).

15 Estudo de Silva (2015) e Silva, Kauchakje e Delazari (2017) analisam este mesmo processo, mas na perspectiva da difusão horizontal internacional, entre países da América Latina e Caribe.

16 Ambos os nomes eram atrelados ao anterior Bolsa Alimentação.

Percebe-se que o governo central interfere nas políticas locais também de forma matizada, difundindo ideias e conteúdo de políticas através de audiências, projetos de lei (MCCANN; SHIPAN; VOLDEN, 2015) e estabelecimento de metas (KIM, 2013; KOSKI, 2010; LIU; LI, 2016; NUTLEY et al., 2012). Em alguns contextos, a falta de interferência do governo central no fornecimento de recursos materiais ou na determinação de metas mais claras quanto à política (KIM, 2013; KRENJOVA; RAUDLA, 2018) é apontada como um obstáculo à adoção da política difundida, o que denota a dependência que algumas unidades têm do governo central, mesmo em contextos de descentralização administrativa, em que possuem autonomia para implementar a política.

Outro aspecto relevante nos estudos sobre transferência, difusão e aprendizado de políticas diz respeito aos mecanismos pelos quais estes processos ocorrem, o que faz com que uma política implementada em uma jurisdição seja replicada em outra, o que leva uma unidade a seguir um modelo implementado por outra unidade (BRAUN; GILARDI, 2006; DOBBINS, SIMMONS; GARRETT, 2007; SHIPAN; VOLDEN, 2008).

Os autores se concentram em quatro mecanismos mais frequentes: aprendizado, imitação, competição e coerção. O aprendizado ocorre quando os policymakers, diante da necessidade de formular uma política, retiram lições de experiências de outras unidades (foco na ação), e baseiam sua decisão neste conteúdo; a imitação seria uma busca de reconhecimento ou legitimidade, a tentativa de copiar determinada jurisdição ou governo para se parecer com ele (foco no ator); já a competição seria uma decisão estratégica, decorrente de políticas anteriores que provocam efeitos econômicos ou sociais para outra(s) unidade(s); e, por fim, a coerção, em contextos internos, decorreria de pressões políticas ou incentivos financeiros vinculantes por unidades de maior nível na estrutura de

governo a fim de forçar as unidades inferiores a adotarem certa política (COELHO, 2016; DOBBINS, SIMMONS; GARRETT, 2007; SHIPAN; VOLDEN 2008;).

Gonnet (2016, p. 77) afirma que “a distinção entre um mecanismo e outro é difusa” e a análise empírica aponta nessa direção; alguns mecanismos não são facilmente identificáveis, outros não se enquadram na divisão corrente na literatura. Nos casos analisados em nosso estudo, observamos os seguintes mecanismos: competição econômica, social (ação decorrente de spillovers econômicos ou sociais de outras políticas) e por reputação (intenção de adquirir proeminência, legitimidade ou influenciar os demais); socialização por cooperação (quando as unidades agem de forma independente mas possuem canais de socialização pelos quais a informação é transferida) ou por aprendizado (quando as unidades optam racionalmente por aprender com outras unidades) e pressões verticais (indução ou coerção de níveis superiores do governo para adoção da política).

Interessaram-nos também os fatores que interferem nas dinâmicas de transferência, difusão e aprendizado. Elementos como similaridade cultural, econômica e ideológica, reputação do primeiro adotante, interferência de atores externos, recompensas eleitorais e custos de adoção, entre outros, podem criar incentivos positivos ou negativos para replicar modelos preexistentes (BENNETT, 1991; DUNLOP, 2009; GILARDI, 2010; KINGDON, 1984; WALKER, 1969). Redes de políticas e associações intergovernamentais (como associações de prefeitos), empreendedores de políticas, grupos de pressão, mídia e organizações internacionais frequentemente participam desses processos.

A similaridade é apontada em diversos estudos como facilitadora da transferência, difusão ou aprendizado, pois, na busca por soluções políticas, é comum que os policymakers atenem para semelhanças culturais, econômicas,

sociais ou ideológicas. Nesse aspecto, foram apontados elementos como idioma/dialeto comum, cultura política, antecedentes históricos, composição da sociedade e identidade religiosa ou política (BAYBECK, BERRY; SIEGEL, 2011; COÊLHO, CAVALCANTE; TURGEON, 2016; KIM, 2013; MA, 2017; NUTLEY et al., 2012; SHIPAN; VOLDEN, 2006). Quanto à identidade ideológica, o estudo de Lundin, Öberg e Josefsson (2015), que analisa a difusão de políticas na Suécia, apontou que esse fator não foi relevante, o que, segundo os autores, pode decorrer das características internas e da cultura política do país, já que o mesmo resultado foi verificado em outras pesquisas desenvolvidas nos países nórdicos. Já nos estudos de Sugiyama (2008 e 2011) sobre a difusão de políticas de transferência monetária entre as municipalidades do Brasil, a autora demonstra que prefeitos ligados ao Partido dos Trabalhadores e ao Partido da Social Democracia Brasileira implementaram tais políticas. Ou seja, aqui, mais forte do que o fator ideológico foi a busca por recompensas eleitorais, pois, conforme Samuels (2003) e Samuels e Mainwaring (2004), uma característica estreitamente ligada às instituições federativas nacionais é que as eleições para prefeito no Brasil, especialmente nas capitais, são importantes degraus na construção de carreiras políticas e oportunidades de captação de capital eleitoral para próximas candidaturas.

O elemento “competitividade” é bastante relevante nos cenários analisados, tanto em Estados federais como em unitários. Nos primeiros, ela aparece como reação a consequências econômicas ou sociais da adoção prévia de uma política por outra unidade, como queda na arrecadação ou perda de investimentos (BAYBECK,

BERRY; SIEGEL, 2011; MCCANN; SHIPAN; VOLDEN, 2015; SHIPAN; VOLDEN, 2006). Já nos Estados unitários, pode estar associada à busca de reconhecimento e prestígio pelas unidades subnacionais e seus administradores, em contextos em que as avaliações de desempenho pelo governo central são importantes, pois delas depende a progressão de carreira dos oficiais (LIU; LI, 2016; MA, 2017), bem como em cenários em que as unidades subcentrais buscam alcançar maior autonomia e independência em relação ao governo central (BRETON; FRASCHINI, 2003) ou se firmar perante as demais como unidades inovadoras, que não seguem modelos pré-formatados (NUTLEY et al. 2012).

Outro fator que aparece em inúmeros estudos é a ação de atores externos. Redes de políticas, associações de prefeitos, grupos de pressão e empreendedores de políticas são elencados como elementos fundamentais para o aprendizado, difusão ou transferência. Ao se dirigirem a atores-chave (como grandes municipalidades, unidades com boa reputação ou com influência sobre as demais), os atores externos otimizam os resultados de sua ação e maximizam o número de adotantes de uma política, especialmente quando eventos focais ou circunstâncias inesperadas aumentam a pressão pela mudança política¹⁷ (GODWIN; SCHROEDEL, 2000). Redes e associações profissionais constituem canais de interação horizontal, de socialização de informações, ideias e influência (JANS et al. 2016; SHIPAN; VOLDEN, 2006). Além disso, algumas políticas de alta complexidade precisam de intermediários entre o corpo técnico da formulação da política e os responsáveis por sua adoção e implementação,

17 O estudo de Godwin e Schroedel, sobre políticas de desarmamento nos Estados Unidos, demonstra que ocorrências com grande número de vítimas mobilizaram a opinião pública em favor daquelas políticas, e estas situações foram usadas pelos policy entrepreneurs como argumento para intensificar sua ação e pressionar os governos para adotarem medidas de controle ou proibição de acesso às armas.

papel desempenhado por profissionais como os knowledge brokers, que agem para traduzir e comunicar aspectos técnicos da política que defendem (KOSKI, 2010).

Quadro 1
Características identificadas nos estudos empíricos¹⁸

Variável	Resultados	
Estrutura interna	Federal centralizado	Coelho Cavalcante e Turgeon (2016), Rye et al. (2011), Sugiyama (2008), Sugiyama (2011)
	Federal descentralizado	Baybeck, Berry e Siegel (2011), Rye et al. (2011), Shipan e Volden (2006), Godwin e Schroedel (2000), Koski (2010), McCann, Shipan e Volden (2015), Boyd (2017), Butler et al. (2015)
	Unitário centralizado	Rye et al. (2011), Kim (2013), Krenjova e Raudla (2018), Liu e Li (2016), Ma (2017)
	Unitário descentralizado	Rye et al. (2011), Nutley et al. (2012), Jans et al. (2016), Lundin, Öberg e Josefsson (2015), Wolman e Page (2002), Breton e Franchini (2003)
Modalidade	Difusão	Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016), Baybeck, Berry e Siegel (2011), Rye et al. (2011), Shipan e Volden (2006), Godwin e Schroedel (2000), Jans et al. (2016), Kim (2013), Koski (2010), Krenjova e Raudla (2018), Liu e Li (2016), Lundin, Öberg e Josefsson (2015), Butler et al. (2015), Sugiyama (2008), Sugiyama (2011), McCann, Shipan e Volden (2015)
	Transferência	Rye et al. (2011), Nutley et al. (2012), Wolman e Page (2002), Boyd (2017)
	Aprendizado	Nutley et al. (2012), Koski (2010), Krenjova e Raudla (2018), Lundin, Öberg e Josefsson (2015), Ma (2017), Butler et al. (2015)
Sentido	Horizontal	Ma (2017), Lundin, Öberg e Josefsson (2015), Liu e Li (2016), Krenjova e Raudla (2018), Koski (2010), Kim (2013), Jans et al. (2016), Godwin e Schroedel (2000), Shipan e Volden (2006), Nutley et al. (2012), Rye et al. (2011), Baybeck, Berry e Siegel (2011), Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016), Wolman e Page (2002), Boyd (2017), Sugiyama (2008) e Sugiyama (2011), McCann, Shipan e Volden (2015), Breton e Franchini (2003)
	Bottom-up	Shipan e Volden (2006), Sugiyama (2008), Sugiyama (2011), McCann, Shipan e Volden (2015)
	Top-down	Liu e Li (2016), Koski (2010), Kim (2013), Jans et al. (2016), Godwin e Schroedel (2000), Shipan e Volden (2006), Nutley et al. (2012), Rye et al. (2011), Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016), McCann, Shipan e Volden (2015)
Fatores intervenientes	Favoráveis à adoção	<ul style="list-style-type: none"> – similaridade cultural (Kim, 2013; Ma, 2017; Nutley et al., 2012); demográfica (Lundin, Öberg e Josefsson, 2015); orçamentária (Lundin, Öberg e Josefsson, 2015); ideológica (Coelho, Cavalcante e Turgeon, 2016; Shipan e Volden, 2006; Nutley et al., 2012; Baybeck, Berry e Siegel, 2011) – proximidade geográfica (Shipan e Volden, 2006; Lundin, Öberg e Josefsson, 2015; Baybeck, Berry e Siegel, 2011; Wolman e Page, 2002) – reputação do primeiro adotante (Godwin e Schroedel, 2000; Krenjova e Raudla, 2018; Ma, 2017; Boyd, 2017; Sugiyama, 2011) – novidade da política (Coelho, Cavalcante e Turgeon, 2016; Shipan e Volden, 2006; Godwin e Schroedel, 2000) – sucesso anterior da política (Shipan e Volden, 2006; Jans et al., 2016; Lundin, Öberg e Josefsson, 2015; Butler et al., 2015) – compatibilidade da política (Godwin e Schroedel, 2000; Krenjova e Raudla, 2018; Rye et al., 2011) – path dependence (Rye et al., 2011; Nutley et al., 2012; Shipan e Volden, 2006)

(Continua)

¹⁸ Alguns casos aparecem em mais de uma categoria por tratarem de situações que envolvem diferentes unidades, com fluxos independentes de modelagem de políticas, e sob efeitos diversos e não excludentes.

Quadro 1 – continuação

Variável	Resultados	
Fatores intervenientes	Favoráveis à adoção	<ul style="list-style-type: none"> – vantagens econômicas da adoção (Baybeck, Berry e Siegel, 2011; Boyd, 2017; Wolman e Page, 2002; Koski, 2010) – pressão social (Shipan e Volden, 2006; Kim, 2013) – incentivos eleitorais (Shipan e Volden, 2006; Baybeck, Berry e Siegel, 2011; Sugiyama, 2011) – recursos institucionais, orçamentários, sociais, humanos (Shipan e Volden, 2006; Jans et al., 2016; Rye et al., 2011; Krenjova e Raudla, 2018; Kim, 2013; Nutley et al., 2012; Baybeck, Berry e Siegel, 2011; Coêlho, Cavalcante e Turgeon, 2016; Sugiyama, 2008; Sugiyama, 2011; McCann, Shipan e Volden, 2015; Breton e Fraschini, 2003) – demandas internas (Kim, 2013; Ma, 2017; Koski, 2010; Jans et al. (2016) – características populacionais (Coêlho, Cavalcante e Turgeon, 2016; Baybeck, Berry e Siegel, 2011; Shipan e Volden, 2006; Godwin e Schroedel, 2000) – características do adotante (Jans et al., 2016; Sugiyama, 2008; Butler et al., 2015; Godwin e Schroedel, 2000) – atores externos: grupos de pressão (Shipan e Volden, 2006; Godwin e Schroedel, 2000; McCann, Shipan e Volden, 2015), redes de políticas (Kim, 2013; Lundin, Öberg e Josefsson, 2015; Godwin e Schroedel, 2000; Jans et al., 2016; Sugiyama, 2008; Sugiyama, 2011; Coêlho, Cavalcante e Turgeon, 2016), mídia (Kim, 2013; Krenjova e Raudla, 2018), policy entrepreneurs (Shipan e Volden, 2006; Godwin e Schroedel, 2000; Krenjova e Raudla, 2018; Ma, 2017; Koski, 2010; Jans et al., 2016; McCann, Shipan e Volden, 2015; Sugiyama, 2008; Sugiyama, 2011), organizações internacionais (Sugiyama, 2011)
Fatores intervenientes	Desfavoráveis à adoção	<ul style="list-style-type: none"> – custo da política: econômico (Baybeck, Berry e Siegel, 2011; Shipan e Volden, 2006; Krenjova e Raudla, 2018), político (Koski, 2010; Baybeck, Berry e Siegel, 2011) – complexidade da política (Jans et al., 2016; Krenjova e Raudla, 2018; Koski, 2010) – preempção (Shipan e Volden, 2006; Godwin e Schroedel, 2000) – incompatibilidade ideológica, cultural, econômica (Rye et al., 2011; Nutley et al., 2012; Kim, 2013) – falta de indução do governo central (Kim, 2013; Krenjova e Raudla, 2018) – competição (Rye et al., 2011; Nutley et al., 2012; Shipan e Volden, 2006) – características populacionais (Kim, 2013; Coêlho, Cavalcante e Turgeon, 2016)
Mecanismo	Competição	<ul style="list-style-type: none"> – econômica e/ou social (Shipan e Volden, 2006; Ma, 2017; Liu e Li, 2016; Krenjova e Raudla, 2018; Koski, 2010; Kim, 2013; Rye et al., 2011; Baybeck, Berry e Siegel, 2011; Nutley et al., 2012; McCann, Shipan e Volden, 2015; Wolman e Page, 2002; Boyd, 2017; Breton e Fraschini, 2003; Sugiyama, 2011) – por reputação/imitação (Liu e Li, 2016; Krenjova e Raudla, 2018; Koski, 2010; Kim, 2013)
	Socialização	<ul style="list-style-type: none"> – cooperação (Lundin, Öberg e Josefsson, 2015; Rye et al., 2011; Jans et al., 2016; Sugiyama, 2008; Coêlho, Cavalcante e Turgeon, 2016) – aprendizado (Lundin, Öberg e Josefsson, 2015; Liu e Li, 2016; Krenjova e Raudla, 2018; Koski, 2010; Godwin e Schroedel, 2000; Rye et al., 2011; Wolman e Page, 2002; Boyd, 2017; Butler et al., 2015)
	Pressões verticais	<ul style="list-style-type: none"> – Shipan e Volden, 2006; Jans et al., 2016; Kim, 2013; Koski, 2010; Nutley et al., 2012; Baybeck, Berry e Siegel, 2011; Coêlho, Cavalcante e Turgeon, 2016; Sugiyama, 2008; Sugiyama, 2011)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

A relação entre arranjos de divisão vertical de poder e o espriamento de políticas é demonstrada pela estrutura de repartição de autoridade e competências entre as unidades constituintes – como nos casos dos estudos no Canadá, Holanda, Itália e Suécia (BOYD, 2017; BRETON; FRASCHINI, 2003; JANS et al. 2016; Lundin, Öberg; Josefsson, 2015); pela estrutura político-partidária ou pelas regras eleitorais (COÊLHO, CAVALCANTE; TURGEON, 2016; SUGIYAMA, 2008; SUGIYAMA, 2011); e pela proatividade ou demora na ação do governo central (MCCANN; SHIPAN; VOLDEN, 2015; SHIPAN; VOLDEN, 2006).

As características identificadas nos estudos empíricos que observamos demonstram que elementos das estruturas federativas, mesmo quando presentes em Estados unitários, e dinâmicas de difusão, transferência e aprendizado de políticas podem ser conjugados, por apresentarem reflexos mútuos. De um lado, e entre outras características inerentes a esses contextos, a divisão de poder e de competência favorece a inovação das unidades constituintes; ao mesmo tempo, tornam a replicação de políticas uma possibilidade a ser considerada pelos decisores locais; além disso, o maior ou menor controle do governo central pode dificultar ou favorecer o espriamento de políticas entre unidades subnacionais, de acordo com os incentivos de que essas unidades precisam para implementar políticas. De outro lado, processos de aprendizado, difusão e transferência criam canais de comunicação, interação, troca e influência, gerando dinâmicas de cooperação, coordenação, competição e coerção que podem interferir na estrutura de divisão vertical de poder ou nas relações intergovernamentais entre as unidades, ainda que de forma matizada.

Considerações finais

A formulação de políticas públicas é um processo permeável aos interesses e à cultura

política dos policymakers e à influência de grupos de pressão, partidos políticos, mídia, comunidades epistêmicas, empreendedores de políticas e diferentes atores que transitam dentro e fora do governo, e a modelos de políticas já implementados por outras jurisdições. Neste artigo, discutimos, especificamente, a relação entre a opção por um sistema político unitário ou federal, centralizado ou descentralizado, na formulação de políticas pelo governo central e pelas unidades subcentrais, com ênfase em processos de transferência, difusão e aprendizado de políticas entre as unidades constituintes destes sistemas.

Ambientes de escalonamento de níveis decisórios, sejam eles federações propriamente ditas ou Estados unitários descentralizados, são cenários propícios ao trânsito de informação, conteúdo, boas práticas e modelos de políticas. Muito além da convivência dentro de um mesmo sistema legislativo, que por si só favorece a padronização de políticas, outros elementos acentuados por estruturas federativas ou “federalizadas” intensificam a migração de políticas públicas entre as unidades constituintes.

Constatamos que a atuação de redes que incluem tecnocratas, empreendedores de políticas e oficiais do governo é relevante na socialização de informação, padrões, rankings e modelos, acelerando a difusão de políticas entre as unidades. Contribuem também a competição entre as unidades, o impulso para inovar e a identificação ideológica ou partidária. Mas esse último elemento pode ser desconsiderado quando incentivos eleitorais são postos em jogo, o que mobiliza atores situados em diferentes posições do espectro político-partidário a se engajarem na difusão de políticas capazes de produzir capital eleitoral e agradar eleitores.

Outro fator a ser considerado é a dinâmica profissional, tanto de burocratas quanto de representantes eleitos. Indivíduos

inicialmente situados em determinada escala de governo, ao se deslocarem para outras esferas governamentais, carregam o conhecimento anteriormente adquirido sobre políticas e passam a influenciar o desenvolvimento de políticas similares nas novas jurisdições. O grau de descentralização também interfere na modelagem de políticas; nos casos onde a descentralização da capacidade decisória é maior, cabendo às unidades constituintes subnacionais a tomada de decisão, a possibilidade de difusão entre estas unidades também aumenta, e ganham destaque as unidades precursoras ou inovadoras, liderando dinâmicas de bandwagoning.

Os fatores que apontamos servem para reforçar nosso argumento principal sobre a importância de analisar os efeitos de incentivos institucionais na modelagem ou espraio de políticas entre unidades constituintes.

Particularmente, os estudos analisados apontam que o arranjo de divisão de poder e de autoridade no âmbito das políticas públicas é uma variável a ser considerada para entender tanto os processos de difusão, transferência e aprendizado, como a própria formulação da política em unidades subcentrais.

Concluimos que analisar a influência da divisão de poder na modelagem de políticas em suas diferentes modalidades é uma abordagem promissora, pouco explorada na pesquisa no campo. Os estudos sobre transferência, difusão e aprendizado dão menor ênfase aos aspectos relacionados à divisão de poder, não alcançando uma discussão sistemática sobre modelagem de políticas públicas em Estados unitários e federais. Este artigo é uma tentativa inicial de preencher essa lacuna, e em seus desdobramentos aprofundaremos nossa análise e o debate aqui apresentado.

Referências

- ACHARYA, A. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, Cambridge, v. 58, n. 2, p. 239-275, 2004.
- AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.
- _____. *Os entraves da democracia no Brasil*. São Paulo: FGV Editora, 2003.
- ANSOLABEHERE, S. et al. Equal votes, equal money: court-ordered redistricting and public expenditures in the American states. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 96, n. 4, p. 767-777, 2002.
- ARRETCHE, M. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg, v. 5, n. 2, p. 133-150, 2013.
- _____. Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one case study. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 10-31, 2010.
- ARRETCHE, M., RODDEN, J. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

- BALDI, B. Beyond the federal-unitary dichotomy. Berkeley: Institute of Governmental Studies, 1999. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/05b607ng>>. Acesso em: 29 ago. 2017.
- BARON, D.; FERREJOHN, J. Bargaining in legislatures. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 83, n. 4, p. 1181-1206, 1989.
- BENNETT, C. What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 21, n. 2, p. 215-233, 1991.
- BERRY, F.; BERRY, W. State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990.
- BRADY, B.; CURTIN, C. Big brothers big sisters comes to Ireland: a case study in policy transfer. *Children and Youth Services Review*, Amsterdam, v. 34, n. 8, p. 1433-1439, 2012.
- BRAUN, D.; GILARDI, F. Taking 'Galton's problem' seriously: towards a theory of policy diffusion. *Journal of Theoretical Politics*, Thousand Oaks, v. 18, n. 3, p. 298-322, 2006.
- BRAY, D. J.; TAYLOR, M. A. P.; SCRAFTON, D. Transport policy in Australia: evolution, learning and policy transfer. *Transport Policy*, Amsterdam, v. 18, n. 3, p. 522-532, 2011.
- CHEIBUB, J.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, 2009.
- COÊLHO, D. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, C. A.; COÊLHO, D.; SILVA, S. (Orgs.). *Difusão de políticas públicas*. São Paulo: Ed. UFABC, 2016. p. 35-64.
- _____. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.
- COOK, I. Mobilizing urban policies: the policy transfer of US business improvement districts to England and Wales. *Urban Studies*, Thousand Oaks, v. 45, n. 4, p. 773-795, 2008.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, Thousand Oaks, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- DOBBINS, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 33, p. 449-472, 2007.
- DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, Montreal, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.
- DRAGU, T.; RODDEN, J. Representation and redistribution in federations. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Washington, DC, v. 108, n. 21, p. 8601-8604, 2011.

- DUNLOP, C. Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. *Policy Studies*, Hoboken, v. 30, n. 2, p. 289-311, 2009.
- DYE, T. Party and policy in the states. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 46, n. 4, p. 1097-1116, 1984.
- ELAZAR, D. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- EVANS, M. At the interface between theory and practice, policy transfer and lesson drawing. *Public Administration*, Hoboken, v. 84, n. 2, p. 479-489, 2006.
- EVANS, M.; DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, Hoboken, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. Cambridge: University Press, 1985.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.
- GERRING, J.; THACKER, S.; MORENO, C. Centripetal democratic governance: a theory and global inquiry. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 99, n. 4, p. 567-581, 2005.
- GIBSON, E.; CALVO, E.; FALLETI, T. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 98-123, 2003.
- GILARDI, F. Who learns from what in policy diffusion processes? *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 54, n. 3, p. 650-666, 2010.
- GILARDI, F.; FUGLISTER, K. Empirical modeling of policy diffusion in federal states: the dyadic approach. *Swiss Political Science Review*, Zurich, v. 14, n. 3, p. 413-450, 2008.
- GOLDFINCH, S. Rituals of reform, policy transfer, and the national university corporation reforms of Japan. *Governance*, Montreal, v. 19, n. 4, p. 585-604, 2006.
- GONNET, C. Mecanismos y actores en los procesos de difusión: discusión a partir de los casos de los programas de transferencia condicionada en América Latina. In: FARIA, C. A.; COELHO, D.; SILVA, S. (Orgs.) *Difusão de políticas públicas*. São Paulo: Ed. UFABC, 2016. p. 65-100.
- _____. The role of international organizations in a policy diffusion process: preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. In: CHILEAN CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 10., 2012, Madrid. *Anais...* Santiago: Chilean Political Science Association, 2012.
- GRAY, V. Innovation in the States: a diffusion study. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 67, n. 4, p. 1174-1185, 1973.

- HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- HOCHMANN, G. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 84-98, 1988.
- HOLZINGER, K.; KNILL, C. Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*, Abingdon, v. 12, n. 5, p. 775-796, 2005.
- HOSPERS, G-J.; BEUGELSDIJK, S. Regional cluster policies: learning by comparing? *Kyklos*, Hoboken, v. 55, n. 3, p. 381-402, 2002.
- HULME, R. Policy transfer and the internationalisation of social policy. *Social Policy and Society*, Thousand Oaks, v. 4, n. 4, p. 417-425, 2005.
- JACOBS, K.; BARNETT, P. Policy transfer and policy learning: a study of the 1991 New Zealand Health Services Taskforce. *Governance*, Montreal, v. 13, n. 2, p. 185-213, 2000.
- KAUCHAKJE, S. *Representação distrital e coalizões legislativas: o impacto da sobre-representação nas votações no Congresso Brasileiro*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.
- KAUCHAKJE, S., SILVA, E. Z.; PESSALI, H. Social programs of big impact and middle-range theories: diffusion and transfer process in Latin America. In: IPSA CONGRESS, 23., 2014, Montreal. *Anais...* Montreal: IPSA, 2014.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- LASSWELL, H.; KAPLAN, A. *Power and society*. New Haven: Yale University, 1950.
- LEE, F. Senate representation and coalition building in distributive politics. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 94, n. 1, p. 59-72, 2000.
- LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty six countries*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2012.
- LOWI, T. The state in politics: the relation between policy and administration. In: _____. *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley: University of California Press, 1985. p. 67-105
- MAJONE, G. Cross-national sources of regulatory policymaking in Europe and the United States. *Journal of Public Policy*, Cambridge, v. 11, n. 1, p. 79-106, 1991.
- MARKS, G.; HOOGHE, L.; SCHAKEL, A. Measuring regional authority. *Regional and Federal Studies*, Abingdon, v. 18, n. 2-3, p. 111-121, 2008.

- MARSDEN, G.; STEAD, D. Policy transfer and learning in the field of transport: a review of concepts and evidence. *Transport Policy*, Amsterdam, v. 18, n. 3, p. 492-500, 2011.
- MINTROM, M. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 41, n. 3, p. 738-770, 1997.
- MINTROM, M.; VERGARI, S. Policy networks and innovation diffusion: the case of State education reforms. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 60, n. 1, p. 126-148, 1998.
- NEWBURN, T. Atlantic crossings: "policy transfer" and crime control in the USA and Britain. *Punishment & Society*, Thousand Oaks, v. 4, n. 2, p. 165-194, 2002.
- ONGARO, E. The dynamics of devolution processes in legalistic countries: organizational change in the Italian public sector. *Public Administration*, Hoboken, v. 84, n. 3, p. 737-770, 2006.
- PALERMO, F.; KÖSSLER, K. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Portland: Hart Publishing, 2017.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- PRZEWORSKI, A. *Sustainable democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- RADAELLI, C. Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, Montreal, v. 13, n. 1, p. 25-43, 2000.
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.
- RICCI, P.; LEMOS, L. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 107-129, 2004.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 9-27, 2005.
- _____. Strength in Numbers? Representation and redistribution in the European Union. *European Union Politics*, Thousand Oaks, v. 3, n. 2, p. 151-175, 2002.
- ROGERS, E. *Diffusion of innovations*. New York: Free Press, 2003. SAMUELS, D. Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SAMUELS, D.; MAINWARING, S. *Federalism, constraints on the central government, and economic reform in democratic Brazil*. Federalism and democracy in Latin America. Notre Dame (IN): Kellogg Institute, 2004.

- SAMUELS, D.; SNYDER, R. The value of a vote: malapportionment in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 31, n. 4, p. 651-671, 2001.
- SHIPAN, C.; VOLDEN, C. The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.
- SILVA, E. Z. *Formulações globais e políticas locais: a difusão de políticas de transferência monetária na América Latina e Caribe*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015.
- SILVA, E. Z.; KAUCHAKJE, S.; DELAZARI, L. La política de persuasión del Banco Mundial en sus informes de desarrollo mundial (1990-2015). *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 75, p. 75-100, 2017.
- SKOCPOL, T.; AMENTA, E. States and social policies. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 12, p. 131-157, 1986.
- SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, v. 16, n. 39, p. 11-24, 2006.
- STEPAN, A. Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens? *Daedalus*, Cambridge, v. 129, n. 2, p. 145-169, 2000.
- _____. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.
- STONE, D. Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. *Politics*, Hoboken, v. 19, n. 1, p. 51-59, 1999.
- _____. Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance*, Montreal, v. 13, n. 1, p. 45-70, 2000.
- TSEBELIS, G. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.
- VOLDEN, C. States as policy laboratories: emulating success in the children's health insurance program. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 50, n. 2, p. 294-312, 2006.
- WALKER, J. The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 63, n. 3, p. 880-899, 1969.
- WAMPLER, B. When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, New York, v. 41, n. 1, p. 61-81, 2008.
- WATTS, R. L. *A comparative perspective on asymmetry in federations*. Kingston (CA): Queen's University, 2005.
- _____. Typologies of federalism. In: LOUGHLIN, J; KINCAID, J.; SWENDEN, W. (Eds.) *Routledge handbook of regionalism and federalism*. London: Routledge, 2013. p. 18-33.

WEYLAND, K. *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

Artigos selecionados pela revisão sistemática da literatura

ABRAMS, J.; WOLLSTEIN, K.; DAVIS, E. State lines, fire lines, and lines of authority: rangeland fire management and bottom-up cooperative federalism. *Land Use Policy*, Amsterdam, v. 75, p. 252-259, 2018.

BAYBECK, B.; BERRY, W.; SIEGEL, D. A strategic theory of policy diffusion via intergovernmental competition. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 73, n. 1, p. 232-247, 2011.

BOYD, B. Working together on climate change: policy transfer and convergence in four Canadian provinces. *Publius*, Oxford, v. 47, n. 4, p. 546-571, 2017.

BRETON, A; FRASCHINI, A. Vertical competition in unitary states: the case of Italy. *Public Choice*, New York, v. 114, n. 1-2, p. 57-77, 2003.

BUTLER, D. et al. Ideology, learning, and policy diffusion: experimental evidence. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 61, n. 1, p. 37-49, 2017.

COÊLHO, D; CAVALCANTE, P; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 145-165, 2016.

COLINO, C. Constitutional change without constitutional reform: Spanish federalism and the revision of Catalonia's statute of autonomy. *Publius*, Oxford, v. 39, n. 2, p. 262-288, 2009.

DERTHICK, M. Where federalism didn't fail. *Public Administration*, Hoboken, v. 67, n. 1, p. 36-47, 2007.

GAMKHAR, S.; PICKERILL, M. The state of American federalism 2011-2012: a fend for yourself and activist form of bottom-up federalism. *Publius*, Oxford, v. 42, n. 3, p. 357-386, 2012.

GODWIN, M.; SCHROEDEL, J. Policy diffusion and strategies for promoting policy change: evidence from California local gun control ordinances. *Policy Studies*, Hoboken, v. 28, n. 4, p. 760-776, 2000.

JANS, W. et al. Mandatory innovation in a decentralised system: the adoption of an e-government innovation in Dutch municipalities. *Acta Politica*, Basingstoke, v. 51, n. 1, p. 36-60, 2016.

KIM, D-E. Local government policy diffusion in a decentralised system: childbirth support policy in South Korea. *Local Government Studies*, Abingdon, v. 39, n. 4, p. 582-599, 2013.

KOSKI, C. Greening America's skylines: the diffusion of low-salience policies. *Policy Studies*, Hoboken, v. 38, n. 1, p. 93-117, 2010.

- KRENJOVA, J.; RAUDLA, R. Policy diffusion at the local level: participatory budgeting in Estonia. *Urban Affairs Review*, Thousand Oaks, v. 54, n. 2, p. 419-447, 2018.
- LIU, W.; LI, W. Divergence and convergence in the diffusion of performance management in China. *Public Performance & Management Review*, Abingdon, v. 39, n. 3, p. 630-654, 2016.
- LUNDIN, M.; ÖBERG, P.; JOSEFSSON, C. Learning from success: are successful governments role models? *Public Administration*, Hoboken, v. 93, n. 3, p. 733-752, 2015.
- LUTSEY, N; SPERLING, D. America's bottom-up climate change mitigation policy. *Energy Policy*, Amsterdam, v. 36, n. 2, p. 673-685, 2008.
- MA, L. Site visits, policy learning, and the diffusion of policy innovation: evidence from public bicycle programs in China. *Journal of Chinese Political Science*, New York, v. 22, n. 4, p. 581-599, 2017.
- MCCANN, P; SHIPAN, C.; VOLDEN, C. Top-down federalism: state policy responses to national government discussions. *Publius*, Oxford, v. 45, n. 1, p. 495-525, 2015.
- MCGUIRE, M. Intergovernmental management: a view from the bottom. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 66, n. 5, p. 677-679, 2006.
- NGUYEN, X-T. Dynamic federalism and patent law reform. *Indiana Law Journal*, Bloomington, v. 85, 449, 2010.
- NUTLEY, S. et al. Policy transfer and convergence within the UK: the case of local government performance improvement regimes. *Policy & Politics*, Bristol, v. 40, n. 2, p. 193-209, 2012.
- PALLEY, H. Canadian abortion policy: national policy and the impact of federalism and political implementation on access to services. *Publius*, Oxford, v. 36, n. 4, p. 565-586, 2006.
- PICKERILL, M.; BOWLING, C. Polarized parties, politics, and policies: fragmented federalism in 2013-2014. *Publius*, Oxford, v. 44, n. 3, p. 369-398, 2014.
- ROSENTHAL, C. et al. Beyond (and within) city limits: climate policy in an intergovernmental system. *Review of Policy Research*, Hoboken, v. 32, n. 5, p. 538-555, 2015.
- RYE, T. et al. First steps towards cross-national transfer in integrating mobility management and land use planning in the EU and Switzerland. *Transport Policy*, Amsterdam, v. 18, n. 3, p. 533-543, 2011.
- SELLERS, J. Federalism and metropolitan governance in cross-national perspective: the case of urban sprawl. *Environment and Planning*, Thousand Oaks, v. 20, n. 1, p. 95-112, 2002.
- SHIPAN, C.; VOLDEN, C. Bottom-up federalism: the diffusion of antismoking policies from US cities to states. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 50, n. 4, p. 825-843, 2006.

- SMULLEN, A. Not centralisation but decentralised integration through Australia's National Mental Health Policy. *Australian Journal of Public Administration*, Hoboken, v. 75, n. 3, p. 280-290, 2016.
- SOLARI, S. Constitutions for local collective action and institutional interdependence. *Constitutional Political Economy*, New York, v. 15, n. 1, p. 89-107, 2004.
- SUGIYAMA, N. B. Bottom-up policy diffusion: national emulation of a conditional cash transfer program in Brazil. *Publius*, Oxford, v. 42, n. 1, p. 25-51, 2011.
- _____. Theories of policy diffusion: social sector reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 41, n. 2, p. 193-216, 2008.
- WOLMAN, H.; PAGE, E. Policy transfer among local governments: an information-theory approach. *Governance*, Montreal, v. 15, n. 4, p. 577-501, 2002.

Resumo

Divisão de autoridade em Estados unitários e federais e difusão de políticas

No artigo analisamos a relação entre divisão vertical de poder dentro de um sistema político e transferência, difusão ou aprendizado de políticas entre as unidades constituintes. Sob essa ótica, discutimos fluxos verticais e horizontais de disseminação de políticas, formas de indução ou coerção pelo governo central e mecanismos como imitação, competição ou cooperação entre unidades subnacionais de estados unitários ou federais que interferem no espraiamento de políticas. Como estratégia metodológica, usamos dados e resultados de pesquisas publicadas em periódicos científicos a fim de identificar características e padrões distintivos da transferência, da difusão ou do aprendizado de políticas relacionados com a estrutura de divisão de poder entre governo central e unidades subcentrais. Concluímos que elementos como forma de repartição de competências, regras eleitorais, padrões de carreira na burocracia governamental, competição entre as unidades e grau de descentralização influenciam a transferência, difusão ou aprendizado de políticas em sistemas unitários ou federais.

Palavras-chave: Estados Unitários, Estados Federais, Divisão de Poder; Transferência de Políticas Públicas; Difusão de Políticas Públicas.

Abstract

Division of authority in unitary and federal States and policy diffusion

In this article we analyze the relationship between vertical division of power within a political system and policy transfer, policy diffusion or policy learning between constituent units. From this perspective, we discuss vertical and horizontal flows of policy dissemination, forms of induction or coercion by central government, and mechanisms such as imitation, competition or cooperation between subnational units of unitary or federal states that interfere on policy spreading. As a methodological strategy, we use data and research results published in scientific journals to identify distinguishing features and patterns of policy transfer, policy diffusion or policy learning related to the structure of division of power between central government and subcentral units. We conclude that elements such as distribution of competencies, electoral rules, career patterns in government bureaucracy, competition between units and degree of decentralization influence policy transfer, policy diffusion or policy learning in unitary or federal systems.

Keywords: Unitary State; Federal State; Division of Power; Policy Transfer; Policy Diffusion.

Résumé

Division de l'autorité en États unitaires et fédéraux et diffusion des politiques

Dans cet article, nous analysons la relation entre la division verticale du pouvoir au sein d'un système politique et le transfert, la diffusion ou l'apprentissage des politiques entre les unités constitutives. Dans cette perspective, nous discutons des flux verticaux et horizontaux de diffusion des politiques, des formes d'induction ou de coercition par le gouvernement central et des mécanismes tels que l'imitation, la concurrence ou la coopération entre les unités infranationales des États unitaires ou fédéraux. En tant que stratégie méthodologique, nous utilisons des données et des résultats de recherche publiés dans des revues scientifiques pour identifier les caractéristiques et les modèles distinctifs de transfert, de diffusion ou d'apprentissage politique liés à la structure de la division du pouvoir entre les unités centrales et subcentrales. Nous concluons que des éléments tels que la répartition des compétences, les règles électorales, les carrières dans la bureaucratie gouvernementale, la concurrence entre les unités et le degré de décentralisation influencent le transfert, la diffusion ou l'apprentissage des politiques dans les systèmes unitaires ou fédéraux.

Mots-clés: États Unitaires; États Fédéraux; Division de l'Autorité; Transfert des Politiques; Diffusion des Politiques.

O que dizem as avaliações de impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)?

Vinicius Felix da Silva¹

Introdução

Em novembro de 2008, o Governo do Estado do Rio de Janeiro realizou na favela do Morro de Santa Marta, na cidade do Rio de Janeiro, a primeira incursão do que viria a ser conhecido como programa de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), carro-chefe da política de segurança pública do governo Sérgio Cabral, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Dois anos depois, em dezembro de 2010, a operação para “pacificação” dos complexos de favelas do Alemão e da Penha, transmitida pelos telejornais com ares de espetáculo, marca o momento em que as UPPs ganham maior notoriedade, inclusive internacional, e o início da participação das Forças Armadas como parceiras no arranjo que poderia, sem embargo, ser caracterizado como uma política pública de pacificação. Uma política mais abrangente do que o programa estruturante de UPPs, da Secretaria de

Estado de Segurança do Rio de Janeiro (Seseg), por contemplar programas complementares dos governos estadual, municipal e federal².

Ainda em 21 de janeiro de 2009, através do Decreto nº 41.650, o Governo Estadual do Rio de Janeiro cria formalmente a Unidade de Polícia Pacificadora³. Esse decreto não vai além de conceituar a UPP como um destacamento especializado da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) com atuação nas favelas da capital do estado – ou “uma tropa especializada e tecnicamente preparada e adaptada para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes” (RIO DE JANEIRO, 2009). Apenas com o Decreto nº 42.787, de 6 de janeiro de 2011, o programa de UPPs passa a contar efetivamente com uma normatização explicitando o que se poderia entender como a “doutrina” da política de pacificação. Além dos critérios de elegibilidade das áreas passíveis de intervenção

-
- 1 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: v.felix@ufabc.edu.br
 - 2 Como o Programa UPP Social, originalmente desenhado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), mas posteriormente assumido pelo Instituto Pereira Passos (IPP), da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro; a aplicação estadual do Programa Territórios da Paz, preconizado pelo Governo Federal no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); ou mesmo os investimentos de Urbanização de Assentamentos Precários do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC-UAP), os mais notórios aplicados no Complexo do Alemão.
 - 3 Nesse momento de mera formalização da situação iniciada no final do ano anterior, a Unidade de Polícia Pacificadora é referida no singular.

e dos objetivos gerais traçados para o programa de UPPs⁴, um dos principais avanços do decreto na descrição do programa refere-se à enumeração das etapas que caracterizaram as intervenções de pacificação⁵.

Considerando esses pontos, podemos dizer que o governo fluminense aponta como propósitos da política de pacificação, em primeiro lugar, desarticular a dominação privada sobre territórios e populações marginalizadas da capital do Rio de Janeiro – e, posteriormente, de outras localidades da Baixada Fluminense –, exercida por grupos fora da lei fortemente armados. E, em segundo lugar, estabelecer um aparato permanente de policiamento de proximidade que assegure condições mínimas de segurança para a ampliação da rede de serviços públicos e privados disponíveis para os territórios e populações objeto da pacificação – a partir de então classificadas como “comunidades pacificadas” –, o que, por sua vez, diminuiria a “distância”

social dessas em relação às do restante da cidade formal, no que diz respeito ao exercício dos direitos de cidadania e ao desenvolvimento econômico e social. Parte-se, assim, do reconhecimento da existência de lacunas territoriais no *monopólio estatal da violência legítima*, para então afirmar a (re)instauração desse monopólio, por meios extraordinários, como condição sine qua non para o “exercício da cidadania plena”.

Passados nove anos de implantação, a política de pacificação parece ter chegado ao seu ponto de exaustão e se direcionar para a completa dissolução, dentro do quadro geral de grave crise fiscal e de legitimidade política pelo qual passa o Governo do Estado do Rio de Janeiro, cujo simbolismo maior foi a renúncia do responsável pela implementação do programa de UPPs, José Mariano Beltrame, pouco após a troca de gestão do governo, em 2014. Mesmo diante desse quadro, ainda não é possível identificar qualquer consenso nos

4 “Art. 1º As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), criadas para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à preservação da ordem pública, destinam-se a aplicar a filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação.

§ 1º São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito.

§ 2º São objetivos das UPP: a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.” [RIO DE JANEIRO, Governo do Estado, 2011]

5 “Art. 2º O programa de pacificação, por meio da implantação de UPP, deverá ser realizado nessas comunidades em quatro etapas: I – INTERVENÇÃO TÁTICA – Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPCChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados. II – ESTABILIZAÇÃO – Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP. III – IMPLANTAÇÃO DA UPP – Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho necessários ao adequado cumprimento de sua missão. IV – AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO – Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa.” [RIO DE JANEIRO, Governo do Estado, 2011]

debates públicos e acadêmicos acerca de um sentido inequívoco a ser atribuído à política de pacificação. Não é arriscado afirmar que a normatização tardia das UPPs contribuiu para esse acúmulo de incertezas e ambiguidades. Diante de um vácuo normativo de mais de dois anos, é completamente especulativo supor que o programa tenha obedecido homogeneamente as mesmas diretrizes antes ou mesmo depois de 2011. De toda forma, o Decreto nº 42.787/2011 constitui a principal fonte *formal* para se discorrer sobre o que essa política deveria e poderia ser e, portanto, para avaliar seus resultados legítimos e ilegítimos, ou mesmo legais e ilegais, como a própria ausência de norma suscita, bem como para se elaborar sobre quais são os seus legados, quais foram as oportunidades perdidas e quais potencialidades e riscos persistem mesmo diante da iminência de descontinuação da política.

Se o significado de “pacificação” como propósito de política pública ainda constitui um enigma, de uma forma um tanto paradoxal, a investigação empírica dos impactos sociais concretos das UPPs se apresenta como uma estratégia pragmática para se aproximar de sua solução. O presente artigo explora essa frente, identificando as contribuições do estado da arte dos estudos nacionais e internacionais de avaliação de impacto das Unidades de Polícia Pacificadora para a compreensão da política de pacificação do Rio de Janeiro, propondo uma síntese de seus principais resultados e achados a partir da ótica de suas consequências para o exercício de direitos de cidadania nas comunidades pacificadas.

A principal contribuição deste trabalho é propor o uso de uma metodologia essencialmente qualitativa, a de *revisão sistemática* (DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO; TAKAHASHI; BERTOLOZZI, 2011; BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011) ou *estudo de estado da arte* (FERREIRA, 2002), como estratégia de abordagem indireta a dados

quantitativos sobre um determinado fenômeno de política pública. Desta forma, a pesquisa explora um ponto comum a um conjunto de estudos – a abordagem de avaliação de impactos de políticas públicas –, como pivô para se mobilizar o conhecimento já acumulado sobre o programa de Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro.

O artigo está organizado em oito partes, contando esta introdução. A primeira seção apresenta os procedimentos adotados para a seleção da amostra de literatura revisada como representativa do estado da arte da avaliação de impactos das UPPs. A segunda seção insere a discussão sobre as UPPs no contexto da avaliação de impactos de políticas públicas. A terceira seção trata das principais contribuições dos estudos revistos quanto à caracterização do programa de UPPs. A quarta seção apresenta a discussão sobre os critérios de seleção da localização das UPPs, e a quinta seção expõe seus principais impactos em dimensões criminais; enquanto a sexta seção, trata dos impactos em dimensões não criminais. À guisa de considerações finais, apresenta-se, além da síntese dos resultados e suas lacunas, sugestões para pesquisas subsequentes.

