

# A CIÊNCIA POLÍTICA NO BRASIL

## 1960-2015

LEONARDO AVRITZER  
CARLOS R. S. MILANI  
MARIA DO SOCORRO BRAGA

ORGANIZADORES

# A CIÊNCIA POLÍTICA NO BRASIL

## 1960-2015

LEONARDO AVRITZER  
CARLOS R. S. MILANI  
MARIA DO SOCORRO BRAGA

ORGANIZADORES

 FGV EDITORA

 ABCP

Copyright © 2016 Leonardo Avritzer, Carlos R. S. Milani, Maria do Socorro Braga

Direitos desta edição reservados à  
Editora FGV

Rua Jornalista Orlando Dantas, 37  
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil  
Tels.: 0800-021-7777 | 21-3799-4427  
Fax: 21-3799-4430  
[editora@fgv.br](mailto:editora@fgv.br) | [pedidoseditora@fgv.br](mailto:pedidoseditora@fgv.br)  
[www.fgv.br/editora](http://www.fgv.br/editora)

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade do(s) autor(es).

1ª edição – 2016

Preparação de originais: Sandra Frank

Revisão: Fatima Caroni

Capa, projeto gráfico de miolo e diagramação: Ilustrarte Design e Produção Editorial

Desenvolvimento de eBook: Loope – design e publicações digitais | [www.loope.com.br](http://www.loope.com.br)

Ficha catalográfica elaborada pela  
Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

A ciência política no Brasil: 1960-2015 / Leonardo Avritzer, Carlos R. S. Milani, Maria do Socorro Braga (organizadores). - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2016.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-225-1884-5

1. Ciência política – Brasil – 1960-2015. I. Avritzer, Leonardo. II. Milani, Carlos R. S. III. Braga, Maria do Socorro Sousa. IV. Fundação Getulio Vargas.

CDD – 320.0981

# Sumário

Capa

Folha de Rosto

Créditos

A ciência política no Brasil: 1960-2015

Parte 1

Capítulo 1 | Huis clos no Chile e ciência política no Brasil

Memória

Deu certo?

Autonomia

Referências

Capítulo 2 | Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil

A redescoberta das instituições

Pensando o autoritarismo e a transição

Um presidencialismo diferente

A construção da agenda neoinstitucionalista e a evolução do estudo acadêmico das instituições políticas

Conclusões

Referências

Capítulo 3 | A ciência política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS): etapa fundacional e de inserção nacional (1968-1980)\*

Pesquisas eleitorais regionais e nacionais

Banco de dados eleitorais

Surveys de comportamento político no Rio Grande do Sul

Balanco das pesquisas

Continuidade e mudança do comportamento eleitoral

Crise e retorno aos padrões tradicionais

A persistência do padrão eleitoral do RS

Instituições, partidos e elites republicanas nacionais e regionais

Referências

## Capítulo 4 | A ciência política em Brasília: uma visão histórica

Primórdios

Departamento de Ciências Sociais

Departamento de Ciências Políticas e Relações Internacionais

Dois novos mestrados

Curso de Graduação em Ciência Política

Criação de dois novos institutos

Graduação em Gestão de Políticas Públicas

Doutorado em ciência política

Ciência Política na UNIDF

Corpo docente da pós-graduação do Ipol

Grade curricular — Pós-graduação

Disciplinas obrigatórias

Disciplinas optativas

Referências

## Capítulo 5 | Cinco décadas de ciência política no Brasil: institucionalização e pluralismo

Demarcando territórios: gramáticas e instituições

Agendas de pesquisa da ciência política brasileira

Conclusão

Referências

## Capítulo 6 | O papel do pluralismo na formação e consolidação da ciência política no Brasil

A formação da disciplina de ciência política no Brasil

A primeira fase de formação da ciência política e o desenvolvimento da pós-graduação em ciência política no Brasil (1966-1985)

A fase intermediária da ciência política brasileira: 1985-2004

Áreas, temas e métodos na ciência política brasileira 2005-2015

A internacionalização e os novos desafios da ciência política brasileira

## Referências

### Parte 2

#### Capítulo 7 | Estudos legislativos no Brasil

##### Introdução

A constituição da área de estudos legislativos: balanço quantitativo<sup>125</sup>

Mapeamento da produção: instituições, publicações e temas

Períodos e temas analisados

A produção na área de estudos legislativos: resultados e desafios

Orientações teóricas e analíticas

Interpretações sobre o Legislativo brasileiro e suas relações com o Executivo

Principais contribuições e lacunas

Referências

#### Capítulo 8 | Teoria política normativa

##### Introdução

A literatura de comentadores da CPB

Metodologia e resultados

Bibliografia básica de TPNB

Referências

#### Capítulo 9 | Pensamento político brasileiro: conceito, história e estado da arte

##### Introdução

Pensamento político, pensamento social e político, pensamento social, pensamento político-social: razões de uma indeterminação terminológica

O pensamento político brasileiro como objeto: sentido amplo (“ideologia”) e sentido estrito (“teoria” e/ou “ciência”)

PPB em sentido amplo: conjunto de escritos de natureza ideológica representativos da cultura política brasileira, dotado de um “estilo periférico” de reflexão

PPB em sentido estrito: um cânone de obras “clássicas” da teoria

e/ou a “velha” ciência política brasileira

Pensamento político brasileiro como disciplina acadêmica: a história do pensamento político brasileiro

Retrato atual do campo: mannheimianos, lukacsianos e gramscianos

Conclusão: crítica do campo e desafios para o futuro

Referências

Capítulo 10 | Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro

Introdução

A constituição do campo

Dinâmicas recentes

Instituições, regras e federalismo

Produção de políticas: burocracias, atores políticos, capacidades estatais e implementação

Encaixes entre políticas públicas e sociedade civil, participação e conselhos

Bem-estar, justiça, welfare e resultados de políticas sociais

Desdobramentos e agenda futura

Referências

Capítulo 11 | A institucionalização acadêmica dos estudos de gênero e feministas na ciência política brasileira

O mapeamento das publicações de artigos

O mapeamento das teses e dissertações

Considerações finais

Referências

Capítulo 12 | Política externa brasileira: campo de estudos e principais avanços

Introdução

Primeira parte: Os primórdios da constituição do campo

Segunda parte: A consolidação do campo de estudos no Brasil a partir dos anos 1990

A institucionalização do campo de estudos de política externa

brasileira

A mudança de contexto político: a política externa como política pública

Considerações finais

Referências

Capítulo 13 | Ciência política e segurança pública

Introdução

O crescimento do campo e a busca de uma identidade

Dados e métodos desta pesquisa: uma informação

O campo da segurança pública: minimalismo versus maximalismo

Segurança pública e segurança nacional

Segurança pública e direito

Segurança pública e criminologia

Segurança pública e ciência política

Consequências de mencionar [também] a ciência política

Ciência política e direito

Um olhar pessoal para a segurança pública

Referências

Sobre os autores

## APRESENTAÇÃO

# A ciência política no Brasil: 1960-2015

Leonardo Avritzer, Carlos R. S. Milani  
e Maria do Socorro Braga

A CIÊNCIA POLÍTICA NO BRASIL completa seis décadas de atividade profissional. Nesse período, muito foi feito: dezenas de cursos de pós-graduação foram formados em todas as regiões do Brasil e hoje temos milhares de mestres e centenas de doutores em ciência política no país. A ciência política está presente nas universidades públicas e privadas e no Estado brasileiro. De acordo com o site Scopus, a ciência política no Brasil ocupa a 13ª posição no *ranking* internacional da área. Tudo isso em apenas três gerações de cientistas políticos. A Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), aproveitando os diversos “aniversários” da ciência política brasileira, seis décadas de funcionamento dos primeiros programas de pós-graduação em ciência política, três décadas de atividades da ABCP e duas décadas de realização de congressos bienais, está lançando, no seu 10º congresso, o livro *A ciência política no Brasil: 1960-2015*.