Metodologia: revisão sistemática do estado da arte

Segundo Ferreira (2002, p. 2, grifo meu), as pesquisas de “estado da arte” são definidas

como de *caráter bibliográfico*, [tendo] em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares [...]. Também são reconhecidas por realizarem uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar, *à luz de categorias e facetas que se caracterizam enquanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado.*

Esse tipo de pesquisa toma a própria literatura acadêmica como fenômeno de análise, evidenciando aspectos quantitativos e qualitativos de sua produção, armazenamento, difusão e/ou diálogo intertextual. Além de procedimentos de levantamento, categorização e inventariação de diferentes produtos acadêmicos, pode-se aplicar também procedimentos sistemáticos de *leitura, comparação, síntese e apresentação* dos conteúdos de obras selecionadas, os quais permitem, por sua vez, caracterizar a pesquisa como uma *revisão sistemática* (DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO; TAKAHASHI; BERTOLOZZI, 2011; BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011), que distingue-se da revisão bibliográfica tradicional por ativamente visar diminuir o viés do pesquisador na seleção do material revisado. Dentro do “guarda-chuva” mais geral da revisão sistemática, optei pela metodologia da *revisão integrativa*, que, segundo Botelho, Cunha e Macedo (2011, p. 127), “possibilita a síntese de vários estudos já publicados, permitindo a geração de novos conhecimentos, pautados nos resultados apresentados pelas pesquisas anteriores”.

O levantamento de referências para revisão foi feito através de consultas com palavras-chave em *search engines* de bancos de dados on-line. O primeiro resultado observado no levantamento de referências sobre a política de pacificação do Rio de Janeiro e o programa de UPPs é a própria profusão de documentos disponibilizados on-line tratando sobre essa política, o que, por si só, obriga o pesquisador a descartar de pronto qualquer pretensão de revisão exaustiva sobre o tema. Além da produção acadêmica propriamente dita, o universo em questão contempla uma miríade

de notícias, postagens de blogs e documentos (semi) oficiais.

Além desse levantamento inicial através do Google, feito apenas para se ter uma dimensão da quantidade bruta de materiais sobre as UPPs, os bancos de fontes acadêmicas consultados foram: Google Academics (ou Google Scholar), SciELO, Periódicos Capes, Capes Teses e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Como horizonte temporal, considerou-se os resultados referentes a um período de mais de dez anos, entre 1º de janeiro de 2006 e 30 de setembro de 2016, quando o levantamento foi realizado.

As buscas ainda foram ajustadas para trazer resultados em língua portuguesa e inglesa, conforme a língua adotada para elaboração das sintaxes de busca. A estratégia adotada para refinar os resultados foi a aplicação de *treads* de busca sucessivamente mais restritivas – isto é, partindo-se da sintaxe mais aberta, [Pacificação + “Rio de Janeiro”], para as mais restritivas, [“polícia pacificadora” + “avaliação de impacto”] (ou, alternativamente, “avaliação do impacto”) – “impacto ambiental”⁶ –, redundando em uma pré-seleção de 53 resultados, correspondentes às células destacadas nos Quadros 1 e 2, que demonstram os resultados de buscas, respectivamente, em língua portuguesa e inglesa.

Esses 53 resultados iniciais foram então submetidos à avaliação de seus títulos, *abstracts* e conteúdos textuais, quanto à sua pertinência ao assunto investigado – *avaliação de impacto das unidades de polícia pacificadora*. Critérios de inclusão e exclusão (de caráter eliminatório), descritos no Quadro 3, foram adotados visando evitar a contagem de “falsos positivos”.

6 Adotou-se a subtração da expressão “impacto ambiental” como condição da busca para eliminar resultados que apontavam para “Relatórios de Avaliação de Impacto Ambiental”, documento formalmente exigido por legislação específica para a realização de obras, uma vez que isso foge da discussão dessa pesquisa.

Quadro 1

Resultados em português de buscas por palavras-chave em search engines (1/1/06 – 30/9/16)

	Google	Google Academics (2006-2016)	SciELO	Periódicos Capes	Capes Teses	BDTD
“UPP” + “Rio de Janeiro”	191.000+	2.160+	4	36		25
pacificação + “Rio de Janeiro”	88.500	15.900+	3	16		22
“policiamento de pacificação”	6	1	0	0		0
“polícia pacificadora”	56.800+	1.650+	0	81	82	23
“polícia pacificadora” + impacto – “impacto ambiental”	5.180+	1.040+	0	5		6
“polícia pacificadora” + avaliação – “impacto ambiental”	8.230+	988	0	5		4
“polícia pacificadora” + impacto + avaliação – “impacto ambiental”	2.700+	766	0	-		3
“polícia pacificadora” + “avaliação de impacto” – “impacto ambiental”	39	17	0	0		2
“polícia pacificadora” + “avaliação do impacto” – “impacto ambiental”	43	23	0	0		0

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2

Resultados em inglês de buscas por palavras-chave em search engines (1/1/06 – 30/9/16)

	Google	Google Academics (2006-2016)	SciELO	Periódicos Capes	Capes Teses	BDTI
“UPP” + “Rio de Janeiro”	191.000+	809	-	28		1
pacification + “Rio de Janeiro”	11.100+	1.790+	5	50		0
“pacification police”	809	120		161	5	0
“pacification police” + impact – “environmental impact”	351	107	0	0		-
“pacification police” + evaluation – “environmental impact”	87	49	0	0		-
“pacification police” + impact + evaluation – “environmental impact”	46	47	0	0		-
“pacification police” + “impact evaluation” – “environmental impact”	5	1	0	0		-
“pacifying police”	3.850+	330		59	40	1
“pacifying police” + impact – “environmental impact”	1.240+	287		2		0
“pacifying police” + evaluation – “environmental impact”	345	156		1		0
“pacifying police” + impact + evaluation – “environmental impact”	208	150		1		-
“pacifying police” + “impact evaluation” – “environmental impact”	13	10		0		-

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3 Critérios de seleção dos documentos

Critérios de Inclusão	Critérios de Exclusão
<ul style="list-style-type: none"> – Apresenta indicadores de impacto da política de pacificação em comunidades pacificadas. – Apresenta indicadores de impacto da política de pacificação do Rio de Janeiro. – Apresenta indicadores sociais referentes às comunidades pacificadas. – Sugere metodologia para avaliação de impacto da política de pacificação do Rio de Janeiro. 	<ul style="list-style-type: none"> – Não trata da política de pacificação da cidade do Rio de Janeiro. – Não aborda avaliação de impacto. – Referência pontual ao tema (até duas citações das palavras-chave). – Duplicata da discussão. – Duplicata do documento. – Documento final inacessível.

Fonte: Elaboração própria.

Os quatro critérios de inclusão remetem a aspectos propriamente materiais. O enquadramento mais estrito se refere à presença de indicadores de impacto das UPPs em comunidades pacificadas, enquanto o mais abrangente se refere à simples presença de proposta metodológica para avaliação de impactos da política de pacificação. Três critérios materiais de exclusão enquadraram os resultados que, apesar de identificados pelos procedimentos de busca, em seus conteúdos não tratavam de fato da avaliação de impactos de políticas públicas, abordando esse tema apenas pontualmente⁷; ou evocavam equivocadamente a avaliação de impactos, sem efetivamente observarem as premissas dessa abordagem, conforme discuto na próxima seção. Os três critérios restantes formais de exclusão se referiam a resultados que duplicavam, sob outro título, a mesma discussão; a resultados duplicados, i.e., referentes a um

mesmo documento disponibilizado em mais de um link dos sistemas de busca⁸; e a links “quebrados”, que não possibilitavam o efetivo acesso ao documento final.

Com a eliminação desses e outros resultados “falsos positivos”, foi possível chegar a uma amostra de doze documentos, que formaram a amostra efetivamente revisada neste artigo⁹, sumarizada, quanto a composição por língua e ano de publicação, nos Quadros 4 e 5.

Além desses doze documentos, optou-se por excepcionalmente incluir um artigo que não fora identificado diretamente nos levantamentos nos *search engines*: “Crime, house prices and inequality: the effect of UPP in Rio”, de Claudio Frischtak e Benjamin Mandel, publicado em janeiro de 2012 – artigo referido quase consensualmente como um trabalho seminal na avaliação de impactos das UPPs, ao lado do trabalho de Ignácio Cano, Dorian Borges e Eduardo Ribeiro,

7 Um método utilizado para localizar preliminarmente esses casos foi o uso da busca da palavra-chave “avaliação de impacto” e algumas de suas variantes, focalizando como problemáticos aqueles que resultavam em no máximo duas citações. Todos esses documentos, no entanto, foram submetidos a leitura mais detida para se evitar a classificação de “falsos negativos”.

8 Pex., os resultados duplicados por conta das traduções de títulos e resumos para a língua inglesa, exigência comum para a publicação em periódicos científicos.

9 Como muitos resultados se enquadraram em mais de um critério de inclusão e/ou exclusão, optou-se por não apresentar a sua quantificação precisa, o que mais atrapalharia do que ajudaria a esclarecer como se chegou a essa amostra final.

Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, que veio a público alguns meses depois, em maio de 2012, este sim identificado pela metodologia para levantamento da amostra de literatura. Os estudos subsequentes dialogam direta e explicitamente com ambos os trabalhos, como referências que estabeleceram muitos dos critérios conceituais e metodológicos seguidos desde o ano divisor de águas de 2012, e cuja leitura, portanto, se fazia essencial para a plena compreensão desse corpo de literatura. Por essa razão, mesmo configurando uma opção heterodoxa em relação à metodologia adotada para o levantamento de literatura, pareceu-me injusto abordar apenas o trabalho

de Cano, Borges e Ribeiro (2012) e relegar a segundo plano o trabalho de Frischtak e Mandel (2012), publicado não apenas antes, mas já elaborado tendo em vista um público internacional. Neste sentido, o texto também serviu como um complemento para a representatividade dos estudos de avaliação de impacto das UPPs em língua inglesa, que de outra forma se limitaria a um único documento aprovado na triagem.

Na próxima seção, apresento algumas premissas que, além de contextualizar a discussão desenvolvida nos documentos arrolados como amostra representativa do estado da arte da avaliação de impactos das UPPs, foram adotadas para sua categorização e efetiva análise de resultados.

Quadro 4
Documentos excluídos e incluídos, por língua

	Inglês	Português	Total geral
Excluídos	10	31	41
Incluídos	1	11	12
Total geral	11	42	53

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5
Documentos incluídos, por língua e ano de publicação

	2012	2013	2014	2015	2016	Total geral
Inglês				1		1
Português	2	4	2	2	1	11
Total geral	2	4	2	3	1	12

Fonte: Elaboração própria

A avaliação de impacto de políticas públicas e as UPPs

O objetivo deste artigo é contribuir para a investigação sobre a política de pacificação do Rio de Janeiro a partir de uma abordagem

interpretativa dos estudos de avaliação de impacto das UPPs – representados, de maneira não exaustiva, pela amostra selecionada conforme os procedimentos apresentados na seção anterior –, por considerar essa literatura um dos principais filões de *investigação*

empírica sobre o tema¹⁰. É claro que isso não significa que tal literatura seja fonte de puras considerações “técnicas” e “neutras”. Não é necessário repisar toda a discussão sobre a impossibilidade de neutralidade objetiva nas ciências sociais, ou mesmo nas chamadas *hard sciences*, para se afirmar que toda e qualquer pesquisa de avaliação de política pública precisa partir de alguns pressupostos políticos sobre a formulação da política e seu contexto de implementação se pretende minimamente discriminar o que, afinal, estará avaliando. De forma que, apesar de terem como objetivo explícito identificar resultados *não apriorísticos* das UPPs, os estudos ora revisados precisaram explicitar, mesmo que a título de hipóteses, premissas mínimas acerca do programa de UPPs e da problemática social concreta frente à qual a política de pacificação é apresentada como uma solução. Assim, importantes *insights* sobre a política de pacificação e o programa de UPPs já transparecem nos impasses que os pesquisadores buscaram contornar com as metodologias de avaliação de impacto adotadas.

Preliminarmente, é necessário esclarecer que a relação entre segurança pública e política pública é controversa já a partir das distinções entre as políticas de segurança pública e as políticas públicas de segurança (FILOCRE, 2009). Pensada por qualquer desses vieses, a questão do papel da ação governamental sobre a problemática da (in)segurança na cidade do Rio de Janeiro dá azo para outras infinitas controvérsias sobre os propósitos, a legitimidade e a efetividade das diversas políticas de segurança pública, *stricto sensu*, isto é, referentes à aplicação das forças policiais, bem como de outras estratégias de políticas públicas de segurança. A própria política de pacificação se insere nesse tipo de dilema, pelo fato de mesmo o programa

policial das UPPs ser explicitamente descrito como uma ação preparatória e complementar a outras intervenções públicas e privadas de cunho “social”.

Uma forma encontrada pelos pesquisadores para minimizar a ambiguidade aparentemente intencional em torno do significado de “pacificação”, sem se contaminarem pelos julgamentos de valor *a priori*, foi a de tentarem compreendê-la antes pelos seus *efeitos* perceptíveis do que pelos propósitos (não) declarados pelas autoridades fluminenses. Assim, aplicaram *pesquisas avaliativas* sobre aquela política pública.

Como apontado por Cano, Borges e Ribeiro (2012, p. 11-13), já a partir de 2009 podemos observar a publicação de pesquisas avaliativas sobre a política de pacificação e o programa de UPPs. Apesar das limitações metodológicas dessas primeiras avaliações, como se basearem quase que exclusivamente em pesquisas de opinião e considerarem espaços amostrais pequenos e com pouca diversidade em termos das comunidades pacificadas estudadas – todos problemas, senão decorrentes, agravados pelo fato de que, no momento de elaboração dos primeiros protocolos de pesquisa, o programa contava com menos de dois anos de execução –, essas pesquisas já evidenciavam padrões que, anos mais tarde, seriam validados por pesquisas com dados mais robustos e análises mais sofisticadas – como a diminuição dos conflitos entre quadrilhas e dessas contra policiais; aumento da regularização de serviços públicos e privados; aumento da realização de obras e dos preços imobiliários; bem como a permanência de tensões entre moradores e policiais e baixa expectativa quanto à continuidade do programa ou seus efeitos em médio e longo prazo.

10 Ao lado das pesquisas de opinião e etnografias realizadas nos cenários de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora.

O ano de 2012 representa uma inflexão nessa literatura, a partir da publicação dos trabalhos de Frischtak e Mandel (2012) e de Cano, Borges e Ribeiro (2012), que podemos apropriadamente classificar como *avaliações de impacto*, isto é, pesquisas que visavam mensurar os efeitos específicos das intervenções da política pública, destacando-os de mudanças meramente tendenciais na evolução dos indicadores socioeconômicos do período considerado.

A *avaliação* de políticas públicas, em um sentido mais geral, é uma dimensão ou fase constitutiva do processo de política pública (RIPLEY, 1985) que, segundo Faria (2005, p. 97-98, grifos no original), pode ser definida como:

- (a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra;
- (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*.

Para atender a esses propósitos, a avaliação de políticas públicas se operacionaliza como uma forma de pesquisa social *aplicada*, adotando métodos variados para identificar, classificar, analisar e sintetizar dados e informações, visando inferências sobre a eficiência de ações, instrumentos, equipes, projetos, programas e planos de governo concretamente produzidos no âmbito de políticas públicas. A avaliação não se realiza apenas nas fases finais de uma política, podendo investigar condições antes, durante e depois da realização e finalização de determinadas intervenções de políticas públicas¹¹.

Avaliações de políticas públicas são realizadas pelas agências governamentais diretamente

interessadas, mas também por outros atores, como outras agências, empresas, organizações da sociedade civil e também pela academia. Assim, além dos interesses pragmáticos relacionados ao controle do ciclo de vida de uma política pública, essas avaliações, como qualquer outro empreendimento de pesquisa, são, ou pelo menos buscam ser, fontes de conhecimentos para o avanço nos campos científicos que tangem os fenômenos de intervenção da política pública.

Dentre as diversas ramificações dos estudos de avaliação de políticas públicas, as *avaliações de impactos* se notabilizam pelo ideal de se aproximar dos critérios de validação experimental das chamadas *hard sciences*, atingindo, se não o nível do experimento puro, pelo menos aquele do *quase-experimento* ou, em melhores condições, o do *experimento natural*, a depender da própria natureza da intervenção estudada (RIBEIRO, 2013, p. 38-39).

Resumidamente, um estudo de avaliação de impactos busca identificar, mensurar e ponderar os resultados imediatos da execução das políticas públicas, ou *outputs*, relativamente aos impactos observáveis no ambiente natural e social de sua intervenção, ou *outcomes* (COHEN; FRANCO, 2008). O que implica ir alguns passos além da mensuração simples de variações em estados do ambiente, através da proposição de modelos teóricos explicativos dos mecanismos de transmissão causal, que relacionem as mudanças em determinadas variáveis de interesse às intervenções avaliadas, isolados os efeitos de outros fenômenos coincidentes sobre aqueles observados, permitindo, assim, a comparabilidade com resultados de outras intervenções distantes no tempo ou no espaço. Considerando que as políticas

11 Situações que podem ser encontradas na literatura referidas por termos técnicos como, respectivamente, “diagnóstico”, “monitoramento” e “avaliação” (propriamente dita).

públicas são fenômenos sociais que podem ter impactos agudos em determinados processos sociais e naturais, as avaliações de impacto de políticas públicas consistem em material valioso para a pesquisa nas ciências humanas e sociais, ao desnudarem relações que podem ajudar a compreender, ou pelo menos identificar com maior confiabilidade o sentido e a intensidade de determinados processos, seja no sentido de ruptura ou de preservação de regularidades identificáveis.

A complexidade da política de pacificação impõe desafios consideráveis para qualquer protocolo de pesquisa avaliativa, mesmo que essa não configure uma avaliação de impacto. Um complicador evidente é a própria regulamentação tardia dos propósitos, diretrizes, objetivos e fases de intervenção das UPPs. A ausência de parâmetros normativos claros em relação aos quais a implementação concreta poderia ser referenciada e comparada torna meramente especulativa qualquer expectativa de homogeneidade temporal e espacial nas práticas implementadas nas UPPs, pelo menos entre novembro de 2008 e janeiro de 2011.

A esse fator se juntam outros, relacionados ao *desenho* da política de pacificação, como o fato de englobar um conjunto heterogêneo de programas e projetos de origem estadual, municipal, federal e mesmo privada associados às UPPs, o que não apenas impõe que se considere a sobreposição de lógicas de intervenção (e, portanto, de avaliação) distintas. Incidem também fatores comuns às políticas de segurança pública de modo geral, como as questões do sub-registro ou subnotificação criminal, da migração criminal e dos mecanismos de transmissão dos efeitos esperados e observados, questões que induzem a dilemas sobre como interpretar a efetividade das ações policiais com base nas variações nos registros de ocorrências. Além disso, características próprias do contexto da pacificação, como a

heterogeneidade espacial e social dentro e entre as comunidades pacificadas e seus entornos e o fato de que as intervenções das UPPs ocorreram em momentos diferentes – e que essas diferenças temporais implicaram variações consideráveis em procedimentos e grau de maturidade institucional das agências responsáveis pela sua implementação – representam desafios não corriqueiros para a interpretação dos dados.

Por outro lado, essa mesma variedade de contextos representa oportunidade valiosa para a aplicação de metodologias mais sofisticadas de avaliação de impactos de políticas públicas. Segundo Ribeiro (2013, p. 39-40; grifos no original):

A instalação de uma UPP consiste em um evento bem localizado no tempo e no espaço, a partir do qual ocorre, ou espera-se que ocorra, uma alteração abrupta na evolução e no comportamento de determinados fenômenos, mudando o nível ou a tendência de séries históricas. Este efeito remete ao que economistas denominam *choques*. Por conta da redução que operam nos níveis de vitimização as UPPs devem alterar drasticamente um conjunto amplo de variáveis sociais, possibilitando explorar justamente as associações que existiam entre estas variáveis e a violência.

Por outro lado, o fato desta redução na violência não ser ampla, mas pontual, no sentido de que abrange apenas as [...] áreas das UPPs, possibilita estabelecer grupos de comparação, passíveis de serem utilizados para avaliar em paralelo a evolução de determinados fenômenos de interesse no mesmo período, em localidades com e sem a intervenção. Esta possibilidade remete metodologicamente à noção de *experimento natural*, na medida em que a própria forma como é executada a política permite um maior controle da situação experimental, do contexto em que é realizada a pesquisa.

Isto é, com uma metodologia adequada é possível transformar uma miríade de fatores que, inicialmente, representam desafios para a análise em parâmetros de comparação que facilitem a observação controlada de cadeias causais mais delimitadas.

Nesse sentido, os estudos¹² de avaliação de impacto ora selecionados confluem, quase que em sua totalidade, para a adoção do método de *estimação de diferenças-em-diferenças* (DD) como instrumento para efetuar a avaliação de impacto, metodologia oriunda da econometria, aplicável a situações quase-experimentais ou de experimentos naturais, isto é, em relação a fenômenos não passíveis de controle direto pelo pesquisador, precisamente como costuma ocorrer na análise de políticas públicas. Segundo Butelli (2015, p. 184):

Para analisar um experimento natural é preciso ter um grupo de controle, isto é, um grupo que não foi afetado pela mudança, e um grupo de tratamento, que foi afetado pelo evento, ambos com características semelhantes. Para estudar as diferenças entre dois grupos são necessários dados de antes e de depois do grupo do evento para ambos. Assim, a amostra está dividida em quatro grupos: o grupo de controle de antes da mudança, o grupo de controle depois da mudança, o grupo de tratamento antes da mudança, e o grupo de tratamento depois da mudança. A disparidade entre a diferença verificada entre os dois períodos e entre cada um dos grupos é a diferença-em-diferença.

A depender do desenho experimental, essas premissas são articuladas em modelos de testes estatísticos mais ou menos complexos, visando distinguir e isolar aquelas variações “significativas” o bastante para serem reputadas como consequências específicas do “tratamento” (i.e., da política pública) daquelas cujas alterações podem ser explicadas por mero comportamento tendencial, proporcionais, portanto, em ambos os grupos, *controle* e *tratamento*, durante o experimento. Esse ponto em comum, ao mesmo tempo em que confere uma base

de comparação entre os diferentes estudos, também ajuda a explicar as diferenças nos resultados encontrados: as escolhas relativas, principalmente, a fonte e tratamento dos dados brutos, agregação geográfica, categorização, intervalo temporal, comunidades analisadas e referência para grupo de controle, levam, naturalmente, a resultados não inteiramente comensuráveis, sem que isso possa ser tomado, levemente, como indicativo de diferença na robustez das modelagens propostas em cada estudo. Não por acaso, as diferenças nesses resultados são antes de grandeza do que de sentido dos impactos, o que nos permite inferir conclusões gerais das tendências evidenciadas pelo conjunto dos estudos, matizadas pelas contribuições idiossincráticas de cada um deles.

Dentre os estudos revisados, as exceções no uso do método de estimação de diferença-em-diferença foram: Ribeiro (2013), que utilizou o método de séries temporais múltiplas (STM), similar à lógica do método DD, no que compara as diferenças entre grupos de teste e controle antes e depois de um determinado “tratamento”, mas adotando a passagem gradual de tempo como um fator crucial de mensuração; e Misse (2014) e Sá (2013), que fizeram mensurações simples da diferença entre os dados observados após a instalação das UPPs e os valores que seriam esperados com a simples extrapolação tendencial dos valores observados antes da instalação das UPPs.

Considerando-se os objetivos da política de pacificação explicitados no Decreto nº 42.787/2011 – por um lado, “consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada” e, por outro lado, “devolver à população

12 Optei por me referir antes a “estudos” do que a “trabalhos” como objetos dessa revisão pelo fato de que algumas das publicações revisadas traziam, de fato, mais de um estudo avaliativo sobre a política de pacificação, com distintas fontes de dados, metodologias, abordagens e período de publicação.

local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico”, os estudos analisados foram categorizados esquematicamente em dois grandes grupos.

O *primeiro grupo* engloba os estudos concentrados em dimensões diretamente relacionadas à atividade policial, à criminalidade e à violência, e que permitem inferências sobre o sucesso na retomada do controle territorial estatal e suas consequências sobre o gozo de liberdades individuais (p. ex., direito à vida, à integridade física e moral, de ir e vir, de expressão e informação, de acesso à Justiça, aos registros e cadastros civis) dentro e fora das comunidades pacificadas. Os estudos categorizados nesse primeiro grupo podem ser subdivididos em três subgrupos, com base nas variáveis dependentes consideradas:

1. Registros oficiais de atividade policial, através dos Talões de Registro de Ocorrência (TROs), preenchidos pelos policiais em serviço: Cano, Borges e Ribeiro (2012), particularmente o Capítulo 9; Ferraz e Ottoni [Vaz] (2013).
2. Registros oficiais de criminalidade, através de boletins de ocorrência: Frischtak e Mandel (2012); Cano, Borges e Ribeiro (2012), particularmente em seu Capítulo 6; Ferraz e Ottoni [Vaz] (2013), reproduzido em [Ottoni] Vaz (2014), como Capítulo 1; Sá (2013); Misse (2014); Butelli (2015), particularmente em seu capítulo 1; Magaloni, Franco e Melo (2015); e Pessoa (2016).
3. Índices de vitimização de caráter não oficial, construídos a partir dos registros do Disque-Denúncia: Ferraz e Ottoni [Vaz] (2013); Monteiro (2013).

O *segundo grupo*, por sua vez, engloba os estudos concentrados em dimensões “não criminais”, que, por sua vez, permitem algumas

inferências sobre as consequências da política de pacificação sobre o gozo de direitos políticos (p. ex., liberdades de associação, de votar e ser votado sem coerção etc.), econômicos (p. ex., direitos ao emprego digno e à livre iniciativa) e sociais (direitos à educação, à saúde, à seguridade social). Os estudos representados no segundo grupo podem ser agrupados, segundo as variáveis dependentes analisadas, em cinco subgrupos:

1. Impactos sobre valores imobiliários: Frischtak e Mandel (2012).
2. Impactos escolares: Butelli (2012), reproduzido em Butelli (2015); Ribeiro (2013).
3. Impactos sobre a renda: Butelli (2015).
4. Impactos sobre acesso a bens e serviços públicos: Butelli (2015).
5. Impactos sobre imigração: Butelli (2015).
6. Impactos eleitorais: [Ottoni] Vaz (2014).

Além dos critérios metodológicos, os estudos analisados se distinguem substancialmente por suas contribuições em relação a três problemas de pesquisa. O primeiro se refere à delimitação do programa de UPPs e da situação de sua implementação, uma vez que premissas mínimas sobre o programa são necessárias para a composição dos protocolos de avaliação. O segundo se refere à identificação de critérios explicativos para a escolha das comunidades a serem pacificadas. E, enfim, a questão da mensuração dos possíveis impactos da implantação das UPPs, segundo diferentes recortes categoriais, temporais e espaciais. As próximas seções apresentam os resultados da análise dos estudos em relação a cada uma dessas questões, respectivamente.

O que está em avaliação quando se fala em UPPs?

Os estudos são consensuais no sentido de apresentarem as UPPs como uma resposta do

governo fluminense, por um lado, a uma escalada na quantidade e intensidade dos conflitos armados entre grupos ilegalmente armados, tais como quadrilhas de traficantes de drogas e grupos milicianos, e desses grupos contra as polícias estaduais; e, por outro lado, à evidente inefetividade da resposta das polícias a esses conflitos, baseada em aproximações a uma perspectiva de “guerra” contra os traficantes e as favelas nas quais se instalaram, e, no pior dos casos, contra as populações moradoras dessas favelas, levando a um ciclo vicioso de exclusão social, opressão armada e cooptação dos moradores das favelas – particularmente, os jovens homens negros – para as carreiras criminais associadas ao narcotráfico. Cano, Borges e Ribeiro (2012, p. 8) sintetizam essa problemática dos violentos conflitos entre traficantes e policiais nos morros da cidade do Rio de Janeiro:

Ao longo das últimas décadas a cidade do Rio de Janeiro ficou mundialmente conhecida pela dramática contradição entre sua beleza natural e seus elevados níveis de violência. Ao longo dos anos 1980 e 1990 as taxas de homicídio chegaram a valores próximos de 80 vítimas por 100.000 habitantes, entre os piores do país. Para poder processar e vender a droga o varejo do narcotráfico se estruturou a partir do controle territorial das favelas. A feroz disputa pelo território entre diversas facções criminosas, e entre elas e a polícia, elevou exponencialmente o número de vítimas e introduziu a necessidade de armas de elevado poder de destruição. A imagem de grupos armados com fuzis controlando as favelas tornou-se corriqueira. A intervenção do estado estava pautada por um modelo militarizado que contemplava invasões periódicas dos territórios, que se traduziam numa letalidade policial sem precedentes, mas que não desarticulavam as estruturas criminosas nem impediam o domínio do território por esses grupos.

Além da disposição belicosa da polícia em relação aos moradores das favelas, outro

fator evocado para explicar a ineficácia crônica da política de segurança pública tradicional do Rio de Janeiro é a ampla capacidade do afluente negócio do narcotráfico em promover a corrupção policial e política, levando à erosão da legitimidade das autoridades municipais e estaduais (FRISCHTAK; MANDEL, 2012, p. 7; BUTELLI, 2012, p. 3-4; MAGALONI; FRANCO; MELO, 2015, p. 9).

Diante desse cenário, Sá (2013) e Magaloni, Franco e Melo (2015) encaram a introdução do programa de UPPs, em 2009, como parte de uma *reforma policial* mais ampla, implementada pelo governo de Sérgio Cabral (2007-2014), e que incluiria também a introdução do Sistema Integrado de Metas (SIM), uma metodologia de incentivo financeiro para o atingimento de metas em produtividade policial apurada pela redução em três indicadores estratégicos de criminalidade: *letalidade violenta*¹³, *roubos de veículos* e *roubos de rua* (SÁ, 2013, p. 10). Enquanto as UPPs seriam um contraponto às incursões pontuais e altamente militarizadas das polícias, o SIM faria um contraponto a mecanismos informais e, em alguns casos, formais, de incentivo perverso à brutalidade policial, como a antiga “gratificação por atos de bravura”, que, durante sua vigência entre 1995 e 1998, foi um fator promotor do aumento da letalidade nas intervenções policiais (Magaloni, Franco & Melo, 2015, p. 13).

A conveniência dessa reforma, porém, não teria ocorrido ao governo Cabral logo de imediato: ainda em 2007, no contexto da realização dos Jogos Pan-Americanos, o governo promoveu uma grande operação de “guerra ao tráfico” no Complexo do Alemão, recebendo críticas durante um evento de alta visibilidade nacional e internacional. A implantação das UPPs poderia ser uma resposta a tal repercussão negativa,

13 Incluídos os chamados “autos de resistência”, ou mortes decorrentes de intervenções policiais.

em vista da ambição de sediar novos megaventos globais (MAGALONI, FRANCO; MELO, 2015, p. 11).

As UPPs não representam uma efetiva ruptura com as invasões pontuais e militarizadas das favelas pelas polícias, tanto porque esse segue sendo o padrão dominante de atuação policial no Rio de Janeiro, estado e capital (RIBEIRO, 2013, p. 33), quanto porque a ideia de permanência policial nas favelas como uma forma de cabeça de ponte para a oferta de outros serviços públicos e privados já foi explorada no passado, na forma do Centro Integrado de Policiamento Comunitário (Cipoc), implementado nos anos 1980, e do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), no começo dos anos 2000. Sua novidade está, antes, na escala e grau de compromisso com que o policiamento de proximidade foi aplicado, em comparação aos experimentos anteriores, tanto em termos de sua abrangência territorial quanto dos recursos humanos e financeiros comprometidos. Algo, porém, não evidente desde suas primeiras intervenções: quando da implantação da primeira UPP, em 2008, ainda se remetia ao conceito de Companhia de Policiamento Comunitário (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p. 23), e não propriamente a uma Unidade de Polícia Pacificadora, o que indica a falta de planejamento na concepção do programa.

Só com a expansão a partir desse “projeto-piloto” foi possível consolidar a noção de “polícia de pacificação”, relacionada a outras duas inovações peculiares às UPPs. A primeira é a diretriz de ampla publicização anteriormente à *intervenção tática* de uma operação de pacificação. O que Ribeiro (2013, p. 33) denominou “guerra avisada”, uma “medida [que] permite que os grupos armados estabelecidos se desmobilizem e abandonem os territórios, o que preserva a segurança dos moradores das comunidades e dos próprios policiais”.

Já Magaloni, Franco e Melo (2015, p. 24-26) evidenciaram como essa publicização da fase de *intervenção tática*, intercalada com a fase de *estabilização*, ambas usualmente conduzidas pelo Batalhão de Operações Especiais (Bope) da PMERJ, induz a diminuição de incidências criminais antes mesmo da instalação propriamente dita de uma UPP. Ao considerarem isso que chamaram sugestivamente de “efeito BOPE” como parte do “tratamento” pelas UPPs, os autores relativizaram a importância da presença permanente do policiamento de proximidade como explicação para mudanças nas incidências criminais.

A segunda inovação, intimamente relacionada à opção da “guerra avisada”, diz respeito à desvinculação das UPPs do conceito de “guerra às drogas”. Segundo Cano, Borges e Ribeiro (2012, p. 22), ao assumirem tacitamente a continuidade do narcotráfico, os gestores do programa puderam reorientar os esforços da política de segurança para a diminuição dos conflitos e da letalidade, adotando a desestruturação do uso ostensivo das armas de fogo como um dos parâmetros de percepção do sucesso do programa.

Explicando a seleção das comunidades pacificadas

Quais teriam sido os critérios adotados pela Seseg na escolha das comunidades alvo de intervenção das UPPs? Essa questão é particularmente importante para os estudos que lançaram mão de ferramentas de natureza econométrica (DD e STM), uma vez que a hipótese de não endogeneidade, i.e., que a escolha das comunidades possa ser tomada como aleatória, ou pelo menos não tenha levado em conta as mesmas variáveis de interesse do estudo, é vital para o sucesso desses métodos; quanto maior a semelhança inicial entre os casos analisados, mais difícil é distinguir as mudanças por efeito do “tratamento”

daquelas que expressam apenas tendências do conjunto. Utilizando tal questão quase como exercício de “calibragem” das ferramentas de avaliação de impacto, a maioria dos estudos é taxativa em descartar as taxas de violência e criminalidade como fatores explicativos para a escolha das comunidades a pacificar, voltando-se, portanto, para a exploração de outras hipóteses explicativas.

Vaz (2014) descarta que a seleção das comunidades tenha beneficiado a base eleitoral do governador Sérgio Cabral. Porém, Pessoa (2016) aponta que, embora as UPPs tenham sido efetivamente instaladas em distritos com baixo desenvolvimento social, elas tinham como vizinhança imediata as áreas com os maiores IDH do estado. Com resultados similares, relativos à renda familiar e idade dos moradores dos bairros onde se encontram as comunidades pacificadas, Butelli (2015) sugeriu que os gestores poderiam estar considerando o poder aquisitivo de eleitorados importantes.

No sentido de estabelecer critérios positivos para a instalação das UPPs, Frischtak e Mandel (2012), bem como Cano, Borges e Ribeiro (2012), sustentaram que o padrão de concentração geográfica das UPPs na Zona Sul e Centro da cidade do Rio de Janeiro formava um evidente cinturão de segurança sobre as áreas que sediarão eventos da Copa Fifa 2014 e das Olimpíadas 2016.

Magaloni, Franco e Melo (2015) sugerem que as autoridades fluminenses teriam escolhido as comunidades que representariam menores riscos táticos e políticos. Por um lado, optando pelas comunidades com menores índices de criminalidade e terreno menos acidentado, protegeriam a política do

impacto negativo de uma possível intervenção malsucedida; por outro lado, teriam priorizado o enfrentamento ao grupo criminoso denominado Comando Vermelho (CV), por ser essa facção criminosa mais aguerrida e menos propensa a estratégias de acomodação política, seja pela via do suborno a policiais e políticos (como seria o caso da facção criminosa Amigos dos Amigos – ADA), seja pela via de cooptação direta de (ex-)agentes do Estado e patrocínio a candidaturas próprias (como seria o caso com as milícias).

Na contramão desses estudos, Monteiro (2013) aponta que dentre as trinta favelas com histórico de mais dias de conflito armado entre 2003 e 2013, conforme apurado por denúncias ao Disque-Denúncia, onze já haviam passado pelo menos pela fase de intervenção tática para pacificação. E que, além disso, características territoriais, como grau de inclinação do morro e distância de vias principais, que tornariam uma favela mais propensa a um maior grau de conflituosidade, coincidiam como fatores explicativos para a instalação de uma UPP.

Impactos criminais das UPPs

Talvez o impacto mais relevante da política de pacificação segundo os estudos revisados tenha sido a diminuição das *mortes violentas*¹⁴ nas comunidades pacificadas. Comparando o comportamento dessa variável como taxa por 100 mil habitantes nas comunidades pacificadas e nos diferentes grupos de controle, Frischtak e Mandel (2012, p. 20) falam de redução “na ordem de 10% a 25% para homicídios”¹⁵; Ferraz e Ottoni (2013, p. 27) falam de “uma diminuição de aproximadamente 59% no total

14 Categoria que abarca latrocínios, lesões corporais seguidas de morte, homicídios dolosos e autos de resistência (p.ex., FERRAZ; OTTONI, 2013; p. 13).

15 Tradução do autor.

de crimes violentos”¹⁶; enquanto Butelli (2015, p. 59) estima uma diminuição “entre 28% e 36%” na letalidade violenta. Com base nesses impactos estimados nas taxas de mortes violentas por 100 mil habitantes, Frischtak e Mandel (2012) estimam que as UPPs evitaram pelo menos uma morte por 100 mil habitantes, o que representaria cerca de sessenta pessoas, pelos referenciais de 2011; Cano, Borges e Ribeiro (2012) estimaram um impacto de no mínimo menos cinco mortes mensais ou sessenta mortes anuais; Magaloni, Franco e Melo (2015) estimaram um impacto de menos 1,1 mortes mensais ou treze mortes anuais; Pessoa (2016) estimou que se evitou 15,4 homicídios anuais. Em termos absolutos, Sá (2014) avaliou um impacto de menos 3.507 mortes na capital fluminense, entre 2009 e 2012, como consequência da implantação das UPPs.

Magaloni, Franco e Melo (2015) matizam esses resultados a partir da distinção entre homicídios simples (dolosos e culposos) e as mortes decorrentes de intervenção policial – os chamados *autos de resistência* –, apontando a diminuição drástica nesses últimos como principal fator redutor do total das mortes violentas. Os autores estimam o impacto das UPPs como redução de pelo menos 2,4 autos de resistência mensais ou 29 anuais por 100 mil habitantes nas comunidades pacificadas. Ainda segundo os autores, esse resultado teria menos a ver com a implantação de uma UPP e as virtudes do policiamento de proximidade, do que com aquilo que denominaram “efeito BOPE”: os autores argumentaram que a redução unilateral da letalidade das polícias, associada a uma clara demonstração de superioridade bélica, implicaria na diminuição dos níveis de letalidade *antes* da instalação de uma UPP propriamente dita, e mesmo meses

antes das intervenções táticas, indicando um tipo de “efeito de antecipação”¹⁷ (Ibid., p. 25) para outras favelas passíveis de “tratamento”.

A queda nos índices de mortes violentas foi acompanhada de crescimento no número de registros de quase todas as demais tipificações criminais. Isso indicaria, por um lado, o incremento real dos crimes, em vista da eliminação de certo grau de controle social autoritário até então exercido pelos “donos dos morros”, intolerantes a determinados crimes, como estupro (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012; FERRAZ; OTTONI, 2013; BUTELLI, 2015; MAGALONI; FRANCO; MELO, 2015). A diminuição dos roubos nas vizinhanças das comunidades foi apontada como uma forma de corroboração dessa constatação, pois seriam anteriormente facilitados pelo aluguel de armas de fogo ociosas, promovido pelas facções criminosas (FERRAZ; OTTONI, 2013, p. 3).

Por outro lado, esse crescimento poderia indicar apenas a superação da *subnotificação*, uma vez que a presença policial aumentaria sobremaneira as oportunidades para registros de crimes antes ignorados pelo Estado ou “processados” pelo sistema paralelo de punições dos grupos armados. Nesse sentido, Monteiro (2013) apontou que, desde 2010, o Disque-Denúncia passou a receber denúncias de conflitos armados nas favelas em quantidade superior ao do número de conflitos individuais identificados em mais de uma dessas denúncias.

Ferraz e Ottoni (2013) argumentam que o aumento tanto dos registros criminais oficiais quanto das denúncias extraoficiais (Disque-Denúncia) de abusos de autoridade policial poderia indicar um fortalecimento da confiança da população nas instituições. Porém, considerando a persistência desses registros, conjugada

16 I.e., mortes violentas. Vide nota 13.

17 Tradução do autor.

ao retorno dos casos de ataques a policiais e de pressões no sentido de aumento dos autos de resistência a partir de 2013, tais dados sugerem a deterioração da política de pacificação a começar pelos seus principais resultados. Não obstante, os níveis de conflitos armados (MONTEIRO, 2013) e de mortes violentas (MAGALONI; FRANCO; MELO, 2015) ainda se mantinham estáveis em níveis baixos em meados de 2013.

Sá (2013) e Misse (2014) sugerem que se considere a sinergia entre a instalação das UPPs e os incentivos do Sistema Integrado de Metas (SIM), uma vez que este visa monitorar e premiar resultados em diminuição de letalidade violenta, roubos a veículos e roubos de rua, o que poderia influenciar a produção policial dos registros criminais nas comunidades pacificadas e arredores. Sobre a possibilidade de deterioração da pacificação, Misse (Ibid.) sugere o quadro mais preocupante, ao apontar para a plausibilidade de que policiais tenham sistematicamente adulterado os registros de mortes violentas, passando a registrá-las como desaparecimentos, que de fato apresentaram tendência de aumento nas comunidades pacificadas. O caso do ajudante de pedreiro Amarildo¹⁸ é apenas o mais notório exemplo dessa possibilidade.

Impactos sociais das UPPs

A presença das UPPs parece ter impactos diferenciados sobre dimensões relevantes para outras políticas públicas fora do escopo da segurança pública, e que podem ser interpretadas a partir da chamada “agenda social” para os territórios pacificados. Frischtak e Mandel (2012) demonstraram que as UPPs tiveram impacto de cerca de 15% na valorização do mercado imobiliário *formal* na cidade do Rio de Janeiro, com valorização desproporcionalmente maior em imóveis mais baratos nos bairros com

comunidades pacificadas, indicando que quase metade da diminuição da desigualdade patrimonial entre bairros da cidade entre 2008 e 2011 poderia ser atribuída às UPPs. Traduzindo em termos de coeficiente de Gini, a diminuição entre 2,5 e 5 pontos faria a política de pacificação comparável às políticas explicitamente orientadas para a diminuição da desigualdade, como o Programa Bolsa Família (Ibid., p. 27).

Butelli (2012; 2015) demonstrou impactos positivos, mesmo que tímidos, das UPPs no desempenho escolar de adolescentes que, se estivessem fora da escola, estariam em idade ideal para aliciamento pelo tráfico, isto é, a partir dos 13 anos. Ribeiro (2013) apresenta uma hipótese de mecanismo explicativo para esse tipo de resultado, através da constatação dos efeitos positivos da instalação de UPPs na mobilidade docente em escolas municipais, particularmente no ingresso de novos professores, possivelmente mais motivados.

Em relação ao bem-estar e qualidade de vida, as comunidades pacificadas teriam se tornado mais atrativas para imigrantes (BUTELLI, 2015). Quanto ao acesso a ativos domiciliares (computadores, automóveis e casa própria), assim como a serviços públicos de água, esgoto e coleta de lixo *dentro* das comunidades pacificadas, a política parece ter apresentado resultados pouco consideráveis (Id.). Ao que parece, ela também não acarretou em maior empregabilidade e, portanto, maior renda do trabalho. Em vez disso, os incrementos diferenciais de renda observados em comunidades pacificadas estariam relacionados antes ao aumento do acesso a benefícios sociais. Em relação a esse incremento de renda, um aspecto importante apontado no estudo de caso de Butelli (Id.) sobre a Cidade de Deus foi que os principais beneficiários já ocupavam os mais altos percentis de renda dentro da comunidade *antes* da pacificação.

18 Cf. Caso (2016).

No que se refere ao exercício de direitos políticos, Vaz (2014) aponta que, na mesma medida em que é possível demonstrar que a escolha das comunidades a pacificar não beneficiou as bases eleitorais do governador Sérgio Cabral, eleito em 2006, a política de pacificação teria redundado em recompensas eleitorais consideráveis para esse mandatário, tendo em conta a contribuição das zonas eleitorais próximas de UPPs para a sua reeleição em 2010, e para a reeleição de seu apadrinhado político, Eduardo Paes, para o cargo de prefeito, em 2012. O menor nível de recompensa para esse último levou Vaz (Id.) a concluir que as populações das comunidades pacificadas reconhecem a política de pacificação como mérito do governador responsável pela sua implementação, sinalizando apoio eleitoral à continuidade da política.

Sínteses, lacunas e desafios na avaliação das UPPs

Os estudos de avaliação de impacto do programa de UPPs representam uma inegável contribuição para a compreensão dos sentidos da política de pacificação do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, o rigor com que elaboraram sobre as consequências hipotéticas e, principalmente, empiricamente observadas sobre as UPPs confere a esse conjunto de literatura um alto *refinamento descritivo*, que dificilmente seria obtido pela simples leitura das normas e discursos oficiais acerca da política de pacificação. Em segundo lugar, ao buscarem explicar os mecanismos por trás dos resultados obtidos, introduziram conceitos e hipóteses úteis para pesquisas ulteriores.

Ainda assim, os estudos foram insuficientes em afastar as ambiguidades sobre a política de pacificação, mesmo no que tange aos resultados do programa de UPPs. A queda abrupta das taxas de letalidade violenta, tomada como resultado da efetividade da política, é imediatamente

matizada pelo fato de ter como principal fator explicativo a diminuição da letalidade da própria polícia. O próprio aumento da notificação de outros crimes em paralelo ao aumento de denúncias de abusos dos próprios policiais, por sua vez, pode apontar para um aumento da segurança e confiança dos moradores das favelas em acionarem as autoridades públicas. Se a principal entrega para as comunidades pacificadas parece ter sido uma polícia em si “pacificada”, qual a importância da desarticulação dos grupos armados ilegais na garantia da paz e do desenvolvimento social e econômico das comunidades pacificadas (assumindo-se que esses objetivos anunciados na formulação do programa foram, de fato, perseguidos)?

Os estudos também não identificaram impactos sociais e econômicos que apontem para uma diminuição das desigualdades entre “morro” e “asfalto”. Mesmo o mais significativo desses resultados, a diminuição de até cinco pontos do índice de Gini de preços residenciais, apontado por Frischtak e Mandel (2012), diz respeito antes a externalidades positivas para os bairros vicinais às comunidades pacificadas. O principal efeito da pacificação no sentido de superação do estigma do Rio de Janeiro como “cidade partida” pela desigualdade pode ter sido a “homogeneização” desta, isto é, ter promovido o aumento da desigualdade dentro das comunidades pacificadas, emulando o padrão excludente observado na comparação entre essas e o restante da cidade (BUTELLI, 2015).

Por outro lado, para além da mera quantificação dos impactos socioeconômicos da implantação das UPPs, os estudos revisados apontaram, como alternativa de investigação a partir de técnicas quantitativas, a avaliação de como fatores endógenos e exógenos afetaram as decisões de implementação do programa, sendo os testes sobre os fatores explicativos da escolha dos locais de intervenção os principais exemplos nesse sentido.

Na medida em que se acumulam sinais de iminência da descontinuidade da política de pacificação diante da grave crise fiscal e de legitimidade que se abate sobre o Governo Estadual do Rio de Janeiro, uma agenda de pesquisas segundo essa orientação poderia se debruçar sobre questões como: qual a influência da capacidade fiscal, bem como de outras capacidades estatais, nas escolhas pela implantação, expansão e estagnação do programa de UPPs? Há relação entre as poucas evidências de efetividade do “braço social” da pacificação

e a estratégia adotada para a expansão de seu “braço policial”? Essa estratégia, baseada na lotação simultânea de várias UPPs, tornou o programa mais vulnerável ao presente choque fiscal? Como a performance das UPPs pode ter sido afetada pela normatização de 2011, bem como pela entrada de outros atores além das polícias estaduais nas intervenções nas comunidades? Enfim, é possível identificar, quantitativamente, quais outros fatores endógenos e exógenos contribuíram para o desgaste e estagnação da política de pacificação?

Referências

- BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M. O método da revisão sistemática integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.
- BUTELLI, P. H. *O impacto das UPPs sobre a performance escolar no Rio de Janeiro*. 2013. 43 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.
- _____. *Avaliação de impacto de políticas de segurança: o caso das unidades de polícia pacificadora no Rio de Janeiro*. 2015. 191 f. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.
- CANO, I.; BORGES, D.; RIBEIRO, E. (Orgs.). *Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: LAV/Uerj, 2012.
- CASO Amarildo: Justiça confirma que PMs torturaram e mataram a vítima. *O Dia*, Rio de Janeiro, 1 fev. 2016.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO, M. C.; TAKAHASHI, R. F.; BERTOLOZZI, M. R. Revisão sistemática: noções gerais. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, São Paulo, v. 5, n. 45, p. 1260-1266, 2011.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, 2005.
- FERRAZ, C.; OTTONI, B. Os efeitos da pacificação sobre o crime e a violência. *Fucape*, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2KwIUW0>>. Acesso em: 26 out. 2017.
- FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas estado da arte”. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano 23, n. 79, 2002, p. 257-272, 2002.

- FGV PROJETOS. *Segurança pública em foco*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- FILOCRE, D. Classificação de políticas de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 146-158, 2009.
- FRISCHTAK, C.; MANDEL, B. R. Crime, house, and inequality: the effect of UPPs in Rio. *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports*, New York, 2012. Staff Report 542.
- LEITE, M. P. Da metáfora da guerra ao projeto de pacificação: favelas e políticas de segurança públicas no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 374-389, 2012.
- LIMA, C. A. *Força de pacificação: os 583 dias da pacificação dos complexos da Penha e do Alemão*. Rio de Janeiro: Agência 2A Comunicação, 2012.
- MAGALONI, B.; FRANCO, E.; MELO, V. Killing in the slums: an impact evaluation of police reform in Rio de Janeiro. *Stanford Center for International Development*, Palo Alto, 2015. Working Paper 556.
- MISSE, D. G. Cinco anos de UPP: um breve balanço. *Dilemas*, v. 7, n. 3, p. 675-700, 2014.
- _____. Os programas de gestão social em territórios pacificados. *Confluências*, v. 15, n. 1, p. 11-22, 2013.
- MONTEIRO, J. *Os efeitos da política de pacificação sobre os confrontos entre facções de drogas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV; IBRE, 2013.
- PESSOA, M. S. 2016Segurança pública no Rio de Janeiro: um estudo dos homicídios dolosos entre 2003 e 2014. Ipea, Rio de Janeiro, 2014. Texto para Discussão 2204.
- RIBEIRO, E. Impactos educacionais das Unidades de Polícia Pacificadora: explorando efeitos sobre fluxo docente. *Intratextos*, v. 4, n. 1, p. 27-52, 2013.
- RIPLEY, R. B. Stages of the policy process. In: _____. *Policy analysis in political science*. Chicago: Nelson-Hall, 1985. p. 48-55.
- RIO DE JANEIRO, Governo do Estado (2009). Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a criação da unidade de polícia pacificadora - UPP e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo. Rio de Janeiro, RJ, Ano XXXIV, nº 012, 22 de dez. de 2009, Parte I, p. 4.
- RIO DE JANEIRO, Governo do Estado (2011). Decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo. Rio de Janeiro, RJ, Ano XXXVII, n. 005, 7 de jan. de 2011, Parte I, p. 2-3.
- SÁ, A. R. C. Sistema Integrado de Metas e acompanhamento de resultados da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: Consad, 2013. p. 1-29.

VAZ, B. O. E. *Três ensaios em microeconometria sobre crime, política e migração*. 2014. 140 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2014.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs). *Um século de favela*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

Resumo

O que dizem as avaliações de impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)?

A avaliação de impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) se apresenta como uma estratégia pragmática para a superação das ambiguidades ainda presentes na política de pacificação do Governo Estadual do Rio de Janeiro. A partir da revisão sistemática do estado da arte da avaliação de impacto das UPPs, o presente *paper* identificou a diminuição da letalidade policial como principal impacto das UPPs em variáveis criminais, e a insuficiência de resultados indicativos de sua efetividade na melhoria de aspectos sociais das comunidades pacificadas. O *paper* inova ao propor uma abordagem indireta e qualitativa dos dados quantitativos sobre as UPPs e seus efeitos sociais, mobilizando o conhecimento acumulado em uma área de fronteira nos estudos sobre a política de pacificação do Rio de Janeiro, bem como ao sistematizar os pressupostos metodológicos e conceituais e sumarizar as principais questões de investigação, resultados e descobertas de tais estudos.

Palavras-chave: Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs); Avaliação de Impacto; Revisão Sistemática; Políticas Públicas (Subnacionais); Rio de Janeiro.

Abstract

What do impact evaluations of the Pacifying Police Units (UPPs) say?

The impact evaluation of the Pacifying Police Units, or UPPs, presents itself as a pragmatic strategy to overcome the still present ambiguities about the pacification policy of Rio de Janeiro state government. Through the systematic review of the *state-of-the-art* on impact evaluation of the UPPs, the present paper identified the diminish on police killing as the principal impact of the UPPs on criminal variables, and insufficiency of results indicating its effectiveness in bettering social aspects of the pacified communities. The paper innovates in proposing an indirect, qualitative approach to the quantitative data on the UPPs and their social effects, mobilizing the accumulated knowledge on a frontier field of research on Rio de Janeiro's pacification policy. As well as by systematizing the methodological and conceptual assumptions, and summarizing the principal questions of inquiry, results and findings of such studies.

Keywords: Pacifying Police Units (UPPs); Impact Evaluation; Systematic Review; Public Policies (Subnational); Rio de Janeiro.

Résumé

Que disent les évaluations de l'impact des Unités de Police Pacificatrice (UPPs) ?

L'évaluation de l'impact des Unités de Police Pacificatrice (UPP) se présente comme une stratégie pragmatique pour surmonter les ambiguïtés qui sont encore présentes dans la politique de pacification du gouvernement de l'État de Rio de Janeiro. Basé sur l'examen systématique de l'état de l'art de l'évaluation de l'impact des UPPs, ce papier a identifié la réduction de la létalité de la police comme principal impact des UPPs sur les variables criminelles, et l'absence de résultats indicatives de leur efficacité dans l'amélioration des aspects sociaux des communautés pacifiées. Cet article propose une approche indirecte et qualitative des informations quantitatives sur les UPPs et leurs effets sociaux, en mobilisant les connaissances acquises d'une zone frontalière dans les études sur la politique de pacification de Rio de Janeiro, ainsi que systématiser les hypothèses méthodologiques et conceptuelles, et résumer les principales questions de recherche, les résultats et découvertes de ces études.

Mots clés: Unités de Police Pacificatrice (UPP) ; Évaluation d'impact ; Révision systématique ; Politiques publiques (sous-nationaux) ; Rio de Janeiro.

Críticas à teoria da escolha racional e hierarquias de conhecimento na ciência política

Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira Lima¹

Durante o seu desenvolvimento nos séculos XX e XXI, a teoria da escolha racional (doravante, TER) foi bombardeada por críticas vindas de todas as direções. Previsões triviais, pressupostos irrealistas, modelagem simplista são apenas algumas das palavras-chave usadas pelos críticos da teoria e de sua metodologia matemática. Considerando a natureza transversal da abordagem da escolha racional, as críticas surgiram em uma miríade de disciplinas, como a psicologia, a economia, a sociologia e, evidentemente, a própria ciência política. Em nossa disciplina, a crítica mais aclamada foi apresentada por Donald Green e Ian Shapiro (1994), em seu *Pathologies of rational choice theory*; nas ciências comportamentais, Daniel Kahneman e Amos Tversky (2000) conduziram sistemática e consistentemente experimentos e desenvolveram teorias para explicar as complexidades da mente humana frequentemente ignoradas pela TER. Além disso, os teóricos da escolha racional (DOWDING, 2005; DOWDING; HINDMOOR, 1997; FIORINA, 1995; LOHMANN, 1995) também têm sua contribuição para esse debate, fornecendo críticas sobre a abordagem e sua metodologia.

Embora algumas críticas compartilhem características comuns, as bases teóricas e empíricas nas quais são fundamentadas são substancialmente diferentes. Para entender o seu

conteúdo, neste artigo divido-as em duas classes: críticas teóricas e empíricas. A primeira engloba problemas comportamentais e cognitivos que estão ausentes em modelos matemáticos de escolha racional. Herbert A. Simon (1957) foi, talvez, o primeiro a considerar sistematicamente os limites da suposição de racionalidade, propondo um modelo baseado na racionalidade limitada. Kahneman e Tversky (2000), bem como Gerd Gigerenzer e Reinhard Selten (2001), desenvolveram estudos e metodologias para explicar os aspectos cognitivos do comportamento humano. Essa vasta literatura forneceu insights valiosos e críticas à TER, apesar dos limites de sua implementação em modelos matemáticos. Além dessas críticas, a modelagem simplista encontra-se no centro das discussões, especialmente no que tange aos pressupostos de maximização de utilidade. Geoffrey Hodgson (2012) é um crítico feroz da validade de tais conceitos, alegando que eles não são observáveis nem mensuráveis.

As críticas empíricas concentram-se principalmente na falta de sucesso da TER quando esta e seus modelos são confrontados com casos reais. A crítica de Green e Shapiro (1994), especificamente, baseia-se em uma série de previsões não realizadas de casos específicos. Seu livro ainda é a crítica mais sistemática e abrangente da TER na disciplina, portanto dedico uma

1 Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Sua pesquisa atual enquadra-se nas áreas de hierarquias de conhecimento e modelagem matemática, preocupando-se com questões epistemológicas e metodológicas da Ciência Política contemporânea, especialmente teoria institucional, teoria da escolha racional, modelagem matemática e teoria normativa. E-mail: leninelima@gmail.com

seção inteira para examinar seus argumentos e as reações contra eles. O debate que se desenrolou desde então é profundamente esclarecedor em termos do que a abordagem da escolha racional significa e como ela gera previsões. Em termos gerais, essa linha de críticas ignora que os modelos matemáticos de escolha racional produzem explicações sobre fenômenos gerais, não casos particulares – como, por exemplo, por que Valentina decide se apresentar à comissão eleitoral em um domingo chuvoso e votar.

Mais recentemente, os debates sobre a TER também se concentraram nas hierarquias do conhecimento em ciência política. Havia um sentimento na disciplina de que os teóricos da escolha racional tinham um plano hegemônico de dominação teórica e metodológica², que parecia ser confirmado pelo aumento da presença de artigos orientados para a escolha racional na *American Political Science Review* (APSR) (BECKER, 1976; COX, 1999). Não é de admirar por que o Movimento Perestroika, entre outras coisas, criticou a orientação à teoria dos jogos na APSR e, em larga medida, secundada pela *American Political Science Association* (APSA). Por mais difícil que seja declarar como resultado da Perestroika, nos anos 2000 a quantidade de artigos que exibem algum tipo de modelo formal ou abordagem racional-dedutiva diminuiu drasticamente nas revistas americanas mais prestigiadas (ISHIYAMA, 2015; JACOBY et al., 2017). Uma nova era de artigos quantitativos – e, até certo ponto, trabalhos qualitativos – contribuiu para a diminuição da quantidade de envios com base em modelos formais, favorecendo-os principalmente quando são acompanhados de testes empíricos.

Nesse contexto, este artigo objetiva apresentar as principais críticas à TER e à modelagem formal. A primeira seção discute as críticas formuladas pela literatura sobre psicologia cognitiva. Segue-se então a crítica empírica na ciência política, principalmente por meio da obra de Green e Shapiro (1994) e as reações a ela e a outras críticas. A última seção discute o estado atual da TER em termos de hierarquias de conhecimento na disciplina, oferecendo um panorama da TER e dos modelos formais em três periódicos de prestígio na ciência política.

Críticas teóricas

Talvez as acusações mais graves e importantes contra a TER possuam uma base teórica. Uma crítica tradicional que reverbera em muitas disciplinas questiona a validade da suposição de racionalidade e sua conexão com a maximização da utilidade. A história por trás do comportamento racional frequentemente ignora outros elementos por motivos de modelagem, como normas, referências culturais, valores morais, altruísmo e deliberações, apenas para citar alguns (HINDMOOR; TAYLOR, 2015; SEN, 1994, 1997, 2009). Nesse contexto, a teoria da utilidade esperada (*Expected Utility* – EU), que é um modelo de comportamento de tomada de decisão sob incerteza, é um dos principais objetivos da crítica. A EU foi sistematicamente desenvolvida por John von Neumann e Oskar Morgenstern (2007) como parte de sua teoria de decisão e logo se tornou amplamente utilizada em economia e ciência política. Ela assume quatro axiomas (completude³,

2 Gary Becker, eminente economista e laureado com o Nobel de Economia de 1992, defendeu o amplo uso da TER em diversas áreas da vida social e econômica. Sua obra tratou de temas como discriminação racial, criminalidade, drogas, entre outros.

3 Completude: todas as alternativas em um dado conjunto de alternativas são comparáveis entre si. Em outras palavras, ai pode ser preferível a aj; aj pode ser preferível a ai; ou o indivíduo pode ser indiferente entre elas.

transitividade⁴, independência de alternativas irrelevantes⁵ e continuidade⁶), que produzem a famosa equação representada pela Equação 1, na qual c_i representa o resultado i ; p_i a probabilidade correspondente; e L uma loteria.

Equação 1

$$EU(L) = u(c_1)p_1 + u(c_2)p_2 + \dots + u(c_n)p_n \\ = \sum u_i p_i$$

As críticas contra a EU especificamente, e a TER mais amplamente, são frequentemente baseadas nas descobertas e argumentos de outras disciplinas, especialmente psicologia e filosofia, respectivamente. Na psicologia, a suposição de que os indivíduos se comportam de forma racional tem sido contestada desde o modelo de racionalidade limitada de Simon (1957), que foi seguido por uma miríade de experimentos, muitos deles conduzidos com base nas teorias de Kahneman e Tversky (2000). Na filosofia, especialmente no domínio da filosofia da ciência, o debate orbitou em torno das capacidades explicativas e representativas dos modelos (LIMA, 2018).

Simon escreveu uma série de artigos sobre a questão da racionalidade. Sua abordagem da questão foi posteriormente reconhecida como racionalidade limitada, sendo frequentemente citada nas obras de Kahneman, Gigerenzer e Amartya Sen. A pesquisa de Simon está localizada nas interfaces de diferentes disciplinas, nomeadamente economia, ciência política, psicologia cognitiva e ciências comportamentais. O autor tenta fornecer uma interpretação

alternativa do *Homo economicus*, favorecendo uma abordagem mais realista de suas habilidades de “computar” preferências, estratégias e resultados. De acordo com sua proposição teórica, um modelo comportamental deve capturar as limitações cognitivas da mente humana e os efeitos externos derivados do meio ambiente. A base do argumento de Simon (1957) é que os agentes não possuem os atributos da racionalidade perfeita, mas são bastante limitados pelo que ele define como racionalidade limitada. Em suas palavras (Ibidem, p. 252, tradução minha):

Na maioria dos modelos globais de escolha racional, todas as alternativas são avaliadas antes de uma escolha ser feita. Na tomada de decisão real, as alternativas são frequentemente examinadas sequencialmente. Podemos ou não saber o mecanismo que determina a ordem do procedimento. Quando as alternativas são examinadas sequencialmente, podemos considerar a primeira alternativa satisfatória que é avaliada tal como a que realmente foi selecionada⁷.

A essência do modelo de Simon reside na alternativa satisfatória, *id est*, no conceito de satisfação: agentes, ao analisarem a estrutura do meio ambiente/contexto, tomam decisões que visam a satisfazer em vez de maximizar a utilidade. Simon descreve o ambiente em termos das necessidades, desejos e objetivos de um agente. Os agentes possuem uma variedade de objetivos, mas apenas um é importante para um determinado processo decisório. Como a percepção de um agente sobre o meio ambiente é limitada, ele não pode tentar maximizar

4 Transitividade: se A é preferível a B, e B é preferível a C; então, necessariamente, A é preferível a C.

5 Independência de alternativas irrelevantes: a preferência social entre a_i e a_j depende somente da preferência individual por a_i e a_j . A introdução de a_k não deve interferir no ordenamento de preferência de a_i e a_j .

6 Continuidade: a função de utilidade é contínua.

7 “In most global models of rational choice, all alternatives are evaluated before a choice is made. In actual decision-making, alternatives are often examined sequentially. We may, or may not, know the mechanism that determines the order of procedure. When alternatives are examined sequentially, we may regard the first satisfactory alternative that is evaluated as such as the one actually selected”.

sua utilidade, mas tão somente satisfazer seu objetivo. Quando confrontado com múltiplos objetivos, o tempo torna-se um constrangimento, já que o tempo gasto para alcançar um objetivo reduz necessariamente a quantidade de tempo disponível para alcançar o restante deles. Mais uma vez, Simon afirma que os agentes que enfrentam múltiplos objetivos só podem pensar em satisfazer metas limitadas dentro de suas necessidades. Nesse contexto, os agentes usam atalhos ou heurísticas para tomar decisões, o que significa que eles aprendem a partir de contextos de decisão anteriores e usam essas informações em futuras decisões. Seu modelo está resumido no Quadro 1.

Essa noção de indivíduos racionalmente limitados contrasta com a ampla concepção de racionalidade que se tornou popular nos anos 1950 e 1960 em economia (GIGERENZER; SELTEN, 2001). A racionalidade estava ligada à otimização, como se os indivíduos fossem capazes de adquirir e processar informações de forma calculista. Os críticos consideraram esse modelo como implausível e que não se encaixava na realidade da mente humana, propondo alternativamente o que denominam de teoria da racionalidade limitada. Na sua perspectiva, “racionalidade limitada significa repensar as normas, bem como estudar o comportamento real de mentes e instituições” (GIGERENZER; SELTEN, 2001, p. 6, tradução minha)⁸.

O modelo de racionalidade limitada preparou o terreno para as análises psicológicas que o seguiram. A agenda de pesquisa mais consistente sobre os aspectos cognitivos da racionalidade humana foi estabelecida por Daniel Kahneman e Amos Tversky, dois psicólogos renomados que formularam uma estrutura de julgamento e processo de tomada de decisão conhecido como teoria prospectiva

(*Prospect Theory*, no original). Eles publicaram uma gama de resultados de experimentos psicológicos sobre racionalidade limitada. Muitas de suas descobertas reverberaram em várias disciplinas (vez que o estudo da racionalidade é transversal a muitas ciências) e constituem a base da crítica cognitiva da TER. Os autores se concentram principalmente em indivíduos em vez de papéis para construir sua teoria do comportamento humano.

Quadro 1
Modelo de Simon

Modelo	Definição
Funções de utilidade simplificadas	$V(s) = (1, 0)$ ou $V(s) = (-1, 0, 1)$
Aquisição de informações	Os processos pelos quais os agentes coletam informações devem ser incluídos como parte do mapeamento do conjunto A no subconjunto S .
Ordenamento parcial dos <i>payoff</i>	Em vez de usar uma função escalar, Simon sugere que uma função vetorial seria mais representativa dos <i>payoff</i> , especialmente quando se trata de decisões de grupo (cada membro possui sua própria função V_i).

Fonte: Elaboração própria com base em Herbert Simon (1957)

A pesquisa de Kahneman e Tversky (2000) gerou muitas descobertas que contribuem para a atual compreensão da tomada de decisões. Uma delas é que os indivíduos estão preocupados com ganhos e perdas, em vez de estados de bem-estar. Se se pudesse representar como eles ponderam ganhos e perdas, encontrar-se-ia uma curva em forma de S, ligeiramente mais acentuada no lado das perdas, o que leva à conclusão de que os indivíduos são avessos a elas. No entanto, a descoberta mais marcante

⁸ “[b]ounded rationality means rethinking the norms as well as studying the actual behavior of minds and institutions”.

de seus experimentos, e que eventualmente tornou-se parte de sua teoria da racionalidade limitada, é que os indivíduos estão sujeitos a efeitos de *framing*, independentemente de quão sofisticados sejam os atores. De acordo com os autores, o *framing* viola a dominância⁹ e, mais profundamente, os princípios de invariância¹⁰ das abordagens tradicionais da escolha racional. Eles afirmam que o princípio da invariância é normativamente essencial, intuitivamente convincente, mas psicologicamente inviável, porque os indivíduos estão sujeitos a efeitos de *framing*. Kahneman e Tversky (2000) construíram um modelo mais sofisticado baseado em pesos decisórios e sua relação com probabilidades declaradas. Os pesos das decisões são não lineares e regressivos em relação às probabilidades declaradas. Essa característica leva a uma nova violação do princípio da invariância, porque “o excesso de probabilidades reverte o padrão [do processo de tomada de decisão]: aumenta o valor dos ‘chutes’ longos [long shots] e amplifica a aversão a uma pequena chance de um perda severa” (KAHNEMAN; TVERSKY, 2000, p. 8, tradução minha)¹¹.

Muitos dos argumentos de Kahneman e Tversky giram em torno do conceito de *framing*. Seus experimentos são basicamente adaptados para desvendar a natureza desse fenômeno. Um experimento típico confronta indivíduos com pares de cenários probabilísticos, cujas declarações são escritas com mudanças sutis sobre como as probabilidades são atribuídas aos eventos. Uma avaliação cautelosa das declarações deixaria claro que elas correspondem ao mesmo cenário, mas

enquadrar a frase de maneiras diferentes leva a resultados diferentes nas escolhas dos indivíduos. É o que eles chamam de efeitos de *framing*. No entanto, os autores reconhecem que é impossível prever antecipadamente tais efeitos, o que significa que os experimentos deveriam ser realizados com indivíduos para entender e prever seus resultados. Sem isso, pode-se esperar apenas conclusões vagas sobre o comportamento de um indivíduo, tais como: (1) os indivíduos valorizam a estabilidade sobre a mudança por causa do medo de perdas; (2) a instabilidade das preferências favorece a preferência pela estabilidade; (3) indivíduos valorizam a experiência real de resultados; (4) indivíduos valorizam a decisão em si; (5) indivíduos valorizam resultados que são certos em relação aos resultados que são incertos; (6) os indivíduos, ao classificar suas preferências e alternativas, concentram-se em seus elementos distintivos, o que pode levar a ordenamentos inconsistentes.

Essas descobertas foram essenciais para construir sua teoria de duas fases, conhecida como teoria prospectiva, que tenta explicar o raciocínio probabilístico dos indivíduos em vez de apenas as probabilidades de estados finais (como faz a EU). A primeira fase, a edição, consiste de uma análise preliminar dos prospectos, resultando em uma representação simples deles. Na segunda fase, a avaliação, os prospectos são avaliados e o de valor mais alto é escolhido. A edição consiste em três operações: a codificação (ganhos e perdas são definidos em relação ao status de referência), combinações (prospectos com probabilidades semelhantes e associados ao mesmo resultado

9 Dominância: se uma alternativa é melhor que outra em um estado e ao menos tão boa quanto em todos os outros estados, ela é dita dominante e, portanto, deve ser escolhida.

10 Invariância: diferentes representações do mesmo problema de escolha/problema decisório devem produzir a mesma preferência (independência em relação à descrição do problema).

11 “[t]he overweight of probabilities reverses the pattern [of the decision-making process]: it enhances the value of long shots and amplifies the aversiveness of a small chance of a severe loss”.

são combinados) e segregação (separação de quaisquer componentes de risco de componentes sem risco de um dado prospecto). Essa teoria baseia-se em mudanças de bem-estar porque os seres humanos estão cognitivamente melhor equipados para lidar com ganhos e perdas e não com magnitudes absolutas. Além disso, em uma segunda versão de sua teoria – teoria prospectiva cumulativa –, Kahneman e Tversky (2000) afirmam que o processo de decisão é essencialmente construtivo e contingente, mas não necessariamente racional devido aos efeitos de *framing*. As aplicações da teoria prospectiva no mundo real podem ser encontradas nos mercados de ações (BARBERIS; HUANG; THALER, 2006; BENARTZI; THALER, 1995) e leilões (ROSENKRANZ; SCHMITZ, 2007).

Seguindo as obras de Kahneman e Tversky e juntando-se a eles em outras pesquisas, Paul Slovic (2000) desenvolveu uma teoria de decisão integrativa que poderia explicar os efeitos das reversões de preferências. Ele classifica as teorias de decisão em dois tipos: (1) a teoria da escolha sem risco, que se baseia na maximização da utilidade, informação perfeita, sensibilidade infinita a alternativas e racionalidade instrumental; e (2) a teoria da escolha arriscada, que considera os efeitos da incerteza e do comportamento dos modelos por meio da maximização do valor esperado.

Em seu relato da história das teorias de decisão, Slovic (2000, p. 491, tradução minha) aborda os problemas enfrentados pelas abordagens de escolha racional, principalmente alegando que as reversões de preferências violam o princípio da invariância: “[o] princípio

da invariância de procedimento é violado por reversões de preferências que são induzidas pela mudança de um modo de induzir uma preferência para outro modo de resposta, formalmente equivalente”¹². Na sua compreensão da formação de preferências, os teóricos da escolha racional subestimaram a complexidade desse processo e as sutilezas do ordenamento de preferências. Em suas palavras (Slovic, 2000, p. 500, tradução minha):

Estratégias de construção [de ordenamentos de preferências] incluem ancoragem e ajuste, dependendo da dimensão proeminente, eliminando elementos comuns, descartando diferenças não essenciais, adicionando novos atributos ao quadro decisório, para reforçar uma alternativa, ou de outra forma reestruturando o problema de decisão para criar dominância e, assim, reduzir conflitos e indecisão¹³.

Uma avaliação dos modelos de racionalidade limitada e comportamento cognitivo foi realizada durante o *Dahlem Workshop*, organizado em 1999 por Gerd Gigerenzer e Reinhard Selten na Universidade de Berlim. Os debates mais tarde resultaram na publicação de um volume com os trabalhos apresentados no workshop. Em sua avaliação, Gigerenzer e Selten (2001) veem dois equívocos sobre a racionalidade limitada: a otimização sob abordagem de restrições e o argumento de irracionalidade. O primeiro afirma que restrições internas e externas impedem que os atores adquiram informações – os chamados custos de transação. Os principais problemas com essa abordagem são: (1) os atores devem possuir conhecimentos profundos sobre os custos de transação; (2) indução

12 “[t]he principle of procedure invariance is violated by preference reversals that are induced by changing from one mode of eliciting a preference to another, formally equivalent, mode of response”.

13 “[c]onstruction strategies [for preference orderings] include anchoring and adjustment, relying on the prominent dimension, eliminating common elements, discarding nonessential differences, adding new attributes into the decision frame in order to bolster one alternative, or otherwise restructuring the decision problem to create dominance and thus reduce conflict and indecision”.

retroativa infinita; (3) suposição errada sobre as habilidades de computação humana. O argumento da irracionalidade, por outro lado, afirma que a racionalidade limitada existe devido às discrepâncias nas normas e juízos humanos. Ambos os argumentos, no entanto, não conseguem entender que a racionalidade limitada é uma teoria, e não um resultado de um determinado modelo. Nesse sentido, os autores defendem que a teoria avançou ao

longo dos anos, produzindo uma variedade de modelos de racionalidade limitada. Alguns desses modelos estão listados no Quadro 2, incluindo o próprio modelo de caixa de ferramentas adaptativas de Gigerenzer e Selten (2001) e a teoria das aspirações adaptativas de Selten (2001). Um teste recente desses modelos foi conduzido por Scheibehenne, Rieskamp e Wagenmakers (2013) usando uma abordagem bayesiana.

Quadro 2
Modelos de racionalidade limitada

Modelo	Definição
Regras simples para a aquisição de informação	Procedimentos passo a passo para adquirir e ajustar informações.
Regra simples de pausa	As regras simplificadas estabelecem o ponto em que não há necessidade de procurar mais informações. Elas não são baseadas na otimização.
Regras decisórias simples	Consiste na aplicação de regras simples na tomada de decisões com base em informações adquiridas.
Caixa de ferramentas adaptativas	<ul style="list-style-type: none"> - Conjunto de regras e heurísticas; - Heurísticas e cálculos rápidos; - As heurísticas são específicas em relação ao contexto e ao ambiente (racionalidade ecológica); - Os métodos heurísticos são orquestrados de tal modo que refletem a importância das motivações e objetivos conflitantes.
Aspirações adaptativas	<p>Os agentes possuem múltiplos objetivos que são organizados como um vetor de níveis de aspiração. Os agentes, então, analisam a viabilidade de cada nível de aspiração, movendo-os dentro do vetor de acordo com regras específicas. Novas alternativas podem ser consideradas se os custos de busca por elas não impuserem constrangimentos. Os agentes, portanto, continuarão a procurar alternativas que possam gerar níveis mais altos de aspiração até chegarem a um ponto em que não é mais viável continuar a busca. Nesse ponto, os agentes tomam uma decisão. O modelo de Selten baseia-se na racionalidade limitada, expressa nos seguintes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incomparabilidade de objetivos; 2. Preferências procedimentais locais; 3. Decisões integradas aos recursos decisórios; 4. Decisões baseadas em expectativas qualitativas; 5. Otimismo cauteloso na busca por alternativas e uso de expectativas qualitativas; 6. Variáveis-objetivo relacionadas ao risco.

Fonte: Elaboração própria com base em Gerd Gigerenzer e Reinhard Selten (2001)

Fora do domínio da psicologia, outras críticas em termos normativos foram direcionadas à TER. Amartya Sen é um crítico notável da premissa de racionalidade, que, a seu ver,

ignora as motivações morais dos indivíduos (SEN, 1994; 1997). Além disso, Sen critica a abordagem canônica da escolha racional por sua falta de variáveis dependentes do contexto.

Ele acredita que as escolhas podem ser dependentes do cardápio (*menu-dependent*)¹⁴; considerações de ética, epistemologias ou ordens de preferência dependentes do contexto podem desempenhar um papel crucial na definição dos resultados de um processo de tomada de decisão. De acordo com Sen (1994, p. 385, tradução minha), “o comportamento dependente do cardápio, embora socialmente importante, tenderia a violar algumas propriedades comumente usadas de correspondência interna de escolha, ou ‘consistência interna de escolha’”¹⁵. A escolha é, portanto, afetada por motivações que violam os princípios de dominância e invariância, pois outras variáveis podem estar em jogo (como o sentido moral do dever). Além disso, Sen (1997) aborda a relevância do *ato de escolha* para a análise de maximização do comportamento. As questões de responsabilidade¹⁶, especificamente o senso de responsabilidade do agente, associadas ao ato de escolha, podem alterar a ordem das preferências e a ordem dos resultados. Portanto, um modelo realista de escolha deve de alguma forma considerar os efeitos do ato de escolha e abandonar o objetivo final da otimização. Como consequência, a racionalidade deve explicar o senso de responsabilidade, vez que este é parte do ato de escolha e da busca do

bem-estar. Segundo o autor (SEN, 1997, p. 753, tradução minha):

Podemos valorizar não apenas a alternativa que eventualmente escolhemos, mas também o conjunto sobre o qual podemos exercer a escolha. Ao avaliar a “autonomia” de uma pessoa, não é adequado preocupar-se apenas se ela recebe o que escolheria se tivesse a oportunidade de escolher; também é importante que ela possa realmente escolher¹⁷.

Parte dessas críticas foram abordadas pelos teóricos da escolha racional em suas pesquisas. Os economistas comportamentais, como Herbert Gintis, buscaram outras abordagens para lidar com o comportamento humano, incorporando o comportamento cooperativo (GINTIS, 2000) e as normas sociais (GINTIS; HELBING, 2015), praticamente nas linhas da pesquisa de Robert Axelrod (1984, 1997) sobre a evolução da cooperação. Na ciência política, as respostas às críticas variaram. Muitos teóricos da escolha racional incorporaram comportamentos altruístas aos seus modelos (FEHR; FISCHBACHER, 2002; QUACKENBUSH, 2004); outros preferiram relaxar o ideal do universalismo, aceitando o universalismo parcial na TER (SATZ; FERREJOHN, 1994); e ainda há aqueles que favorecem uma visão de modelos como histórias, fábulas, mundos críveis que

14 A dependência do cardápio não deve ser confundida com *framing*. De acordo com Sen (1997, p. 752, tradução minha), “a influência do framing surge quando, essencialmente, a mesma decisão é apresentada de maneiras diferentes, enquanto o que consideramos aqui é uma variação real do problema de decisão, quando uma mudança do menu a partir do qual uma escolha deve ser feita faz diferença material. Na verdade, não há inconsistência aqui, apenas a dependência do cardápio das classificações de preferências”. No original: “[t]he influence of framing arises when essentially the same decision is presented in different ways, whereas what we are considering here is a real variation of the decision problem, when a change of the menu from which a choice is to be made makes a material difference. There is, in fact, no inconsistency here, only menu dependence of preference rankings.”

15 “[m]enu-dependent behavior, while socially important, would tend to violate some commonly used properties of internal correspondence of choice, or ‘internal consistency of choice.’”

16 Sen fornece uma lista de motivações que podem afetar o ordenamento de preferências do agente: (1) reputação e efeitos indiretos; (2) compromissos sociais e imperativos morais; (3) efeitos diretos do bem-estar; (4) seguimento das regras convencionais.

17 “We may value not merely the alternative we eventually choose, but also the set over which we can exercise choice. In valuing the ‘autonomy’ of a person, it is not adequate to be concerned only with whether she receives what she would choose if she had the opportunity to choose; it is also important that she actually gets to choose herself.”

representam alguns aspectos do mundo real para transmitir uma narrativa e gerar previsões (JOHNSON, 2017; RUBINSTEIN, 1991; SUGDEN, 2011). Em geral, o debate teórico gerou informações valiosas que os teóricos da escolha racional poderiam implementar em seus estudos (HINDMOOR; TAYLOR, 2015, p. 6-7). Evidentemente, existem aspectos da abordagem psicológica que não podem ser facilmente incorporados aos modelos – os efeitos de *framing* são um deles –, seja porque eles são muito complicados e imprevisíveis para serem modelados; seja porque não melhorariam substantivamente a compreensão dos fenômenos políticos modelados. No entanto, o debate sobre premissas teóricas parece ter sido mais produtivo do que o empírico, sobre o qual me debruço a seguir.

Críticas empíricas

As críticas empíricas constituem um dos principais discursos contra a TER e suas capacidades explicativas. Nessa linha de argumentação, a teoria carece de previsibilidade dos fenômenos políticos ou, quando esta existe, apenas explica as previsões triviais. Muitos dirigem suas críticas contra os modelos, alegando que eles são incapazes de representar a complexidade do mundo real. Outros se concentram nas incompatibilidades de evidências empíricas e premissas teóricas, a saber, a premissa de racionalidade.

Embora muitos pesquisadores tenham escrito sobre as falhas supostamente empíricas, optei por analisar a crítica de Green e Shapiro (doravante G&S) e usá-la como uma referência das críticas empíricas contra a TER.

De acordo com Hindmoor (1998, p. 370, tradução minha):

O argumento de Green e Shapiro é importante e gerou uma controvérsia considerável porque é poderosamente afirmado e cuidadosamente defendido por meio de revisões detalhadas da literatura sobre participação de eleitores, ação coletiva, comportamento legislativo e competição partidária. Também é sustentada pela identificação de ‘patologias’ metodológicas às quais os teóricos da escolha racional em busca de explicações universalmente aplicáveis de fenômenos políticos alegadamente sucumbem¹⁸.

Pathologies, de Green e Shapiro

Talvez a obra de G&S seja a crítica mais famosa, tendo deixado uma marca permanente nos debates de TER na ciência política (HINDMOOR, 1998). O livro foi publicado em 1994 e oferece uma coleção de “falhas empíricas” na abordagem da escolha racional, dividida em quatro campos principais: (1) o paradoxo da participação dos eleitores; (2) dilemas sociais e efeito carona; (3) comportamento legislativo; (4) competição eleitoral. Em cada capítulo, G&S apresentam um resumo – às vezes anedótico – de modelos e pressupostos da escolha racional, que são seguidos por exemplos cirurgicamente escolhidos de como a teoria *não* explica os fenômenos políticos. Na verdade, os autores são profundamente pessimistas quanto às contribuições empíricas da TER, como afirmam no início do livro (GREEN; SHAPIRO, 1994, p. 6, tradução minha):

Nosso foco aqui é sobre o poder empírico da TER. Nós afirmamos que grande parte da fanfarra com a

18 “Green and Shapiro’s argument is important and has generated considerable controversy because it is powerfully stated and carefully defended through detailed reviews of the literature on voter turnout, collective action, legislative behaviour and party competition. It is also underpinned by the identification of methodological ‘pathologies’ to which rational choice theorists in their quest for universally applicable explanations of political phenomena are alleged to succumb.”

qual a abordagem da escolha racional foi anunciada na ciência política deve ser vista como prematura uma vez que a pergunta é feita: o que esta literatura contribuiu para a nossa compreensão da política?¹⁹

G&S partem de uma definição geral da abordagem da escolha racional, que eles consideram necessária para avaliar os campos mencionados em termos de suas epistemologias e metodologias. Ao fazê-lo, eles listam o que entendem como os elementos comuns de qualquer abordagem da escolha racional: (1) maximização da utilidade; (2) preferências estruturadas; (3) processos de decisão sob incerteza; e (4) individualismo metodológico. Eles também afirmam: “nas aplicações empíricas, geralmente é compartilhado o pressuposto de que a racionalidade é homogênea em todos os indivíduos estudados” (GREEN; SHAPIRO, 1994, p. 17, tradução minha)²⁰. Depois de definir os termos de sua análise, eles apresentam cada falha separadamente levantando questões sobre o problema da informação, a natureza da explicação, o universalismo, as previsões e as evidências. Seus pontos principais estão listados no Quadro 3.

Nesse ponto, G&S assumem uma posição mais combativa em relação à literatura sobre TER. Nenhum sucesso parece existir nos trabalhos dos teóricos da escolha racional, na opinião dos autores. Mesmo quando os teóricos da escolha racional tentam fornecer explicações sobre por que a previsão de um modelo não corresponde às evidências empíricas, G&S qualificam sua atitude como anticientífica, vez que os teóricos parecem

não admitir que o modelo falhou. Segundo eles, a estratégia central da escolha racional consiste na teorização *post hoc* sempre que os dados empíricos não se encaixam no modelo, recorrendo a essa estratégia em todos os casos analisados por G&S. Seria uma espécie de lógica retrodutiva, na qual se tentam achar os condicionantes históricos e contextuais que produziram o desvio do resultado esperado, buscando encontrar uma plausibilidade *ad hoc* para a narrativa da racionalidade.

No paradoxo da participação dos eleitores, G&S afirmam que a TER não poderia fornecer uma explicação de por que as pessoas votam apesar da irracionalidade intrínseca de tal ato. Eles baseiam sua análise no modelo geral de participação dos eleitores, representado pela Inequação 1²¹.

Inequação 1

$$pB + D > C$$

Na Inequação 1, p representa a probabilidade associada aos benefícios obtidos por um eleitor quando o candidato vencer; D significa a utilidade de lançar um voto e C representa os custos de votação. Por meio de uma série de argumentos, os autores contestam o modelo e as soluções desenvolvidas pelos teóricos da escolha racional. O Quadro 4 lista as soluções e as críticas de G&S.

Em suma, G&S duvidam categoricamente que os modelos de TER possam realmente explicar a participação dos eleitores e recomendam os teóricos da escolha racional a abandonar o universalismo em favor de explicações alternativas.

19 “Our focus here is on the empirical power of RCT. We contend that much of the fanfare with which the RC approach has been heralded in political science must be seen as premature once the question is asked: What has this literature contributed to our understanding of politics?”

20 “[i]n empirical applications, the further assumption is generally shared that rationality is homogeneous across the individuals under study.”

21 Inequações são análogas a equações, mas em vez de igualarem dois lados, apresentam uma desigualdade, expressa por $<$ ou $>$.

Na visão dos autores, a TER falha porque está comprometida com os pressupostos irrealistas de maximização da utilidade e tomada de decisão estratégica aplicada a todos os eleitores. Esse compromisso não se encaixa com evidências

empíricas. Curiosamente, eles recomendam os teóricos da escolha racional para construir suas próprias medidas e padrões, em vez de confiar nos dados de outros pesquisadores que não se adequam ao projeto de pesquisa da TER.

Quadro 3
Problemas gerais da TER

Problema	Descrição
Informação	Mesmo quando os teóricos da escolha racional reconhecem que a informação é assimetricamente possuída pelos agentes, eles enfrentam problemas para explicar: (1) a troca de informações adicionais; (2) o comportamento míope em face do postulado de ação estratégica.
Natureza da explicação	G&S criticam os teóricos da escolha racional por sua falta de consideração de intenções como causas sob um quadro psicológico de análise; e pelo universalismo da própria teoria, que eles afirmam basear-se em equilíbrios irrealistas.
Universalismo	A TER seria bem-sucedida em domínios muito restritos em condições específicas (universalismo segmentado). No entanto, nunca poderia reivindicar o universalismo geral, pois não foi capaz de fornecer explicações gerais sobre fenômenos políticos importantes.
Previsões	<i>Previsões escorregadias:</i> como os modelos de escolha racional não capturam nuances psicológicas do comportamento de um agente, eles não explicam situações empíricas que não resultam em equilíbrio. <i>Previsões vagamente operacionalizadas:</i> os modelos de escolha racional tratam principalmente de pontos ou taxas discretas, enquanto que os testes empíricos são mais propensos a resultar em aproximações.
Evidência	<i>Viés seletivo:</i> os teóricos da escolha racional selecionam evidências que confirmam suas previsões. <i>Projeção da teoria:</i> a evidência seria selecionada para satisfazer o modelo. Retirada estratégica de domínios em que a TER não fornece explicações sólidas com base em evidências empíricas.

Fonte: Elaboração própria com base em Green e Shapiro (1994)

Quadro 4
Soluções ao paradoxo

Solução	Descrição	Críticas de G&S
Expansão do termo D	Os teóricos da escolha racional expandem a função de utilidade representada por D para oferecer explicações alternativas para a participação do eleitor.	O termo D , mesmo com a expansão da função de utilidade, ainda não contabiliza explicações psicológicas.
Eliminação do termo D e termo ϵ	A função de utilidade também pode ser eliminada da desigualdade e os custos de votação são considerados muito pequenos ($C \rightarrow \epsilon$). A probabilidade p é assumida como suficientemente alta para manter a desigualdade favorecendo a participação do eleitor.	A suposição original na TER diz que p é muito baixa, o que significa que, mesmo sob pequenos valores de ϵ , o lado direito ainda seria maior que o lado esquerdo da desigualdade.
Teoria dos jogos	Os jogos podem fornecer soluções para o paradoxo sob informação perfeita.	Os equilíbrios entrariam em colapso sob incerteza.
Utilidade esperada	Quanto mais próximas as eleições, maior a influência causal de B .	Não há confirmação empírica de dados agregados ou pesquisas; e não há evidências da interação entre benefícios coletivos e proximidade das eleições.

Fonte: Elaboração própria com base em Green e Shapiro (1994)

A ação coletiva é outro alvo dos ataques de G&S. Eles definem a essência do dilema social como a busca de ganhos individuais produzindo resultados subótimos. O verdadeiro dilema social é causado pelo comportamento estratégico do carona. Os autores consideram isso a suposição subjacente aos problemas de ação coletiva, embora reconheçam que diferentes configurações de jogo produzem diferentes equilíbrios (GREEN; SHAPIRO, 1994, p. 77). No entanto, G&S insistem que a TER não oferece soluções convincentes para problemas de ação coletiva porque não contabiliza os seguintes problemas: (1) comunicação entre atores; (2) mudanças nos benefícios coletivos esperados; (3) repetição do jogo e indução retrógrada. Ao afirmarem isso, os autores

descartam qualquer trabalho que responda a essas questões (e há inúmeros artigos e livros sobre jogos de sinalização, comunicação entre agentes, subjogos baseados em incertezas etc., que poderiam oferecer um contra-argumento a G&S). Ironicamente, eles são vítimas de sua própria acusação por viés de seleção.

De acordo com G&S, a TER não pode explicar por que a cooperação surge como resultado das interações humanas quando confrontadas com um problema de ação coletiva. Na sua perspectiva, a TER trataria os agentes cooperativos como seres irracionais ou alegaria que a lógica da ação coletiva não pode ser extrapolada para a realidade de milhões de pessoas. O Quadro 5 resume as principais críticas de G&S nesse campo de pesquisa.

Quadro 5
G&S e os problemas da ação coletiva

Problema	Descrição
Ausência de grupos de controle	Sempre que os teóricos da escolha racional realizam experimentos de problemas de ação coletiva, não há grupo de controle para avaliar a validade dos resultados encontrados no grupo de tratamento.
Ausência de mecanismos causais	A TER não explica como as variáveis estão conectadas. Isso resulta do problema anterior.
Modelos não testáveis	No nível agregado, os modelos de TER não podem ser testados e só podem oferecer previsões vagas sobre a contribuição de cada agente para o esforço coletivo.
Tautologias teóricas	Resultam de teorização <i>post hoc</i> . Os teóricos da escolha racional convertem os fatores que influenciam a ação coletiva em incentivos.
Contradições experimentais	Os experimentos contradizem as teorias da ação coletiva.
Previsões diferentes	Modelos matemáticos similares produzem variados níveis de cooperação.

Fonte: Elaboração própria com base em Green e Shapiro (1994)

Os autores também abordam o campo do comportamento legislativo. G&S definem essa literatura através da lente do paradoxo do voto sob a regra da maioria e a modelagem espacial. Os modelos espaciais preveem que a regra da maioria é vulnerável ao desenho da coalizão, resultando em votação cíclica.