O livro tem dois objetivos: em primeiro lugar, ele visa situar o leitor em relação aos principais componentes do processo de formação da ciência política no Brasil e sua perspectiva atual. Quatro capítulos localizam o processo de formação da ciência política no Brasil: os artigos escritos por Fábio Wanderley Reis, Héglio Trindade, David Fleisher e Fernando Limongi/Maria Hermínia Tavares de Almeida/Andréa Freitas. O leitor encontrará nesses capítulos importantes reflexões sobre a formação da ciência política em Minas Gerais, no Rio Grande do Sul, em São Paulo e em Brasília. Irá também entender o contexto e as disputas que foram travadas para a

institucionalização da ciência política no país naquele momento e o papel de algumas instituições fundamentais, como a Fundação Ford, o CNPq e a Capes. O leitor também irá perceber as diferentes disputas que marcaram a institucionalização da disciplina e suas variações regionais. Ainda nesse primeiro bloco de capítulos, temos os trabalhos de André Marengo e Leonardo Avritzer. Os dois capítulos fazem um balanço do desenvolvimento da ciência política brasileira a partir do período mais recente e do papel relevante ocupado por agências de avaliação, como a Capes, e pela própria ABCP.

Os capítulos não têm como objetivo fornecer ao leitor uma visão homogênea e acabada. Ao contrário, têm posições diferentes sobre temas e a origem da ciência política no Brasil. Elementos definidores da ciência política e sua relação com a sociologia política são abordados de maneira diferente, bem como o papel das agências de avaliação no aprimoramento da qualidade da produção na área de ciência política. Ao final desses capítulos, o leitor irá encontrar um livro pluralista, que irá ajudá-lo a formar sua opinião sobre o processo de formação e institucionalização da disciplina no país.

Um segundo objetivo do livro é fazer uma avaliação da evolução das diferentes subáreas da ciência política no país. No campo *estudos legislativos*, Argelina Maria Cheibub Figueiredo e Fabiano Santos discutem as etapas que a subárea seguiu para se constituir e se consolidar. Para isso, traça balanço quantitativo das pesquisas de 1970 ao ano 2000, analisando seu foco temático e temporal, sua distribuição nas instituições universitárias e nas diferentes regiões do país. Trata, ainda, das diferentes interpretações da organização do Legislativo brasileiro de acordo com as três abordagens institucionais que predominaram em meados dos anos 1990. Já na subárea da *teoria política normativa*, João Feres Júnior, Luiz Augusto Campos e San Romanelli Assumpção elaboram reflexão sistemática sobre o quadro atual da teoria política normativa no país. Para isso, buscam discutir como vem se dando a delimitação das temáticas e dos métodos do que deve ou não deve ser considerado pela subárea. No campo do *pensamento político brasileiro*, Christian Edward Cyril Lynch elabora balanço da constituição e composição

da subárea passando por suas diferentes fases, os principais estudiosos, os caminhos analíticos e as polêmicas. Também discute seu crescimento paulatino na academia por meio de levantamento das teses de doutorado, os grupos de trabalho e suas formas de abordagem. Na subárea *políticas públicas*, Eduardo Marques e Celina Souza analisam sua trajetória, seus avanços e propõem uma agenda de pesquisas visando dar conta de lacunas. Discutem, ademais, os principais temas e questões abordados: processos decisórios, federalismo e descentralização, participação e, mais recentemente, burocracias, capacidades estatais e implementação de políticas. Na subárea *política externa*, Maria Regina Soares de Lima e Carlos R. S. Milani analisam a trajetória do campo desde os antecedentes de sua constituição até o processo de consolidação nos anos 2000. Além de mapear as principais vertentes teóricas e autores, debates, argumentos, preocupações e avanços, apontam ainda as lacunas e sugerem agenda de pesquisas para o futuro. A subárea de *gênero e feminista* é analisada por Marlise Matos, que busca reconstituir o processo de formação e institucionalização acadêmica dessa subárea na ciência política, mapeando os avanços, dificuldades e o estado da arte da produção acadêmica. Para tanto, foca em autores, temas e perspectivas teóricas adotadas. E, por fim, Gláucio Ary Dillon Soares discute a formação e processo de institucionalização da subárea *segurança pública* e suas interfaces. Privilegia o conteúdo, os limites, as lacunas e as subáreas de conexão dos estudos e pesquisas desse campo temático.