Os autores inicialmente observam que os processos de decisão sob uma regra majoritária

são baseados em múltiplas dimensões, enquanto que os modelos espaciais são baseados em menos dimensões (uma ou duas, evitando a complexidade do modelo). Eles desenvolvem e avaliam um modelo, tentando identificar suas falhas. Nesse ponto, o mesmo argumento de falta de evidência empírica ou evidência tendenciosa permeia suas conclusões. G&S se demonstram particularmente obcecados pelo trabalho

de William Riker, acusando-o de narrativas históricas tendenciosas que só confirmam sua tese – uma acusação que poderia ser facilmente aplicada a institucionalistas históricos e outros pesquisadores qualitativos. Na sua opinião, os teóricos da escolha racional apenas selecionam casos que se encaixam em seus modelos e não consideram os efeitos de diferentes contextos institucionais em suas análises, nem os traços psicológicos dos tomadores de decisão. Além disso, G&S caracterizam experimentos de escolha racional como demonstrações, sem qualquer validade empírica devido à ausência de grupos de controle e a definições imprecisas de instabilidade. Nas palavras dos autores (GREEN; SHAPIRO, 1994, p. 142, tradução minha):

Modelos espaciais de comportamento legislativo tendem a ignorar ou minimizar fenômenos como a persuasão de mudança endógena de preferências, solidariedade de grupo ou partido, tomada de posição e vários pagamentos paralelos fornecidos pela liderança. Ademais, estes modelos têm geralmente assumido um ambiente institucional bastante escasso no qual as regras procedimentais são poucas e os legisladores não incorrem em nenhum custo de transação quando fazem uma proposta legislativa ou organizam coalizões²².

Finalmente, e sem surpresa, G&S não encontram nenhuma evidência de que a TER tenha contribuído de alguma forma para a compreensão empírica das campanhas e das estratégias dos candidatos. Esse campo, de acordo com sua revisão, preocupa-se principalmente com a modelagem da competição eleitoral. A principal conclusão alcançada pela teoria é que a competição eleitoral promove plataformas centristas. G&S argumentam que as barreiras guiadas pelos teóricos da escolha

racional para mensurar as crenças e motivações dos candidatos restringem um projeto de pesquisa mais informativo que poderia melhorar a modelagem espacial. No entanto, eles reconhecem alguns avanços na teoria, como a multidimensionalidade, modelagem probabilística e uma visão ampliada dos objetivos dos candidatos. No entanto, a TER ainda deixaria aberta uma série de questões relativas: (1) a preferências não reveladas nos grandes eleitorados; (2) aos vínculos entre questões redistributivas e estratégias de campanha; (3) aos traços e imagens psicológicas dos candidatos; (4) à inconsistência interna das plataformas centristas. G&S acreditam firmemente que os modelos espaciais não são capazes de abordar essas questões sem perder a parcimônia e a estabilidade empírica no processo.

Este breve resumo descreveu as acusações de G&S contra TER. Ao apontarem as promessas não cumpridas dentro da proposta dedutiva da TER, os autores esperam ter demonstrado que os modelos dedutivos não são orientados a problemas, ou, pelo menos, não no sentido de buscarem explicar fenômenos reais sob a ótica de uma análise dedutiva. Porém, sua desconfiança quanto às capacidades explicativas da TER faz com que eles negligenciem obras que conseguiram oferecer previsões longe de serem consideradas banais, previsões estas baseadas no caráter dedutivo das abordagens de escolha racional. A obsessão com o teste empírico de casos específicos ignora o tipo de explicação gerada por modelos de escolha racional, qual seja, a de fenômenos gerais em níveis de granularidade mais baixo e que se observam em diferentes casos (LIMA, 2018). Além disso, concentrando-se em um conjunto

22 “Spatial models of legislative behavior have tended to ignore or downplay such phenomena as persuasion of endogenous preference change, group or party solidarity, position taking, and various leadership-supplied side-payments. In addition, these models have generally presupposed a rather sparse institutional environment in which procedural rules are few and legislators incur no transaction costs when they make legislative proposal or organize coalitions”.

de casos escolhidos cirurgicamente, G&S não conseguiram capturar a diversidade de modelos e abordagens de TER. As reações contra o seu livro apresentam uma visão alternativa da teoria e das perspectivas da TER, fornecendo descrições e explicações bem-sucedidas de fenômenos políticos.

Reações a Pathologies e outras críticas

Logo após a publicação de *Pathologies*, um debate se desenvolveu na *Critical Review: A Journal of Politics and Society*. Treze cientistas políticos foram convidados a oferecer suas opiniões e impressões sobre o livro de G&S em um simpósio em 1995. Suas ideias são valiosas na medida em que proporcionam uma compreensão mais ampla da TER e as críticas que esta enfrenta.

Grande parte do desacordo orbitou em torno de equívocos sobre a TER, bem como sobre o tipo de ciência defendida por G&S. Morris Fiorina (1995), por exemplo, discorda da abordagem de G&S para a ciência e testes empíricos, alegando que os autores utilizam o teste estatístico como a única métrica para avaliar a validade de uma teoria ou um campo de pesquisa. Eles ignoram outras formas de validação empírica e até a possibilidade de falhas empíricas como parte do *métier* científico. Fiorina também contesta a afirmação universalista da TER sobre a qual G&S basearam suas análises. Ela pode ser verdadeira sobre alguns teóricos, como era verdadeira para outros cientistas políticos, como David Easton, que eram bastante ambiciosos sobre seus projetos teóricos e metodológicos. No entanto, a TER é uma comunidade diversificada, que só concorda com a premissa de que

os agentes se comportam orientados a objetivos – o resto é discutível em termos de abordagens teóricas e metodológicas. Nesse contexto, poucos poderiam ser acusados de aspirações universalistas (COX, 2004; ERIKSSON, 2011; SNIDAL, 2006).

Susanne Lohmann (1995, p. 127, tradução minha), por outro lado, afirma assertivamente que G&S não entendem a TER:

quando o argumento de Green e Shapiro sobre dilemas coletivos e carona é formalizado, ele se revela profundamente falho e, em muitos aspectos, totalmente falso. Seu erro é bastante comum: eles classificam erroneamente uma variedade de dilemas coletivos como dilemas de prisioneiros²³.

Na sua defesa da TER, ela afirma que a teoria fornece modelos matemáticos rigorosos sobre processos políticos e instituições que permitem testar hipóteses. Na teoria dos jogos, muitos modelos diferentes foram concebidos para entender melhor como os atores pensam suas estratégias. Esses jogos são baseados em configurações diferentes e Lohmann considera um mal-entendido na obra de G&S que todos os problemas de ação coletiva sejam tratados sob o mesmo véu do dilema dos prisioneiros. Ela também contesta a afirmação de G&S de que as obras que analisaram não haviam considerado explicações alternativas: a autora afirma que outras explicações foram oferecidas, especialmente devido ao fato de que os pressupostos da própria TER (como racionalidade, comportamento estratégico, maximização de utilidade) fornecem um ponto de partida para comparar os resultados teóricos com a evidência empírica. Uma clara ilustração desse ponto é que não se pode pensar em altruísmo e cooperação sem compará-los aos resultados da TER.

23 “When Green and Shapiro’s argument concerning collective dilemmas and free riding is formalized, it turns out to be deeply flawed and in many respects outright false. Their mistake is common enough: they misclassify a variety of collective dilemmas as prisoner’s dilemmas.”

Mais recentes contribuições à TER foram feitas por Keith Dowding. Em seu artigo “*Is it rational to vote?*”, Dowding (2005) apresenta cinco categorias gerais de soluções para o paradoxo da participação do eleitor: (1) solução marginalista; (2) solução de termo *C*; (3) solução de termo *B*; (4) solução de termo *p*; (5) solução de termo *D*. Elas são baseadas na Inequação 1 apresentada por G&S e abordam o problema de diferentes maneiras. De acordo com Dowding (2005, p. 445, tradução minha), “de maneira global, a evidência empírica mostra que a fórmula simples da teoria da decisão captura algumas das considerações na decisão de votar. Ela tem alguma força explicativa”²⁴.

As soluções do termo *D* são particularmente interessantes no contexto da obra de G&S. Eles constantemente afirmam que os modelos de TER não são responsáveis por motivações privadas que podem ser decisivas para a participação dos eleitores, mas desconsideram as tentativas dos teóricos de escolha racional de incorporar tais motivações por meio do termo *D*. Como Dowding afirma (2005, p. 453, tradução minha):

No entanto, a resposta “D”, apesar de ser simples, apesar de ser empiricamente verificada por evidências de preferências declaradas, consistente com a evidência de dados agregados e, se não devidamente testadas, corroboradas pelas evidências de Barry e Knack, não é muito favorável entre os cientistas políticos, sejam os defensores ou críticos da escolha racional. Por quê? Porque eles querem razões mais profundas²⁵.

Razões mais profundas podem não ser fornecidas pela própria ciência política, vez que a disciplina é particularmente eficiente em

prever fenômenos globais. O tipo de preocupação levantada por G&S pode ser explicada pela psicologia política, que não é exatamente o escopo da disciplina.

No entanto, a TER ainda enfrentou outras acusações sobre seu individualismo metodológico (a TER se concentra demais no indivíduo, ignorando outros aspectos de sua formação de preferências); preferências fixas (os indivíduos mudam suas preferências de acordo com o estado do mundo); racionalidade instrumental (a TER estaria comprometida com questões normativas que são egoístas e/ou orientadas à direita do espectro político, sendo intrinsecamente incompatíveis com outras perspectivas, como o socialismo) e a modelagem simplista (DOWDING; HINDMOOR, 1997). Porém, é importante notar que a TER está preocupada com agentes racionais, suas ações e como essas ações provocam resultados sociais específicos, *dados esses axiomas*. Os agentes são tratados como racionais nos papéis que desempenham, dada uma configuração que restringe suas expectativas e ações. Nesse sentido, as abordagens e os modelos de escolha racional não tratam do motivo pelo qual Valentina decidiu votar em vez de ficar em casa num domingo chuvoso; nem por que os moradores de uma determinada rua superaram o dilema do carona e concordaram em contratar um serviço para inspecionar e cortar árvores mortas. Contudo, ela fornece previsões sobre agentes racionais que desempenham seus papéis em contextos nos quais um conjunto de restrições impõe ganhos e perdas às ações dos indivíduos.

A importância da TER reside precisamente nessa conexão entre processos de nível micro

24 “[o]verall the empirical evidence shows that the simple decision-theoretic formula does capture some of the considerations in the decision to vote. It has some explanatory force.”

25 “Nevertheless the ‘D’ answer, despite being simple, despite being empirically verified by stated preference evidence, consistent with aggregate data evidence, and, if not properly tested, corroborated by Barry’s and Knack’s evidence, does not find much favour among political scientists whether rational choice advocates or critics. Why? Because they want deeper reasons.”

de processos decisórios e fenômenos de macro-nível. Todas as abordagens em TER compartilham a mesma preocupação com a explicação dos resultados sociais com base nas ações dos indivíduos. Por tal razão a TER baseia-se no individualismo metodológico em suas análises. Como Dowding e Hindmoor (1997, p. 452, tradução minha) sugerem, “os resultados sociais resultam da ação individual e, embora isso não implique necessariamente que toda explicação seja causal, sugere que a história causal total deve pelo menos ser mediada através das ações dos indivíduos”. A agência é baseada em indivíduos, mas a estrutura em que atuam fornece incentivos e restrições à sua ação. Para cada estrutura e contexto diferentes, podem ocorrer resultados diferentes. Os modelos de escolha racional, estabelecendo preferências e estratégias de atores em um determinado quadro institucional, fornecem a ligação entre agência e estrutura. Como Dowding (2017, p. 53, tradução minha) afirma:

os agentes humanos são fixos de alguma forma – nós assumimos seus desejos e crenças (que juntos formam suas preferências) como dados – e então

examinamos como eles se comportam, dado o ambiente em que operam. Os resultados formais na teoria das escolhas sociais e racionais demonstram que preferências idênticas levam a diferentes resultados, dadas diferentes regras de agregação. Segue-se que podemos esperar ver diferentes resultados devido à hierarquia do que à tomada de decisões negociadas, diferentes resultados de diferentes sistemas eleitorais, e assim por diante. Agora, deve ser reconhecido, mesmo nesse primeiro nível, que o exame dessas preferências fixas precisa levar em consideração as relações estruturais ou institucionais que existem. Os agentes individuais podem esperar responder a diferentes relações institucionais com as diferentes estratégias disponíveis para eles: isto é, eles respondem estrategicamente. Qualquer forma institucional pode ser manipulada de uma forma ou de outra²⁶.

Os indivíduos, portanto, são dotados de preferências consistentes, que constituem os blocos de construção de suas ações. Por consistência, entende-se que as preferências são ordenadas e transitivas, permitindo a derivação das funções de utilidade e a configuração do modelo. Os indivíduos tomam decisões com base nos princípios de maximização da utilidade e comportamento estratégico. Eles são autointeressados na medida em que essa suposição evita tautologias explicativas²⁷. Os indivíduos

26 “human agents are fixed in some manner – we take their desires and beliefs (which together form their preferences) as given – and then examine how they behave given the environment in which they operate. Formal results in social and rational choice theory demonstrate that identical preferences lead to different outcomes given different aggregation rules. It follows that we can expect to see different outcomes from hierarchy than from bargained decision-making, different results from different electoral systems, and so on. Now it must be recognized, even at this first level, that examination of these fixed preferences needs to take into account the structural or institutional relationships that exist. Individual agents can be expected to respond to different institutional relationships with the different strategies available to them: that is, they respond strategically. Any institutional form can be manipulated in one way or another.”

27 A hipótese de autointeresse é comumente assumida nos modelos de escolha racional, embora possa ser descrita em diferentes termos para melhor atender às idiossincrasias de cada caso. O autointeresse geralmente é justificável não apenas como uma ferramenta para evitar tautologias, mas também porque é: (1) uma descrição crível da natureza humana; (2) realista em certos contextos; (3) fiel ao funcionamento da racionalidade; (4) metodologicamente útil; (5) pragmática. Evidentemente, os opositores da TER criticam a suposição de interesse próprio por ser uma descrição parcial do comportamento humano e da interação coletiva, muitas vezes mencionando o comportamento altruísta como um contra-argumento. No entanto, como Eriksson (2011, p. 96, tradução minha) afirma: “Antes de dizer qualquer coisa sobre a hipótese de autointeresse como tal, devemos notar que grande parte da literatura de escolha racional não faz qualquer suposição sobre motivação, mas apenas sobre a estrutura das preferências. Isso tem uma tendência a ser esquecido na crítica geral contra assumir que os agentes se interessam por si mesmos” [“Before saying anything about the self-interest assumption as such, we should note that much of the RC literature does not make any assumptions about motivation, but only about the structure of preferences. This has a tendency to be forgotten in the general criticism against assuming that agents are self-interested”]. Motivações, portanto, não devem ser confundidas com interesse próprio.

também são racionais, o que significa que suas ações seguem seus desejos e crenças da maneira mais eficiente para atingir seus objetivos.

Nesse contexto, a maioria das críticas tende a perder o ponto de por que são necessários pressupostos robustos para produzir modelos explicativos. Se os modelos de escolha racional têm algo a dizer, isso só é possível devido às suas premissas claras, que permitem a derivação lógica de hipóteses e previsões. Mesmo G&S reconhecem que o compromisso com o individualismo metodológico, a maximização da utilidade e o conceito de racionalidade tornam a TER mais “sistemática”, “sofisticada” e “rigorosa” (GREEN; SHAPIRO, 1994, p. 3-10 *apud* HINDMOOR, 1998). Isso só é possível porque a TER tenta revelar mecanismos explicativos, o que é alcançado por meio da modelagem. Os modelos, portanto, são valiosos e eficazes na medida em que eles explicam os fenômenos políticos em termos das implicações lógicas envolvidas em suas expressões matemáticas. G&S não conseguem capturar essa sutileza devido à sua compreensão míope de explicação, como uma série de tiques em uma lista de verificação de predição *versus* evidência. Ironicamente, pela mesma lógica, grande parte da pesquisa em ciência política poderia ser questionada, vez que sempre haverá um caso extra para adicionar como contrafactual ou contra-argumento a essa lista de verificação.

As críticas mencionadas, no entanto, abriram portas para potenciais alternativas à TER e o século XXI já testemunhou o surgimento de abordagens teóricas e metodológicas nesse sentido. O institucionalismo histórico, por exemplo, centrou-se em questões de estrutura e agência e como elas são afetadas pelo contexto histórico, tempo e processos dependentes da trajetória (LIMA; MÖRSHBÄCHER, 2017; THELEN; MAHONEY, 2015). O próprio Movimento Perestroika, que abordarei na próxima seção, também ofereceu soluções alternativas para pesquisa quantitativa e para a

TER (FLYVBJERG, 2006; JACKSON, 2006; SCHRAM; CATERINO, 2006; SCHWARTZ-SHEA, 2006; SHAPIRO; SMITH; MASOUD, 2004). Evidentemente, os teóricos da escolha racional reagiram a esses avanços e muitos conseguiram tirar lições valiosas das alternativas e críticas mencionadas. As narrativas analíticas, por exemplo, são um dos campos em que a TER e o institucionalismo histórico se sobrepõem para oferecer explicações históricas e de teoria dos jogos aos fenômenos políticos (BATES et al., 1998; THELEN, 1999). Da mesma forma, os desenvolvimentos em economia comportamental e neuroeconomia têm-se apoiado em modelos de escolha racional no tratamento da mente humana (GINTIS; HELBING, 2015; GLIMCHER, 2011). Como se pode ver, os teóricos da escolha racional estão conscientes de críticas e falhas em seus modelos e vêm buscando várias ferramentas alternativas para refiná-los.

A TER e as hierarquias de conhecimento

Em 2000, a academia americana de ciência política foi abalada por um e-mail anônimo enviado aos membros da APSA. O Sr. Perestroika, que assinou o manifesto, questionava as hierarquias do conhecimento promovidas pela APSA em seus fóruns e, especialmente, em seus periódicos, mais especificamente a APSR. A TER não foi diretamente acusada como uma preferência epistemológica, mas o Sr. Perestroika questionou a validade da teoria dos jogos e outros modelos como ferramentas para analisar fenômenos políticos. Cito no original:

4) Why are a few men who make poor game-theorists and who cannot for the life-of-me compete with a third grade Economics graduate student – WHY are these men allowed to represent the diversity of methodologies and areas of the world that APSA “purports” to represent?

[...] 10) At a time when the free market models of economics are being challenged in IMF and World Bank, discredited in much of Asia, and protested by numerous groups; why are simple, baby-stuff models of political science being propagated in our discipline? If these pseudo-economists know their Maths so well—let them present at the University of Chicago's Economics Workshop—I assure you every single political science article will be trashed and thrown into the dustbin. Then why are these people allowed to throw their weight around based on undergrad maths and stats—an Econ 101? We are in the business of Political Science and not failed Economics.²⁸

O manifesto reativou os velhos cismas na disciplina, ecoando entre os críticos da orientação supostamente quantitativa e de escolha racional da APSA (HINDMOOR; TAYLOR, 2015). Ao longo dos anos subsequentes, foram realizadas grandes mudanças para acomodar os interesses daqueles que se viram marginalizados na nova era de dados quantitativos e modelagem matemática e

estatística. O lançamento de uma nova e mais plural revista, a *Perspectives on Politics* (POP), foi uma das iniciativas da APSA para acomodar os descontentes (HOCHSCHILD, 2003). A POP publica uma variedade de trabalhos qualitativos e interpretativos, e passou a se definir como um periódico que contrabalança a orientação de escolha quantitativa e racional da APSR²⁹.

Juntamente com as críticas da década de 1990, o Movimento Perestroika teve impacto na visibilidade e aceitação das obras dos teóricos da escolha racional, especialmente nos mais prestigiados periódicos da ciência política. Como mencionei anteriormente, G&S iniciam seu *Pathologies* examinando a quantidade de artigos orientados para a escolha racional publicados na APSR, o que os leva a suas críticas contra a proeminência da TER nos artigos publicados pela revista principal da APSA. Três anos depois, Pippa Norris (1997) publicaria um artigo no

28 4) Por que poucos homens que são fracos teóricos dos jogos e que não conseguem competir com um estudante de pós-graduação do terceiro ano de Economia – POR QUE estes homens têm o direito de representar a diversidade de metodologias e áreas do mundo que a APSA “pretende” representar?

[...] 10) Em uma época em que os modelos econômicos de livre mercado estão sendo questionados no FMI e no Banco Mundial, desacreditados em boa parte da Ásia, e alvo de protestos de inúmeros grupos; por que modelos de ciência política simples, de criança estão sendo propagados na nossa disciplina? Se estes pseudoeconomistas conhecem sua matemática tão bem – deixe-os apresentarem no Workshop de Economia da Universidade de Chicago –, eu garanto a vocês que todo artigo de ciência política será destruído e jogado no lixo. Então, por que estas pessoas têm o direito de jogar seu peso com base em matemática e estatística de graduação – uma Econ 101? Nós fazemos Ciência Política, e não Economia falida.

Jeffrey Isaac, ex-editor do POP, publicou uma nota editorial na qual ele define claramente o “perfil editorial distintivo” dessa revista. Isaac (2015, p. 931, tradução minha) escreve: “Recebemos muitas submissões que procedem nessa maneira de ‘ciência normal’, algumas delas muito boas, e as revisamos periodicamente internamente e geralmente as devolvemos a seus autores com incentivo para enviar suas obras a um dos muitos periódicos em nossa disciplina – APSR, AJPS, JoP, CPS – que tende a publicar ‘descobertas’ no formato padrão da ciência normal.” No original: “*We receive many submissions that proceed in this ‘normal science’ manner, some of them very good, and we expeditiously review them internally and typically return them to their authors with encouragement to submit their pieces to one of the many journals in our discipline—APSR, AJPS, JoP, CPS—that does tend to publish ‘findings’ in the standard, normal science format.*”

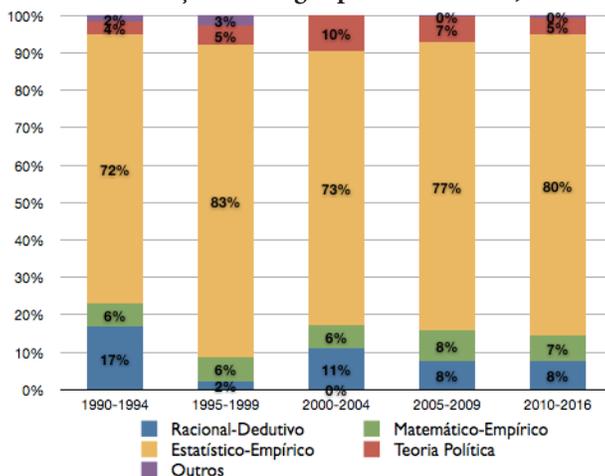
29 Jeffrey Isaac, ex-editor do POP, publicou uma nota editorial na qual ele define claramente o “perfil editorial distintivo” dessa revista. Isaac (2015, p. 931, tradução minha) escreve: “Recebemos muitas submissões que procedem nessa maneira de ‘ciência normal’, algumas delas muito boas, e as revisamos periodicamente internamente e geralmente as devolvemos a seus autores com incentivo para enviar suas obras a um dos muitos periódicos em nossa disciplina – APSR, AJPS, JoP, CPS – que tende a publicar ‘descobertas’ no formato padrão da ciência normal.” No original: “*We receive many submissions that proceed in this ‘normal science’ manner, some of them very good, and we expeditiously review them internally and typically return them to their authors with encouragement to submit their pieces to one of the many journals in our discipline—APSR, AJPS, JoP, CPS—that does tend to publish ‘findings’ in the standard, normal science format.*”

European Journal of Political Research (EJPR), comparando as tendências teóricas e metodológicas na APSR, EJPR e *Political Studies*. De fato, os dados de Norris confirmam que os artigos de escolha racional demonstraram uma presença crescente nas páginas da APSR na década de 1990, respondendo por aproximadamente 30% de todos os artigos publicados na revista (contra 17% e 16% nas décadas de 1970 e 1980, respectivamente). No entanto, afirmar que os teóricos da escolha racional tinham planos hegemônicos em direção à disciplina é antes uma falácia do que um fato, especialmente quando se presta atenção à tendência quantitativa dominante que não está ligada à TER nem à modelagem formal.

Os anos 2000 testemunharam um declínio dos modelos de escolha racional nas

duas principais revistas americanas, a saber, a *American Journal of Political Science (AJPS)* e a APSR. Na APSR, o número de artigos aceitos de teoria formal tem sido consistentemente inferior a 13% desde 2010, quando tomados unicamente, com um cenário ligeiramente melhor quando combinados com testes quantitativos (ISHIYAMA, 2015). A AJPS publica consistentemente artigos quantitativos (codificados como Estatísticos-Empíricos), como mostrado no Gráfico 1³⁰, o que teve efeito na proporção de submissões sobre a teoria formal (codificada como Racional-Dedutivo e Matemático-Empírico). De acordo com o relatório dos editores (JACOBY et al., 2017), as obras de “Metodologia e teoria formal” representaram quase 7,5% do total de submissões desde 2011.

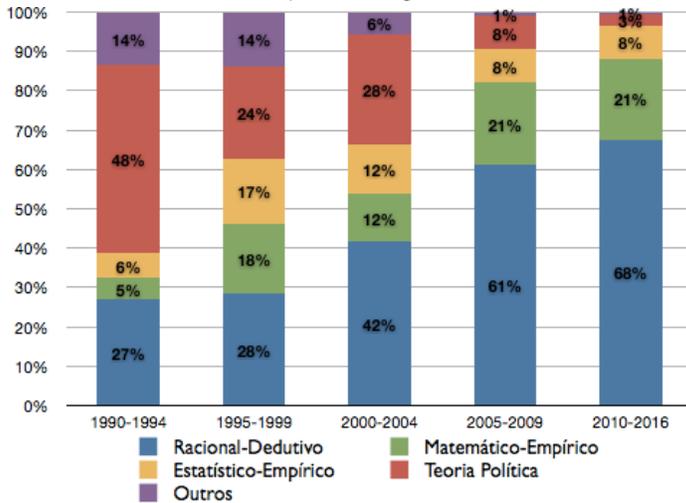
Gráfico 1
Distribuição de artigos publicados na AJPS



Fonte: Elaborado pelo autor com base no projeto Hierarquias de Conhecimento na Ciência Política, 2017

30 Esses dados fazem parte de um projeto bibliométrico conjunto realizado com Melina Mörschbacher (UFRGS). Nós codificamos à mão todos os artigos nas revistas AJPS, APSR, JTP, POP e IPSR de 1990 a 2016. Nós classificamos suas abordagens metodológicas com base nas informações fornecidas nas seções de resumos e/ou desenho de pesquisa. O código significa: Teoria política: discussões teóricas sobre filosofia política, teoria política normativa e teoria política positiva; Racional-Dedutivo: modelos formais sem testes empíricos, principalmente modelos de escolha racional; Estatístico-Empírico: análises estatísticas baseadas em estatísticas inferenciais ou descritivas; Matemático-Empírico: aplicações empíricas de modelos formais; Outros: abordagens metodológicas que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores.

Gráfico 2
Distribuição de artigos na JTP



Fonte: Elaborado pelo autor com base no projeto Hierarquias de Conhecimento na Ciência Política, 2017

Como revistas de alto prestígio e fator de impacto na disciplina, as tendências observadas na APSR e AJPS suscitam preocupações sobre as perspectivas da teoria formal. Apesar da recente onda de testes de modelos em ciência política (BAS; SIGNORINO; WALKER, 2008; CLARKE; SIGNORINO, 2010; MONROE et al., 2015), ainda há muita discussão sobre a necessidade de modelos formais puros. Os filósofos da ciência, economistas e cientistas políticos participam desse debate, especialmente em termos das capacidades explicativas dos modelos (ALEXANDROVNA; NORTHCOTT, 2013; CARTWRIGHT, 2010; HAUSMAN, 2005, 2013; JOHNSON, 2014, 2017; MÄKI, 2013; MORTON, 1999; REISS, 2013; SUGDEN, 2011, 2013). Nesse processo, as hierarquias do conhecimento

favoreceram testes estatísticos puros, os quais, embora necessários, não são a única maneira de avaliar a robustez do modelo e a validade de seus pressupostos. Além disso, testar um modelo formal requer uma derivação consistente de um modelo estatístico a partir dos pressupostos originais, uma tarefa que exige compreensão teórica e treinamento matemático e estatístico (SIGNORINO, 2007; SIGNORINO; YILMAZ, 2003).

Evidentemente, mesmo diante de questões tão metodológicas, as obras de teóricos da escolha racional e de modelos formais ainda são apreciadas em periódicos como *Public Choice*, *Social Choice and Welfare* e *Journal of Theoretical Politics* (JTP)³¹, bem como em revistas de economia. O Gráfico 2 apresenta a distribuição de artigos de acordo com sua abordagem metodológica na JTP³².

31 De acordo com o ex-editor do JTP, Keith Dowding, a revista incentivou os teóricos de modelos formais a enviarem seus artigos para a revista, visto que eles estavam vendo suas propostas serem rejeitadas por revistas *mainstream*.

32 Mesmo banco de dados.

O quadro parece muito mais animador para os modelos formais, vez que o jornal *de fato* favorece esse tipo de abordagem. Além disso, na era de *big data*, a teoria formal pode desempenhar um papel importante na definição dos fundamentos para a validação dos achados de enormes quantidades de dados. Como Clark e Golder (2015, p. 67, tradução minha) sugerem, “as conclusões resultam de uma combinação de dados e premissas teóricas – sem pressupostos, os dados são dados”³³ e “a escolha que o pesquisador enfrenta não está entre indução ou dedução, nem descrição e explicação, mas entre observação orientada por teorização consciente e observação guiada por teorização inconsciente”³⁴.

Conclusão

A TER enfrentou críticas de várias fontes ao longo de sua história. Debates sobre os pressupostos dos modelos de escolha racional, testes empíricos e a utilidade da teoria como um quadro preditivo foram abordados de diferentes maneiras pelos teóricos da escolha racional. Algumas dessas críticas poderiam ser acomodadas como parte do edifício da TER – como a necessidade de mais testes empíricos –, mas muitas outras não poderiam, devido à sua natureza, ser implementadas nos domínios teóricos da escolha racional sem colapsar em modelos intratáveis. Esse parece ser o caso das teorias cognitivas do comportamento humano, que exigem demasiadas informações sobre o funcionamento da mente humana. No entanto, os trabalhos recentes em economia comportamental e neuroeconomia parecem abordar as complexidades do comportamento humano usando

abordagens metodológicas da TER, abrindo espaço para novos modelos.

A crítica na ciência política mostrou-se preocupada principalmente com a validade empírica dos modelos de escolha racional. Essa é uma forma de julgar os modelos, mas não o único caminho, vez que eles servem para diferentes fins, dependendo de como são concebidos. Os críticos podem ter razão sobre os pressupostos simples e às vezes “pouco realistas” da TER, mas sempre que fornecem alternativas na psicologia cognitiva ou na pesquisa qualitativa, também são assumidos pressupostos “pouco realistas”. A diferença é que a TER fornece o argumento teórico necessário (individualismo metodológico, estrutura de preferências, incentivos e constrangimentos à ação) para prosseguir com sua análise e, mais importante, desenvolver modelos a partir dos quais se possam derivar previsões sobre fenômenos do mundo real. Além disso, os trabalhos de escolha racional são claros sobre o seu conteúdo teórico e metodológico, visto que geralmente apresentam as deduções e previsões derivadas do modelo. Portanto, uma avaliação adequada da TER deve levar em consideração esses aspectos em vez de confiar em pesquisas baseadas em casos específicos. Não se pode julgar o valor de um modelo baseado em preconceitos sobre como a pesquisa deve ser concebida, pois uma disciplina plural de fato analisa fenômenos políticos usando várias ferramentas, cada uma adequada para responder às questões de pesquisa colocadas pela sua base teórica.

Finalmente, a era quantitativa promoveu simultaneamente novos desafios e oportunidades para a TER. Apesar da presença decrescente de modelos em revistas prestigiadas na disciplina, eles podem oferecer os instrumentos

33 “conclusions result from a combination of data and theoretical assumptions – without assumptions, data is data.”

34 “the choice confronting the researcher is not between induction or deduction, or description and explanation, but between observation guided by conscious theorizing and observation guided by unconscious theorizing.”

necessários para melhorar desenhos de pesquisa. Os pressupostos da escolha racional, combinados com a matemática dos modelos formais, fornecem a base para pensarmos sobre mecanismos explicativos e como as variáveis interagem para gerar resultados. Além disso, os modelos são baseados em contextos (ou configurações), que são essenciais para enquadrar uma questão

de pesquisa e começar a procurar respostas. Sem uma teoria para definir condições e derivar proposições, os dados são apenas dados. Não se podem encontrar padrões nem explicações sem se basear na teoria. A TER e, mais precisamente, os modelos de escolha racional fornecem a estrutura e os limites das explicações. É aí que a oportunidade da TER reside.

Referências

- ALEXANDROVNA, A.; NORTHCOTT, R. It's just a feeling: why economic models do not explain. *Journal of Economic Methodology*, Abingdon, v. 20, n. 3, p. 262-267, 2013.
- AXELROD, R. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- _____. *The complexity of cooperation: agent-based models of competition and collaboration*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- BARBERIS, N.; HUANG, M.; THALER, R. Individual preferences, monetary gambles and the equity premium. *American Economic Review*, Nashville, v. 96, n. 4, p. 1069-1090, 2006.
- BAS, M. A.; SIGNORINO, C. S.; WALKER, R. W. Statistical Backward Induction: a simple method for estimating recursive strategic models. *Political Analysis*, Oxford, v. 16, n. 1, p. 21-40, 2008.
- BATES, R. H. et al. *Analytic narratives*. New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- BECKER, G. S. *The economic approach to human behavior*. Chicago: Chicago University Press, 1976.
- BENARTZI, S.; THALER, R. H. Myopic loss aversion and the equity premium puzzle. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 110, n. 1, p. 51-71, 1995.
- CARTWRIGHT, N. Models: parables v fables. In: FRIGG, R.; HUNTER, M. (Eds.). *Beyond mimesis and convention: representation in art and science*. Amsterdam: Springer Netherlands, 2010. p. 19-31.
- CLARK, W. R.; GOLDBER, M. Big data, causal inference, and formal theory: contradictory trends in political science? Introduction. *Political Science & Politics*, New York, v. 48, n. 1, p. 65-70, 2015.
- CLARKE, K. A.; SIGNORINO, C. S. Discriminating methods: tests for non-nested discrete choice models. *Political Studies*, Hoboken, v. 58, n. 2, p. 368-388, 2010.
- COX, G. The empirical content of rational choice theory: a reply to Green and Shapiro. *Journal of Theoretical Politics*, Thousand Oaks, v. 11, n. 2, p. 147-169, 1999.

- _____. Lies, damned lies, and rational choice analyses. In: SHAPIRO, I.; SMITH, R.; MASOUD, T. E. (Eds.). *Problems and methods in the study of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 167-185.
- DOWDING, K. Is it rational to vote? Five types of answer and a suggestion. *British Journal of Politics & International Relations*, Hoboken, v. 7, n. 3, p. 442-459, 2005.
- _____. *Power, luck, and freedom*. Manchester: Manchester University Press, 2017.
- DOWDING, K.; HINDMOOR, A. The usual suspects: rational choice, socialism and political theory. *New Political Economy*, Abingdon, v. 2, n. 3, p. 451-463, 1997.
- ERIKSSON, L. *Rational choice theory: potential and limits*. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- FEHR, E.; FISCHBACHER, U. Why social preferences matter – the impact of non-selfish motives on competition, cooperation and motives. *The Economic Journal*, Hoboken, v. 112, n. 478, p. C1-C33, 2002.
- FIORINA, M. Rational choice, empirical contributions, and the scientific enterprise. *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, Abingdon, v. 9, n. 1-2, p. 85-94, 1995.
- FLYVBJERG, B. A Perestroikan straw man answers back: David Laitin and phronetic political science. In: SCHRAM, S.; CATERINO, B. (Eds.). *Making political science matter: debating knowledge, research, and method*. New York: New York University Press, 2006. p. 56-85.
- GIGERENZER, G.; SELTEN, R. Rethinking rationality. In: GIGERENZER, G.; SELTEN, R. (Eds.). *Bounded rationality: the adaptive toolbox*. Cambridge: The MIT Press, 2001. p. 1-12.
- GINTIS, H. Beyond *Homo economicus*: evidence from experimental economics. *Ecological Economics*, Amsterdam, v. 35, n. 3, p. 311-322, 2000.
- GINTIS, H.; HELBING, D. *Homo socialis*: an analytical core for sociological theory. *Review of Behavioural Economics*, Delft, v. 2, n. 1-2, p. 1-59, 2015.
- GLIMCHER, P. W. *Foundations of neuroeconomic analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- GREEN, D.; SHAPIRO, I. *Pathologies of rational choice theory*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- HAUSMAN, D. M. 'Testing' game theory. *Journal of Economic Methodology*, Abingdon, v. 12, n. 2, p. 211-223, 2005.
- _____. Paradox postponed. *Journal of Economic Methodology*, Abingdon, v. 20, n. 3, p. 250-254, 2013.
- HINDMOOR, A. Ian Shapiro and Donald P. Green, Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science. *Utilitas*, New York, v. 10, n. 3, p. 370-372, 1998.
- HINDMOOR, A.; TAYLOR, B. *Rational choice*. London: Palgrave Macmillan, 2015.

- HOCHSCHILD, J. L. Editor's note: introduction and observations. *Perspectives on Politics*, Washington, DC, v. 1, n. 1, p. 1-4, 2003.
- HODGSON, G. M. On the limits of rational choice theory. *Economic Thought*, Bristol, v. 1, n. 1, p. 94-108, 2012.
- ISAAC, J. C. From the editor. *Perspectives on Politics*, Washington DC, v. 13, n. 4, p. 929-934, 2015.
- ISHIYAMA, J. Report of the editors of the American Political Science Review, 2013-14. *Political Science & Politics*, New York, v. 48, n. 2, p. 400-403, 2015.
- JACKSON, P. T. A statistician strikes out: in defense of genuine methodological diversity. In: SCHRAM, S.; CATERINO, B. (Eds.). *Making political science matter: debating knowledge, research, and method*. New York: New York University Press, 2006. p. 86-97.
- JACOBY, W. G. et al. Report to the Editorial Board and the Midwest Political Science Association Executive Council. *American Journal of Political Science*, Washington, DC, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2HRHUKq>>. Acesso em: 13 maio 2018.
- JOHNSON, J. Models among the political theorists. *American Journal of Political Science*, Washington, DC, v. 58, n. 3, p. 547-560, 2014.
- _____. Models-as-fables: an alternative to “the standard rationale” for using formal models in political science. In: *Midwest Political Science Association Annual Conference*, 2017, Chicago. Roundtable: New directions in formal theory. Disponível em: <<https://bit.ly/2HOWGBJ>>. Acesso em: 14 jun. 2018.
- KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. *Choices, values, and frames*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- LIMA, E. L. N. B. O. Explanation as prediction: the *raison d'être* of formal models in Political Science. *Revista Política Hoje*, Recife, 2018. No prelo.
- LIMA, E. L. N. B. O.; MÖRSCHBÄCHER, M. Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na ciência política contemporânea. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 81, n. 1, p. 103-122, 2017.
- LOHMANN, S. The poverty of Green and Shapiro. *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, Abingdon, v. 9, n. 1-2, p. 127-154, 1995.
- MÄKI, U. On a paradox of truth, or how not to obscure the issue whether explanatory models can be true. *Journal of Economic Methodology*, Abingdon, v. 20, n. 3, p. 268-279, 2013.
- MONROE, B. L. et al. No! Formal theory, causal inference, and big data are not contradictory trends in political science. *Political Science & Politics*, New York, v. 48, n. 1, p. 71-74, 2015.
- MORTON, R. M. *Methods and models: a guide to the empirical analysis of formal models in political science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

- Norris, P. Towards a more cosmopolitan political science? *European Journal of Political Research*, Hoboken, v. 31, n. 1, p. 17-34, 1997.
- QUACKENBUSH, S. The rationality of rational choice theory. *International Interactions*, Abingdon, v. 30, n. 2, p. 87-107, 2004.
- REISS, J. The explanation paradox redux. *Journal of Economic Methodology*, Abingdon, v. 20, n. 3, p. 280-292, 2013.
- ROSENKRANZ, S.; SCHMITZ, P. W. Reserve prices in auctions as reference points. *The Economic Journal*, Hoboken, v. 117, n. 520, p. 637-653, 2007.
- RUBINSTEIN, A. Comments on the interpretation of game theory. *Econometrica*, New York, v. 59, n. 4, p. 909-924, 1991.
- SATZ, D.; FERREJOHN, J. Rational choice and social theory. *Journal of Philosophy*, New York, v. 91, n. 2, p. 71-87, 1994.
- SCHEIBEHENNE, B.; RIESKAMP, J.; WAGENMAKERS, E.-J. Testing adaptive toolbox models: a Bayesian hierarchical approach. *Psychological Review*, Washington, DC, v. 120, n. 1, p. 39-64, 2013.
- SCHRAM, S.; CATERINO, B. Introduction: reframing the debate. In: SCHRAM, S.; CATERINO, B. (Eds.). *Making political science matter: debating knowledge, research, and method*. New York: New York University Press, 2006. p. 1-16.
- SCHWARTZ-SHEA, P. Conundrums in the practice of pluralism. In: SCHRAM, S.; CATERINO, B. (Eds.). *Making political science matter: debating knowledge, research, and method*. New York: New York University Press, 2006. p. 209-221.
- SELTEN, R. What is bounded rationality? In: GIGERENZER, G.; SELTEN, R. (Eds.). *Bounded rationality: the adaptive toolbox*. Cambridge: The MIT Press, 2001. p. 13-36.
- SEN, A. The formulation of rational choice. *The American Economic Review*, Nashville, v. 84, n. 2, p. 385-390, 1994.
- _____. Maximization and the act of choice. *Econometrica*, New York, v. 65, n. 4, p. 745-779, 1997.
- _____. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- SHAPIRO, I.; SMITH, R.; MASOUD, T. Introduction: problems and methods in the study of politics In: SHAPIRO, I.; SMITH, R.; MASOUD, T. (Eds.). *Problems and methods in the study of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 1-18.
- SIGNORINO, C. S.; YILMAZ, K. Strategic misspecification in regression models. *American Journal of Political Science*, Washington, DC, v. 47, n. 3, p. 551-566, 2003.
- SIGNORINO, C. S. On formal theory and statistical methods: a response to Carrubba, Yuen and Zorn. *Political Analysis*, Oxford, v. 15, n. 4, p. 483-501, 2007.
- SIMON, H. A. *Models of man*. New York: Wiley, 1957.

- SLOVIC, P. The construction of preference. In: KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. (Eds.). *Choices, values, and frames*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- SNIDAL, D. Rational choice and international relations. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (Eds.). *Handbook of International Relations*. London: SAGE, 2006. p. 73-94.
- SUGDEN, R. Explanations in search of observations. *Biology and Philosophy*, New York, v. 26, n. 5, p. 717-736, 2011.
- _____. How fictional accounts can explain. *Journal of Economic Methodology*, Abingdon, v. 20, n. 3, p. 237-243, 2013.
- THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.
- THELEN, K.; MAHONEY, J. Comparative-historical analyses in contemporary political science. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 3-36.
- VON NEUMANN, J.; MÖRGENSTERN, O. *Theory of games and economic behaviour*. Princeton, Princeton University Press, 2007.

Resumo

Críticas à teoria da escolha racional e hierarquias de conhecimento na ciência política

A teoria da escolha racional tornou-se anátema na ciência política contemporânea. Desde os primeiros modelos de escolha racional, os teóricos dessa linha são criticados pelo conteúdo epistemológico de seus trabalhos, bem como pelo recurso a modelos formais como abordagem metodológica dos fenômenos políticos. As críticas reverberam em diferentes disciplinas, nomeadamente psicologia, economia e ciência política. Este artigo reconstrói os debates na área de ciências comportamentais e cognitivas, e na própria disciplina de ciência política, buscando compreender como eles se desenvolveram. O artigo também apresenta dados bibliométricos sobre a produção recente em teoria da escolha racional e discute como eles revelam hierarquias do conhecimento sobre a alegada proeminência de modelos de escolha racional nos principais periódicos de ciência política.

Palavras-chave: Teoria da Escolha Racional; Modelos Formais; Hierarquias do Conhecimento.

Abstract

Critiques of rational choice theory and hierarchies of knowledge in political science

The rational choice theory has become an anathema in contemporary political science. Ever since the first models of rational choice were created, theorists of this line are criticized by the epistemological content of their studies, as well as by the use of formal models as the methodological approach of political phenomena. The criticism occurs in different disciplines, namely psychology, economics and political science. This article reconstructs the debates that occurred within behavioral and cognitive sciences, as well as in political science itself, seeking to understand how they were developed. This article also presents bibliometric data on the recent production in rational choice theory and discusses how they reveal hierarchies of knowledge about the alleged prominence of rational choice models in the major political science journals.

Keywords: Rational Choice Theory; Formal Models; Hierarchies of knowledge.

Résumé

Critique de la théorie du choix rationnel et des hiérarchies des connaissances en sciences politiques

La théorie du choix rationnel est devenue anathème dans la science politique contemporaine. Depuis les premiers modèles de choix rationnel, les théoriciens de cette ligne sont critiqués par le contenu épistémologique de leurs travaux, ainsi que par l'utilisation de modèles formels comme approche méthodologique des phénomènes politiques. Les critiques se répercutent dans différentes disciplines, à savoir la psychologie, l'économie et la science politique. Cet article reconstruit les débats dans le domaine des sciences comportementales et cognitives, et dans la discipline de la science politique elle-même, pour essayer de comprendre comment ils se sont développés. L'article présente aussi des informations bibliométriques de la production récente sur la théorie du choix rationnel, en examinant comment elles révèlent des hiérarchies des connaissances sur la prééminence alléguée des modèles de choix rationnels dans les principaux périodiques de sciences politiques.

Mots clés: Théorie du choix rationnel; Modèles formels; Hiérarchies des Connaissance.

O papel da reconstrução na teoria crítico-normativa de Jürgen Habermas¹

André Silva²
Raquel Kritschb³

A reconstrução na teoria crítica de Jürgen Habermas

Em 1968, Habermas publicou *Conhecimento e interesse* (2014), título sugestivo para um conhecedor da teoria de Max Horkheimer. O livro não se afastava daquela noção essencial de desenvolvimento que marca a teoria crítica, já que constituía uma proposta de conceber uma nova relação entre filosofia e pesquisa empírica. Em oposição ao conhecimento científico técnico e positivista, nesse texto pode-se ler que os três interesses constitutivos do conhecimento – a saber, o interesse empírico-analítico, o hermenêutico-histórico e o crítico-emancipatório – dão lugar à crítica insistente de Habermas pela via do interesse crítico-emancipatório que quer produzir a autorreflexão de sujeitos sociais.

Para Habermas (2014, p. 291-291), é possível estabelecer uma diferenciação entre reconstrução e autorreflexão do conhecimento. Como ele apresenta num posfácio de 1973, a autorreflexão pode referir-se não apenas à reflexão sobre as condições de possibilidade do sujeito – transcendental kantiano – que conhece, mas também aos aspectos inconscientes que limitam esse sujeito em seu processo

de formação. O problema é que, segundo Habermas (Ibid., p. 319), com o positivismo essa autorreflexão que aponta os limites do sujeito acabou por tornar-se reconstrução racional de regras ou sistemas cognitivos. Com o exemplo da teoria de Freud, Habermas acaba por advogar, na apresentação de dois conceitos de reflexão – autorreflexão e reconstrução –, a reflexão transcendental e a não transcendental, para enfatizar que a reconstrução deve ser reflexão, dando assim um novo caminho para a união entre ciência e filosofia.

Essa diferenciação aparece na divisão feita pelo filósofo social entre ciências críticas e reconstrutivas. A psicanálise seria um bom exemplo das primeiras, na medida em que busca apontar o caráter reflexivo do sujeito que é iludido e restringido em sua percepção de si. Uma ciência crítica, portanto, busca um conhecimento “verdadeiro” ao considerar a possibilidade do conhecimento deturpado. Para Habermas (2014, p. 292), Freud elaborou uma moldura interpretativa para processos de formação perturbados e obliterados, os quais podem, através de uma reflexão de orientação terapêutica, ser conduzidos para vias normais. Para ele, Freud não concebeu sua teoria como uma autorreflexão universal em

-
- 1 Investigação vinculada ao projeto de pesquisa intitulado “Para além da constelação nacional? Disputas em torno da cidadania, do cosmopolitismo e dos direitos humanos na teoria política contemporânea III”, financiado pelo CNPq (308475/2017-8) e apoiado pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).
 - 2 Doutor pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutorando em Ciências Sociais da UEL. E-mail: andre_slv@hotmail.com
 - 3 Doutora pela Universidade de São Paulo (USP) e professora-pesquisadora do Departamento e Programa de Mestrado em Ciências Sociais da UEL. E-mail: kritschb@pq.cnpq.br

termos sistemáticos, mas como uma ciência experimental em termos estritos. Também não formulou conscientemente aquilo que separa a psicanálise das ciências que procedem de acordo com métodos empírico-analíticos e daquelas que operam exclusivamente segundo critérios hermenêuticos: ele simplesmente vincula a psicanálise aos domínios da técnica analítica.

Já as ciências reconstrutivas, exemplificadas na lógica, na linguística ou na moral, acabam por furtar-se à crítica, na medida em que constituem sistemas de regras que formam normas fundamentais para a atividade prática, os quais são precondições indispensáveis para o exercício da racionalidade. Elas se referem à reconstrução dos processos de aprendizado, das competências cognitivas, linguísticas e morais, baseando-se em modelos da lógica. Assim, para Habermas (2014), as ciências reconstrutivas tratam de práticas implícitas, não de experiências inconscientes; consideram sistemas anônimos de regras como uma base geral de referência para todos os sujeitos, não para indivíduos; e explicitam os sistemas intuitivos de conhecimento de maneira neutra, e não buscando algo como a verdade oposta à falsa consciência. Nesse sentido, Habermas faz uma defesa da reconstrução, porquanto seriam essas ciências que abririam caminho para as ciências críticas.

Pode-se dizer que, para ele, existe uma relação de dependência entre as ciências reconstrutivas e a crítica social, mas essa relação implica a abrangência científica exigida anteriormente por Horkheimer, isto é, implica a não estagnação na reconstrução. É necessário reconstruir para refletir; mas a reflexão é anterior à reconstrução, pois lhe dá valor e sentido. As teorias linguísticas, por exemplo, demonstram as estruturas da linguagem que podem ser corrompidas, de modo que a reconstrução constitui o meio para a reflexão apontar as condições normais de um discurso.

As patologias sociais, por exemplo, examinadas pelas ciências críticas, ficam dependentes de concepções prévias ideais não degeneradas.

As ciências reconstrutivas são, portanto, métodos para escrutinar estruturas que fundamentam práticas sociais. Elas demonstram regras básicas e profundas, enraizadas no terreno social, que são condições essenciais e primárias para as ações de sujeitos sociais racionais. Essas estruturas podem formar um quadro teórico de conhecimento que não é capturado no senso comum, ainda que as atividades cotidianas sejam dependentes dele. Assim, o quadro teórico de conhecimento formado por alguma ciência reconstrutiva pode expor o conhecimento reflexivo necessário para que o sujeito que age sob essas regras torne-se autônomo em sua atividade. A reconstrução pode assim demonstrar o caráter pré-reflexivo de uma ação social; por isso, torna-se meio para indicar uma ação refletida. Mas como forma pura de conhecimento, o quadro de regras implícitas afasta-se dos interesses do conhecimento, de modo que se torna tarefa das ciências reflexivas relacioná-lo com as dimensões da razão e da emancipação.

As ciências da reconstrução acessam dimensões de conhecimento implícitas nas competências linguísticas e cognitivas de sujeitos sociais que não as apreendem de maneira direta. Por isso, a reconstrução utiliza-se de métodos específicos de investigação que são afastados das atividades práticas cotidianas. As regras tácitas da vivência social são expressas na sistematização lógica da abordagem reconstrutiva como um sistema de conhecimento. Diferencia-se, desse modo, do sistema técnico positivista, que propõe a observação externa e o afastamento; o sistema de conhecimento reconstrutivista é formado, antes, na observação interna do participante. A reconstrução deve aplicar-se às práticas dos sujeitos envolvidos em atividades sociais, pois essas atividades são e estão perpassadas por sistemas linguísticos

e cognitivos que sustentam como condição a socialização.

Desse modo, a reconstrução deve ter em conta algo mais do que a apresentação de um sistema de conhecimentos válidos no limite de determinadas circunstâncias, pois se trata de encontrar os sistemas de validade universal no desenvolvimento lógico e histórico dessas competências, como condição ampla para a socialização em suas competências fundamentais. A reconstrução trata do conhecimento implícito nela mesma, como uma exposição da estrutura essencial e universal que a possibilita como sistemas implícitos de regras. Deve, portanto, avançar além do ponto de vista não apenas do observador, mas também do participante, pois tem de apresentar o sistema de regras do próprio sujeito que, enquanto participante, explicita o sistema de regras implícito em sua exposição lógica.

A nova relação que Habermas (2014), como representante da segunda geração da escola crítica – que segue, de certo modo, a forma daquela relação proposta por Horkheimer (2002a) –, propõe entre filosofia e ciência organiza num mesmo quadro teórico métodos descritivos, interpretativos e explicativos, numa combinação plural de métodos que formam a reconstrução das sociedades modernas lidas em um quadro explicativo dividido entre sistema e mundo da vida, implicados na racionalidade comunicativa como base de integração social. A reconstrução está, portanto, firmada numa multidisciplinaridade que integra as perspectivas do participante e do observador em variações de métodos hermenêuticos, críticos e analíticos.

Esse tipo de reflexão é também chamada *pensamento pós-metafísico*, dada sua intenção de ser um substituto da filosofia moral metafísica. A reconstrução como base para uma filosofia pós-metafísica é assim abordada no sentido pragmático e universal de normas pré-reflexivas fundamentais que estruturam as relações

sociais, as quais, num passo seguinte, podem configurar regras de validade universal que compõem uma ética do discurso.

Filosofia e ciência formam o quadro teórico da apreensão crítica de Habermas, enquanto sua filosofia moral abarca de maneira dependente as ciências reconstrutivas. A filosofia moral da ética do discurso não pode abrir mão dos conhecimentos sistemáticos desenvolvidos na reconstrução que explicita as normas fundamentais promotoras do entendimento entre sujeitos racionais. A ética do discurso afirma-se na relação intrincada entre entendimento e regras comunicativas racionais, de modo que a fundamentação do discurso ético seja encontrada e desenvolvida na pragmática universal do entendimento comunicativo, explicitada pelas ciências reconstrutivas.

A ciência, apresentada de maneira diferente daquela do mero observador externo, ainda que este também esteja incluído, proporciona os fundamentos para a filosofia crítica reformulada por seu próprio método, que implica uma espécie de reciclagem em vista dos resultados científicos provisórios que devem ser revistos com novas investigações. A análise de Habermas, ainda que seja uma análise transcendental, tem base nas ciências empíricas que vasculham as competências da racionalidade prática fundamentada e condicionada pela linguagem e pela comunicação. As condições do entendimento, para Habermas, não podem ser explicitadas por uma filosofia transcendental pura, mas precisam das ciências empíricas que possibilitam a formação do quadro teórico das condições estruturais da racionalidade prática, social por excelência.

Todos os resultados e afirmações decorrentes dessa ligação entre ciências reconstrutivas e ciências críticas devem permanecer como um programa de pesquisa aberto, no qual as sínteses teóricas e normativas fundamentem novas pesquisas e formulem novos projetos e novas metodologias. A crítica reconstrutiva

separa-se intencionalmente da crítica ideológica, e essa substituição no método é o motivo que fundamenta e explica a virada que a teoria crítica toma, com Habermas, rumo uma ênfase na teoria normativa.

A emancipação advogada na teoria de Horkheimer (2002b) passava pela apreensão de condições históricas e sociais que propiciam o entendimento sobre o funcionamento das sociedades modernas em sua relação com conceitos modernos fundamentais. Às ciências sociais empíricas estaria dada a tarefa de responder aos questionamentos postos pela filosofia especulativa com respeito à realização efetiva da autonomia. As evidências empíricas proporcionadas pela pesquisa social poderiam também explicitar, na relação com a filosofia, os impedimentos à emancipação, elevando a teoria crítica a uma abertura que não se prende à teoria normativa de filosofias diversas. O ancoramento da práxis nos processos das forças produtivas constituiu, na década de 1930, a resposta dada pelas ciências empíricas aos questionamentos normativos da teoria crítica de Horkheimer.

Sob a perspectiva das ciências reconstrutivas, contudo, a pesquisa social toma um caminho mais próximo à fundamentação de uma teoria normativa em si mesma: para além da verificação da aplicação de conceitos, toma o rumo da formulação de uma teoria normativa aplicada a contextos diversos. O conhecimento metodológico de um quadro de regras tácitas, necessárias para o entendimento mútuo, posto pelas ciências reconstrutivas, fundamenta uma teoria pragmática da moral. São as regras das práticas sociais de comunicação, explicitadas na reconstrução, que fundamentam os questionamentos normativos da teoria de Habermas (1990), tomando o lugar que a práxis produtiva ocupava no modelo dialético da teoria crítica de Horkheimer (1995).

A teoria crítica, na geração representada por Habermas, passa a dedicar mais atenção

aos aspectos normativos que têm base nas descrições científicas da reconstrução, nas quais a racionalidade da comunicação também pode ser distorcida pelos sistemas. Para Horkheimer (2007), a distorção da racionalidade primeira estava consolidada, e um programa de pesquisas empíricas apenas serviria para demonstrar a força com que as patologias sociais acometeram as sociedades modernas. Para Habermas (2003a, p. 37-39), entretanto, um programa de pesquisas empíricas – que ele não desenvolveu – parece ser justamente o meio para construir um quadro teórico a respeito das possibilidades de emancipação social por meio da razão comunicativa. As ciências reconstrutivas enfatizadas por Habermas fundamentam apenas sua teoria normativa e sistematizam o quadro dos possíveis impedimentos sociais à emancipação.

A diferença em relação à teoria de Horkheimer consiste na metodologia, que não dá aos programas de pesquisa empírica a responsabilidade de redefinir constantemente a teoria, mas propõe um tratamento direto entre teoria normativa e pesquisa empírica, numa reconstrução que abarca os dois pontos de vista e privilegia sempre a teoria. A ênfase na teoria normativa parece decorrer da metodologia, que na reconstrução sintetiza a descrição e a prescrição. A ciência empírica passa a ter importância por conta da filosofia moral que ela embasa, de modo que fica enfraquecida se comparada à pesquisa social tal como proposta pelo modelo dialético de Horkheimer, para quem o objetivo da investigação era a demonstração das patologias sociais. Ao mesmo tempo, a ciência empírica também é fortalecida em relação àquele modelo por conta da amplitude alcançada pela investigação na verificação dos processos públicos de deliberação e na promoção das condições democráticas de vida que permitem a autorreflexão.

Assim, Habermas (1990) constrói uma arquitetura epistemológica em que a teoria

normativa e as pesquisas sociais juntam-se em uma teorização que reafirma a dimensão prático-moral da vida moderna, evidenciando as estruturas normativas que são construídas na perspectiva de uma evolução social. A estrutura normativa de uma teoria pós-metafísica, que fundamenta o que podemos chamar de uma *política pós-metafísica*, passa a legitimar-se em processos de aprendizagem que são demonstrados pelas ciências reconstrutivas na descrição das mudanças históricas.

Evolução social e normatividade crítica

Valendo-se da sociologia da religião de Max Weber, Habermas (2012a) apresenta sua compreensão teórica sobre a evolução das imagens religiosas do mundo, expondo seu entendimento acerca do desenvolvimento de conceitos formais de mundo, entendido como um processo de aprendizagem. Para tanto, Habermas (2012a, p. 134-135) utiliza a forma do conceito desenvolvido por Piaget para a ontogênese das estruturas de consciência, na qual a medida para classificar o desenvolvimento cognitivo não se encontra na quantidade de conteúdos novos, mas nos níveis de capacidade de aprendizagem que podem ser descritos em termos estruturais. Nesse sentido, o filósofo social trata a emergência de novas estruturas das imagens de mundo como novos níveis de capacidade de aprendizagem: os entremeios entre a mentalidade mítica, a mentalidade religiosa-metafísica e a mentalidade moderna se caracterizariam por mutações nos sistemas de categorias, de modo que as interpretações de uma etapa superada, não importando seu conteúdo, são desvalorizadas na etapa seguinte.

Habermas utiliza a teoria de Piaget para fazer uma diferenciação entre dois tipos de aprendizagem, a de conteúdo e a de estrutura: nessa diferenciação se encontra a possibilidade de formar o conceito de um desenvolvimento acerca das imagens de mundo que abarca as

distintas dimensões da compreensão. O desenvolvimento cognitivo defendido na teoria de Piaget (apud Habermas, 2012a, p. 136) faz referência às estruturas de pensamento e ação que a criança adquire de maneira construtiva no enfrentamento ativo com a realidade externa e com os processos que têm lugar no mundo objetivo. Piaget trata essa evolução cognitiva unindo a formação do universo interno e externo, entendendo que os conceitos de mundo interno (das relações interpessoais normativamente reguladas) e mundo externo (dos objetos perceptíveis e manipuláveis) são elaborados simultaneamente pela criança: enquanto o contato com a natureza dirige a aquisição construtiva do sistema de normas intelectivas, a interação social dirige a construção do sistema de normas morais.

Numa correlação com a teoria piagetiana da evolução cognitiva, Habermas propõe a diferenciação entre três mundos, o objetivo, o subjetivo e o social, para estabelecer uma teoria da evolução social. O conceito reflexivo de mundo forma-se na diferenciação do sistema formal de referência que constitui os três mundos: a noção de mundo subjetivo permite-nos distinguir do mundo externo tanto o nosso mundo interno quanto o mundo subjetivo dos outros. Para Habermas (2012a, p. 137 ss.), todo ato de entendimento (*Akt der Verständigung*) pode ser compreendido como parte de um processo cooperativo de interpretação que tem como finalidade obter definições da situação que podem ser reconhecidas intersubjetivamente; e é nesse processo que os conceitos dos três mundos atuam como um sistema de coordenadas que todos supõem em comum. Os conceitos contextualizados podem, dessa maneira, ser ordenados de tal forma que se alcance um acordo sobre o que os participantes podem tratar em cada caso como um fato, uma norma ou uma experiência subjetiva. Ao atuarem comunicativamente, os sujeitos se entendem sempre no horizonte

do que Habermas chama de *mundo da vida*, um âmbito formado por convicções de fundo mais ou menos difusas, mas sempre não problemáticas. Habermas (2012a, p. 138-139) explica tal movimento nos seguintes termos:

Esse pano de fundo ligado ao mundo da vida serve como fonte de definições situacionais que podem ser pressupostas pelos participantes como se fossem isentas de problemas. Em suas realizações interpretativas, os envolvidos em uma comunidade de comunicação estabelecem limites entre o mundo objetivo único e seu mundo social intersubjetivamente partilhado, de um lado, e os mundos subjetivos de indivíduos e de (outras) coletividades. As concepções de mundo [*Weltkonzepte*] e as pretensões de validade correspondentes constituem o arcabouço formal com que os que estão agindo comunicativamente ordenam os respectivos contextos situacionais problemáticos (isto é, carentes de acordo), dispondo-os em seu mundo da vida pressuposto de maneira não problemática.

O mundo da vida acumula o trabalho de interpretação realizado pelas gerações passadas, explica o filósofo (Ibid., p. 139). Na ação comunicativa, os agentes só podem se entender por meio de posicionamentos de afirmação ou negação frente às pretensões de validade suscetíveis de crítica. Por isso, quanto mais avançado estiver o processo de descentramento das imagens de mundo, que provê aos participantes seu acervo de saber cultural, menos será necessário que a possibilidade de entendimento seja encoberta de antemão por uma interpretação subtraída de toda crítica; e quanto mais tal processo ocorrer por meio de operações interpretativas dos próprios participantes, com tanto mais frequência cabe esperar orientações racionais de ação.

Assim, Habermas mostra que a racionalização do mundo da vida deve ser caracterizada por meio da dimensão do entendimento alcançado comunicativamente. As tradições culturais não devem decidir de antemão que pretensões de validade, quando, onde, por quem, com que objetivo e diante de quem

têm que ser aceitas: os próprios participantes é que devem tornar explícitas e submeter a exame as razões potenciais em que baseiam suas tomadas de posição de aceitação ou negação. Em seus termos,

Quando julgamos sistemas interpretativos culturais sob esse ponto de vista, evidencia-se o porquê de imagens de mundo míticas representarem um caso-limite elucidativo. Na medida em que se interpreta o mundo da vida de um grupo social por meio de uma imagem de mundo mítica, priva-se o participante individual tanto do ônus da interpretação como da chance de aproximar-se de um comum acordo criticável. Enquanto a imagem de mundo continuar sendo sociocêntrica no sentido piagetiano, ela não permitirá que ocorra uma diferenciação entre o mundo dos estados de coisas existentes, o mundo das normas vigentes e o mundo das vivências subjetivas passíveis de expressão. A imagem de mundo linguística é reificada como ordenação do mundo e não se deixa entrever enquanto um sistema interpretativo criticável. No interior de tal sistema organizacional, as ações não logram alcançar a zona crítica em que um comum acordo almejado por via comunicativa depende de tomadas autônomas de posição de tipo sim/não, em relação a pretensões de validade criticáveis. (Ibid., p. 139-140)

O conceito habermasiano de racionalidade comunicativa relaciona a compreensão descentrada do mundo à possibilidade de desempenho discursivo de pretensões de validade suscetíveis de crítica. Essa compreensão descentrada caracteriza as propriedades formais que as tradições culturais têm que possuir para que, em um mundo da vida interpretado de acordo com elas, seja possível delas resultar as orientações racionais de ação. Habermas (2012a, p. 140-141) expõe quatro aspectos principais necessários às tradições culturais para que as orientações possam se condensar em um modo de vida racional:

1. a tradição cultural tem de pôr à disposição dos agentes os conceitos formais de mundo objetivo, mundo social e mundo subjetivo, permitir pretensões de validade

diferenciadas (verdade proposicional, correteude normativa, veracidade subjetiva) e incitar a correspondente diferenciação de atitudes básicas. Só então é possível gerar manifestações simbólicas em um nível formal no qual podem estar sistematicamente conectadas com razões e ser acessíveis a um julgamento objetivo;

2. a tradição cultural tem de permitir uma relação reflexiva consigo mesma; tem de despojar-se de seu dogmatismo a tal ponto que as interpretações nutridas pela tradição possam ser postas em questão e submetidas a uma revisão crítica. Só então os nexos de sentido podem ser objeto de elaboração sistemática, e se torna possível estudar metodicamente interpretações alternativas. Aparecem aqui atividades cognitivas de segunda ordem – processos de aprendizagem guiados por hipóteses e filtrados argumentativamente, nos âmbitos do pensamento objetivo, das ideias prático-morais e da percepção estética;
3. a tradição cultural tem de permitir, no que concerne aos seus componentes cognitivos e avaliativos, uma conexão de retroalimentação com formas especializadas de argumentação a ponto de os correspondentes processos de aprendizagem poderem institucionalizar-se socialmente. Por essa via surgem sistemas culturais especializados, respectivamente, em técnica e ciência, moral e direito, arte e literatura, nos quais se formam tradições sustentadas argumentativamente, fluidificadas por uma crítica permanente enquanto são asseguradas pela profissionalização que geram;
4. a tradição cultural tem, finalmente, de interpretar o mundo da vida de modo que a ação orientada ao êxito (i) esteja isenta dos imperativos que a submeteriam ao entendimento de que é necessário se renovar comunicativamente de forma incessante; e (ii) seja concebida como desconectada,

ao menos parcialmente, da ação orientada ao entendimento. Com isso, é possível a institucionalização social da ação racional referente a fins para objetivos generalizados, como a formação de subsistemas especializados na ação econômica racional e na administração racional, regidos respectivamente pelos meios dinheiro e poder.

No âmbito da aprendizagem, deve-se considerar a adaptação e a acomodação que seus mecanismos promovem no domínio das ações instrumentais e comunicativas. Habermas encontra na teoria de Piaget a forma para descrever a possibilidade de alteração de determinadas estruturas mentais, posto que tanto na relação entre sujeito e objeto quanto na relação entre sujeitos a própria possibilidade de modificação das partes permite a criação e a transformação de perspectivas diferentes. Assim, Habermas relaciona a aprendizagem às concepções formais de mundo e aponta para o potencial crítico da aprendizagem que carrega condições de transformar as estruturas sociais e pessoais colocadas em questão em processos discursivos de argumentação, que são viabilizados na delimitação dos três mundos e no tratamento formal de seus conteúdos, que passam a ser criticados e corrigidos.

No processo argumentativo, a própria possibilidade de crítica aponta para as condições de aprendizagem diante das pretensões de validade levantadas e postas em suspenso. A aprendizagem justifica o desenvolvimento evolutivo das imagens de mundo, de modo que a modernidade se torna, nesse ponto de vista, o resultado da racionalização das imagens de mundo orientada por processos de aprendizagem, a qual gera a possibilidade de novos níveis de aprendizagem. Com isso, Habermas nega a arbitrariedade da modernização, afirmando a aprendizagem como sua causa.

Assim, a teoria crítica de Habermas é formulada nos termos de uma teoria normativa

que bebe de uma fonte pragmática-formal, da qual tira os instrumentos conceituais necessários para o reconhecimento dos fundamentos racionais da comunicação linguística posta na complexidade do cotidiano das sociedades modernas. Para Habermas (2012a, p. 571 ss.), apenas por meio de investigações enraizadas na pragmática formal pode ser assegurada uma ideia de entendimento capaz de aproximar a análise empírica de problemas complexos como são os da representação linguística de planos distintos de realidade, dos fenômenos de comunicação patológica ou da emergência de uma compreensão descentrada do mundo.

Nos textos de Horkheimer e Adorno, Habermas (2000, p. 153-186) encontra a noção de *crise da razão*, apontada com o conceito enfático da verdade metafísica, e propõe que as esferas de valor normativa e expressiva estejam desprovidas de toda pretensão imanente de validade, de modo que não se possa falar de racionalidade moral ou de racionalidade estética. Contudo, Horkheimer (2007, p. 67) seguia atribuindo ao pensamento especulativo, transformado em pensamento crítico, certa força restituidora, sem abandonar a tese de que a fonte de sentido que embasa a unidade das imagens religiosas e metafísicas de mundo se perdeu, e de que está posta em questão a unidade dos mundos da vida modernizados que colocam em disputa a identidade dos sujeitos socializados e sua solidariedade social. Para Horkheimer, a modernidade é caracterizada pelo desencantamento, não apenas das imagens míticas e mágicas de mundo, mas também pelo abalo da credibilidade dos princípios teológicos e ontológicos da filosofia escolástica e da metafísica, nuclear às imagens de mundo racionalizadas.

Segundo Habermas (2012a, p. 598), Horkheimer aponta que o saber religioso-metafísico se transformou em dogma ao ser fossilizado na doutrina e que a revelação e a sabedoria se transformam em mera

tradição – não explicada, portanto. Na modernidade, a própria forma de pensamento que encarna as imagens de mundo se torna obsoleta e possibilita o surgimento de fenômenos como o fanatismo da fé e o tradicionalismo da cultura, ligados ao protestantismo e ao humanismo. Os aspectos maiores do conhecimento teológico são deixados de lado bem como o pensamento sobre a indivisão do verdadeiro, do bom, do perfeito e do justo diante de novos sistemas de saber especializados em critérios de verdade proposicional, de retidão normativa, de autenticidade e de beleza.

Para pensar esses problemas, o filósofo social aborda a estrutura cognitiva moderna, que se apresenta na capacidade de aprendizagem inerente ao sujeito. Essa estrutura é captada no sistema social de interpretação e pode ser entendida como estrutura de consciência e de saber compartilhados como conhecimento moral ou empírico. Da teoria de Weber, Habermas (2012b, p. 567) assume que:

- a. as capacidades de aprendizagem adquiridas inicialmente por determinados membros da sociedade ou por certos grupos marginais penetram o sistema de interpretação da sociedade através de processos de aprendizagem e se convertem em lugares comuns, representando as estruturas de consciência e os acervos de saber compartilhados coletivamente um potencial cognitivo do qual socialmente se pode fazer uso;
- b. as sociedades aprendem resolvendo problemas sistêmicos que representam desafios evolutivos, isto é, que ultrapassam a capacidade de controle disponível nos limites da formação social dada, de modo que podem aprender fazendo uso de ideias jurídicas e morais contidas em imagens de mundo por meio das quais se pode reorganizar os sistemas de ação e configurar uma nova forma de integração social,

- chamada por Habermas de *materialização de estruturas de racionalidade*, que já estariam cunhadas no plano da cultura;
- c. o estabelecimento de uma nova forma de integração social permite pôr em prática um saber técnico-organizativo que amplia a complexidade do sistema, incrementando as forças produtivas, de maneira que na evolução social os processos de aprendizagem no âmbito da consciência prático-moral fiquem encarregados de marcar o passo.

Assim, a evolução social é marcada, no modelo weberiano, por instituições que possibilitam a solução de problemas sistêmicos, materializando estruturas de racionalidade. Com a materialização institucional das estruturas de racionalidade já formadas na cultura de fundo, surgem novos níveis de aprendizagem, pois abrem-se novas possibilidades estruturais para a racionalização da ação. Por *processo de aprendizagem evolutivo* Habermas (2012b, p. 568) entende a operação de formação de algum potencial de aprendizagem adquirido pelo modo de resolver problemas sociais sistêmicos que implicam aprendizado, no sentido de superar formas de organização social anteriores. Novas formas de integração social, que não apenas institucionalizam novos modos de organização, surgem no aprendizado de ideias jurídicas e morais que representam novas imagens de mundo, permitindo também a emergência de novos saberes.

Habermas (2012b, p. 573 ss.) liga sua teoria da evolução social com as possibilidades de aprendizagem encontradas na cultura, pois nela se manifesta a pragmática formal da teoria da ação comunicativa, como possibilidade de entendimento: é na cultura que se apresentam os processos de aprendizagem que alimentam a evolução social, os quais também são alimentados por ela em sua institucionalização. O modo de pensar de uma sociedade, que só

pode ser o mesmo para sujeitos que se entendem em suas relações, constitui a matéria da evolução social, concebida como um desenvolvimento sistêmico da cultura, que ocorre em estágios. Esses estágios do desenvolvimento permitem um maior grau de interação linguística, capaz de gerar entendimento. A aprendizagem como possibilidade assume um aspecto normativo, pois constitui também o referencial para a sociedade que pode ser julgada diante de um maior ou menor grau de aprendizagem (HABERMAS, 2012a, p. 335 e seg.).

As sociedades modernas, posteriores ao Iluminismo, teoricamente, tomam a análise dos processos de aprendizagem ocorridos na própria dinâmica social como produção e reprodução material e simbólica. O conceito de aprendizagem guia o julgamento acerca da evolução social entendida como o processo de construção e reconstrução da sociedade; nesse movimento de construção e reconstrução, Habermas encontra o desenvolvimento filogenético das sociedades, na medida em que a teoria da evolução social encontrada em seus textos permanece inteiramente presa à relação entre indivíduo e sociedade, isto é, à relação entre sujeitos que agem, em inter-relações, sob determinadas estruturas sociais simbólicas.

Para a defesa de uma teoria da evolução social capaz de explicar o processo evolutivo sem restringi-lo à contingência empírica ou à contingência não empírica, Habermas (2012a, p. 182 ss.) precisa encontrar conceitos formais e universais de sustentação. A teoria da evolução social depende de conceitos de validade universal que possam ser encontrados na estrutura simbólica do mundo social, de modo a permitir a localização de conceitos estruturais capazes de apontar para uma teoria da emancipação. Assim, a redefinição do mundo da vida como locus da ação comunicativa redefine também a concepção de evolução social moderna, na medida em que encontra a universalidade capaz de produzir

um consenso normativo aberto aos sujeitos que compartilham um mundo social e indicam em suas práticas a finalidade da integração social, imanente à ação comunicativa. Essa sociologia se torna uma ética do discurso, pois Habermas (2003a, p. 98 ss.) reconhece nela um meio para descrever a moralidade universalizável presente na ação comunicativa encontrada no mundo da vida – ou a possibilidade de exigir uma normatividade lógica diante dos fins inerentes à ação comunicativa. É, portanto, numa ética do discurso que Habermas poderá pautar o sentido em que deve caminhar a emancipação em sua teoria da evolução social.

A emancipação nessa reformulação da teoria crítica não é, portanto, abandonada, mas constitui o cerne e o alvo de toda a reconstrução. Trata-se de traçar as formas de violências sociais que devem ser superadas: para Habermas (2012b, p. 597), as sociedades ocidentais são marcadas por formas específicas de violência, reificação e alienação, ainda que essas formas de violência não derivem diretamente, nesta interpretação, de alguma estrutura de classe. Os conflitos de classe aparecem, no diagnóstico habermasiano (2012a, p. 629 ss.), acompanhados por outros fenômenos e patologias sociais para além da violência dos espaços de produção material. Novas formas de violência são encontradas na produção não material; enquanto as sociedades capitalistas alcançam certo êxito no abafamento dos conflitos gerados pela produção material, elas intensificam e geram conflitos sociais no mundo subjetivo. De certo modo, a acomodação dos conflitos do mundo do trabalho potencializa as patologias sociais, a falta de sentido das produções culturais, a anomia social e as psicopatologias. É esse tipo de conflito que a reconstrução proposta por Habermas parece ter como alvo.

A causa das patologias é identificada por Habermas na expansão do sistema econômico e do sistema burocrático, que passam a

alcançar novos espaços da vida social. Esses sistemas alcançam o mundo da vida, o qual, no entender de Habermas (1990, p. 88-94), não deveria admitir a mesma lógica apresentada pelos sistemas, pois a estrutura mesma do mundo da vida, como ele apresenta com as ciências da reconstrução, é diferente do arcabouço sistêmico que transforma a estrutura do mundo da vida por sua imposição. O sistema econômico, em virtude de seu tipo de reprodução, acaba por enviesar o mundo da vida para um sentido monetário, de modo que as relações subjetivas passam a ocorrer sob a lógica do dinheiro. De maneira similar, o sistema burocrático, por seu turno, acaba por objetivar as relações subjetivas por meio da expansão de alguns aspectos do controle social administrativo.

Ao cumprirem seus objetivos na administração e reprodução material das sociedades capitalistas contemporâneas, os sistemas avançam para além de suas fronteiras, ultrapassando o âmbito material da vida humana e alcançando os territórios do mundo da vida, que deveriam ser essencialmente subjetivos. Assim, o mundo da vida passa a depender materialmente daqueles sistemas, que o transformam conforme suas lógicas. É isso o que Habermas (2012b, p. 333 ss.) tem em mente quando expõe a colonização do mundo da vida pelos sistemas. Neste diagnóstico, tanto a vida privada como a vida pública passam a transcorrer segundo as lógicas sistêmicas do dinheiro e da burocracia, de modo a padronizar a linguagem num sentido utilitário. Dessa colonização surgem as patologias sociais e as reificações, em conformidade com as usurpações causadas na lógica de reprodução do mundo da vida ao ser solapada pela lógica da reprodução sistêmica.

Com essa colonização, a lógica do entendimento entre os sujeitos da interação social é transformada; mas é também essa mesma lógica que serve de padrão para a identificação

das patologias sociais e dos diversos desvios que a colonização causa até nos conceitos mais básicos da vida social. Além disso, essa lógica do entendimento se torna, com a exposição das ciências reconstrutivas, o critério para identificar possibilidades de emancipação. São, portanto, as ciências reconstrutivas que estabelecem os critérios normativos para o julgamento crítico da sociedade (HABERMAS, 2012b, p. 671 ss.).

O conceito de *ação comunicativa* carrega o conteúdo normativo que pode ser tomado da práxis do mundo da vida. É por meio da ação comunicativa que o mundo da vida reproduz e transforma a si mesmo. A ação comunicativa, que é uma interação, coordena os objetivos envolvidos nela na forma de um acordo racional a partir do qual, através da linguagem, firma-se determinada sociabilidade. Mas as possibilidades de emancipação encontradas no mundo da vida, que se reproduz nas ações comunicativas, são entendidas como ações nas quais os falantes restringem seus planos individuais a certas condições que permitem o entendimento recíproco. A ação comunicativa traz em si a possibilidade de emancipação por meio da desnaturalização de algum objeto posto em discussão. Segundo esse raciocínio é o discurso, aqui entendido como certo procedimento da argumentação, que carrega a racionalidade comunicativa ao assegurar, de maneira ideal, a ausência de coerção, a não ser a do melhor argumento.

Sociedade e normatividade: a aplicação da concepção de autonomia democrática

Habermas (1990) caracteriza o que chama de mundo moderno com o pensamento pós-metafísico, a virada linguística, a razão situada e o primado da prática em relação à teoria. Certamente essas são características de rompimento que marcam essa nova filosofia, que é

uma filosofia da crise da razão. Com a virada linguística, o mundo da vida adquire primazia em relação ao pensamento científico e objetivo. Com essa filosofia, a verdade da epistemologia moderna é posta em xeque, e a validade de uma proposição não é mais um problema de relação objetiva entre coisa e linguagem, mas passa a ser um problema de comunicação.

Em *Teoria do agir comunicativo*, Habermas (2012a, p. 182 ss.) propõe uma reinterpretação da noção de eticidade de Hegel nos termos da teoria dos jogos de linguagem de Wittgenstein. Em *Princípios da filosofia do direito*, Hegel (2003) tratou da existência de um conjunto de valores e significações compartilhados por uma comunidade, que é muito semelhante à concepção da existência de regras e jogos de linguagem inconscientes que fazem parte de qualquer troca linguística, como propunha Wittgenstein (1994). Nesse sentido, pode-se dizer que a tese central de *Teoria do agir comunicativo* consiste na ideia de que a sociedade moderna deve ser compreendida como uma estrutura de duas partes: o mundo da vida e os sistemas. O mundo da vida, que é informado pelas convicções formadas comunicativamente e compartilhadas intersubjetivamente, obedece a uma dinâmica consciente e normativa; cada vez que se discute um tema os interlocutores apoiam-se em diversas convicções sobre as quais não se discute, que não são temas propriamente ditos. Assim, Habermas (1990, p. 37 ss.) também advoga que a atividade de se comunicar coloca em relação indivíduos concretos, não abstratos ou atômicos, como queriam os filósofos modernos. São membros de uma mesma cultura que jogam em suas posições, em cada jogo de linguagem, em cada situação de comunicação.

Numa comunicação, o consenso implícito entre os falantes não é, ele mesmo, suspenso, pois ainda que o falante fale para criticar algum pressuposto sobre algo no mundo, colocando em suspensão a validade de algo, ainda assim

o faz de maneira que seu ouvinte o compreenda. Mesmo o desacordo em um intercâmbio linguístico só será possível mediante o acordo tácito de valores e crenças, isto é, de linguagem compartilhada. De acordo com Habermas (1990, p. 65-70), nosso saber tem uma estrutura proposicional: as opiniões podem ser expostas explicitamente em forma de enunciados. Por isso, a racionalidade se relaciona com a forma por meio da qual sujeitos capazes de linguagem e de ação organizam o conhecimento. Nas emissões ou manifestações linguísticas se expressa explicitamente um saber. Assim, podem ser racionais tanto as pessoas que dispõem de saber quanto as manifestações simbólicas, as ações linguísticas ou não linguísticas, comunicativas ou não comunicativas, que encarnam um saber. Esse saber pode ser criticado por não ser confiável; por isso, a racionalidade de uma emissão ou manifestação depende da confiança do saber que encarnam.

Habermas (2012a, p. 185) concorda com a tese de Wittgenstein de que as experiências no mundo implicam jogos de linguagem – os quais supõem algum interlocutor e o respeito às suas regras. Decorre daí que juízos não podem ser mudados com a transformação de todos os pressupostos de algum discurso: é necessário deixar o discurso sobre algo permeado pelos pressupostos compartilhados e, a partir deles, mudar ou não os juízos. A totalidade das coisas, por definição, não pode ser objeto de discurso, pois para que haja discurso é preciso partir de pressupostos que não são, eles mesmos, objeto de discurso, ainda que sejam sua possibilidade. O mundo, como totalidade das coisas, jamais pode ser tema de um discurso, argumenta o filósofo (1990, p. 77): é impossível que exista, como queria Kant, um saber sem pressupostos, ou algum conhecimento da totalidade, do universo – que, no Iluminismo, tomava a forma de uma *ortodoxia* política com a construção do Estado conforme os ditames da razão.

Para Habermas, um problema desse tipo aparece também na teoria de Marx e consiste precisamente na falta de explicação quanto ao sentido determinado de uma ciência do homem, que se realizaria como crítica da ideologia, como oposição à objetivação da ciência da natureza. Na visão de Habermas (2012b, p. 609 ss.), ainda que Marx estabeleça uma ciência do homem como crítica, e não como objetividade, ele parece chegar muito próximo de algo como uma ciência da natureza. A crítica da ideologia deveria ser feita de outro modo; trata-se de problematizar os pressupostos dos enunciados políticos: uma política crítica deve ser estabelecida na modificação do consenso tácito, das regras que ditam a comunicação e os laços sociais, dado que os membros de uma cultura pensam e agem, raciocinam e falam de acordo com essas regras.

Habermas quer fugir da confusão que se fez entre pressupostos históricos e dados objetivos, como as leis da economia, da confusão entre mundo da vida e mundo natural, da possibilidade de alguma engenharia social que poderia ser buscada com o pretensão conhecimento das leis que regem o mundo social, tal qual o cientista que conhece as leis do mundo físico. Habermas parece indicar que qualquer tentativa científica de estabelecer regras totalizantes para a compreensão da sociedade poderia desembocar em alguma concepção técnica e instrumental da política, como é o caso do conceito marxiano de “modo de produção”, base da concepção instrumental do materialismo histórico que resultou no totalitarismo técnico-administrativo dos sistemas marxistas.

Habermas (2012a, p. 652-653) posiciona-se contra o positivismo lógico das ciências humanas e sociais; ele está bem armado contra a diminuição dos seres humanos a objetos observáveis. Com a experiência do nacional-socialismo e sua visão cientificista do homem, chegou-se ao ápice da conversão do homem

em objeto que responderia, como máquina, a estímulos capazes de modificar sua natureza – estímulos esses que, indizíveis, foram levados a cabo pelos detentores tanto da teoria científica mais exata quanto do poder e dos dispositivos técnicos para sua aplicação. Em *Dialética do esclarecimento*, Adorno e Horkheimer (2006) denunciavam a racionalidade instrumental das ciências humanas e sociais e sua aplicação: para eles, o fascismo implica tratar o homem como coisa; uma ordem totalitária instala a racionalidade objetiva pela força, de modo que haja um paralelo entre o cientificismo e a administração burguesa.

Segundo Habermas (2000, p. 335), Foucault também apontaria para algo equívoco nas ciências que concebem o homem como objeto passível de sujeição a determinações econômicas, sociais e psíquicas – ciências que também abordariam seu objeto de maneira paradoxal, ao exaltá-lo como sujeito de uma consciência capaz de pensar sobre si mesma, como objeto. Mas em sua concordância com Foucault, Habermas (2000, p. 333-372) diferencia-se dele noutro aspecto, que tentou levar adiante para além daquele paradoxo. Sua ética do discurso reafirma o sujeito como consciência capaz de pensar sobre si mesma e toma a forma de um imperativo, tal como o imperativo categórico da razão prática proposto por Kant: o outro sempre deve ser considerado sujeito, e não apenas objeto, o que significa tomar o outro como interlocutor e participante de um jogo de linguagem.

Com base em tais ideias, Habermas (1990, p. 70-76) formula sua teoria a respeito da distinção entre ação estratégica e ação comunicativa. No primeiro caso, tem-se a conotação de uma autoafirmação com êxito no mundo objetivo, possibilitada pela capacidade de manipular de maneira informada e adaptar-se inteligentemente às condições de um entorno contingente. No segundo caso, tem-se conotações que remontam à experiência central da

capacidade de acordo sem coações e de gerar um entendimento composto de uma fala argumentativa em que diversos participantes superam a subjetividade inicial de seus respectivos pontos de vista e favorecem uma comunidade de convicções racionalmente motivada.

Nos dois casos a análise da racionalidade pode partir dos conceitos de saber proposicional e de mundo objetivo, distinguindo-se, no entanto, pelo tipo de utilização do saber proposicional: pela manipulação instrumental no primeiro caso, e pelo entendimento comunicativo que, segundo Habermas (2012a, p. 484), aparece como *telos* imanente à racionalidade. À utilização do saber proposicional pela manipulação instrumental Habermas (2012a, p. 38) chama de *posição realista*, e à utilização do saber proposicional pelo entendimento comunicativo, de *posição fenomenológica*. A análise realista limita-se às condições a serem cumpridas pelo sujeito agente para poder propor-se fins e realizá-los: nesse modelo, as ações racionais têm fundamentalmente o caráter de intervenções efetuadas com vistas à consecução de um propósito e de serem controladas por sua eficácia, em um mundo de estados de coisas existentes. Já a análise fenomenológica não parte simplesmente do pressuposto ontológico de um mundo objetivo: antes, converte esse pressuposto em problema e pergunta pelas condições sob as quais se constitui, para os membros de uma comunidade de comunicação, a unidade de um mundo objetivo (Ibid., p. 39-40).

Nesse tipo de análise as manifestações racionais têm, portanto, o caráter de ações plenas de sentido em seu contexto, com as quais o ator social se refere a algo no mundo objetivo. As condições de validade e as expressões simbólicas remetem a um saber de fundo, compartilhado intersubjetivamente pela comunidade de comunicação. A unanimidade da experiência pressupõe uma comunidade com outros que se supõem estarem observando o mesmo mundo,

que dispõem de uma constituição física que os capacita a ter uma verdadeira experiência, que contam com uma motivação que os leva a falar sinceramente de sua experiência, e que falam de acordo com esquemas de expressão compartilhados e reconhecidos.

Quando há dissonância, há também razão suficiente para supor que não se cumpre uma ou outra condição que se supunha cumprida quando se antecipava a unanimidade. Para Habermas (2012a, p. 41), a alucinação, a paranoia, a parcialidade, a cegueira, a surdez, a falsa consciência, na medida em que são entendidas como indicadores de um método defeituoso ou inadequado de observação do mundo, se convertem então em candidatas para a explicação das dissonâncias. Ao contrário, na consonância de um ato comunicativo está implicada a aceitação tácita das regras do jogo de linguagem por parte dos jogadores. Aqui reside o kantismo de Habermas, pois, para além da diversidade cultural e da multiplicidade de vozes, existe uma norma fundamental que está baseada na livre aceitação das regras de qualquer entendimento comunicativo.

A razão instrumental que aparece na forma do direito – isto é, a concepção instrumental que entende o direito como uma forma de coação exercida pelo Estado para obrigar os indivíduos a determinados comportamentos – é alvo da crítica de Habermas (2012a, p. 461 ss.) quando denuncia que a normatividade da comunicação é aí substituída pela ameaça da coação, deixando então a ação comunicativa para estabelecer uma ação estratégica, que é a legalidade característica dos Estados totalitários. Com a distinção entre ação comunicativa e ação estratégica, Habermas propõe uma normatividade que fundamenta a democracia do Estado de direito. Em *Direito e democracia* (2003b, p. 60), pretende apresentar o direito como mediação para algo mais do que alguma ação estratégica, posto que durante a modernidade o direito

acabou se convertendo na possibilidade de mediação institucional da racionalidade comunicativa, isto é, na possibilidade de constituir a garantia da consideração dos participantes de discursos públicos sempre como interlocutores, e não apenas como objetos.

O filósofo social procura explicar o papel de uma racionalidade procedimental para justificar publicamente princípios e normas para uma democracia legítima, sendo sua teoria do discurso a responsável por apontar essas soluções. A teoria do discurso é a proposta de Habermas (2003b, p. 154-155) para legitimar a justificação pública de princípios e normas que possam ser aceitos como válidos por cidadãos livres e iguais. A legitimação está no modo de deliberação pública, que aplica as regras do discurso. Para Habermas (2003b, p. 168), o processo democrático de criação do direito constitui a única fonte pós-metafísica da legitimidade. A condição da democracia é hoje a retificação permanente das normas que regem a sociedade por meio de práticas sociais comunicativas. Esse é o sentido que a autonomia política toma: a construção dos juízos políticos é dependente dos processos políticos de livre discussão das normas por todos os afetados.

Em *Direito e democracia*, Habermas (2003b, p. 121) advoga a necessidade de uma fundamentação discursiva dos direitos fundamentais, em substituição ao ideal kantiano da subordinação do direito à moral, alegando que este não pôde captar a correta relação entre os ideais normativos de autonomia pública e autonomia privada. No entanto, essa proposta de substituição carrega ainda um ideal de autonomia, que precisa, contudo, diante das características que marcam o pensamento pós-metafísico, contrapor-se à concepção forte de liberdade que manteve de pé a formulação kantiana, que, além de garantir filosoficamente o ideal de autonomia, pretendia também fundamentar não apenas

deveres éticos, mas também deveres jurídicos. Segundo essa doutrina, explica Habermas (2003b, p. 121), “o sentido garantidor da liberdade deveria outorgar aos direitos subjetivos uma autoridade moral independente da legalização democrática”.

Essa autoridade moral independente à qual o autor se refere consistia, na modernidade, na própria noção de *autonomia* – uma ideia que perdeu sua força diante das diversas contribuições filosóficas que compuseram o pensamento pós-metafísico. O problema passa, portanto, pela necessidade de abandono do uso de concepções de racionalidade tradicionalmente mobilizadas pela filosofia, que, segundo Habermas (2012a, p. 19), vem se esforçando desde suas origens para explicar o mundo em seu conjunto e a unidade na diversidade dos fenômenos com princípios que têm de ser buscados na razão como uma entidade situada além do mundo.

Segundo o filósofo social, o ponto comum às distintas doutrinas filosóficas é sua intenção de pensar o ser ou a unidade do mundo pela via de uma explicitação das experiências feitas por meio da razão no trato consigo mesma, movimento que pode ser percebido com clareza na filosofia moderna. Em nossos dias, no entanto, prossegue Habermas (2012a, p. 20), a filosofia já não pode mais se referir ao conjunto do mundo, da natureza, da história e da sociedade, no sentido de um saber totalizante. Os substitutos teóricos das imagens de mundo têm sido desvalorizados não somente pelo progresso fático das ciências empíricas, mas também, e ainda mais, pela consciência reflexiva que tem acompanhado esse progresso.