A diretoria da ABCP gestão 2014-2016 acredita estar oferecendo ao associado e aos leitores em geral o retrato mais completo sobre a área de ciência política no Brasil desde sua formação. Os trabalhos, além de oferecerem amplo mosaico do estado da arte da produção acadêmica de determinados campos temáticos, abrem também caminhos para futuras investigações. Esperamos que este livro seja não apenas um testemunho das áreas, mas principalmente uma inspiração para as próximas gerações de cientistas políticos.

# PARTE I

# CAPÍTULO 1

# *Huis clos* no Chile e ciência política no Brasil\*

Fábio Wanderley Reis

PELOS TERMOS DO CONVITE QUE me foi feito para participar deste volume, parece conveniente, ao menos por motivos de natureza um tanto ritual, partir da evocação da implantação e dos primeiros desenvolvimentos institucionais da ciência política em Minas, na presunção de que os eventos relevantes correspondem em boa medida à experiência da minha geração. Já fiz essa evocação em depoimentos realizados na Universidade Federal de Minas Gerais em mais de uma ocasião,<sup>1</sup> mas na verdade são escassos os registros a respeito feitos pelas pessoas que participaram, como eu, daquela experiência. Além disso, dá-se o fato de que houve, e bem antes mesmo dos depoimentos mencionados, a tentativa, por parte de Maria Arminda Arruda, socióloga e historiadora de São Paulo, de levantar as informações pertinentes de maneira relativamente extensa e avaliar a experiência.<sup>2</sup> Ocorre que essa avaliação, que, publicada em 1989, ecoou solitariamente durante algum tempo, apresenta particularidades: a da inclinação de fazer uso de mitos a respeito de Minas e a de embrulhá-los numa perspectiva geral em que a visão da “pobreza cultural” mineira se exacerba no contraste com a “modernidade” paulista e supostamente justifica carimbar o que experimentamos em Minas quanto à ciência política, ou às ciências sociais em geral, como equívocos derivados de fantasias provincianas.

Não pretendo dar cunho polêmico à rememoração e à discussão que faço adiante. Vou apenas anotar, na seção 1, certos aspectos ligados a minha

trajetória pessoal inicial, no que me parece ter de relevante para o foco do volume e seu empenho de avaliar a caminhada realizada pela ciência política brasileira. Passo em seguida, na seção 2, à tentativa de me valer dessa rememoração para discutir brevemente alguns avanços e dificuldades de que me parece possível falar quanto a momentos posteriores à afirmação acadêmica inicial da disciplina, na expectativa de que a discussão, embora não baseada em dados sistemáticos, possa servir como uma espécie de complemento atual, em particular, ao rico e informativo texto que Gláucio Soares publicou em 2005 sobre as deficiências metodológicas da ciência política brasileira. Finalmente, na seção 3 me dedico ao que é, na verdade, um excursão algo abstrato sobre o tema das relações do estudo da política com outros campos das ciências sociais, especialmente a sociologia, e da autonomia da ciência política, que alguns entre nós reclamam.

## Memória

A referência inicial desta evocação é o Curso de Bacharelado em Sociologia e Política mantido pela Faculdade de Ciências Econômicas (Face) da UFMG, em que me diplomei em 1959. Embora a UFMG oferecesse também, na época, a graduação em ciências sociais na então chamada Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, o programa da Face foi certamente mais dinâmico e de consequências mais importantes no quadro das ciências sociais. O Curso de Sociologia e Política, que convivia na Face com cursos de graduação também nas áreas de economia e de administração de empresas, acoplava-se diretamente, por meio do acréscimo ao currículo de umas poucas disciplinas específicas, com o bacharelado também em administração pública. Havia no currículo, além disso, carga relativamente pesada de disciplinas de direito que — apesar de leituras “programáticas”, inspiradas em Arruda, em que isso é ligado ao objetivo (por parte de “empresários, técnicos de alto escalão governamental e políticos de envergadura nacional”) de formar profissionais para atuação na área governamental<sup>3</sup> — pode ser avaliada como mera consequência da improvisação que marcou o período inicial do Curso

de Sociologia e Política. Diante do “bacharelismo” da época e da quase inexistência de profissionais com treinamento específico em ciências sociais, essa circunstância se mostra igualmente, de modo mais importante, no fato de que eram bacharéis em direito os professores das próprias disciplinas centrais do curso, isto é, as de sociologia e de política (o que se aplica também aos professores do Curso de Economia, certamente).

Quanto ao Curso de Sociologia e Política, as deficiências associadas com a necessária improvisação ajudam a explicar o êxito singular obtido pela Face num programa de bolsas de estudo (iniciativa do professor Yvon Leite de Magalhães Pinto, seu diretor por muitos anos) que permitia a estudantes selecionados em concurso dedicarem-se em tempo integral simplesmente a ler e estudar a bibliografia pertinente, com o que podiam ombrear-se rapidamente com os seus mestres, não obstante os méritos intelectuais de vários destes. Do programa emergiram muitos nomes que depois vieram a distinguir-se como economistas, sociólogos e cientistas políticos.

É problemático, porém, pretender atribuir qualquer efeito especialmente relevante à proximidade do Curso de Sociologia e Política com matérias como economia e administração, além das várias disciplinas de direito (e também cursávamos, registre-se, disciplinas de introdução a campos como antropologia e psicologia). A exposição dos estudantes à economia e à administração pública merece avaliação matizada. A economia era objeto de maior interesse, tanto pelo conteúdo das disciplinas ministradas quanto pelo fato de que Júlio Barbosa, o professor de presença mais intensa no programa de sociologia e política, era atento a temas econômicos — e a atenção provavelmente maior à economia que a proximidade com ela acarretava pode talvez ser vista como positiva, especialmente diante da penetração que viria a ocorrer mais tarde no campo da ciência política e da sociologia pela abordagem da “escolha racional”. No caso da administração, contudo, as poucas e tediosas disciplinas (quatro, uma por ano) oferecidas então junto ao programa não escapavam de ser ironizadas pelos estudantes com a sigla PEO, para “penosas elaborações do óbvio”, e certamente não exerciam atração.

Já a área de direito, não obstante o ensino rotineiro nas disciplinas

constantes do próprio Curso de Sociologia e Política (direito constitucional, administrativo, internacional), merece, por algo alheio ao curso, um destaque de sentido positivo do ponto de vista da memória mineira dos estudos políticos. Refiro-me ao fato de que atividades relacionadas à pesquisa sobre política (pondo de lado as origens mineiras de um estudioso da importância de Victor Nunes Leal, com seu clássico *Coronelismo, enxada e voto*) eram realizadas pioneiramente por gente ligada à Faculdade de Direito, com destaque para a figura de Orlando de Carvalho. Além de estudos de sociologia eleitoral de que se encarregou pessoalmente (Carvalho, 1958), foi ele o responsável pela criação, em 1956, e pela edição até sua morte, em 1998, da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, que constitui, para nós valermos do registro oportuno feito há tempos por Bolivar Lamounier (1982), “precioso repositório de estudos eleitorais e institucionais”.