Por isso, Habermas propõe uma teoria pós-metafísica que não deixe de ser uma teoria da racionalidade, mas que abandone sua referência à totalidade: o objetivo a que esse pensamento se propõe, o de uma análise formal das condições de racionalidade, não permite abrigar nem esperanças ontológicas

de conseguir teorias substantivas da natureza, da história, da sociedade etc., nem esperanças de uma reconstrução *a priori* da dotação transcendental de um sujeito genérico, não empírico, ou de uma consciência em geral, tal qual o modo da filosofia transcendental. Segundo Habermas (2012a, p. 21), todos os intentos de fundamentação última em que sobrevivem as intenções da filosofia das origens (*Ursprungsphilosophie*) fracassaram. Desse modo, foi posta em marcha uma nova constelação nas relações entre filosofia e ciência.

Com tais reflexões, Habermas aponta para uma das características mais distintivas do escopo político das últimas décadas, qual seja, a força dos questionamentos acerca dos fundamentos conceituais do Ocidente moderno, que gerou dúvidas sobre o entendimento acerca da razão e da subjetividade e suas implicações. Segundo Stephen White (1997, p. 3), em sua forma mais poderosa esses questionamentos surgem no século XX, em duas vertentes da reflexão filosófica alemã: em Martin Heidegger, que já em 1946, com seu *Über den Humanismus*, inaugurava uma dura crítica dos conceitos mais caros ao Ocidente moderno; e em Theodor Adorno e Max Horkheimer, que em 1947, com *Dialektik der Aufklärung*, reivindicavam carregar a busca sistemática da razão e da liberdade iluministas o irônico efeito de engendrar novas formas de irracionalidade e repressão.

Certamente essas ideias têm profunda ressonância na obra de Habermas; mas ele avança quando inclui, em seu *Discurso filosófico da modernidade* (2000), além de Nietzsche, Heidegger, Foucault e Derrida, também seus antigos mestres, Horkheimer e Adorno, no paradigma subjetivista moderno, propondo um novo arcabouço, que vislumbra caminhos novos para a convivência política sob um ideal de racionalidade e emancipação. Com sua teoria da ação comunicativa, Habermas (2012a/b) chega aos pressupostos ideais para

um uso público da razão que se pretende capaz de reconciliar as diversas concepções de mundo e desvelar patologias sociais.

Por isso, inclusive, o filósofo social (2003b, p. 127) mantém em sua obra a clássica divisão entre autonomia política e autonomia moral, acrescentando que a primeira se divide em autonomia pública e privada, uma formulação que se diferencia da filosofia pura, tal como a de Kant, que retorna sempre à subjetividade configuradora do mundo e a toma como ideal normativo da autointerpretação. De certa forma, Habermas desempenha esse papel da filosofia, caracterizado pela exposição do potencial de autonomia encontrado nas sociedades contemporâneas, ao considerar a colonização do mundo da vida pelos sistemas, algo que no Direito reverbera a tensão entre facticidade e validade, cuja unidade não se encontra mais assegurada nas sociedades pós-tradicionais. Por isso, para Habermas (2003b, p. 42), a tensão entre facticidade e validade só se tornará visível e produzirá efeitos racionalizantes na medida em que a secularização e o pluralismo neutralizarem o poder aglutinante das tradições, liberando os riscos de dissensos radicais e tornando o discurso o último recurso para a legitimação política e para a integração social.

O problema compartilhado pelo autor com outros teóricos políticos contemporâneos é o de que as sociedades pós-tradicionais precisam de um modo de legitimação das instituições políticas que não mais se pautem em alguma tradição abrangente. Nessas sociedades está latente a distinção entre as dimensões da facticidade e da validade, que acabam por entrar numa relação de tensão. A facticidade é indispensável para manter as funções do Estado, mas se depender de alguma legitimação de tipo tradicional consistirá tão somente em violência arbitrária contra os cidadãos aos quais se dirige (HABERMAS, 2003b, p. 44). No mundo contemporâneo, marcado pelo fato

do pluralismo, é impossível encontrar razões comuns suficientemente fortes capazes de garantir a legitimidade da coerção sem que se percam alguns interesses e valores, que, muitas vezes, constituem o próprio eu dos cidadãos.

A validade perdida, necessária para a personalização da conduta no sentido de uma efetivação da autonomia, deve ser encontrada ao levar-se em conta a existência de orientações valorativas não apenas distintas, mas também opostas entre si. Por isso, Habermas (2003b, p. 45 ss.) entende ser necessário estabelecer um tipo de legitimação política que se pautem na racionalidade mundana, a qual, em sua obra, toma a forma do ideal de autonomia política, pública e privada, em substituição à concepção forte de autonomia que na modernidade tomou o lugar da tradição ao fundamentar tanto a lei moral quanto a lei jurídica.

Habermas (2003b, p. 48) chega a esse ponto considerando aspectos de sua teoria da ação e da tese do nascimento da legitimidade a partir da legalidade. Em relação ao primeiro meio de explicação, a teoria da ação, o autor (Ibid., p. 47) argumenta terem as normas jurídicas um forte potencial de integração, o qual se intensifica quando as normas alcançam tanto a legitimidade, situada no nível do saber cultural, resgatando razões, quanto a validade, situada no nível institucional, como eficácia que se garante por meio da facticidade da coerção e que pode gerar certa funcionalidade ligada às estruturas de personalidade dos cidadãos: as normas possuem um potencial de integração e permitem que os agentes adotem em relação a elas uma atitude estratégica de obediência, bem como uma atitude performativa de obediência, pelo respeito à lei.

Em relação ao segundo meio de explicação, a legalidade filosófica, Habermas resgata a antiga tese de Kant (2005, *Ak.* 231) do princípio universal do direito, que reza: “Conforme com o direito é uma ação que, ou cuja máxima, permite à liberdade de cada um coexistir

com a liberdade de todos, de acordo com uma lei universal”. A formulação, como se nota, dá-se de modo unicamente formal e negativo, como uma máxima restritiva que determina de forma precisa o dever jurídico. Ao resgatar essa ideia, Habermas (2003b, p. 52) propõe que a tarefa de coordenação dos arbítrios exija que a coerção seja usada apenas na medida em que seja ela mesma garantia da liberdade, que é a possibilidade de legitimidade das normas. Não obstante, o critério da lei geral da liberdade é satisfeito, no plano político, pelo legislador e pela institucionalização do correto processo de legislação, que se torna espaço de integração social.

Por essas duas vias, Habermas pretende garantir aos cidadãos tanto a possibilidade de uma atitude performativa do respeito pela lei quanto uma coordenação dos arbítrios que ocorra de fato segundo uma lei geral de liberdade. Para Habermas (2003c, p. 203), se as qualidades formais do direito são encontráveis na dimensão dos processos institucionalizados juridicamente, e se esses processos regulam discursos jurídicos que, por seu turno, são permeáveis a argumentações morais, a legitimidade, por sua vez, pode ser obtida através da legalidade, na medida em que os processos para a produção de normas jurídicas são racionais no sentido de uma razão prático-moral procedimental. A legitimidade da legalidade resulta do entrelaçamento de processos jurídicos e uma argumentação moral que obedece à sua própria racionalidade procedimental. O procedimento de fundamentação de conteúdos legítimos é dado pelo *princípio de democracia*, que é a aplicação do princípio do discurso sob a forma jurídica: uma forma com um conteúdo que se restringe à forma do procedimento, para além do qual nenhum outro princípio substantivo é indicado (HABERMAS, 2003b, p. 163-164).

Assim, o ideal de autonomia política formulado por Habermas (2003b, p. 133)

para substituir o ideal moderno pretende garantir legitimação tanto às normas como às autoridades políticas porque, ao contrário da autonomia moral, que é monológica, a autonomia política é dupla: divide-se e complementa-se na autonomia privada e na autonomia pública, garantindo, assim, por meio desta última a racionalidade do processo de correção, e por meio da autonomia privada, as liberdades postas como barreiras a qualquer tipo de imposição.

A autonomia pública consiste então em assegurar aos cidadãos um espaço institucional de deliberação livre de distorções e interferências indevidas, de modo a permitir a efetiva participação dos cidadãos nos processos de formação da opinião e da vontade política, os quais resultarão em normas vinculantes. Já a autonomia privada consiste em assegurar ao indivíduo um espaço de escolha e ação protegido contra interferências externas, a fim de que esteja garantido o exercício efetivo de seu poder de decisão na condução de seu plano de vida e na persecução de sua concepção de felicidade. Essa é a maneira pela qual Habermas (2003b, p. 137) aponta para a possibilidade de um conceito de emancipação: a racionalidade nos processos decisórios garante a autonomia pública, e a racionalidade na condução de cada modo de vida garante a autonomia privada.

A antiga distinção, mantida pelo direito moderno, entre direito natural e direito positivo não é plausível do ponto de vista sociológico e é precária do ponto de vista normativo, sustenta Habermas (2003b, p. 139): no nível de fundamentação pós-metafísico, tanto as regras morais como as jurídicas diferenciam-se da eticidade tradicional, colocando-se como dois tipos diferentes de normas de ação, que surgem lado a lado, complementando-se. Nesse sentido, o conceito de *autonomia* precisa ser delineado abstratamente para que possa assumir não somente a figura do princípio moral, mas também a do princípio da democracia.

É por meio dos componentes de legitimidade da validade jurídica que o direito adquire uma relação com a moral, que não é uma relação de subordinação, posto que, agora, a moral autônoma e o direito positivo, que depende de fundamentação, encontram-se numa relação de complementação recíproca.

Com tais reflexões, o eixo da discussão é deslocado para o conceito de filosofia, e a justificação passa a depender integralmente do que Habermas convencionou chamar *pensamento pós-metafísico*. De acordo com o filósofo social (2012a, p. 20-21), nossa época exige que, no lugar dos modos metafísicos de pensar, a razão seja vista como finita, falível, orientada à obtenção de acordos intersubjetivos e apoiada em procedimentos. Sociedades modernas providas de garantias meta-sociais últimas, funcionalmente diferenciadas e culturalmente heterogêneas só podem contar com procedimentos de validação cujas regras são fundadas, em última instância, nas condições que tornam possível todo o debate argumentativo. Por isso, o princípio da democracia não se encontra no mesmo nível que o princípio moral: este funciona como regra de argumentação para a decisão racional de questões morais, enquanto aquele pressupõe preliminarmente a possibilidade da decisão racional de questões práticas, isto é, a possibilidade de todas as fundamentações que se realizam em discursos – regulados pelo procedimento, dada a possibilidade de uma formação política racional da opinião e da vontade – e tornam legítimas as leis (HABERMAS, 2003b, p. 145).

Considerações finais

O percurso aqui explorado permite apreender que, com Habermas, a teoria crítica é reformulada a partir de um vínculo mais estreito com a teoria normativa do que os estudos críticos precedentes, sem contudo deixar de ter como alvo a emancipação, cujo caminho é

apontado na autonomia política: ao sustentar uma ética do discurso como modelo ideal para a comunicação não distorcida, a teoria da reconstrução acaba por conformar o fundamento de uma teoria normativa, que se torna crítica na medida em que pode ser meio de emancipação quando leva a cabo a autonomia democrática expressa no direito que satisfaz as condições do princípio do discurso para, assim, poder regular de forma legítima a constituição de uma comunidade por meio da racionalidade.

Segundo esse raciocínio, por meio da reconstrução das estruturas que perpassam o mundo da vida e da exposição da evolução social, é possível encontrar a possibilidade da emancipação na estrutura do discurso que garante a todos os envolvidos a igualdade e a liberdade para intervir e mobilizar livremente todos os conteúdos que julgarem pertinentes por meio da publicidade de suas razões. A ação comunicativa, permeada pela racionalidade comunicativa, rege o mundo da vida, de modo a produzir a integração social. Por isso, Habermas (1990, p. 72) insiste que o agir comunicativo se distingue do estratégico, uma vez que a coordenação bem-sucedida da ação não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora dos atos de entendimento, portanto, numa racionalidade que se manifeste nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente.

Para Barbara Freitag (1990, p. 63), é na esfera social e da cultura, no mundo da vida, que devem ser conjuntamente fixados os destinos da sociedade, por meio do questionamento e da revalidação dos valores e das normas vigentes do mundo vivido. Somente quando este reconquistar o terreno perdido podem ocorrer a “descolonização” do mundo da vida pelo sistema e a capacidade de agir comunicativamente para todos os atores. A razão dialógica, comunicativa, estaria dessa forma recolocando em seu devido lugar a razão instrumental.

O reconstrutivismo de Habermas parte da razão prática na forma de uma ação comunicativa. Para o autor (2003b, p. 18), na prática dialógica do entendimento está implícita a ideia de autonomia: a razão prática deixa seus vestígios filosófico-históricos no conceito de uma sociedade que administra democraticamente a si mesma. Tal sociedade estaria pautada na razão prática, que não é própria a um ator singular, nem a um macrossujeito sociopolítico, mas que se torna possível pelo *medium* linguístico, através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam. Para Habermas (2003b, p. 20), qualquer um que se utilize de uma linguagem natural, a fim de entender-se com um destinatário no mundo, vê-se forçado a adotar um enfoque performativo e a aceitar determinados pressupostos.

Essa argumentação de Habermas nos conduz ao conceito de filosofia que perpassa seus escritos, conduz-nos às ideias da teoria crítica, próxima daquela proposta por seu primeiro expoente. Esse conceito de filosofia crítica nos faz entender por que Habermas rejeita a teoria política estrita, fechada em conceitos fixos, para propor algum tipo de razão pública. Habermas está inserido na tradição que, desde Horkheimer, entende a tarefa da filosofia como a exposição da possibilidade de conciliação entre ego e natureza, pensamento e realidade, e que, na época em que a formalização da razão ganhou força como nunca, negou a existência de uma separação entre ego e natureza na realidade. Uma filosofia da conciliação entre pensamento e realidade, que não abra mão da possibilidade de emancipação, tem que rejeitar e acusar as teorias que não percebem o antagonismo, pois estas contribuem para aumentar os riscos da formalização. Para um teórico crítico, apenas a consciência filosófica de que a separação entre ego e natureza seja fruto de um processo pode alcançar valor real.

Da perspectiva da teoria crítica que remonta a Horkheimer, a filosofia não pode,

contudo, ser instrumento nem plano de ação, além de não poder ser definida. As definições com que lida a filosofia, por sua vez, adquirem significado pleno no decorrer de um determinado processo histórico complexo, e não podem ser apreendidas apenas por representações linguísticas: tentar suprimir os processos históricos e buscar definições atemporais é negar a herança intelectual transmitida à filosofia desde seu começo. A filosofia, portanto, como insiste Horkheimer (2007, p. 171), não deve se privar da historicidade que a linguagem carrega, não pode negar o conteúdo mudo da linguagem: as formas de pensamento envolvidas na linguagem fazem parte de seu significado, que está enraizado nos padrões de crença daqueles que a compartilham.

Nesse sentido, a filosofia se constitui pelas perspectivas diversas dos que a utilizam; mas o significado de uma palavra não pode ser entendido pela simples indagação de seu significado àqueles que fazem uso dela. Conceitos e ideias são deteriorados na época da razão formalizada, e a tarefa da filosofia é justamente apontar a mentalidade envolvida nos significados dos conceitos. Fixar conceitos, no entanto, é reduzi-los: não há como falar de um conceito fluido, convertendo-o numa identidade, sem prejudicar sua realidade, pois ele carrega aspectos de sua existência material que passa por mudanças (Ibid., p. 172). Os dois erros comuns na filosofia, o idealismo das doutrinas metafísicas e o naturalismo do positivismo lógico-científico, devem ser evitados. Pois enquanto o idealismo exalta o existente e o representa como espiritual em essência, ocultando os conflitos sociais com a harmonia de suas construções conceituais, o naturalismo, por sua vez, exalta o poder sobre a natureza que é modelado no jogo das forças naturais mesmas, desprezando a razão especulativa com o ceticismo que se apresenta no pensamento científico formal.

Para Habermas (2012a, p. 102), não é possível admitir nem a separação nem a

unidade entre espírito e natureza. Como para Horkheimer, também para ele a própria abstração desses conceitos distorce a existência concreta, que afeta novamente a abstração. O espírito, portanto, deve estar ligado a seu objeto: quanto mais o espírito se separar da natureza, mais incorre em tornar-se um absoluto mitológico que pode regredir ao modelo da simples natureza que ele deveria absorver. O idealismo extremo pode conduzir a filosofias da natureza e da mitologia. Para Kant, por exemplo, tanto as formas da natureza quanto sua substância eram produtos do espírito, que as formava em sua liberdade irrestrita, de tal modo que as categorias do entendimento e a substância desse espírito puderam se tornar leis da natureza, em repetição das seqüências naturais.

Nesse sentido, o pensador social precisa de uma filosofia que rechace a definição do dualismo entre espírito e natureza, o que o leva a recorrer a uma pragmática transcendental, a fim de deixar de lado a abstração que separa radicalmente os conceitos e a determinação factual da unidade que não pode ser verificada. Habermas tem de rejeitar a alienação da consciência que se acomoda ao processo social de reificação e, ao mesmo tempo, evitar as teorias românticas puras. Mas seu diagnóstico do tempo é o de que a razão formalizada avança sem cessar no Ocidente contemporâneo, acabando com a noção de que os dois conceitos de razão – prática e formalizada – não sejam partes distintas e independentes da mente humana.

A filosofia que Habermas busca promover é aquela que requer a crítica dos dois conceitos, de modo a preparar na teoria sua conciliação na realidade. As consequências da razão formalizada, as patologias sociais e a colonização do mundo da vida compelem Habermas a dar mais ênfase à razão objetiva e à especulação do que aos remanescentes do positivismo e das teorias que tendem a fixar

conceitos isolados. Nesse sentido, sua defesa da abertura para todos os tipos de argumento na esfera pública tem a intenção de combater o positivismo científico de certa teoria política.

É na razão comunicativa que o filósofo social encontra a possibilidade de que a crítica da razão aponte para os problemas da civilização, para as origens da razão formal como instrumento de dominação da natureza e do próprio homem, a fim de que se entenda a frustração desse propósito. Se a razão transformou a natureza em objeto, impedindo o caminho para o entendimento dessa objetivação nos conceitos por meio da mentalidade estabelecida, cabe agora à crítica apontá-la. A colonização do mundo da vida precisa ser entendida, para além das formações óbvias de sua época, como produção e reprodução da mentalidade formalizada, o que permitiria à razão ser verdadeira consigo mesma, aplicando e perseverando na veracidade que a razão comunicativa pode exigir de si mesma.

A filosofia tem o papel de apontar as contradições de seu tempo; e deve fazê-lo, para ser crítica, avaliando a aplicação dos conceitos mais caros de uma sociedade e salientando os vícios que a distorção desses conceitos acarreta. Com a razão comunicativa, abre-se uma porta que torna possível encontrar maior grau de veracidade entre os conceitos e sua realidade: a transformação torna-se possível por meio da linguagem que busca a conciliação entre conceito e realidade. A linguagem precisa deixar de ser instrumento, de ser meio de armazenar informações, e a filosofia tem o papel de ajudá-la a refletir sua função essencial não corrompida, conferindo sentido cognitivo à linguagem, o que exige dela desvencilhar-se de conceitos isolados. É esse o modelo filosófico que Habermas aplica ao conceito de autonomia, contrapondo as ideias à realidade. Como para Horkheimer (2007, p. 187), também para ele a filosofia deve confrontar o existente, em seu contexto histórico, com as exigências dos

conceitos que são os princípios norteadores dessa sociedade. Desse modo, pode haver não apenas a crítica da relação entre conceitos e realidade, mas, talvez, sua transcendência, o

que na obra de Habermas (2003a, p. 37 ss.) resta creditado, não apenas à prática democrática deliberativa, mas ao papel fundamentador das ciências reconstrutivas.

Referências

- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Tradução de Guido de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- FREITAG, B. *A teoria crítica ontem e hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- HABERMAS, J. *Pensamento pós-metafísico*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- _____. *O discurso filosófico da modernidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- _____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vols. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003c.
- _____. *Teoria do agir comunicativo*. São Paulo: Martins Fontes, 2012a. Tomo I.
- _____. *Teoria do agir comunicativo*. São Paulo: Martins Fontes, 2012b. Tomo II.
- _____. *Conhecimento e interesse*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HORKHEIMER, M. The present situation of social philosophy and the task of an Institute for Social Research. In: HORKHEIMER, M. *Between philosophy and social science*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1995. p. 1-14.
- _____. The social function of philosophy. In: HORKHEIMER, M. *Critical theory: selected essays*. New York: Continuum, 2002a. p. 253-272.
- _____. Notes on science and the crisis. In: HORKHEIMER, M. *Critical theory: selected essays*. New York: Continuum, 2002b. p. 3-9.
- _____. *Eclipse da razão*. Tradução de Sebastião Leite. São Paulo: Centauro, 2007.
- KANT, I. *Metafísica dos costumes*. Tradução, apresentação e notas de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.
- WHITE, S. *The Cambridge Companion to Habermas*. Cambridge, UK: Cambridge Press, 1997.
- WITTGENSTEIN, L. *Investigações filosóficas*. Petrópolis: Vozes, 1994.

Resumo

O papel da reconstrução na teoria crítico-normativa de Jürgen Habermas

A teoria crítica tem passado por reformulações importantes. Neste artigo, pretende-se apontar como Jürgen Habermas conferiu a esse corpo teórico uma nova formulação e por que sua teorização pode ser incluída na perspectiva dessa escola, ainda que o filósofo tenha se debruçado menos sobre a investigação empírica do que seus predecessores. Tal filiação tem consequências importantes para sua concepção de autonomia democrática: pretendemos sustentar que os escritos do autor constituem uma teoria crítico-normativa, concebida como instrumento de emancipação que opera por meio da efetivação da autonomia democrática, que tem seu fundamento na noção de reconstrução. Argumentamos que a relação entre reconstrução e teoria normativa pode ser demonstrada por meio de uma análise que leve em conta não apenas seus textos explicitamente políticos, mas também aqueles, menos explorados, dedicados à reconstrução.

Palavras-chave: Habermas; Teoria crítica; Ética do discurso; Democracia deliberativa; Autonomia democrática.

Abstract

The role of reconstruction in critical-normative theory by Jürgen Habermas

Critical theory has undergone major reformulations. In this article, we intend to point out how Jürgen Habermas gave this theoretical corpus a new formulation and why his theorization can be included in the perspective of this school, although the philosopher had been less focused on the empirical research than his predecessors. Such affiliation has important consequences for his conception of democratic autonomy: we maintain that the author's writings constitute a critical-normative theory, conceived as an instrument of emancipation that operates through the realization of democratic autonomy, founded on the notion of reconstruction. We argue that the relationship between reconstruction and normative theory can be demonstrated by means of an analysis that considers not only his explicitly political texts but also the less exploited ones devoted to reconstruction.

Keywords: Habermas; Critical Theory; Discourse Ethics; Deliberative Democracy; Democratic Autonomy.

Résumé

Le rôle de la reconstruction dans la théorie critique-normative par Jürgen Habermas

La théorie critique a subi des reformulations majeures. Dans cet article, nous entendons montrer comment Jürgen Habermas a donné une nouvelle formulation à ce corps théorique et pourquoi sa théorisation peut être incluse dans la perspective de cette école, bien que le philosophe ait été moins concentré sur l'investigation empirique que ses prédécesseurs. Une telle affiliation a des conséquences importantes pour sa conception de l'autonomie démocratique: nous entendons soutenir que les écrits de l'auteur constituent une théorie critique-normative – conçue comme un instrument d'émancipation qui opère au moyen de la réalisation de l'autonomie démocratique – fondée sur la notion de reconstruction. Nous soutenons que la relation entre la reconstruction et la théorie normative peut être démontrée au moyen d'une analyse qui considère non seulement ses textes explicitement politiques mais aussi les moins exploités consacrés à la reconstruction.

Mots-clés: Habermas; Théorie Critique; Éthique du Discours; Démocratie Délibérative; Autonomie Démocratique.

Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura: uma análise dos papers apresentados no grupo de trabalho da Anpocs¹

Rafael Cardoso Sampaio²

Isabele Mitozo³

Michele Goulart Massuchin⁴

Giulia Sbaraini Fontes⁵

Cláudio Luis de Camargo Penteado⁶

Introdução

A internet nasce do improvável encontro entre o projeto militar de comunicação (Arpanet), a inserção da *big science* no desenvolvimento de tecnologias de informação e a cultura libertária californiana (CASTELLS, 2003). Segundo o sociólogo catalão, a junção desses três movimentos com perfis diferenciados criou condições econômicas, tecnológicas e culturais para a formação de uma nova estrutura comunicacional, com o uso de microprocessadores e estruturada na forma de rede distribuída, que vem provocando profundas transformações sociais, econômicas, políticas e culturais. Por sua vez, a internet comercial surge em meados dos anos 1980, enquanto a *world wide web* é de meados dos anos 1990 e rapidamente se torna a tecnologia de comunicação e informação (TIC) com a mais rápida expansão da história humana⁷.

Mesmo que ainda exista uma grande parcela da população mundial sem acesso à internet, os efeitos e as transformações do uso dessa tecnologia já se impõem diretamente para quase toda a população mundial, mesmo que de forma indireta. A arquitetura distribuída, o desenvolvimento de processos colaborativos e a interatividade entre os usuários possibilitam a emergência de novas relações, tecidas de forma horizontal nesse meio. Emerge um novo modelo de reestruturação da produção, organizado em rede e de acordo com o uso crescente das TICs, em que a informação assume o papel de matéria-prima na constituição da Sociedade em Rede (Idem, 1999).

Nesse contexto, boa parte das questões iniciais sobre essa aproximação, do ponto de vista político, se deram na perspectiva de responder o que a internet pode fazer pela democracia, recebendo tanto respostas bastante céticas quanto entusiasmadas sobre os potenciais dos então

1 Uma versão prévia deste artigo foi apresentada no Grupo de Trabalho Ciberpolítica, Cibercultura e Ciberativismo, durante o 41º Encontro Anual da Anpocs, em Caxambu, entre os dias 23 e 27 de outubro de 2017. Os autores e as autoras agradecem as sugestões dos participantes do GT. Parte da pesquisa foi realizada com apoio do Laboratório de Análise do Campo Científico da Universidade Federal do Paraná (LaCC-UFPR).

2 Professor do curso de Ciências Sociais na Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: cardososampaio@gmail.com

3 Pesquisadora em estágio pós-doutoral no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT. DD/Brasil). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: ibmitozo@gmail.com

4 Professora do curso de Jornalismo da Universidade Federal do Maranhão (Ufma). E-mail: mimassuchin@gmail.com

5 Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Ciência Política pela mesma instituição. E-mail: gjuliasfontes@gmail.com

6 Professor Associado da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: claudio.penteado@ufabc.edu.br

7 Em 2001, 8% da população mundial tinha acesso à rede mundial de computadores; já são 45,9% da população em 2016, segundo dados do Telecommunication Development Sector (ITU-D). No Brasil, o número de usuários já passa da metade da população, atingindo 58% dos cidadãos e representando 102 milhões de internautas (CGI. br, 2018).

novos meios de comunicação e informação. O efeito das tecnologias eletrônicas e digitais sobre as atividades políticas, sociais e culturais se configura como preocupação relativamente antiga nas ciências humanas e sociais.

Conforme estudo realizado por Gomes (2016), a atenção acadêmica para as relações entre os meios digitais e as práticas políticas já é consolidada, havendo mais de 4 mil estudos em quase 25 anos de existência das TICs, com o estabelecimento de ao menos três grandes áreas de estudo: e-política, democracia digital e Estado digital, com as práticas sociais ganhando proeminência no primeiro eixo.

Em relação ao Brasil, o estudo de Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016) analisa 526 artigos publicados nos registros dos principais eventos acadêmicos de comunicação e de ciências sociais no país, no período de 2000 a 2014, demonstrando que aquelas subáreas estão também consolidadas na pesquisa nacional. Por outro lado, há uma concentração de artigos apresentados em eventos de comunicação e por pesquisadores/as dessa área (45,6%), enquanto pesquisadores/as dos programas de pós-graduação das áreas de ciências sociais em conjunto (ciências sociais, ciência política e sociologia) representam 29,4% da produção analisada. Dessa maneira, considerando a consolidação do grupo de trabalho (GT) Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), criado em 2010 e mantido de forma ininterrupta até então, é nosso objetivo investigar exclusivamente os trabalhos apresentados nesse espaço, compreendendo-o como uma pequena amostra do interesse acadêmico pelo tema e da relevância deste para as ciências sociais.

Desse modo, o artigo se divide em cinco seções. A primeira delas apresenta um panorama da consolidação das pesquisas em cibercultura e ciberpolítica no país, dando destaque para a criação de grupos de trabalho em eventos acadêmicos de comunicação e de

ciências sociais e para a consolidação do campo de pesquisa. Mais adiante, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados. A terceira seção consiste na análise dos dados obtidos, que é seguida da discussão dos resultados. Por fim, apresentam-se algumas considerações sobre a investigação, abrindo espaços para pesquisas mais abrangentes sobre a incidência dos trabalhos acerca da temática em tela em outros eventos nacionais.

Internet, política e cibercultura: a consolidação de uma nova área de pesquisas

A área de pesquisa em ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura se caracteriza pela interdisciplinaridade e pelas constantes inovações tecnológicas, que se refletem na dinâmica do objeto e dos métodos de pesquisa. Situada em zonas de fronteira entre a comunicação e as ciências sociais, com aportes e diálogos com outras áreas do conhecimento (administração, ciência da informação, ciência da computação, direito, filosofia, psicologia, etc.), cria-se uma área aberta para contribuições de saberes provenientes de diferentes áreas. As rápidas transformações das TICs levam ao surgimento de novas agendas que visam estudar as mudanças inseridas pelas inovações tecnológicas, desafiando pesquisadores e pesquisadoras com novos problemas, assim como trazendo novas técnicas para a investigação científica.

Os primeiros estudos acadêmicos voltados para a área ocorrem no campo da cibercultura, no qual pesquisadores/as, geralmente de comunicação, começam a estudar a emergência de novas práticas culturais que se estabelecem pelo uso e pela interação com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Segundo Amaral e Montardo (2012), o termo cibercultura é popularizado entre a metade dos anos 1980 e início dos anos 1990, e chega ao Brasil em torno de 1996 por meio dos

textos de André Lemos e Eugênio Trivinho. A título de exemplo, a tradução do influente livro *Cibercultura*, de Pierre Lévy, seria lançada em 1999 no Brasil, enquanto André Lemos lançaria o livro *Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea* em 2002, marcando em definitivo tal área de estudos no país.

Segundo Lévy (1999, p. 17), “cibercultura especifica o conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço”. Ou seja, análises e reflexões acerca dos impactos das tecnologias digitais e móveis em “hábitos sociais, práticas de consumo cultural, ritmos de produção e distribuição da informação, [criam] novas formas de sociabilidade de comunicação social” (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 22).

Para Lemos e Lévy (Ibid.), a cibercultura estaria assentada em três princípios fundamentais. O tripé seria composto de: (a) liberação do polo de emissão ou da palavra, ou seja, as múltiplas possibilidades geradas pelos meios digitais para as pessoas passarem a emitir suas próprias informações ao invés de apenas serem expectadoras das mídias massivas, o que impactaria na emergência de novas formas de comunicação e de veiculação da opinião pública; (b) princípio da inteligência coletiva, segundo o qual a interconexão planetária aliada à liberação da emissão permitiria o estabelecimento de sinergia entre competências, recursos e projetos que envolvessem a ativação de modos de cooperação flexíveis e transversais, permitindo a criação de um conhecimento coletivo cujo alcance não seria possível individualmente; e (c) reconfiguração social, cultural e política, que é impactada pelos dois princípios anteriores e baseada em funções pós-massivas da comunicação. O “sistema pós-massivo permite a personalização, o debate não mediado, a conversação livre, a desterritorialização planetária” (Ibid., p. 26).

Na área de comunicação, a cibercultura seria institucionalizada com a criação de

grupos de trabalho específicos nos principais eventos da área, nomeadamente promovidos pela Associação Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom) e pela Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (Compós), e com a criação de linhas de pesquisa em programas de pós-graduação, como foi o caso do PPGCOM da Universidade Federal da Bahia. Houve, ainda, a publicação da coletânea *Cibercultura* pela editora Sulina, que passou a editar compilações e livros autorais sobre o tema, incluindo as duas obras citadas anteriormente (AMARAL; MONTARDO, 2012). A institucionalização culminaria na criação, em 2006, da Associação Brasileira de Pesquisadores em Cibercultura (ABCiber), que passou a realizar eventos anualmente com uma série de temáticas dentro do assunto, diversas delas próximas aos objetos da interface “internet e política”. Até 2017, dez encontros anuais haviam sido realizados.

Como uma área de estudos bastante abrangente, a cibercultura realizou parte das primeiras reflexões acerca dos impactos dos novos meios de comunicação e informação sobre cultura, sociabilidade e política, desenvolvendo pesquisas ligadas às inovações tecnológicas e suas apropriações por cidadãos usuários. Foram estabelecidas, assim, intersecções não apenas com outras áreas da comunicação, como o jornalismo (i.e., ciberjornalismo), mas também com as ciências sociais, como as reflexões acerca do impacto do digital sobre formas de ação coletiva (i.e., ciberativismo) ou mesmo sobre técnicas de pesquisa antropológica (p.ex., netnografia).

Paralelamente a isso, podemos falar da subárea “internet e política” ou ciberpolítica. Diferentemente do campo da cibercultura, ela surgiria como um subcampo de estudos de comunicação e política e, conseqüentemente, como uma área interdisciplinar entre a comunicação social e a ciência política. Segundo

Miguel e Biroli (2010), o interesse nas relações entre mídia e política estaria centrado em quatro pontos: (1) a mídia se tornou o principal instrumento de contato entre a elite política e os cidadãos comuns; (2) a mídia é a principal responsável pela produção da agenda pública, o que levou (3) o discurso político a se transformar, adaptando-se às formas preferidas pelos meios de comunicação de massa; e (4) candidatos a posições de destaque político têm de adotar uma preocupação central com a gestão de suas visibilidades e imagens públicas. A esse respeito também são elucidativos os estudos de Gomes (2004) e Weber (2009).

Essa mudança apontava certa substituição dos partidos políticos pelos meios de comunicação de massa como intermediadores entre cidadãos e políticos em situações como: (a) definir a agenda dos temas relevantes para a discussão na esfera pública; (b) gerar e transmitir informações políticas; (c) fiscalizar a ação das administrações públicas; (d) exercer a crítica das políticas públicas; (e) canalizar as demandas da população ao governo (LIMA, 2009).

Como indicado por Rubim e Azevedo, os estudos sobre comunicação e política já existem desde as décadas de 1970 e 1980 no Brasil (ainda sob a alcunha “comunicação e poder”), “articulados pela preocupação dominante de pensar as mídias como aparelhos de luta política e principalmente ideológica” (RUBIM; AZEVEDO, 1998, p. 190). A área, entretanto, ganha verdadeiramente força após o processo de redemocratização com as eleições presidenciais de 1989.

Alguns outros fatores são importantes para compreender a consolidação da pesquisa acerca da comunicação e política. Como ressaltado por Lima, “as características históricas específicas do sistema de mídia no Brasil potencializam o seu poder no processo político” (LIMA, 2009, p. 28). A falta de regularização no setor, por exemplo, permitiu oligopólios, propriedades cruzadas e forte alinhamento

de famílias e setores midiáticos com governantes no período da ditadura militar, como foi o caso das Organizações Globo. Isso é reforçado pelas “características específicas da população brasileira [que] historicamente potencializaram o poder da mídia no processo político, sobretudo, no processo eleitoral” (Ibid., p. 29), como o alto analfabetismo, a baixa escolarização e o baixo interesse político. Finalmente, a implantação do inovador modelo do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) pode ser considerado um último marco desse momento inicial. Sendo de exibição obrigatória nos sistemas de rádio e TV, o HGPE é um espaço exclusivo aos agentes políticos e a suas campanhas, com significativos efeitos sobre elas e as intenções de voto (a ponto de influenciar a união de coligações pelo “tempo de TV”). Esse recurso se tornaria rapidamente um dos objetos mais estudados pela área de comunicação e política (ALBUQUERQUE, 2010; DIAS, 2013; FIGUEIREDO et al., 1997; PANKE; CERVI, 2011). Segundo Figueiredo et al. (1997), a eminência do HGPE nas campanhas eleitorais teria sido um importante marco para o crescente interesse da ciência política na temática.

Conforme a pesquisa de Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016, p. 288), os estudos sobre “internet e política” ou ciberpolítica começam a surgir logo após os anos 2000, fazendo reflexões mais gerais acerca da regulação do novo meio e do impacto da internet sobre instâncias políticas tradicionais, como “engajamento cívico, formação da vontade política, criação ou reforço da coesão social entre grupos de interesse, participação política, capital social, cultura política, relação entre a classe dos representantes e dos representados, campanhas políticas”. Segundo os autores, apesar de ser uma subárea (ou seja, nascida dentro de interesses mais ampliados de comunicação e política), a ciberpolítica teria características próprias e diferentes da área

maior, notadamente associada às especificidades tecnológicas.

Enquanto as relações sobre mídia e política são constantemente avaliadas sob um viés negativo, que denota o esvaziamento do discurso político para se adaptar à gramática midiática e à geração de uma espiral do cinismo fomentada pela cobertura constantemente negativa das ações políticas pelo jornalismo (GOMES, 2004), a ciberpolítica teria originalmente uma visão mais otimista sobre o potencial dos (então) novos meios para a mitigação de déficits democráticos. Isso pode ser constatado pela análise de Sampaio et al. (2016), que denota a importância de temas da democracia digital (participação, deliberação e engajamento) sobre temas da política digital, como estratégia política e campanhas eleitorais. Para Gomes (2016), na verdade todos os estudos sobre internet e política são em maior ou menor medida gestados originalmente sob o guarda-chuva intelectual da democracia digital. Em um primeiro momento, era necessária a justificativa de recursos e esforço acadêmico para os novos meios, o que foi alcançado com a legitimidade trazida por estudos sobre gestar melhorias para a democracia. Não obstante, as pesquisas mais empíricas e mais orientadas a outras questões, que não as democráticas, passam gradativamente a ganhar força e espaço, seja no caso internacional (GOMES, 2016), seja no brasileiro (SAMPAIO et al., 2016).

Cabe destacar também os estudos sobre ativismo online, webativismo ou ciberativismo. As pesquisas dessa subárea nascem das iniciativas pioneiras do uso das TICs pelo Movimento Zapatista no México e dos movimentos antiglobalização do final do século XX. Outros campos de investigação estão voltados para (a) ações de hacktivismo em favor da emancipação social pelo acesso às informações (SILVEIRA, 2010), (b) uso de dispositivos da internet pelas organizações da sociedade civil na influência de políticas públicas (ARAÚJO et al., 2015) e

(c) para as mobilizações políticas pelo uso de mídias sociais para expressão de indignação e esperança – que tiveram início com o ciclo de protestos conhecidos como Primavera Árabe e se espalharam por diversas regiões do planeta, chegando ao Brasil em junho de 2013 (CASTELLS, 2017). Com o avanço das TICs, diversos grupos e organizações ativistas incorporaram o uso dos dispositivos de comunicação da internet em suas práticas de mobilização e divulgação de informações, de forma que hoje já não existe mais distinção entre ativismo online e offline (HARLOW; HARP, 2012).

Em termos acadêmicos, no Brasil, é preciso apontar o papel pioneiro do GT Comunicação e Política, já presente na criação dos GTs da Compós em 1992, por iniciativa de pesquisadores diversos da interface, como Antonio Albino Canelas Rubim, Maria Céres Pimenta, Maria Helena Weber, Murilo Ramos, Sergio Porto, Wilson Gomes, entre outros. Posteriormente, a primeira institucionalização por parte da ciência política ocorre em 1997, com a criação do GT Mídia, Opinião Pública e Eleições na Anpocs, por intermédio dos professores Marcus Figueiredo, à época vinculado ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), e Vera Chaia, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Por sua vez, a criação da Associação dos Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica), em 2006, é um marco na consolidação da área interdisciplinar entre comunicação e ciência política, já que cria o primeiro evento exclusivamente voltado às diferentes temáticas do campo. Em especial, a Compolítica apresenta o primeiro GT *stricto sensu* a levar a alcinha Internet e Política, coordenado pelo professor Wilson Gomes. No caso da ciência política, a linha interdisciplinar com a comunicação consolidava sua presença com a criação da área temática Comunicação Política e Opinião Pública no congresso da Associação Brasileira de Ciência

Política (ABCP) em 2008, coordenada por Alessandra Aldé, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Marcus Figueiredo (IUPERJ), o que se mantém até os dias atuais.

A rápida difusão das TICs na sociedade e seu uso massivo por diversos atores e segmentos sociais gerou uma demanda específica de estudos acerca dos impactos e dos efeitos das tecnologias digitais na sociedade, na cultura e no sistema político formal e informal. A emergência desse campo de estudos envolve questões e abordagens de diferentes áreas do conhecimento. Composto de uma agenda de pesquisa dinâmica e interdisciplinar, a cada dia atrai mais pesquisadores (de diferentes áreas do saber) interessados em estudar os efeitos e as transformações sociais, culturais, tecnológicas e políticas decorrentes das TICs.

Advindo de maneira mais direta da discussão sobre comunicação e política, no geral, e da internet e política, em específico, mas com uma preocupação especial em ofertar um novo espaço para outras discussões possíveis a respeito do tema, é criado em 2010 o GT Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura, coordenado pelos professores Sérgio Amadeu da Silveira, da Universidade Federal do ABC (UFABC) e Sérgio Braga, da Universidade Federal do Paraná (UFPR). O grupo se mantém regularmente ativo até a apresentação deste artigo. A consolidação do GT permite identificar a existência de um campo de estudos específico com foco em internet nas ciências sociais contemporâneas, com objetos, temáticas e métodos próprios, que interage com outras áreas do conhecimento, criando uma diversidade de pesquisas e reflexões sobre a influência e o impacto das TICs na sociedade contemporânea, assim como o estudo de novas práticas que se estabelecem pelo uso crescente das tecnologias digitais.

A seção seguinte procura apresentar de modo detalhado os procedimentos adotados pela investigação, que possui caráter

exploratório, não partindo, portanto, de hipóteses acerca dos dados obtidos – sobretudo porque o *corpus* é composto por textos de apenas um GT que acolhe a área, dentre tantos outros GTs que compõem eventos nacionais atualmente.

Procedimentos metodológicos

A primeira etapa desta pesquisa consistiu na coleta dos textos que formariam o *corpus* do *paper*. Esse processo foi realizado a partir do website da associação que promove o evento (www.anpocs.com), em que estão armazenados os trabalhos de todas as edições do encontro anual da Anpocs. A partir dessa consulta foram reunidos 106 *papers* apresentados no GT Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura entre 2010, ano em que o GT foi criado, e 2017. Consideraram-se tanto apresentações orais quanto painéis, já que não há essa distinção no site da associação. Na Tabela 1 apresentamos a distribuição dos trabalhos nos anos contemplados pela pesquisa. As variações no número de artigos disponibilizados ocorrem porque, mesmo que exista uma margem fixa de textos aceitos pelo GT (em torno de doze apresentações orais e cinco painéis), nem todos/as autores/as disponibilizam a versão completa após o evento.

Tabela 1
Distribuição dos artigos por ano

	Frequência	%
2010	15	14,2
2011	14	13,2
2012	16	17
2013	10	9,4
2014	13	12,3
2015	10	9,4
2016	14	13,2
2017	14	13,2
Total	106	100,0

Fonte: Elaboração própria

Após a coleta do *corpus* foi realizada uma análise de conteúdo quantitativa. O livro de códigos construído para a pesquisa toma por base o artigo de Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016), adaptando algumas categorias das variáveis de acordo com nosso objeto de estudo⁸. As dezessete variáveis analisadas (Quadro 1) dividem-se em dois grupos: aquelas que se referem a autores/as, e outras que dizem respeito à pesquisa apresentada.

Quadro 1
Variáveis analíticas

Características dos/as autores/as	Quantidade
	Sexo
	Instituição
	Escolaridade
	Área da escolaridade
	Parceria institucional
	Parceria interdisciplinar
Características dos trabalhos	Área temática do artigo
	Vertente
	Objeto político/social
	Objeto tecnológico
	Abordagem teórica
	Tipo de estudo
	Tipo de método
	Tipo de técnica
	Aplicou estatística?
Qual tipo de estatística?	

Fonte: Elaboração própria

No primeiro grupo de variáveis, que se referem às características dos autores/as, foram levantadas informações como sexo, instituição à qual pertencem, grau de escolaridade e área em que atuam. Além disso, nos casos em que havia mais de um/a autor/a, observou-se se pertenciam a diferentes instituições de ensino (parceria institucional) e/ou a distintas áreas de pesquisa (parceria interdisciplinar).

Após esse primeiro levantamento, os codificadores passaram à análise do conteúdo dos textos. Inicialmente os trabalhos foram classificados de acordo com a área temática a que pertenciam: ciberpolítica, ciberativismo ou cibercultura. Os *papers* foram considerados (1) de vertente social, quando diziam respeito ao engajamento cívico, por exemplo; ou (2) de vertente institucional, quando se relacionavam a iniciativas de interação entre Estado e cidadãos⁹.

Depois dessa primeira classificação ampla, observou-se qual era o objeto político ou social explorado no artigo. Além disso, os trabalhos foram classificados de acordo com o objeto tecnológico que exploravam. Outro aspecto verificado na análise diz respeito à abordagem teórica predominante nos textos.

Na variável “tipo de estudo”, os *papers* foram classificados como teóricos ou empíricos. Em seguida, ao considerar o método utilizado na pesquisa, os trabalhos poderiam ser quantitativos, qualitativos, bibliográficos ou quantitativos e qualitativos simultaneamente. Estudos teóricos, nesse caso, foram sempre classificados

8 Em caso de interesse em replicar e/ou ampliar o estudo, entrar em contato com os autores por e-mail para a disponibilização do livro de códigos ou mesmo do banco de dados.

9 Conforme a pesquisa de Sampaio et al. (2016, p. 295), na vertente social “estariam as implicações do meio no engajamento cívico, na esfera pública, na deliberação política e na sua relação com o capital social. Em comum, a preocupação com a formação e as aptidões políticas da cidadania no ciberespaço”. Segundo Gomes (2007, p. 11), a vertente institucional teria três endereços: “a) a conformação digital das instituições da democracia em sentido estrito (cidades e governos digitais, parlamentos on-line) ou lato (partidos políticos on-line); b) as iniciativas institucionais no vetor que vai do Estado aos cidadãos (como a prestação de serviços públicos on-line e governo eletrônico); c) iniciativas institucionais no vetor cidadãos-Estado (oportunidades de participação ou de oferta de inputs por parte da cidadania na forma de votos, respostas a sondagens, decisões ou sugestões orçamentárias, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos etc.)”.

como bibliográficos. Somente para estudos empíricos, por fim, foram analisadas outras três variáveis. No caso de estudos empíricos, foi verificada a técnica de pesquisa aplicada e se houve o uso de técnicas estatísticas.