Com certeza mais relevante do que a proximidade com a economia e a administração é outro aspecto: a influência francesa que predominava, em geral, na bibliografia utilizada na parte propriamente sociológica do curso. Júlio Barbosa, como liderança de maior peso, contribuía decisivamente para isso. Eugênio Rosi Filho, durante algum tempo responsável por uma das mais importantes disciplinas de sociologia, além de ser o único professor a ter algum treinamento especificamente sociológico, cursando a Escola Livre de Sociologia de São Paulo, era também o único a exibir alguma influência dos Estados Unidos, com ênfase em temas de psicologia social.

Relativamente à área de política, mencionemos que o professor a ser destacado, Oswaldo Gusmão, que se ocupava da única disciplina especificamente de política do currículo, era também bacharel em direito — e, quanto a influências e orientações, merece ser lembrado por permitir ilustrar “graficamente”, em sentido bem literal, a disposição negativa da atmosfera geral do curso quanto ao que se produzia nos Estados Unidos: lembro que nós, seus alunos, ao utilizarmos por empréstimo livros americanos de sociologia ou ciência política pertencentes a ele (que de todo modo, note-se, ele usava e citava), desfrutávamos com gosto as anotações nas

margens, com frequência recheadas de diatribes contra o reacionarismo que caracterizaria a perspectiva dos autores.

A influência francesa teve inicialmente, com Júlio Barbosa, uma face especial: salientava-se, em particular, o estudo da obra sociológica do russo-francês Georges Gurvitch, com seu mapeamento conceitual do campo da disciplina e o empenho metodológico de apreender, no “hiperempirismo dialético”, a fluidez ou “efervescência” da realidade, referida insistentemente numa série de metáforas “ígneas” ou “vulcânicas”, em cuja perseguição a sociologia acabava condenada a não ser mais que uma descrição *a posteriori* dos eventos ocorridos.

Mas a atenção dada à França começa a mudar de feição, deslocando-se da ênfase em Gurvitch para preocupações e interesses filosóficos (em que predominou fugazmente o interesse por autores existencialistas, Sartre em particular) e tornando-se, ao cabo, marxista, de maneira já independente da influência pessoal dos professores. Naturalmente, o deslocamento em direção ao marxismo é expressivo de um clima intelectual e mesmo político que veio a marcar intensamente as ciências sociais e a vida intelectual em geral do país nessa época. Esse é o momento dos famosos estudos do *Capital*, em São Paulo, pelo grupo de Fernando Henrique Cardoso, Octávio Ianni, José Arthur Gianotti, Paul Sin-

ger etc. Era todo mundo meio marxista, e nós estávamos mobilizados na mesma direção. Não é preciso dizer que o quadro político era fervente de maneira obviamente afim a esse clima intelectual. Afinal de contas, vivemos logo em seguida a experiência do governo João Goulart, de orientação claramente socializante, que terminou como se sabe. No âmbito da própria Faculdade de Ciências Econômicas, dois fatos podem ser evocados: primeiro, que ela se tornou um foco de intensa militância política (especialmente por parte dos estudantes ligados ao programa de bolsas de estudo mencionado, além de jovens professores), militância esta que se dava junto a partidos como o Partido Trabalhista Brasileiro e o Partido Socialista Brasileiro, mas também em organizações informais ou clandestinas de orientação radical, como a Polop; mas cabe evocar igualmente que a *Revista Brasileira de*

*Ciências Sociais*, publicada então quadrimestralmente pela Face durante algum tempo, teve abortada pela ocorrência do golpe de 1964 a preparação, já contando com várias colaborações de gente importante, de um número dedicado ao tema da revolução — não a “revolução” de março/abril daquele ano, mas a outra, sem aspas...

De qualquer forma, acabamos por ter a influência francesa combinada com o marxismo. Naturalmente, isso tem desdobramentos para a atmosfera geral quanto a problemas de método em ciências sociais. Tais problemas simplesmente não tinham espaço em nosso programa, exceto por alguma leitura de Durkheim e, em outro nível, pelo fato de que o currículo do curso incluía uma disciplina obrigatória de estatística, de programa precariamente estruturado e tomada como coisa marginal e sem interesse real. O tipo de trabalho tido latentemente como modelo ou padrão correspondia, sem dúvida, ao ensaio de cunho histórico de alguns dos grandes clássicos da reflexão sociopolítica brasileira. E, com a onda marxizante, falar de método consistia em envolver-se em confusas discussões em torno da dialética marxista, vista como modelo positivo em contraposição à sociologia empírica ou “acadêmica” norte-americana, da qual não se tomava conhecimento real. Cabe registrar, porém, a experiência estimulante, que se desdobrou em leituras proveitosas, de palestras de Gilles-Gaston Granger proferidas na Face a certa altura, opondo-se à rejeição do pensamento formal e defendendo, ao contrário, uma exigente postura “estrutural” nas ciências do homem, à parte da moda estruturalista que então se difundia.

A escala seguinte nesta lembrança é necessariamente a pós-graduação em sociologia na Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (Flacso), mantida pela Unesco e sediada então (início dos anos 1960) em Santiago do Chile, onde a Flacso teria também, posteriormente, um programa de ciência política e administração pública. Em 1961, a seleção de estudantes brasileiros para a terceira promoção da Flacso (1962-1963), realizada pelo sociólogo Lucien Brams, resultou ser uma seleção de mineiros, especificamente de recém-graduados do Curso de Sociologia e Política da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG: José Maria de Carvalho, Antônio Octávio Cintra,

Simon Schwartzman e eu mesmo (além da então mulher de Simon Schwartzman, Suzana Prates, que em seguida se radicou no Uruguai). A Flacso certamente teve importância para a dinâmica das ciências sociais em Minas e mais amplamente, talvez, no Brasil. Não só tivemos esse grupo mineiro inicial, mas também vários outros egressos da Face participaram de promoções posteriores — Vilmar Faria, Alaor Passos e José Armando de Souza são exemplos —, além de ter havido o recrutamento de estudantes brasileiros de outros estados, como Maria Hermínia Tavares de Almeida, da USP. Por outro lado, cabe o registro de profissionais egressos do Curso de Sociologia e Política da Face na mesma época, e de presença importante na afirmação posterior da ciência política no Brasil, que *não* passaram pela Flacso: é o caso, por exemplo, de Bolivar Lamounier, Amaury de Souza e José Murilo de Carvalho.

Entre os efeitos relevantes da experiência na Flacso para os que a compartilharam, cabe apontar o de uma abertura inédita para o restante da América Latina, na qual, apesar da Revolução Cubana e do singular interesse despertado havia pouco, na verdade não prestávamos atenção. A Flacso nos permitiu a imersão na América hispânica, no idioma espanhol e na cultura dos outros países, intermediada e enriquecida pelo contato pessoal com colegas de vários países da região — apesar do custo psicológico relativamente alto que também cabe mencionar, dada a fatal patologia de uma instituição que reunia estudantes de diversos países, em geral sem qualquer vínculo com a sociedade circundante, submetia-os às idiossincrasias e neuroses de uns poucos professores que em geral experimentavam igualmente uma situação de exílio e fazia com que os problemas fermentassem na interação intensa de uma espécie de inferno sartriano da peça *Huis clos*.

Do ponto de vista profissional, seja como for, o mais importante foi o fato de que lá fomos expostos a conteúdos e orientações totalmente distintos daqueles que prevaleceram na nossa experiência do Curso de Sociologia e Política da Face. Em termos de influências dos diferentes países com maior tradição de pesquisa e reflexão, o predomínio (apesar de que a maioria dos