Esse livro de códigos foi aplicado aos 106 trabalhos do *corpus* por três codificadores/as, após um treinamento para que houvesse concordância entre eles/as. A partir disso, a fim de apreender outras características dos artigos analisados, a pesquisa lança mão de técnicas estatísticas para auxiliar na análise e no cruzamento dos dados, como o uso de frequências simples, cálculo de qui-quadrado e análise de resíduos padronizados. Os resultados são, então, apresentados no tópico a seguir.

Análise dos dados sobre o GT Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura

Características dos/as autores/as

A partir da análise dos textos que constituem o *corpus* empírico (n=106), é possível chegar a alguns achados importantes sobre o modo como o referido GT se estruturou ao longo dos anos, mapeando e inserindo vertentes de pesquisa e instituições. Pode-se primeiramente depreender que, mesmo que a maior parcela dos *papers* se concentre na parceria entre dois ou mais autores/as (somando 58,5%), há predomínio da categoria “autoria individual” nos trabalhos apresentados no GT, conforme pode ser visto na Tabela 2. Dentre eles, 41,5% são de apenas um/a autor/a. Além disso, é possível dizer que essa constatação inicial já diminui de forma significativa a possibilidade de pesquisas interinstitucionais, o que vai ser analisado adiante.

Outra variável analisada é o sexo dos/as autores/as. Nesse caso são agregados os dados dos/as três primeiros/as autores/as, que foram

computados na codificação. O objetivo é identificar se há pluralidade no GT. Percebe-se que, embora haja equilíbrio na autoria principal, com 53 mulheres como primeiras autoras e 53 homens na mesma categoria, no total ainda há mais homens participando do GT em todas as outras posições de autoria observadas. Normalmente, quando há inclusão de mais de um/a autor/a, a tendência é serem homens e não mulheres, o que acaba desequilibrando

Tabela 2
Número de autores por *paper* apresentado

	Frequência	Percentual
1	44	41,5
2	27	25,5
3	31	29,2
4	4	3,8
Total	106	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tabela 3
Sexo dos autores e autoras dos trabalhos

Sexo	1º	2º	3º	Total	% Total
Mulher	53	24	13	90	44,3
Homem	53	38	22	113	55,7
Total	106	62	35	203*	100

* Temos os dados de 203 e não de 207 autores/as, pois apenas quatro dos 106 trabalhos possuem quatro autores/as, e na pesquisa fez-se a coleta dos dados referentes aos três primeiros, uma vez que aquele total foi mínimo. Ressalta-se que em 2017 houve uma restrição de cadastro para os alunos de graduação.

Fonte: Elaboração própria

o total. O conjunto dos presentes no GT ao longo dos anos foi composto de 44,3% de mulheres e 55,7% de homens.

É importante saber, ainda, se há rotatividade desses/as pesquisadores/as durante os oito

anos do GT, e se há aqueles/as que se repetem com frequência, ou seja, que participaram várias vezes do evento. O primeiro dado indica que, entre os/as 203 autores/as, há certa repetição ao longo do tempo. Logo, no total há 130 autores/as únicos/as. A Tabela 4 permite identificar a rotatividade do GT.

Os dados indicam que 96 autores/as (73,8% do total) participaram do evento apenas uma vez ao longo dos oito anos. Dezoito participaram de duas edições, o que equivale a 13,8%. Logo, pode-se perceber que em cada edição do evento não há tendência à repetição de autores/as. Do total de 130 autores/as, dezesseis participaram de três edições ou mais.

É importante notar que, dentre os/as cinco autores/as que mais se repetiram ao longo do GT (entre seis e oito edições), há apenas uma mulher. Ainda discutindo gênero, verifica-se que os homens são quase sempre maioria nas sessões, como ilustra o Gráfico 1, quando se observa a distribuição longitudinal.

Apenas em 2016 e 2017 houve maior presença de mulheres (57% e 55%, respectivamente) no referido GT. As maiores diferenças estão em 2011 e 2015, com mais de 65% de

participantes homens. Dessa forma, não há um crescimento contínuo da paridade, que ocorre de modo mais próximo em 2013, 2014 e 2017. Assim, apesar da repentina visibilidade das mulheres em 2016, elas são, no total, minoria.

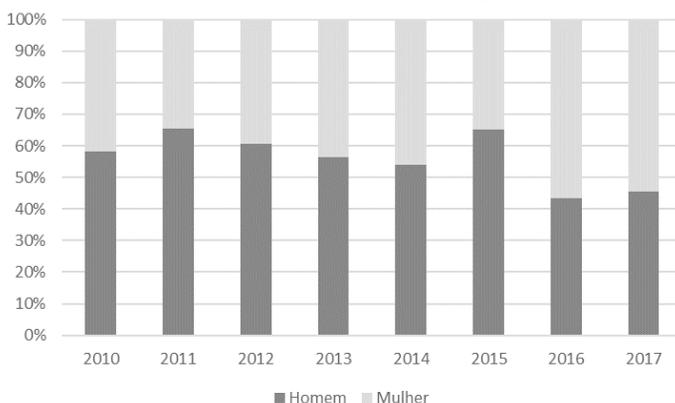
Outra variável observada pela pesquisa é a universidade representada pelos/as autores/as. Os dados também são agregados e se referem aos/as três autores/as do *paper* apresentado. Conforme os dados do Gráfico 2, há uma concentração da representação de

Tabela 4
Rotatividade de autores/as no GT

Repetição	Quantidade	Percentual
1	96	73,8
2	18	13,8
3	9	6,9
4	2	1,5
5	0	0,0
6	1	0,8
7	2	1,5
8	2	1,5
Total	130	100,0

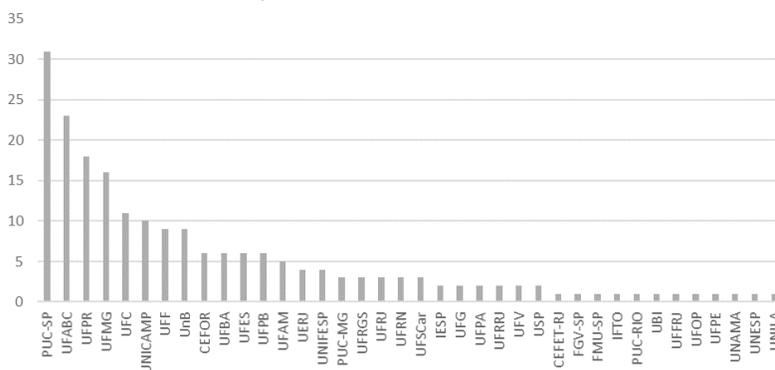
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 1
Distribuição de homens e mulheres ao longo dos anos no GT



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 2
Distribuição das universidades dos autores



Fonte: Elaboração própria

quatro universidades, que aparecem em quase todos os anos e são centros de referência em estudos da área.

A PUC-SP, a UFABC, a UFPR e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reúnem 42% de todos os/as autores/as que já participaram do GT. Houve, ademais, um único autor de instituição estrangeira, da Universidade da Beira Interior (UBI, Portugal). A região Norte aparece representada por Universidade Federal do Amazonas (Ufam), Universidade da Amazônia (Unama), Universidade Federal do Pará (Ufpa) e Instituto Federal do Tocantins (IFTO), com cinco autores/as da Ufam e uma autora para cada uma das demais instituições durante o período. O Nordeste aparece representado pelas universidades federais da Bahia (Ufba), da Paraíba (UFPB), do Rio Grande do Norte (UFRN), de Pernambuco (UFPE) e do Ceará (UFC), mas em pouca quantidade em relação ao predomínio das universidades que lideram. Chama a atenção a pouca

presença de trabalhos da Ufba, que atualmente é a instituição sede do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia sobre Democracia Digital (INCT.DD)¹⁰ e do Laboratório de Pesquisa em Mídia Digital, Redes e Espaço (Lab 404)¹¹, cujas pesquisas entrariam no escopo do GT em tela.

Destaca-se que as universidades mais representadas (PUC-SP, UFABC, UFPR e UFMG) estão nas regiões Sul e Sudeste, apenas. Das 38 que apareceram (excluída aquela do exterior), 22 são da região Sudeste. Ademais, há três do Sul, quatro do Norte, três do Centro-Oeste e cinco do Nordeste.

Além da observação das instituições, há dados sobre a escolaridade dos autores/as. Da mesma forma, estão agregados os números relacionados aos/as três autores/as (203 casos)¹².

Percebe-se, a partir da leitura da última coluna do Gráfico 3, que grande parte dos/as primeiros/as autores/as de *papers* é composta de doutores/as (54%), seguidos/as de longe por doutorandos/as (21%). A baixa incidência de

10 Disponível em: <<https://www.facebook.com/inct.dd/>>. Acesso em: 25 set. 2017.

11 Dedicado a estudos sobre cibercultura. Disponível em: <www.lab404.ufba.br/>. Acesso em: 25 set. 2017.

12 Consideramos a autoria de todos os *papers*, logo, contabilizam-se as autorias de cada estudo, não os autores em si, como outrora neste trabalho. Assim, no total são 130 “autores únicos”.

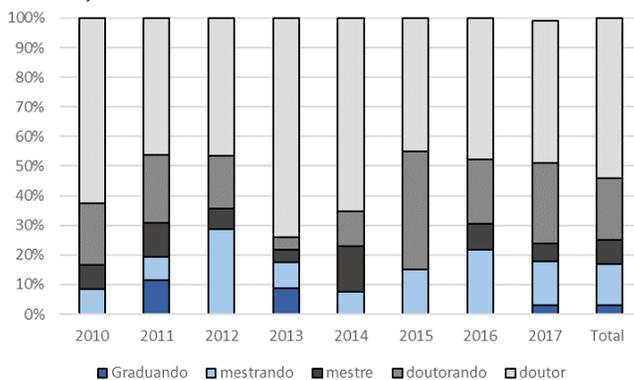
mestres/as pode apontar para o fato de que o evento é almejado por quem está ativamente no meio acadêmico, seja como docente ou discente de programas de pós-graduação. Com relação aos/as mestrandos/as (14%), a frequência mais próxima àquela de doutorandos/as pode indicar maior ocorrência de trabalhos desses/as estudantes na modalidade painel, que não é diferenciada nos anais do evento e, portanto, entra nesta contagem.

Fazendo uma observação na perspectiva longitudinal, os anos de 2010, 2013 e 2014 foram os que mais atraíram doutores/as, chegando a 74% em 2013 e 65% em 2014. Com o passar dos anos, contudo, discentes de doutorado e mestrado, assim como mestres, ganharam mais espaço, tendo superado em 2015, 2016 e 2017

o total de doutores/as apresentando trabalhos. Ou seja, abriu-se mais espaço para pesquisadores/as em formação, independentemente de sua posição na relação de autoria, pois aqui os dados estão agregados, conforme se depreende da distribuição apresentada no Gráfico 3.

Outro ponto interessante é entender a relação entre coautores/as. Por isso, apresentaram-se os dados separados na Tabela 5. Como segundo/a autor/a, segue a predominância de doutores/as (54,8%). Logo, poucos participantes da referida categoria tendem a escrever com seus/suas respectivos/as orientandos/as, por exemplo. No caso de terceira autoria também predominam doutores/as (40%). Como se pode perceber, há discrepância entre doutores/as e as demais categorias, o que evidencia que, quando

Gráfico 3
Distribuição da escolaridade de autores/as durante os oito anos



Fonte: Elaboração própria

Tabela 5
Distribuição da escolaridade entre autores/as e coautores/as

Titulação	1º autor/a	Percentual	2º autor/a	Percentual	3º autor/a	Percentual
Graduando/a	0	0	2	3,2	4	11,4
Mestrando/a	15	14,2	9	14,5	5	14,3
Mestre/a	7	6,6	7	11,3	2	5,7
Doutorando/a	22	20,8	10	16,1	10	28,6
Doutor/a	62	58,5	34	54,8	14	40,0
Total	106	100,0	62	100	35	100,0

Fonte: Elaboração própria

há coautoria, esta tende a ocorrer com menor incidência entre indivíduos daquela primeira categoria e pesquisadores/as em formação.

Outro dado relevante para entender a composição do GT é em relação à área de atuação dos/as autores/as. Agregaram-se mais cientistas políticos (24%) e sociais (31%), no geral. Na área da comunicação, embora haja muitos estudos de ciberpolítica e cibercultura, a presença de pesquisadores/as da área teve menos espaço (17,5%). Em quarto lugar apareceu a sociologia, com 10% das autorias. Destaca-se que há outras formações (17,5%), como em políticas públicas, direito, ciências da computação, informática, administração e economia, mas elas apareceram poucas vezes ao longo de todo o período e, por isso, foram agregadas na categoria “outros”. Nenhuma delas, sozinha, se aproxima das quatro principais que têm caracterizado o GT.

Essa distribuição também foi observada ao longo do tempo para identificar como as diferentes áreas se inseriram ou se afastaram do GT. O Gráfico 4, que apresenta os dados longitudinais assim como o total, mostra que a ciência política tem reaparecido com mais ênfase nos últimos anos – havia perdido espaço entre 2011 e 2013. Autores/as advindos/as da comunicação, por

outro lado, alcançaram mais espaço nos referidos anos e voltam a ganhar destaque em 2016 e 2017. A sociologia teve menos espaço no GT nos últimos anos, apesar da elevação de 2017. Enquanto isso, as ciências sociais mantiveram sua presença de modo mais estável ao longo do tempo, com um decréscimo mais significativo somente em 2011, notando-se até crescimento em 2017. Esses dados estão diretamente relacionados aos/as autores/as que representam esse curso na PUC-SP e na UFABC.

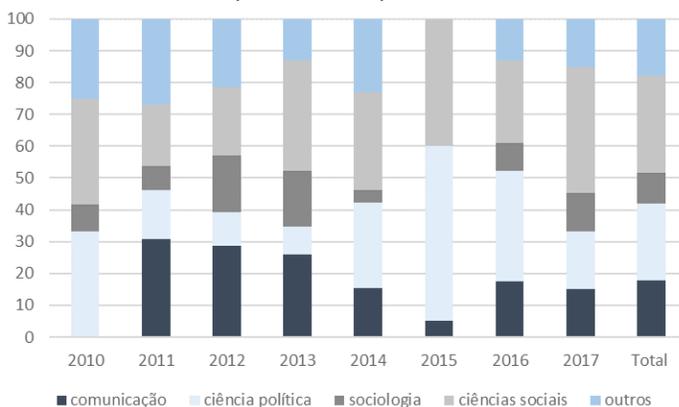
Outro dado relevante trata das pesquisas interinstitucionais. Dentre os 63 *papers* escritos em parceria, mais da metade conta com autores/as da mesma instituição (58,7%). Quanto ao total de textos, apenas 24,5% têm parceria

Tabela 6
Parceria interinstitucional de autores/as

	Frequência	%	% Válido
Não	37	34,9	58,7
Sim	26	24,5	41,3
Total	63	-	100
Não se aplica	43	40,6	
Total	106	100	

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 4
Distribuição da formação de autores/as



Fonte: Elaboração própria

Tabela 7
Parceria entre autores/as de
diferentes áreas de atuação

	Frequência	%	% válido
Não	41	38,7	65,1
Sim	22	20,8	34,9
Total	63	59,4	100,0
Não se aplica	43	40,	
Total	106	100,0	

Fonte: Elaboração própria

institucional. Esse dado aponta a baixa relação de pesquisas em rede, as quais demonstrariam parcerias efetivas entre os grupos de pesquisa.

Do mesmo modo, a parceria entre autores/as de áreas distintas – o que poderia trazer um ganho qualitativo aos trabalhos ao mesclar teoria e prática, discussões teóricas convergentes, entre outras possibilidades – também é algo raro. Isso ocorre em apenas 20,8% dos estudos. Logo, apesar de o GT agregar áreas distintas, elas aparentam ainda não conversar entre si nos artigos. Sendo assim, o GT acaba revelando a pouca relação entre centros de pesquisa e a rara convergência entre as áreas, ainda que elas apareçam nas sessões.

Passa-se, a seguir, à análise de conteúdo propriamente dita.

Características dos trabalhos

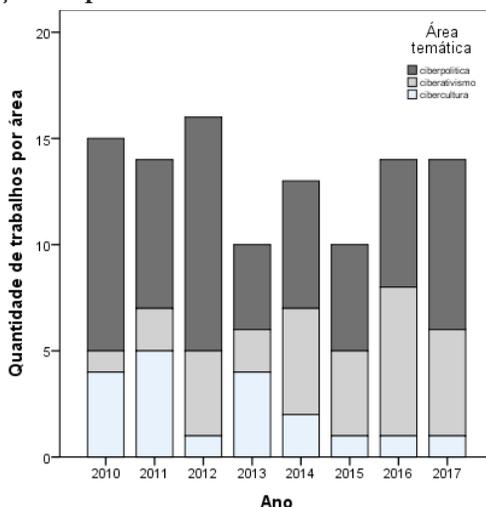
A pesquisa também identificou como os trabalhos se distribuem nas áreas que compõem o GT, conforme o próprio título do grupo: Ciberpolítica, Cibercultura e Ciberativismo. Assim, 53,8% deles são categorizados como ciberpolítica (57), enquanto ciberativismo abrange 28,3% dos *papers* (trinta) e cibercultura, 17,9% (dezenove). Constata-se uma forte presença de estudos sobre internet e política, o que pode

ser relacionado com a presença da ciência política como a segunda área mais presente no GT. Os dados longitudinais mostram algumas alterações na presença das três subáreas do GT, principalmente o decréscimo de ciberpolítica, a consolidação do ciberativismo e a perda de espaço da cibercultura.

Nota-se que ciberpolítica estava representada na maior parte dos trabalhos nos três primeiros anos (66,7% dos quinze totais, 50% dos quatorze e 68,8% dos dezesseis em 2010, 2011 e 2012, respectivamente). Depois desses anos, em 2015 e 2017, volta a aparecer em mais de 50% dos *papers*. Nos demais anos essa temática perde espaço para as outras áreas, principalmente para ciberativismo, que passa a se destacar no GT especialmente a partir de 2014, chegando a 38,5% dos artigos apresentados (cinco dos treze). Ademais, nota-se como o predomínio de ciberativismo acaba “sufocando” cibercultura, que é central em apenas um caso nos anos de 2015, 2016 e 2017.

Outra variável que demonstra como se consolidam e se constroem as pesquisas apresentadas no GT é a vertente de estudos, social (a respeito da apropriação das TICs por organizações da sociedade civil) e institucional (relativa ao uso das TICs por instituições governamentais), conforme a categorização de Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016). Nota-se que predomina a vertente social (59,4%) sobre a institucional (40,6%). Isso chama atenção, pois os estudos de ciberpolítica, área predominante, estão mais relacionados às autorias advindas da ciência política, campo que possui notadamente um viés mais institucional em seus estudos. Quando se relacionam as áreas com as vertentes, todavia, nota-se que 68,4% dos trabalhos de ciberpolítica são da vertente institucional e apenas 31,6% da social, o que ainda é notável. Por outro lado, a grande incidência de uma vertente social está concentrada em ciberativismo – que

Gráfico 5
Distribuição temporal das áreas temáticas nos trabalhos do GT



Fonte: Elaboração própria

Tabela 8
Distribuição das áreas temáticas do GT por vertente de estudos

		Ciberpolítica	Ciberativismo	Cibercultura	Total
Social	N	18	30	15	63
	%	31,6%	100,0%	78,9%	59,4%
	R.p.	-2,7	2,9	1,1	
Institucional	N	39	0	4	43
	%	68,4%	0,0%	21,1%	40,6%
	R.p.	3,3	-3,5	-1,3	
Total	N	57	30	19	106
	%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

$\chi^2 = 41.820$ / Sig: 0,000

Fonte: Elaboração própria

tem todos os trabalhos nessa categoria – e cibercultura, que apresenta essa categoria em quase 79% deles.

Aqui testou-se a existência de uma tendência de distribuição, o que gerou um coeficiente qui-quadrado significativo e tendência de ocorrência positiva significativa – ou seja, com resíduos padronizados (R.p.) fora do intervalo entre -1,96 e +1,96 – da vertente social para a área de ciberativismo e

negativa para ciberpolítica. O inverso, com quase os mesmos valores, ocorre em relação à vertente institucional. A temática cibercultura não apresentou resíduos padronizados significativos.

Ao observar a perspectiva longitudinal, chamou atenção o ano de 2011, em que há poucos trabalhos na vertente social. Em alguns anos a categoria institucional aparece mais, como 2010 e 2014. No entanto, há em geral

um equilíbrio entre as duas categorias, com apenas essa tendência grande para a vertente social em 2011.

Pode-se, ainda, observar qual o objeto predominante nos trabalhos. Tem-se maior presença das categorias “instituições” (27,4%) e “movimentos sociais” (22,6%), possivelmente na perspectiva de como usam as ferramentas tecnológicas. Apesar de parecer inconsistente o fato de os trabalhos terem mais vertente social e aqui predominarem as instituições, vale observar a distribuição dos demais tipos de objeto, que podem reunir mais a perspectiva social que a institucional, como políticas de comunicação, esfera civil não organizada e sociabilidade, que agregam mais de 40% das ocorrências.

Nota-se a baixa presença de trabalhos sobre campanhas eleitorais (4,7%), que têm estudado a apropriação das ferramentas por candidatos, políticos e partidos no período da disputa eleitoral, que tendem a ser apresentados no GT de Mídia, Política e Eleições. Há maior espaço para estudos sobre instituições, mas fora do aspecto eleitoral.

Para entender melhor o que propriamente tem sido estudado pelos participantes do GT, há

Tabela 9
Distribuição dos objetos político/social

	N	%
Instituições	29	27,4
Movimentos sociais e organizações cívicas	24	22,6
Políticas de comunicação	21	19,8
Esfera civil não organizada	17	16,0
Sociabilidade	9	8,5
Campanhas eleitorais	5	4,7
Outros	1	0,9
Total	106	100,0

Fonte: Elaboração própria

ainda o fator “objeto tecnológico” como variável central dos estudos do campo. Ressalta-se que os objetos “internet” e “mídia” são destinados às pesquisas mais gerais, com um objeto empírico ou pouco definido (normalmente mais presentes em reflexões e ensaios sobre os meios de comunicação no geral) ou muito abrangente (no caso de estudar simultaneamente vários dos mecanismos apresentados), categorias que agrupam mais de 43% das pesquisas.

Por outro lado, nota-se a forte presença dos websites (18,9%) e das mídias sociais (26,4%) entre os principais objetos. *Blogs, chats e softwares* livres, por exemplo, não ganham tanto destaque no GT. O processo de desenvolvimento tecnológico leva à constante transformação dos objetos tecnológicos e à consequente transformação de seus estudos. Dessa forma, os trabalhos sobre *blogs e chats* vão perdendo espaço para estudos sobre mídias sociais nos últimos anos. Essa constante modificação de objeto mostra que a dinâmica da área está associada à relação entre tecnologia e sociedade.

Outra característica analisada é a abordagem teórica dos textos, podendo-se depreender uma abordagem bastante variada, sem nenhuma grande corrente dominando os estudos.

Tabela 10
Objetos tecnológicos de análise

Objeto	N	%
Internet	43	40,6
Mídias sociais	28	26,4
Websites	20	18,9
Fóruns ou chats	4	3,8
Open source, software livre e dados abertos	4	3,8
Mídia	3	2,8
Blogs	3	2,8
Dispositivos móveis	1	,9
Total	106	100,0

Fonte: Elaboração própria

Apesar de abordagens variadas entre os trabalhos, percebem-se algumas menos frequentes, como jornalismo político (4,7%). Isso se deve provavelmente à menor procura pelo GT por parte de autores/as que trazem essa reflexão, já que há outros espaços na Anpocs para discussões mais centradas em mídia e política. Deliberação, apesar do grande destaque que recebe na literatura, também aparece menos no GT (4,7%). Por outro lado, chama atenção a preocupação dos estudos com a economia política e as políticas de comunicação.

Tabela 11
Abordagem teórica

Abordagem teórica	N	%
Identidade, sociabilidade e cidadania	18	17,0
Economia política/políticas de comunicação	17	16,0
Participação	16	15,1
Engajamento	14	13,2
<i>Accountability</i> e representação	13	12,3
Estratégia política e eleitoral	7	6,6
Deliberação	5	4,7
Jornalismo político	5	4,7
Transparência e informação	4	3,8
Inclusão digital	3	2,8
Outros	3	2,8
Capital social e cultura política	1	0,9
Total	106	100,0

Fonte: Elaboração própria

Um avanço importante que mostra a consolidação dos estudos do GT é a predominância dos trabalhos empíricos, 83% do total, sendo somente 17% teóricos. No entanto, como o grupo tem três subáreas, é importante observar como essa constatação pode ser apropriada por cada uma delas.

A Tabela 12 mostra que dos 57 *papers* de ciberpolítica, apenas seis são teóricos, o que equivale a 10,5%. Já no caso de ciberativismo, entre os 35 trabalhos, cinco possuem uma abordagem teórica, alcançando o percentual de 16%. No caso de cibercultura, os sete artigos teóricos chegam a 36,8% do total da subárea, que já tende a ser minoria no GT, conforme discutido anteriormente. Sendo assim, é a guinada da ciberpolítica e do ciberativismo que leva mais empiria ao GT.

Na sequência, observa-se o método de pesquisa utilizado nas pesquisas. Destaca-se a predominância de abordagem qualitativa (46,2%) sobre a quantitativa (23,6%), enquanto reflexões teóricas bibliográficas vêm em seguida (17%). Outro ponto a se destacar é que 13,2% dos trabalhos apresentados foram categorizados como método misto, por utilizarem as abordagens qualitativa e quantitativa.

De modo mais específico, observam-se as técnicas de pesquisa predominantes. Retirando os dezoito trabalhos que não são empíricos (16,3%), 50% dos demais fazem análise de conteúdo. Nota-se que, apesar de a vertente qualitativa predominar no GT, há pouca apropriação de entrevistas, grupos focais e métodos de interação direta com o objeto de pesquisa, como etnografia.

Tabela 12
Tipo de estudo x Área temática do GT

		Área temática			Total
		Ciberpolítica	Ciberativismo	Cibercultura	
Tipo de estudo	teórico	6	5	7	18
	empírico	51	25	12	88
Total		57	30	19	106

Fonte: Elaboração própria

Tabela 13
Distribuição por tipo de método

	N	%
Qualitativo	49	46,2
Quantitativo	25	23,6
Bibliográfico	18	17,0
Quanti/quali	14	13,2
Total	106	100,0

Fonte: Elaboração própria

Além da centralidade da análise de conteúdo em 50% dos trabalhos, percebe-se que nenhuma outra técnica se sobressai, havendo até poucos estudos que se utilizam de análise do discurso (1,1%), por exemplo. Há *papers* que, apesar de se proporem à empiria, não apresentam um método específico de análise passível de se enquadrar entre os principais, o que chegou a 5,7% deles. Por outro lado, percebe-se a entrada de novas técnicas, tal como a análise de redes, que obteve quatro ocorrências.

Outra característica observada é o uso da estatística, que aparece em cinquenta artigos (47,2%), a partir de testes variados dentro do escopo do método, conforme se pode observar na Tabela 15.

Tabela 14
Técnicas de pesquisa utilizadas

	N	%	% válido
Análise de conteúdo	53	50,0	60,2
Entrevista e grupo focal	12	11,3	13,6
Análise documental	6	5,7	6,8
Indefinido	6	5,7	6,8
Etnografia/observação participante e pesquisa-ação	5	4,7	5,7
Análise de redes	4	3,8	4,5
<i>Survey</i>	1	,9	1,1
Análise do discurso	1	,9	1,1
Total	88	83,0	100,0
Não se aplica	18	17,0	
Total	106	100,0	

Fonte: Elaboração própria

Nota-se, entretanto, que não há avanços significativos com a utilização desse recurso analítico, pois prevalece de maneira expressiva o uso de frequências simples, o que aponta para um caráter mais descritivo dos trabalhos.

Tabela 15
Tipo de estatística utilizada

	N	%	% válido
Frequência simples	41	38,7	82,0
Estatística univariada	3	2,8	6,0
Estatística bivariada	6	5,7	12,0
Total	50	47,2	100,0
Não se aplica	56	52,8	
Total	106	100,0	

Fonte: Elaboração própria

Considerações finais

O estudo sobre a produção apresentada no GT Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura permitiu identificar algumas características da área, que, embora ainda em formação, começa a delinear suas especificidades. O objetivo da proposta foi mapear o perfil das pesquisas apresentadas durante os oito anos do GT, o que traz indicativos de como essa área multitemática tem se estruturado ao longo do tempo.

A análise permite afirmar que as pesquisas apresentadas no GT, com quase 50% de todos os trabalhos possuindo apenas um autor ou autora, possivelmente não são resultado de investigação coletiva ou de grupos de pesquisa, que normalmente contam com um processo colaborativo de produção. O trabalho de Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016) segue os mesmos achados, o que demonstra que essa é uma prática comum na área, uma vez que a pesquisa mencionada trabalha com eventos de todo o campo de comunicação e política. Esse comportamento, todavia, é contrário àquilo que tende a ocorrer atualmente nas ciências humanas de modo generalizado, cujos trabalhos em coautoria nos últimos vinte anos saltaram de 2% para 40% em média, como indicam Codato et al. (2017).

Apesar da intrínseca característica interdisciplinar do grupo, com participantes de diversas áreas do conhecimento, por fazer parte de um congresso de ciências sociais a composição do GT tem uma maioria de participantes desse campo, notadamente da ciência política, indicando um viés mais próximo dos estudos sobre internet e política, como pode ser observado pela maior ocorrência de artigos de ciberpolítica. Esse perfil também pode estar associado à formação dos primeiros coordenadores do GT, oriundos da ciência política, seja pela formação ou pela área de produção atual.

Constata-se, ainda, que houve grande concentração de trabalhos apresentados em poucas instituições, especialmente do eixo Sul-Sudeste. Isso pode indicar que o GT precisa estar mais atento à diversidade a ser contemplada quando da avaliação dos *papers* submetidos, uma vez que, há alguns anos, grupos de pesquisa que abordam essa interface têm se formado nas regiões Norte e Centro-Oeste, aquelas menos contempladas no GT, e ganhado alguma proeminência nacional. É surpreendente a redução de participação de instituições do Nordeste nesse grupo, uma vez que no campo de internet e política a região é muito atuante (cf. SAMPAIO, BRAGATTO, NICOLÁS, 2016). Possivelmente isso seja explicado pelo fato de a maior parte de autores/as dessa região ser da área de comunicação e não das ciências sociais.

Não se pode deixar de perceber a menor participação e permanência de mulheres no GT. Esse fato segue em movimento contrário àquele de crescimento das mulheres no setor científico no Brasil, iniciado na década de 1980 (LETA, 2003) e intensificado especialmente nos últimos anos, quando as mulheres atingiram a marca de 49% da autoria de trabalhos acadêmicos no país (ELSEVIER, 2017).

Por fim, pode-se apontar que os estudos têm se caracterizado nos últimos anos como mais empíricos, preocupados em compreender fenômenos políticos, especialmente quanto à sua relação com os *media* digitais. Todavia, continuam em um nível mais descritivo de observação, o que indica uma tentativa de mapeamento dos casos a partir de uma análise de conteúdo de diferentes mecanismos com maior foco nas instituições do Estado, especialmente o parlamento, e na sociedade civil organizada, achados que corroboram os resultados de Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016).

Diferentemente de outras áreas da ciência política, contudo, o viés institucional não é a principal vertente nos estudos apresentados no GT, havendo certo equilíbrio com

o viés social, que chega a apresentar maior ocorrência. Dessa forma, os estudos de caráter predominantemente empírico mostram uma pluralidade de objetos de pesquisa, com maior ênfase em instituições, movimentos sociais e políticas de comunicação. Percebe-se a diversidade de abordagens, como questões de identidade, sociabilidade, cidadania, engajamento, economia política, *accountability*, entre outras.

Esses traços denotam a especificidade do campo de estudos sobre internet, caracterizado por permitir formas de mobilização/ação institucionais e não institucionais que envolvem aspectos não só políticos, mas também sociais, culturais e tecnológicos. Assim como o desenvolvimento de novas tecnologias digitais (*softwares*, plataformas, mídias sociais etc.) e diferentes formas de apropriação e uso dessas tecnologias, o campo produz inovações e desafios aos/as pesquisadores/as.

Esses resultados também permitem observar algumas lacunas que podem indicar novas agendas de pesquisa. Além do incentivo a uma maior pluralidade de autoras e instituições presentes nas diferentes regiões do Brasil, o estudo ainda destaca a necessidade de maior cuidado metodológico. Por um lado, detecta-se uma reduzida gama de técnicas empregadas, concentradas em análise de conteúdo e, geralmente, apenas com estatística descritiva básica – algo aparentemente geral da área de internet e política, como apontado pelo estudo de Sampaio et al. (2016) – enquanto é notável que os meios digitais, em sua constante e rápida evolução, estão constantemente demandando novas técnicas de averiguação e cuidados com questões

específicas a esses meios (e.g. robôs usados para divulgar candidatos e/ou ideias, páginas divulgando *fake news*, ou até os algoritmos que regem as mídias sociais).

Com a possibilidade da mineração e análise de altos volumes de informação (i.e., Big Data), as técnicas estatísticas e de análise de redes deveriam receber cada vez mais atenção e refinamento. Isso, por outro lado, não deve significar o abandono das técnicas de pesquisa tradicionais. Afinal, as pesquisas não podem se centrar exclusivamente no conteúdo das plataformas digitais, mas devem estar atentas a seus criadores, hospedeiros e usuários, o que reforça o uso de entrevistas, *surveys*, grupos focais e mesmo etnografias (com as devidas adaptações aos meios em questão). É justamente nesse sentido que uma maior interdisciplinaridade e a ocorrência de mais coautorias parecem ser caminhos frutíferos para tais avanços.

Em especial é preciso reconhecer que a dinâmica informacional, o rápido desenvolvimento tecnológico e as diferentes formas de apropriação das TICs fazem com que a área esteja sempre se reconfigurando, surgindo novos objetos de estudo, novos problemas e novas ferramentas de pesquisa que visam explicar um fenômeno complexo e em constante transformação, sempre aberto para inovadoras formas de estudo nas ciências sociais.

Diante de tal desafio o que se pode concluir, enfim, é que, apesar de alguns ajustes ainda serem necessários, o GT estudado tem auxiliado no desenvolvimento de um campo interdisciplinar de estudos, apresentando avanços e se constituindo como um importante espaço para o fortalecimento das pesquisas.

Referências

- ALBUQUERQUE, A. Notas para uma agenda da pesquisa sobre a propaganda política na televisão no Brasil. *Eco-Pós*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 4-10, 2010.

- AMARAL, A.; MONTARDO, S. P. Mapeamento temático da história da cibercultura no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35., 2012, Fortaleza. *Anais...* São Paulo: Intercom, 2012. p. 1-17. v. 1.
- ARAÚJO, R. P. A. et al. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 22, p. 1597-1619, dez. 2015.
- CASTELLS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. *A galáxia internet: reflexões sobre a internet, negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- _____. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- CODATO, A. et al. A colaboração na ciência política brasileira: um estudo exploratório do padrão de coautorias em periódicos nacionais. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLITICA, 9., 2017, Montevidéu. *Anais...* Montevidéu: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2017. p. 1-22.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.BR. Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil – TIC Domicílios 2017. Coord. Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2018.
- DIAS, M. R. Nas brumas do HGPE: a imagem partidária nas campanhas presidenciais brasileiras (1989 a 2010). *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 198-219, 2013.
- ELSEVIER. *Gender in the Global Research Landscape: analysis of research performance through a gender lens across 20 years, 12 geographies, and 27 subject areas*. Amsterdam: Elsevier, 2017. Disponível em: <<http://bit.do/egw7N>>. Acesso em: 15 maio 2018.
- FIGUEIREDO, M. et al. Estratégias de persuasão eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. *Opinião Pública*, Campinas, v. 4, n. 3, p. 182-203, 1997.
- GOMES, W. *Transformação da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.
- _____. 20 anos de política, estado e democracia digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Orgs.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 25-45.
- HARLOW, S.; HARP, D. Collective action on the Web: A cross-cultural study of social networking sites and online and offline activism in the United States and Latin America. *Information, Communication & Society*, Abingdon, v. 15, n. 2, p. 196-216, 2012.
- LEMOS, A. *Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea*. Porto Alegre: Sulina, 2002.
- LEMOS, A.; LÉVY, P. *O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária*. São Paulo: Paulus, 2010.

- LETA, J. As mulheres na ciência brasileira: crescimento, contrastes e um perfil de sucesso. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 271-284, 2003.
- LÉVY, P. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- LIMA, V. A. Revisitando sete teses sobre mídia e política no Brasil. *Comunicação & Sociedade*, São Paulo, v. 30, n. 51, p. 13-33, 2009.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. Comunicação e política: um campo de estudos e seus desdobramentos no Brasil. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (Orgs.). *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 7-24.
- PANKE, L.; CERVI, E. Análise da comunicação eleitoral: uma proposta metodológica para os estudos do HGPE. *Revista Contemporânea*, Salvador, v. 9, n. 3, p. 390-404, 2011.
- RUBIM, A. A. C.; AZEVEDO, F. A. Mídia e política no Brasil: textos e agenda de pesquisa. *Lua Nova*, São Paulo, 43, 189-216, 1998.
- SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C.; NICOLÁS, M. A. A construção do campo de internet e política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 21, p. 285-320, 2016.
- SILVEIRA, S. A. Ciberativismo, cultura hacker e o individualismo colaborativo. *Revista USP*, São Paulo, n. 86, p. 28-39, 2010.
- WEBER, M. H. O estatuto da Imagem Pública na disputa política. *Eco-Pós*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 79-94, 2009.

Resumo

Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura: uma análise dos papers apresentados no grupo de trabalho da Anpocs

Levando em conta a consolidação da atenção acadêmica aos fenômenos que envolvem a intersecção entre internet e política, este estudo busca compreender como ocorre tal produção científica no âmbito das ciências sociais no Brasil. Para isso, o artigo analisa os *papers* apresentados no grupo de trabalho Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura (N=106), da Anpocs, desde a sua criação, em 2010, até 2017. Compreende-se que esse grupo representa uma amostra significativa do interesse acadêmico a respeito do assunto no contexto brasileiro. O estudo visa depreender o perfil dos/das autores/as, das temáticas, das teorias e das pesquisas realizadas, buscando perceber se há mudanças nesses aspectos ao longo dos oito anos observados e identificar agendas de pesquisa. Os resultados indicam, dentre outros fatores: predomínio de textos de autoria única; equilíbrio de gênero quanto à autoria; predominância de artigos empíricos; e grande concentração de trabalhos em poucas instituições de ensino superior.

Palavras-chave: Internet e Política; Ciberpolítica; Ciberativismo; Cibercultura; Democracia Digital.

Abstract

Cyberpolitics, cyberactivism, and cyberculture :an analysis of papers presented in the Anpocs workgroup

Considering the consolidation of academic attention to the phenomena involving the intersection between Internet and Politics, this study aims to understand this academic production in the area of Brazilian Social Science. To achieve

this, this article analyzes the papers presented in the Workgroup Cyberpolitics, Cyberactivism, and Cyberculture (N=106) of ANPOCS, from its creation in 2010 to 2017. We understand that this workgroup represents a significant sample of the academic interest regarding the subject in the Brazilian context. This study aims to identify the profile of the authors, themes, theories, and researches conducted, in addition to checking if there were changes in these aspects over the eight years observed and identifying research agendas. The results point out that: single-authorship texts predominate; there is a gender balance in the authorship; there is a predominance of empirical articles; and there is a great concentration of work in few higher education institutions.

Keywords: Internet and Politics; Cyberpolitics; Cyberactivism; Cyberculture; Digital Democracy.

Résumé

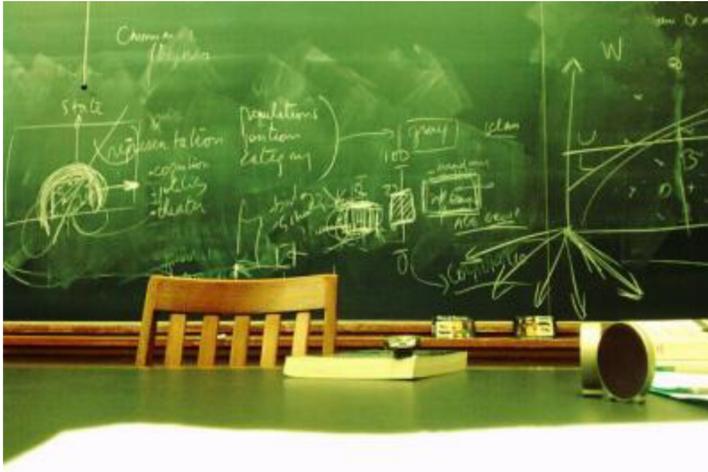
Cyberpolitiques, Cyberactivisme et Cyberculture : une analyse des articles présentés dans le groupe de travail Anpocs

Dans le contexte de consolidation de l'attention académique aux phénomènes à propos de l'intersection entre l'Internet et la politique, cet étude cherche la compréhension des dynamiques de production scientifique dans les Sciences Sociales au Brésil. Donc, l'article analyse les textes présentés au Groupe de Travail (GT) Cyberpolitique, Cyberactivisme et Cyberculture (N=106) de l'ANPOCS, depuis sa création (2010 – 2017). On comprend que le GT représente un extrait significatif de l'intérêt académique à propos de ce sujet là dans le contexte brésilien. L'étude a l'intention d'identifier le profil des auteurs, des thèmes, des théories, et des recherches. En plus, on cherche s'il y a des changements dans ces caractéristiques au long des années observées et indiquer des agendas de recherche. Les résultats indiquent que : les textes d'un unique auteur sont prédominants; il y a un équilibre de genre entre les auteurs; les articles empiriques sont la majorité; et il y a une grande concentration de travaux parmi peu d'institutions d'enseignement supérieures.

Mots-clés: Internet et politique ; Cyberpolitiques ; Cyberactivisme ; Cyberculture ; Démocratie Digitale.

Prática e poder simbólico em Bourdieu: a visão de Berkeley

Loïc Wacquant¹
Aksu Akçaoğlu²



Aksu Akçaoğlu: O tema do “Acampamento Bourdieu” deste ano em Berkeley foi “Prática e Poder Simbólico em Bourdieu”. Por que você escolheu esse tema?

Loïc Wacquant: Esse é o título genérico para o SOC202B, um seminário semanal em teoria social avançada, ao qual meus alunos afetuosamente atribuíram apelido militar por causa da intensidade incomum de trabalho que ele requer. Trata-se de um programa de imersão acelerado, no qual você tem que engolir, mastigar e digerir grandes volumes de escritos

de Bourdieu, organizados cronológica e tematicamente, cobrindo toda a sua carreira. Trata-se, em essência, de fazer o trabalho de 15 anos de estudo metódico em um curto período de 15 semanas. Quando você se inscreve no seminário, compromete-se a ler, escrever, comer, beber, dormir, sonhar, conversar e pensar Bourdieu 24 horas por dia, durante quatro meses. Para apreender o *modus operandi* mental distintivo de qualquer grande pensador – seja Bourdieu, Hannah Arendt ou Ibn Khaldun – você deve se enredar profundamente em sua teia intelectual e passar da familiaridade para a obsessão e desta

- 1 Tradução de Sergio Lamarão. Revisão técnica de Marcia Consolim e Virgílio Borges Pereira.
- 2 Professor de Sociologia na Universidade da Califórnia, Berkeley, e pesquisador do Centro de Sociologia Europeia, Paris. Seus interesses incluem marginalidade urbana, penalidade, carnalidade e teoria social. Ganhador da MacArthur Prize Fellowship, seus livros foram traduzidos em cerca de 20 idiomas e incluem *Corpo e alma: notas etnográficas de um aprendiz de box* (edição brasileira lançada em 2002; título original: *Body and soul: notebooks of an apprentice boxer*, com nova edição ampliada lançada em 2017), *Deadly symbiosis: race and the rise of the penal State* (2017) e *The two faces of the ghetto* (2017). Para mais informações, consulte <loicwacquant.net>.
- 3 Assistente de pesquisa e doutorando no Departamento de Sociologia da Universidade Técnica do Oriente Médio, Ancara. Seus interesses incluem espaço urbano e consumo, diferenciação social e poder, política conservadora e teoria social. Sua pesquisa de doutorado é *The conservative habitus: the quest for a new social space in contemporary Turkey*.

para a fusão e vice-versa. Isso implica certo nível de devoção deliberada que esse seminário deve assegurar. O objetivo não é converter o aluno (a teoria social não é teologia), mas torná-lo familiarizado com um modo particular de pensar, do qual você pode se apropriar e adaptar às próprias necessidades analíticas no futuro.

O título captura os dois nós conceituais centrais do trabalho de Bourdieu de uma vida inteira. O primeiro é a passagem *da estrutura para a prática*, interpretada como o que as pessoas fazem, pensam ou sentem em seu mundo cotidiano. Essa mudança reintroduziu o agente conhecedor, ativo e habilidoso (que é a principal tarefa do conceito de *habitus*, que Bourdieu recuperou e começou a aprimorar nos anos 1960), embora mantendo o modo de pensamento relacional – que é a força das abordagens estruturalistas em todas as ciências sociais, de Marx, Durkheim e Freud em diante. Isso faz de Bourdieu uma espécie de estruturalista antiestruturalista. O livro que assinala essa ruptura dialética com o estruturalismo é *Esboço de uma teoria da prática* (BOURDIEU, 2002a [1972]), que marca a saída oficial de Bourdieu da sombra de Claude Lévi-Strauss. Sobre a relação de Bourdieu com o papa do estruturalismo neo-saussuriano, recomendo a instigante monografia de Antoine Lantieri, *La Science des institutions impures: Bourdieu critique de Lévi-Strauss* (2010).

O segundo nó é o único conceito que, a meu ver, é epicentral e verdadeiramente original para Bourdieu: o *poder simbólico*, a capacidade de categorização consequencial, a capacidade de criar o mundo, preservá-lo ou modificá-lo, moldando e difundindo quadros simbólicos, instrumentos coletivos de construção cognitiva da realidade. Ele se ramifica de modo mais abrangente, multifacetado, e é mais poderoso do que os conceitos de *habitus*, capital e campo juntos e elevados ao quadrado (fico sempre intrigado, para dizer o mínimo, quando deparo com “visões gerais” de Bourdieu

que nem sequer mencionam a noção). Ele ancora a tríade *cognição-reconhecimento-falta de reconhecimento* que capta a visão bourdieusiana do agente social como um “animal simbólico”, para usar a linguagem de Ernst Cassirer, que é a principal inspiração por trás do pensamento de Bourdieu nessa frente – aqui, o livro-chave a considerar é o majestoso *Ensaio sobre o homem: introdução a uma filosofia da cultura humana*, de Cassirer (1994 [1944]). Trata-se, porém, de um agente materializado e incorporado que existe fundamentalmente aos olhos dos outros, mediante um “jogo de espelhos” recursivo em que as ficções sociais se tornam realidade na medida em que se baseiam em categorias compartilhadas e crenças comuns que fundamentam uma ação condizente. O capital simbólico também captura a noção de Bourdieu de que o poder nunca é tão eficiente (e perigoso) como quando se disfarça e é paradoxalmente ativado pelo subordinado, de modo que ele avança por meio de uma relação cognitiva de opaco consentimento para si mesmo, evitando assim o dispêndio de persuasão material. A violência simbólica é aquela força sem esforço que molda o mundo sem que o percebamos por intermédio da comunicação; ela ilude dominantes e dominados indistintamente, como em *A dominação masculina* (BOURDIEU, 1999a [1998a]).

O poder simbólico é um conceito que Bourdieu elabora em todo o espectro de sua vida científica, de suas pesquisas de juventude sobre honra na Cabilia e parentesco no Bearne até suas obras sobre arte, educação e sofrimento social, bem como suas incursões posteriores em política e retorno à própria ciência. Ele está expresso de maneira mais compacta na pragmática sociológica de *O que falar quer dizer: a economia das trocas linguísticas* (Idem, 1998b [1982a]) e nas *Meditações pascalianas* (Idem, 2001a [1997]). Sua melhor ilustração é encontrada em seu curso *Sobre o Estado* (Idem, 2014 [2012]) como “poder

simbólico supremo”, “supremo fetiche” e “garantia de todos os fetiches”. Entender essa noção [de poder simbólico] é uma jornada interminável, mas estimulante, e conhecê-la a fundo equivale a dar conta e conhecer a fundo a totalidade do trabalho de Bourdieu.

Com base nisso, sinto que o seminário foi concebido para criar as condições sociais de produção de um habitus sociológico distinto. Lembro-me de suas instruções aos participantes no primeiro dia, quando apresentou a proposta triádica de “ler-escrever-discutir” constantemente, não apenas durante o seminário das 3 horas da tarde, mas também pelas memórias analíticas de cinco páginas que todo mundo tem para criar e compartilhar com todos os demais antes de cada reunião. Essas três atividades revelaram-se intrinsecamente ligadas ao longo do semestre e depois fundidas no dossiê preparado pelos participantes para o final do período. Podemos falar, então, da criação de um habitus sociológico e, em caso afirmativo, qual o papel da universidade, dos professores, dos alunos e dos cursos nesse processo?

Sua intuição está correta. Nesse seminário tentamos, individual e coletivamente, combater o viés escolástico inerente à situação acadêmica da sala de aula para transmitir uma *disposição geradora para com a teoria como meio pragmático para a fabricação de objetos sociológicos*. Bourdieu é um pensador paradoxal porque é visceral e epistemologicamente um teórico social antiteoricista – visceralmente porque pertence à sua classe e sua criação étnica foi em uma aldeia rural isolada do sudoeste da França, mundos afastados da experiência protegida da *skholé*, na qual os estudiosos se deleitam, e epistemologicamente por conta dos ensinamentos de seu mentor Georges Canguilhem, que enfatizava que a razão científica reside nas práticas históricas dos cientistas em ação; o texto essencial sobre isso é a sua enigmática, porém estimulante,

La formation du concept de réflexe au 17è et au 18è siècle (CANGUILHEM; 1955). Isso é algo difícil de detectar, entender e absorver porque vai contra a corrente do que aprendemos na escola, que diz que os teóricos sociais são uma raça especial e superior e que as mentes fundadoras da disciplina são uma tropa dos assim chamados “teóricos”. Somos ensinados a abordar os textos dos sociólogos clássicos – Marx, Durkheim, Weber, Simmel e Du Bois, entre outros – como escrituras sagradas a serem reverenciadas, e por isso tendemos a abordar Bourdieu desse modo. Esse é um erro categórico e representa um imenso obstáculo para entender seu trabalho. A maneira correta de abordar um texto de Bourdieu é como se ele fosse um guia de instruções para formular perguntas científicas inteligentes e fazer o difícil trabalho manual necessário para resolvê-las empiricamente.

Bourdieu insistia que não “fazia teoria”. Ele constantemente nos adverte contra as seduções da dissertação conceitual pura e os perigos da “teorização”, que tão facilmente se transformam em escolasticismo. Por volta de 1989, ele recusou um convite de Jeffrey Alexander, apóstolo do neofuncionalismo, para organizar uma espécie de “cúpula mundial” da teoria social com Jürgen Habermas, porque essa agenda simplesmente não fazia sentido para ele – sem falar dos participantes. Assim, nosso seminário se esforça para concentrar a atenção em como Bourdieu forja e usa conceitos, *o que ele faz com eles e o que ele faz eles fazerem*, em vez de como ele os define ou de quem ele os deriva. Conhecer as 13 – ou são 26? – diferentes definições de *habitus* que se podem rapidamente extrair de textos que abrangem quase meio século diz muito pouco sobre quando, por que e como empregar a noção para adequar ao *modo de pensar genético* que ela encapsula. Para uma formulação deste ponto, ver “Concise genealogy and anatomy of habitus” (WACQUANT, 2016).

Essa abordagem gera uma inevitável tensão no eixo do seminário porque, para tirar proveito da leitura de Bourdieu, como acontece com todos os autores complexos e com múltiplas camadas, você precisa conhecer os textos – sua intenção e conteúdo, composição, planos de fundo, ressonâncias e implicações mútuas. No caso de Bourdieu, isso é particularmente desafiador, primeiramente porque ele é um escritor muito autoconsciente e disciplinado que, em toda investigação, apela tacitamente aos resultados de uma miríade de outras pesquisas paralelas (sua sociologia da religião é o trampolim permanente e invisível para sua sociologia da arte; sua sociologia da ciência sustenta sua sociologia da política etc.). Em segundo lugar, porque os principais textos de Bourdieu sempre envolvem um diálogo subterrâneo com os filósofos que o moldaram antes de se converter à ciência social. *A distinção* (BOURDIEU, 2007 [1979]) é uma revisão silenciosa, mas brutal, da terceira crítica do juízo de Kant, bem como de um envolvimento dissimulado com Hume, que ele leu com carinho em sua juventude durante uma turnê pela Inglaterra – Paul Guyer, em *Knowledge, reason, and taste: Kant's Response to Hume* (2008), demonstra que a filosofia de Kant, incluindo sua ética, estética e metafísica, surgiu de um embate frontal com Hume. As *Meditações pascalianas* (BOURDIEU, 2001a [1997]) representam um aceno não apenas a Husserl (e às suas *Meditações cartesianas*), mas, por meio dele, à ala não dualista do racionalismo do século XVII – especialmente o monismo de Espinosa e o pluralismo de Leibniz –, da qual Bourdieu se vê como uma extensão.

Por isso, você deve prestar muita atenção aos textos sem fetichizar as palavras do autor e praticar uma espécie de *leitura reversa*, retrocedendo, continuamente, dos resultados substantivos e argumentos propositivos em cena para o projeto de pesquisa e para as operações que os sustentam, de modo a captar a maneira

de pensar que os mantém juntos. Para ajudar a conseguir isso, lemos investigações precoces e tardias sobre a mesma questão (toda a obra de Bourdieu é informada por essa estratégia de “retorno e reformulação”) e comparamos escritos abstratos com experimentos sociológicos concretos. Por exemplo, para explicar a noção de reflexividade, lemos a elaboração específica de Bourdieu do racionalismo histórico como epistemologia de trabalho nas cem primeiras páginas de *A profissão de sociólogo* (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 1999 [1968]), com os testes práticos do olhar sociológico no primeiro capítulo do *Homo academicus* (BOURDIEU, 2011 [1984]), intitulado “Um livro para queimar”. Começamos a mergulhar na reconstrução de Bourdieu da invenção histórica do olhar estético em *As regras da arte* (Idem, 1996 [1992]), com seu estudo-piloto de “O camponês e a fotografia” (BOURDIEU; BOURDIEU, 2006 [1965]) em sua aldeia natal no Bearne, que serviu como um balão de ensaio para fundamentar a crítica da falácia universalista da estética kantiana.

Embora seja paradoxal usar um formato escolástico para combater o escolasticismo, quando todos fazem sua parte e tratam o material com entusiasmo, o seminário torna-se uma locomotiva pedagógica que carrega seus próprios trilhos, resolvendo as dificuldades da mesma forma que faz com que elas surjam. Além das especificidades da pesquisa de Bourdieu, gostaria de ensinar uma atitude mais geral em relação ao trabalho sociológico que aprendi com ele, que é mais bem resumida na noção de *vigilância epistemológica* de Gaston Bachelard – ou “superego intelectual até ao terceiro grau”, conforme exposto em seu livro *O racionalismo aplicado* (BACHELARD, 1977 [1949]): saber de onde vêm seus problemas, formular suas próprias questões e formar construtos analíticos robustos, em vez de tomar emprestadas as noções frágeis e esponjosas do senso comum (incluindo o senso comum

acadêmico), questionar metodicamente seus métodos e adotar uma postura proativa quando se trata da produção de dados. Observe que não digo “coleta” de dados, o que é um absurdo evidente: os dados são *construídos* fazendo-se uma pergunta rigorosa em um projeto empírico; um dado não existe como tal por si só, para ser “colhido” à maneira de uma estrela-do-mar, enalhada em uma praia. *Nunca aceite um objeto pré-fabricado*, esse é o primeiro mandamento que todo sociólogo deve ter em mente.

Já quanto ao papel das universidades, infelizmente elas se tornaram grandes obstáculos à produção e à transmissão de disposições científicas, à medida que se reorganizam como fábricas de habilidades “baratas e cruéis”, adaptadas à demanda de curto prazo do mercado, sob constante austeridade orçamentária. As universidades públicas, em particular, são uma lembrança do que costumavam ser há apenas duas décadas. Nós fazemos alguma pesquisa e ensinamos o que podemos apesar da universidade, e não graças a ela. Em um seminário, em todo caso, os alunos fazem o grosso do trabalho, individual ou coletivamente. Realizar um seminário é como reger uma orquestra amadora: eu gesticulo para dar o andamento, mas cabe aos participantes produzir a música sociológica.

Existe o desafio adicional de administrar níveis díspares de conhecimento e de expectativas dos participantes, incluindo acadêmicos e estudantes de doutorado como eu, vindos de vários países estrangeiros, que têm visões diferentes, se não opostas, de Bourdieu, moldadas pelas variadas apropriações nacionais de seu trabalho.

Na verdade, o seminário atrai pesquisadores de todas as disciplinas e de todos os continentes que chegam até aqui com suas próprias *imagens pré-fabricadas de Bourdieu*, que, na maior parte dos casos, são seriamente truncadas: o Bourdieu “teórico da reprodução”,

quando seus três primeiros livros versavam sobre a transformação cataclísmica de uma sociedade colonial em guerra; o Bourdieu que “ignora a agência”, quando o propósito do *habitus* é exatamente repatriar o agente inventivo para o centro da análise social; o Bourdieu que “não teorizava as ligações entre os campos”, quando um de seus conceitos mais distintivos, o de campo do poder, é projetado especialmente para isso; ou o Bourdieu que “não enxerga a etnia”, quando ele escreveu extensamente sobre as gradações culturais de (des)honra e foi, ele mesmo, um “étnico” na sociedade francesa, e assim por diante. O Bourdieu turco não é o Bourdieu brasileiro, que não é o Bourdieu norueguês nem o Bourdieu francês: cada país desenvolveu sua própria versão seletiva, adequada à estrutura e à história de seu campo intelectual – de acordo com princípios enunciados por esse sociólogo em sua discussão de “As condições sociais da circulação internacional de ideias” (Idem, 2002b [1990a]).

Bachelard nos ensina que o conhecimento científico procede não do preenchimento de um vazio, mas do rompimento com o “conhecimento espontâneo” que já existe, e isso não é diferente quando se trata de obras clássicas da sociologia, quando elas viajam através das fronteiras. As primeiras sessões do seminário são suficientes para dissipar as *ficções de Bourdieu* que, paradoxalmente, foram o motivo que atraiu as pessoas em primeiro lugar. Isso é divertido de fazer e feito com facilidade se adotamos para seu trabalho, tratado como fato social e científico, a *perspectiva genética* que Bourdieu nos exorta a lançar mão para qualquer realidade social.

Além de situações estereotipadas, também é preciso lidar com as *emoções fortes, positivas ou negativas, que a obra de Bourdieu invariavelmente suscita*, que se fixam nos objetos que examina, nos modelos que propõe ou na postura intelectual mais geral que estipula. Ele tem o dom de aprofundar seus leitores em suas

análises, seja por analogia ou por homologia, e fazê-los sentir-se pessoalmente implicados neles. Sua sociologia é uma *socioanálise*, no sentido de que desvela o inconsciente social, alojado em corpos e instituições, que governa a todos nós e promove o “retorno do reprimido”. Isso é mais visível em *A miséria do mundo* (BOURDIEU et al., 1997 [1993]) e na dissecação que Bourdieu faz dos três microcosmos sociais que o moldaram: 1) a sociedade da aldeia do Bearn, na qual cresceu, em *O baile dos celibatários* (BOURDIEU, 2002c); 2) o sistema acadêmico por meio do qual despontou, no *Homo academicus* (Idem, 2011 [1984]); e 3) a instituição filosófica com a qual rompeu, em *A ontologia política de Martin Heidegger* (Idem, 1989a [1988]), que é uma forma de exorcizar o filósofo que ele poderia ter se tornado.

Esse retorno produz um efeito de revelação que pode trazer alegria e ser até mesmo libertador. Não raramente, no final de suas palestras públicas as pessoas se aproximavam de Bourdieu, agradecendo por ele ter rasgado o véu de ilusões em que viviam envolvidas e que alteravam sua existência. Mas o efeito de revelação também pode ser penoso ou sufocante se você não estiver preparado para isso. Bourdieu faz as pessoas desabrocharem ou se contorcerem, gritarem ou se encolherem; ele raramente as deixa indiferentes. Seus argumentos aparentemente mais abstratos sempre carregam um *de fabula narratur* de Horácio, o que explica as reações polarizadas que desencadeiam, tendendo à sedução ou à repulsa, com muito pouco entre esses extremos. A tarefa do seminário é fazer a transição dessa confusa “compreensão do coração” para uma compreensão racional do argumento, dos conceitos que ele envolve e dos princípios epistemológicos que o sustentam.

Bourdieu é especialmente ameaçador para estudiosos que têm *estruturas mentais rígidas* e concebem a investigação social como a aplicação reflexa de fórmulas mecânicas prescritas

por um credo teórico abrangente – e, nessa frente, os últimos marxistas competem com os parsonianos sobreviventes. Um ilustre colega de Berkeley que fez meu seminário – e queria fazer uma segunda vez, mas não permitiu – viajou pelo mundo proferindo uma palestra com o título furiosamente freudiano: “Quem tem medo de Pierre Bourdieu?”. Para compreender e depois implementar seu modo de raciocínio, você precisa renunciar à sacralização dos pensadores e tornar-se uma espécie de *ginasta intelectual*. Você deve aprender a se dobrar e se contorcer em posições teóricas incomuns, se não perigosas: levar Marcel Mauss a Max Weber, cruzar o corpo de Merleau-Ponty com o “homem neuronal” de Jean-Pierre Changeux, fazer com que Roman Jakobson e John Austin entrem na fila no mesmo barco linguístico, mergulhar em estatísticas matemáticas sérias e ainda escutar as ideias sociais aninhadas nas inovações literárias de uma Virginia Woolf ou de um Thomas Bernhard. Para ilustrar, contraponha a dissecação quantitativa de Bourdieu de “Uma revolução conservadora na edição” (Idem, 1999b) à leitura autorreflexiva de Emily Dickinson, na qual ele revela William Faulkner como espécie de etnometodólogo literário em *As regras da arte*, (Idem, 1996 [1992]). Bourdieu nunca se inibe a tomar emprestadas noções e proposições de tradições teóricas dispersas, se não opostas, mas há uma razão para a ousadia: seu ecletismo teórico assentado em princípios é limitado por seu compromisso rígido com o que chamo de “os três Rs” de Bourdieu – uma epistemologia *racionalista*, uma ontologia *relacional* e uma metodologia *reflexiva*, que continuamente se questiona no próprio movimento em que é empregada.

Depois de ter lidado com imagens e emoções, você ainda tem que resolver a questão da linguagem bourdieusiana. Aqui, a primeira coisa a fazer é mostrar que o idioleto conceitual e seu estilo em espiral são empregados deliberadamente para impedir a interferência

de noções populares e do raciocínio do senso comum na argumentação analítica. A segunda é se prevenir contra as seduções da fala bourdieusiana. Hoje em dia, os periódicos das ciências sociais e humanas estão desencadeando um tsunami de pesquisas invocando Bourdieu, mas a grande maioria dessas publicações limita-se simplesmente a sobrepor um fino verniz de uma retórica que soa como de Bourdieu sobre projetos e resultados de pesquisa que não têm nenhuma conexão com sua sociologia.

Apresento aqui um teste simples para verificar isso: pegue uma caneta e risque todas as menções a “*habitus*, capital e campo”: se nada for perdido ao excluí-los, isso significa que nada foi ganho ao listá-los, a não ser participar do modismo intelectual do momento. *A contrario*, quando os conceitos e princípios analíticos de Bourdieu guiam operações concretas de pesquisa, você está imediatamente em condição de articular novas questões e pintar uma nova paisagem empírica, como faz Tom Medvez (2012) em seu modelo de investigação da ascensão do *Think tanks in América*, que perpassa a tela de estudos de elite e políticas para compreender a ambiguidade intrínseca desse animal organizacional e diagnosticar seu papel turvo no campo do poder dos Estados Unidos.

Indo contra as visões convencionais de Bourdieu, ancoradas na tríade “habitus, capital e campo”, você nos coloca diante da diáde “espaço social e poder simbólico”, vistos como os conceitos básicos que organizam o trabalho dele. Você argumenta que a mudança da tríade para a diáde não apenas esclarece erros comuns, como também lança luz sobre a lógica interna do projeto de Bourdieu. Você pode explicar o que está envolvido nessa mudança?

Ao longo de três anos, preparei uma nova edição ampliada, corrigida e atualizada de *Um convite à sociologia reflexiva* (BOURDIEU;

WACQUANT, 2005 [1992]), cobrindo a última e mais prolífica década da produção de Bourdieu. O estímulo para isso foi a necessidade de retraduzir o livro para o francês em sua totalidade, o que fiz com a colaboração especializada de Etienne Ollion: essa nova versão não existiria se não fosse sua contribuição. Para isso, li enorme quantidade de textos dispersos, obscuros e aparentemente menores de Bourdieu, muitos deles nem sequer listados em sua bibliografia oficial, o que acabou por oferecer novas perspectivas sobre suas intenções e sobre a arquitetura interna de seu trabalho. Também escrevi um ensaio extenso estabelecendo dois itinerários de leitura complementares através da totalidade de seu *corpus*, num total de mais de 700 itens. O primeiro é um *caminho genético*, que refaz o desenvolvimento de sua estrutura em cinco etapas; o segundo é um *caminho analítico*, que esclarece a elaboração e o propósito dos sete conceitos-chave (*habitus*, capital, campo, espaço social, poder simbólico, doxa e reflexividade) que ancoram o modo distintivo do pensamento de Bourdieu.

O fato de eu ter igualmente vasculhado as transcrições de seus seminários e cursos no Collège de France e as milhares de páginas de correspondência que trocamos para escrever o *Convite*, com a vantagem da retrospectiva analítica, transformou totalmente minha compreensão de Bourdieu. Era como atravessar uma tela que eu sequer sabia que estava lá, levando-me a descobrir novas balizas para navegar pelo oceano de seu trabalho. O molde fundamentalmente antiteoricista do pensamento de Bourdieu me assaltou como nunca o fizera antes; a influência decisiva de Cassirer tornou-se evidente (do lado da epistemologia, ele era o equivalente estrutural alemão de Bachelard para a escola de Marburg). Também emergiu o uso metódico da sua aldeia do Bearne como uma base experimental para testar, em miniatura, grandes empreendimentos de pesquisa e muitas outras características

inovadoras, como a composição multiescalar do campo do poder e a teoria tácita de revolucionários simbólicos que permeiam seus ensaios dispersos sobre Flaubert, Heidegger, Baudelaire, Beethoven e Manet.

Porém, o mais importante é que se tornou nítido para mim que *o espaço social é a categoria-mãe*, o conceito genérico do qual deriva logicamente *o conceito específico de campo*, como um espaço social especializado que surge quando um domínio de ação e autoridade se torna suficientemente demarcado, autonomizado e monopolizado. Perceber que espaço social (e não o campo) é o construto geral que “enfrenta” os conceitos de *habitus* e de capital para gerar a prática elimina dificuldades recorrentes e dissolve miríades de falsos problemas. Primeiro, isso nos lembra que os campos são *animais históricos relativamente raros*, que existem apenas em certos domínios de atividade e apenas em formações sociais avançadas que passaram por uma diferenciação suficiente – não é à toa que Bourdieu continua invocando a designação durkheimiana de *sociedades diferenciadas* em vez de sociedades modernas, capitalistas ou pós-industriais.

Craig Calhoun (1993) destacou a estreita historicidade dos campos em sua arguta contribuição “Bourdieu: critical perspectives”, mas ele a viu como uma tensão não resolvida presente na teoria da prática em lugar de detectar uma falta de especificação da relação entre campo e espaço social. Por exemplo, não há campos na Cabília colonial porque as formas de capital não são desenredadas e classificadas em faixas institucionais distintas. Assim, Bourdieu não usa o termo quando revisita seu trabalho de campo de juventude em *O senso prático* (publicado em 1980, uma década depois de ter produzido sua primeira robusta elaboração de campo com o artigo “Gênese e estrutura do campo religioso” (BOURDIEU, 1974 [1971]), que fornece um modelo para todos os outros campos.

A ação social se desenrola, em sua maior parte, em espaços sociais que são apenas isso, espaços sociais, isto é, distribuições multidimensionais de propriedades (capitais) socialmente eficientes, estipulando um conjunto de posições padronizadas a partir das quais se pode inteligivelmente prever estratégias. Porém, eles não são campos porque não têm fronteiras institucionalizadas, nem barreiras para a entrada e nem especialistas que elaborem uma fonte distinta de autoridade e de sociodiceia. Essa revisão permite-nos evitar a multiplicação cômica de campos e formas de capital *ad infinitum* – dificilmente passa-se um mês sem que algum estudioso proponha uma nova espécie! Assim, não há “campo sexual” (com o devido respeito a GREEN, 2013; ILLOUZ, 2012) e não há “campo racial” – desculpem-me Matthew Desmond e Mustafa Emirbayer (2015) – pela simples razão de que nem sexo nem raça, como etnia negada, são monopolizados por um nexo de instituições e agentes distintos que os elaboram para o consumo de outros, como os padres fazem para os leigos ou os políticos para os eleitores. De fato, sua importância sociológica reside precisamente no fato de que eles atravessam os microcosmos e modelam o espaço social em geral por meio da formação de *habitus*: são princípios de visão e divisão sociais que não foram encurralados nos campos. De forma mais ampla, a promoção do espaço social como categoria-âncora coincide com a reformulação de Bourdieu da questão da formação de grupos *pós-Distinção* (que ele considerou grosseira e obsoleta nessa frente), que elimina a presunção da existência de classes para pavimentar o caminho para uma ontologia radicalmente historicista de coletivos sociais – esse argumento é feito na íntegra no meu artigo “Symbolic power and group-making” (WACQUANT, 2013), que se aplica a todas as formas de coletivos étnicos, nacionais, religiosos, sexuais, etc.

Parte da confusão em torno da relação entre campo e espaço social foi semeada pelo próprio Bourdieu de duas maneiras. Primeiro, ele desenvolveu a noção mais estreita de campo no período de 1968 a 1977, antes de ter concebido e elaborado completamente a categoria mais ampla de espaço social, no período que se estende de 1975 a 1985 e em diante. Mas isso não é surpreendente, uma vez que o sociólogo aperfeiçoou todos os seus conceitos para fins de investigações empíricas específicas, indo de projeto de pesquisa em projeto de pesquisa, e não como parte de uma grandiosa metavisão parsoniana de um conjunto preconcebido de categorias analíticas. Em segundo lugar, Bourdieu teve que descobrir, aprender e adaptar as técnicas de análise de correspondência múltipla de Jean-Paul Benzécri para operacionalizar a noção de espaço social e daí operá-la conceitualmente – Lebaron e Le Roux (2015) mostram isso acidentalmente em *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action*. Em terceiro, muitas vezes o próprio Bourdieu é desleixado quando usa os dois termos, mesmo depois de ter articulado a noção de espaço social: às vezes refere-se a campo social ou à família como campo e a várias configurações que misturam espaço social simples com a interseção de vários campos como campos, o que eles não são. *Stricto sensu*, pode-se argumentar também que o assim chamado campo do poder não é, na verdade, um campo (não é o *locus* de concentração e distribuição de uma espécie distintiva de capital, não tem um *nomos* específico, não secreta um conjunto de construções cognitivas distintas etc.), mas um *metacampo* enquanto uma modalidade de espaço social de múltiplas camadas.

Já no que concerne à tríade conceitual “*habitus*, capital e campo”, torna-se fácil mostrar que ela oferece, na melhor das hipóteses, uma condensação incoerente e incompleta do pensamento de Bourdieu (não obstante o uso ocasional que ele próprio lhe confere

para fins pedagógicos): capital e campo são redundantes, pois um campo não é nada além de um espaço de concentração do capital; *habitus* em si é capital incorporado e, de outro ângulo, pode ser entendido como somatização de categorias cognitivas e catéticas, isto é, como a inscrição de poder simbólico sobre o organismo socializado. Se você levar a cabo o equivalente semântico da análise do menor espaço *a la* Guttman e Lingoes na estrutura de Bourdieu, vai descobrir que o duo *espaço social e poder simbólico* é suficiente para regenerar todos os outros conceitos que ele usa e daí capturar todas as formas de fenômenos. Sua articulação constitui o núcleo conceitual mais parcimonioso e irredutível de sua teoria da prática. É por isso que esse será o título do próximo “Acampamento Bourdieu” em Berkeley.

Você é um dos editores do último livro de Bourdieu (2014 [2012]), Sobre o Estado. No colóquio especial organizado pelo Departamento de Sociologia de Berkeley para marcar o lançamento da versão em inglês dessa obra, em março de 2015, você estabeleceu conexões entre este ciclo de palestras e algumas obras de referência de Marx, Durkheim e Weber. Você pode nos dizer o que torna esse livro tão especial?

Em primeiro lugar, uma correção: eu não fui um dos editores do curso do Collège de France sobre o Estado. O editor-chefe foi o último doutorando de Bourdieu, Franck Poupeau, que foi convidado por Berkeley para lançar o colóquio que você mencionou precisamente por ter liderado a equipe de associados sêniores de Bourdieu encarregados dessa espinhosa tarefa. Passei cinco meses vasculhando dia e noite as mil páginas da penúltima versão, linha por linha. Recomendei que fossem feitas revisões profundas do início ao fim (cortes, reescritas, esclarecimentos terminológicos, notas adicionais, referências

etc.), que foram, na sua maioria, incorporadas ao texto final. A equipe de Paris tendia a ficar mais perto da palavra falada, em uma atitude de deferência editorial ao mestre. Tenho a vantagem de ter estabelecido uma relação com Bourdieu e de ter tido a experiência de *escrever com* Bourdieu, diferentemente dos seus antigos alunos. Isso me deu uma espécie de *impudência editorial* que eles simplesmente não poderiam ter, por boas razões sociológicas, e que forneceu o equilíbrio necessário no final.

Por estranho que pareça, mantenho uma conexão mais próxima com o início desse curso. Na primavera de 1986, Bourdieu fez uma escala em Chicago, onde eu estava começando meu doutorado vindo de San Diego, local em que estive a convite do seu amigo Aaron Cicourel, e a caminho de Princeton, onde participaria das *Gauss Lectures in Criticism*. Eu tinha acabado, naquele momento, de revisar uma exposição crítica de seu trabalho, comparando sua “Lições da aula” (Idem, 1988 [1982b]), que inaugurara sua cadeira no Collège de France, com uma soberba monografia de um de seus alunos de doutorado, Sylvain Maresca (1983), sobre como os “sindicalistas rurais” redesenham a fronteira do campesinato no pós-guerra e transformaram materialmente o grupo por meio do trabalho simbólico realizado em conjunto com os gestores de políticas públicas. Foi uma espécie de exercício paradigmático e exemplar (no sentido de Thomas Kuhn) que Bourdieu me encorajara a escrever alguns anos antes, enquanto eu morava e trabalhava na Nova Caledônia – por isso o artigo acabou sendo publicado em uma revista acadêmica australiana! Ele o leu atentamente e ficou irritado com as críticas que havia desenvolvido no final, a pedido de meus professores de Chicago, John Comaroff e James Coleman, especialmente meu foco em seu “ponto cego flagrante sobre o Estado”. Minha terceira crítica dizia assim:

Deve ser expressa a preocupação com a desconsideração teórica para com o papel do Estado que caracteriza a concepção de Bourdieu do espaço social. O fato de ele não ter sido inserido nos sumários de seus três livros mais importantes (Bourdieu, 1972, 1979a, 1980a) indica que o Estado está visivelmente ausente do quadro de Bourdieu. Esforços recentes para remediar essa falha e colocar o Estado no centro da teoria da violência simbólica levaram à sua (re) definição como “a agência que possui o poder da nomeação legítima, ou seja, o poder que permite a imposição oficial da visão legítima do mundo social” (Bourdieu, 1984 [1979]: 118). Definir um conceito, no entanto, não é prova de seu potencial analítico. Resta mostrar o quanto Bourdieu é capaz de extrair de uma definição tão restrita, que pode eventualmente aprisioná-lo exatamente no tipo de posição subjetivista que ele rejeita: a redução das relações de dominação às relações de significação. O teórico social francês terá que ir muito além das questões de nomeação e classificação se, como acredito, seu esquema é contribuir decisivamente para a análise de classe. Pois o Estado faz consideravelmente mais do que atribuir títulos e impor taxonomias: também administra uma teia gigantesca de pontes entre campos (legal, político-econômico, social, cultural) cujos limites, barreiras à entrada e limites específicos podem ser facilmente alterados pela força, se necessário, afetando em muito a estruturação de classes. Surge, então, a questão de saber se o poder do Estado constitui uma espécie de capital *sui generis* e as instituições estatais representam um campo essencialmente diferente de outros campos. (WACQUANT, 1987, p. 79-80)

Em Chicago, Bourdieu descartou a crítica como simples, insistindo que o Estado era uma entidade demasiadamente complexa e antiga para se atacar de frente de qualquer maneira. O Estado também foi um assunto na moda naquela época, com o ostentatório lançamento no ano anterior do volume coletivo *Bringing the State back in*, organizado em nome do Social Science Research Council por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (1985), que importou para os Estados Unidos o fascínio teórico para com o Estado que havia consumido os neomarxistas europeus da década de 1970, como Nicos Poulantzas, Claus Offe e Perry Anderson – os

althusserianos representaram um desvio total para Bourdieu! Mas dias depois de ele ter deixado a cidade, recebi um telefonema surpresa de Princeton, no qual admitiu categoricamente: “Bem, você está certo, vou dedicar meu próximo curso no Collège ao Estado para responder à sua crítica”. Depois de três verões de intensa leitura, e tendo encontrado um gancho empírico no qual pendurar sua pesquisa, ou seja, o enquadramento político da produção e da aquisição de unidades residenciais isoladas – isso rendeu um relatório para a Caisse des Dépôts et Consignation, a agência estatal que financia a construção habitacional na França e, em seguida, um número duplo de *Actes de la recherche en sciences sociales* (BOURDIEU et al., 1990), que posteriormente se transformou em *The social structures of the Economy* (Idem, 2001b [2000]) –, Bourdieu dedicou-se a enfrentar o Estado diretamente e nunca mais deixou de fazê-lo.

Esse movimento foi fortalecido pela finalização do seu livro sobre o papel das escolas de elite na reprodução do campo do poder, a que Bourdieu acrescentou extensa discussão final em “Pouvoir d’État et pouvoir sur l’État”, cujo título ele mudou no último minuto, de *La noblesse d’École* para *La noblesse d’État* (Idem, 1989b). Essa mudança deixava claro que a educação é o principal veículo pelo qual a inculcação de categorias estatais de pensamento opera (embora em seu trabalho sobre educação, datado da década de 1960, Bourdieu tenha curiosamente oposto a escola ao Estado) e estipulava que o Estado é, ao mesmo tempo, o produto, o local, o alvo e o árbitro das lutas para conformar a realidade. A orientação relativa ao Estado também foi necessária devido ao foco cada vez mais direcionado de Bourdieu ao poder simbólico durante toda a década, o que logicamente o estimulou a enfrentar o grande “alquimista simbólico” da era moderna. Você pode detectar isso, por exemplo, no capítulo histórico sobre a unificação linguística

da França a mando das autoridades políticas, que abre *O que falar quer dizer* (Idem, 1998b [1982a], p. 23), e que demonstra que “a produção e a reprodução da linguagem legítima” operam em conjunto com a construção do Estado central, primeiro pela realeza absolutista e depois pela burguesia republicana, cujo poder depende cada vez mais da transmissão do capital cultural validado pelo Estado, isto é, das credenciais educacionais.

Berkeley
SOCIOLOGY

COLLOQUIUM SERIES
Mon, March 16
2:00-4:00pm
402 Barrows Hall



PIERRE BOURDIEU AND THE INVENTION OF THE STATE

Special Sociology colloquium/Public sociology event

In *On the State* (Polity Press, 2015), his first major posthumous book (based on his lecture course at the Collège de France in 1989-1992), Bourdieu offers an analytic dissection of state theory, a reinterpretation of the historical transition from “the house of the king” to the “reason of state,” and a model of the state as organizing power anchored by the concept of “bureaucratic field” and the notion of the “monopolization of legitimate symbolic violence.” He correlates the forging of the modern Leviathan, based on the bureaucratic mode of reproduction, with the coining of the public, the simultaneous advance and private appropriation of the universal, and the rise of cultural capital. Contributors to this panel will engage the facets of this watershed book that connect with their own research to provide a collective assessment of its import and implications for the social science of the state, power, and citizenship.

Chair: **Leticia Wacquant** (Berkeley Sociology)
 Maria Loveman (Berkeley Sociology, author of *National Colors: Racial Classification and the State in Latin America*)
 Frank Proppieu (CNSR, author of *State Sociologists and the State in Latin America*)
 Dylan Riley (Berkeley Sociology, author of *The Civic Foundations of Fascism*)
 Leticia Wacquant (Berkeley Sociology, author of *Tracking the Penal State*)

Contact: ed@berkeley.edu to be added to notification list

Tudo isso para dizer que Bourdieu estava destinado a atingir o Leviatã mais cedo do que supunha. Contudo, é engraçado ler agora a crítica imatura que fiz em 1986, formulada de forma desajeitada, e perceber que ela estava no centro da questão e que desempenhou um pequeno papel na aceleração da “saída” de Bourdieu para o Estado. Mais tarde, durante aqueles longos verões de intensa leitura em sua aldeia do Bearn, ele reclamava, brincando: “Você está ferrado, estou trabalhando duro pra caramba, mastigando teorias do Estado 24 horas por tua causa, e isso não tem graça”. Até o curso, o Estado revelou-se espécie de presença ausente no centro de seu trabalho, desde a recapitulação da espolição

da terra na construção da sociedade colonial em *Sociologie de l'Algérie* (Idem, 1958) até a sociologia da educação (BOURDIEU, 1989b; BOURDIEU; PASSERON, 2014 [1964], 1982 [1970]) e as investigações do início dos anos 1990 sobre o sofrimento social causado pela ampliação do domínio do mercado, chegando ao clímax no ressurgimento do envolvimento de Bourdieu com o debate cívico.

O que faz de *Sobre o Estado* um texto verdadeiramente único, o livro mais extraordinário de ciência social que eu já li? Ele combina o frescor e a ousadia de *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858*, de Marx (um arrojado edifício provisório de princípios fundamentais a ser refinado), a profundidade e o vigor das *Formas elementares de vida religiosa*, de Durkheim (o Estado passa a ser uma gigantesca “máquina de classificação” e “uma parte da Igreja voltou-se contra si mesma” (BOURDIEU, 2014 [2012], p. 262-265, 526): há algo mais durkheimiano do que isso?), e o escopo e a ambição da sociologia da religião de Weber (que abarca oito séculos e três continentes para construir um tipo ideal). E a essas características deve ser adicionado um *questionamento* incansável, sagaz e *ansioso da própria ambição e do ato de interrogação sociológico*, que é típico de Bourdieu. Ao longo do curso, o autor de *A distinção* oferece uma dissecação analítica de teorias do Estado (algo que ele não fez para nenhum outro tema), uma ousada reinterpretar a transição histórica da “casa do rei” para a “razão de Estado” e um modelo inovador do Estado como poder organizador, ancorado no conceito de campo burocrático, e na noção de “monopólio da violência simbólica legítima”.

Ele correlaciona a formação do moderno Leviatã, baseado no modo burocrático de reprodução, com a criação do público e o avanço simultâneo da apropriação privada do universal e da ascensão do capital cultural. Essa é uma investigação com escopo, profundidade e alcance clássicos.

O livro, que deveria ter sido intitulado “A invenção do Estado” (a expressão é repetida mais de 30 vezes nas palestras e na seção de encerramento de *A nobreza do Estado*, que remixa um trecho de um rascunho de aula do Collège, chamado de “Os togados e a invenção do Estado”), não é evidentemente o que Bourdieu teria publicado se tivesse vivido para escrevê-lo. Pois, ao contrário do que afirmam os editores do volume no posfácio, ele pretendia escrever um tomo sobre o Estado. O que o impediu de fazê-lo, por volta de 1995, é que ele não conseguiu descobrir como localizá-lo no estudo mais amplo de vários volumes que estava preparando na teoria geral dos campos, provisoriamente intitulada “Microcosmos”. Mas podemos nos alegrar porque não há muito mais a aprender com o rascunho falado do livro que não foi. É inacabado, cru, cheio de bordas irregulares, formulações inquisitivas, pistas luminosas, elipses analíticas e questões não resolvidas, e transborda de candura angustiada sobre as exigências epistêmicas e as dificuldades práticas do ofício sociológico. Não é um produto acabado, um *opus operatum* sobre o Estado, mas antes o movimento de sua fabricação paralisada, o *modus operandi* vivo de Bourdieu, construindo meticulosamente aquele que foi, talvez, seu objeto mais desafiador. É essa, eu sugiro, a melhor maneira de capturar seu motor sociológico em perpétuo movimento.

Referências

BACHELARD, G. *Le rationalisme appliqué*. Paris: Presses Universitaires de France, 1949.

_____. *O racionalismo aplicado*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BOURDIEU, P. *Sociologie de l'Algérie*. Paris: Presses Universitaires de France, 1958.

- _____. Genèse et structure du champ religieux. *Revue Française de Sociologie*, Paris, n. XII, p. 295-334, 1971.
- _____. “Gênese e Estrutura do Campo Religioso”. In: BOURDIEU, P. *A Economia das Trocas Simbólicas*. Trad. Sergio Miceli. São Paulo: Ática, 1974.
- _____. *Esquisse d'une théorie de la pratique, précédée de Trois essais d'ethnologie kabyle*. Genève: Librairie Droz, 1972.
- _____. *La distinction une critique sociale du jugement*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1979.
- _____. *Le sens pratique*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1980.
- _____. *Ce que parler veut dire: l'économie des échanges linguistiques*. Paris: Fayard, 1982a.
- _____. *Leçon sur la leçon*. Paris: Minuit, 1982b.
- _____. *Lições da Aula*. São Paulo: Ática, 1988.
- _____. *Homo academicus*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1984.
- _____. *L'ontologie politique de Martin Heidegger*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1988.
- _____. *A ontologia política de Martin Heidegger*. Campinas: Papirus, 1989a.
- _____. *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989b.
- _____. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, v. 145, n. 5, p. 3-8, 1990a.
- _____. *Coisas ditas*. São Paulo, Brasiliense, 1990b.
- _____. *Les règles de l'art: genèse et structure du champ littéraire*. Paris: Seuil, 1992.
- _____. *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*. Tradução Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- _____. *Méditations pascaliennes*. Paris: Seuil, 1997.
- _____. *La domination masculine*. Paris: Seuil, 1998a.
- _____. *O que falar quer dizer: a economia das trocas linguísticas*. Tradução de Vanda Anastácio. São Paulo: Difel, 1998b.
- _____. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999a.
- _____. Une révolution conservatrice dans l'édition. *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, n. 126-127, p. 2-28, 1999b.

- _____. *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil, 2000.
- _____. *Meditações pascalianas*. Tradução Sergio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001a.
- _____. *As estruturas sociais da economia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001b.
- _____. *Esboço de uma teoria da prática, precedido de Três estudos de etnologia cabila*. Oeiras: Celta, 2002a.
- _____. As condições sociais da circulação internacional das ideias. Tradução Fernanda Abreu. *Enfoques*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. XV-117, 2002b.
- _____. *Le bal des célibataires: crise de la société paysanne en Béarn*. Paris: Seuil, 2002c.
- _____. *A distinção: crítica social do julgamento*. Tradução Daniela Kern e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.
- _____. *Homo academicus*. Tradução Ione Ribeiro Valle e Nilton Valle. Revisão técnica Maria Tereza de Queiroz Piacentini. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.
- _____. *Sur l'État: cours au Collège de France (1989-1992)*. Paris: Seuil, 2012.
- _____. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)*. Tradução Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BOURDIEU, P.; BOURDIEU, M.-C. Le paysan et la photographie. *Revue Française de Sociologie*, Paris, v. VI, p. 164-174, 1965.
- _____. O camponês e a fotografia. Tradução Helena Pinto e José Madureira Pinto. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 26, p. 31-39, jun. 2006.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C.; PASSERON, J.-C. *Le métier de sociologue: pré-alables épistémologiques*. Paris: Mouton de Gruyter, 1968.
- _____. *A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas*. Tradução Guilherme João de Freitas Vale. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. *Les héritiers: les étudiants et la culture*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1964.
- _____. *La reproduction: éléments d'une théorie du système d'enseignement*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1970.
- _____. *Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 2. ed. Tradução Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
- _____. *Os herdeiros: os estudantes e a cultura*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: University of Chicago Press; Cambridge: Polity Press, 1992.
- _____. *Um convite à sociologia reflexiva*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2005.
- BOURDIEU, P. et al. L'économie de la maison. *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, n. 81-82, mars 1990. Numéro temático.
- _____. *La misère du monde*. Paris: Seuil, 1993.
- _____. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CALHOUN, C. Habitus, field, and capital: the question of historical specificity. In: CALHOUN, C.; LIPUMA, E.; POSTONE, M. (Orgs.). *Bourdieu: critical perspectives*. Chicago: University of Chicago Press, 1993. p. 61-88.
- CANGUILHEM, G. *La formation du concept de réflexe aux 17^e et 18^e siècles*. Paris: Vrin, 1955.
- CASSIRER, E. *An essay on man: an introduction to a philosophy of human culture*. New Haven: Yale University Press, 1944.
- _____. *Ensaio sobre o homem: introdução a uma filosofia da cultura humana*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.
- DESMOND, M.; EMIRBAYER, M. *The racial order*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Orgs.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- GREEN, A. I. *Sexual fields: toward a sociology of collective sexual life*. Chicago: University of Chicago Press, 2013.
- GUYER, P. *Knowledge, reason, and taste: Kant's response to Hume*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- ILLOUZ, E. *Why love hurts: a sociological explanation*. Cambridge: Polity Press, 2012.
- LEBARON, F.; LE ROUX, B. (Orgs.). *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action: espace culturel, espace social et analyse des données*. Paris: Dunod, 2015.
- LENTACKER, A. *La science des institutions impures: Bourdieu critique de Lévi-Strauss*. Paris: Raison d'Agir, 2010.
- MARESCA, S. *Les dirigeants paysans*. Paris: Minuit, 1983.
- MEDVEZ, T. *Think tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.
- WACQUANT, L. Symbolic violence and the making of the French agriculturalist: an enquiry into Pierre Bourdieu's sociology. *The Australian and New Zealand Journal of Sociology*, Melbourne, n. 23, v. 1, p. 65-88, 1987.

_____. Symbolic power and group-making: on Pierre Bourdieu's reframing of class. *Journal of Classical Sociology*, Thousand Oaks, v. 13, n. p. 274-291, 2013.

_____. A concise genealogy and anatomy of habitus. *The Sociological Review*, Thousand Oaks, v. 64, n. 1, p. 64-72, 2016.

Resumo

Prática e poder simbólico em Bourdieu: a visão de Berkeley

Entre 2014 e 2015, Aksu Akçaoglu foi professor visitante no Departamento de Sociologia da Universidade da Califórnia, em Berkeley, no qual trabalhou com Loïc Wacquant em sua pesquisa sobre “o *habitus* conservador” na Turquia contemporânea – com o apoio do Conselho de Pesquisa Científica e Tecnológica da Turquia (TÜBİTAK). Nesse diálogo, ele convida Wacquant a explicar a filosofia e a pedagogia de seu célebre seminário de Berkeley sobre Pierre Bourdieu, o que oferece uma oportunidade para revisitar os principais nós conceituais no trabalho de Bourdieu e destacar seu molde antiteoricista, bem como as influências de Bachelard e de Cassirer, esclarecer as relações entre espaço social, campo e poder simbólico e alertar contra as seduções da “fala bourdieusiana”.

Palavras-chave: Bourdieu; Prática; Espaço Social; Poder Simbólico; Antiteoricismo; Vigilância Epistemológica; Estado como Fetiche Supremo; Pedagogia da Pesquisa.

Abstract

Practice and symbolic power in Bourdieu: the view from Berkeley

In 2014–2015, Aksu Akçaoglu was a visiting scholar in the Department of Sociology at the University of California, Berkeley, where he had come to work with Loïc Wacquant on his research on “the conservative *habitus*” in contemporary Turkey (with the support of the TÜBİTAK Science Program). In this dialogue, he invites Wacquant to explicate the philosophy and pedagogy of his celebrated Berkeley seminar on Pierre Bourdieu. This provides an opportunity to revisit key conceptual nodes in Bourdieu's work, to spotlight its anti-theoreticist cast as well as the influences of Bachelard and Cassirer; to clarify the relationships between social space, field, and symbolic power; and to warn against the seductions of “speaking Bourdieuese.”

Keywords: Bourdieu; Practice; Social Space; Symbolic Power; Anti-Theoreticist; Epistemological Vigilance; The State as Supreme Fetish; Research Pedagogy.

Résumé

Pratique et pouvoir symbolique chez Pierre Bourdieu: le point de vue de Berkeley

Entre 2014 et 2015, Aksu Akçaoglu a été chercheur visitant au Département de Sociologie de l'Université de Californie, Berkeley, où il est venu travailler avec Loïc Wacquant sur sa recherche sur “l'*habitus* conservateur” en Turquie contemporaine (avec l'appui du TÜBİTAK Science Program). Dans ce dialogue, il invite Wacquant à expliquer la philosophie et la pédagogie de son réputé séminaire de Berkeley sur Pierre Bourdieu. Le dialogue fournit une occasion pour revisiter les nœuds conceptuels clés du travail de Bourdieu et signale sa perspective anti-théoriciste, ainsi que les influences de Bachelard et Cassirer. Outre la clarification des relations entre espace social, champ et pouvoir symbolique, le dialogue met en garde contre les séductions du « parler Bourdieusien ».

Mots-clés: Bourdieu; Pratique; Espace Social; Pouvoir Symbolique; Anti-Théoricisme; Vigilance Épistémologique; L'État comme Fétichisme Suprême; Pédagogie de la Recherche.