professores era constituída de europeus, em alguns casos franceses) era claramente de uma orientação norte-americana, com grande atenção para a produção sociológica dos Estados Unidos e preocupação com a articulação entre o trabalho teórico e a referência empírica, acompanhado da ênfase no treinamento em metodologia. Quanto às influências pessoais sofridas pelo grupo da terceira promoção da Flacso, o nome a destacar é certamente o do sociólogo norueguês Johan Galtung, o profissional de maior estatura intelectual entre os professores mais permanentes que tivemos ao longo do curso, isto é, sem contar os que apareciam para visitas breves. Além do trabalho voltado para diversos temas substantivos de ciências sociais, a que continua a dedicar-se até os dias de hoje, Galtung tinha também relevante atividade como metodólogo. Há mesmo um útil livro sobre métodos em ciências sociais, focalizado especialmente nos *surveys* ou levantamentos amostrais, produzido por ele na Flacso em conexão com um curso que nos ministrou em 1963.<sup>4</sup> E, além dos tecnicismos a que nos expôs no plano do processamento e da análise de dados, foi certamente valiosa a familiarização inicial que nos permitiu com os trabalhos de filosofia das ciências de Karl Popper, um enriquecimento inequívoco que permite enquadrar aqueles tecnicismos em sólida visão abrangente do trabalho científico.

Há o risco de exagerar essa ênfase no papel de Galtung (sem falar de que ele ilustra muito bem a patologia da Flacso, tendo encerrado seu contato com o grupo da terceira promoção com uma carta circular dirigida aos estudantes e repleta de xingamentos). Pessoalmente, tirei muito proveito de leituras de Jean Piaget em cursos de metodologia ministrados, antes da chegada de Galtung, por Lucien Brams — apesar de que tenha despertado para o interesse real daquelas leituras só anos depois, em razão de problemas com que fui levado a lidar. E havia coisas de interesse, por exemplo, em cursos de Luís Ratinoff sobre temas como estratificação social, ou era mesmo possível extraí-las de cursos de teoria sociológica dados por Peter Heintz, então diretor da Flacso, não obstante seu estilo de trabalho pronto a juntar e articular artificialmente, e de forma com frequência pouco consistente, os artigos do último número da *American Sociological Review*.

Mas a importância que, no geral, a temporada na Flacso me parece ter tido pode ser apreciada por seu confronto com a experiência posterior de realizar estudos de doutorado nos Estados Unidos, em Harvard no meu caso, já então num programa formalmente de ciência política. Não tenho dúvida de que, à parte a conveniência profissional do título formal numa universidade de prestígio, o impacto intelectual efetivo da estada em Harvard, em si mesma (apesar da saliência que assume como um caso entre outros da trajetória geral percorrida por vários participantes da implantação da ciência política em Minas, em conexão com a escala seguinte desta lembrança), foi menor do que o produzido pela abertura e a reorientação permitidas pela Flacso. Boa parte daquilo a que fui exposto em Harvard já me era familiar, ressalvados especialmente certa imersão na literatura nascente da “escolha racional”, o contato com mestre Alessandro Pizzorno e algum investimento em relações internacionais, com Karl Deutsch. Talvez a grande “novidade” que me trouxe Harvard tenha sido, ironicamente, a imersão exigida numa área “tradicional”, e tradicionalmente forte por lá: a de *political theory* entendida no sentido da tradição inglesa, em que o que se designa pela expressão abarca a história das ideias políticas e acaba correspondendo, em grande medida, ao comentário sempre renovado dos clássicos.

Na Flacso, como quer que seja, a exposição à perspectiva diferente nos marcou. Em consequência, recém-chegados de volta ao Brasil e transformados numa espécie de “jovens turcos” de uma ciência social mais consistente ou rigorosa, compramos a briga da metodologia (refiro-me especialmente a Antônio Octávio Cintra e a mim mesmo: Simon Schwartzman teve logo de deixar o país, visado pelo regime de 1964, e José Maria de Carvalho tomaria outros rumos profissionais algum tempo depois). Além de nos esforçarmos por introduzir o ensino adequado de métodos nos cursos de graduação (e logo de pós-graduação) em que nos envolvemos ao voltar do Chile, dispuzemo-nos também a polêmicas de alguma repercussão com o *establishment* sociológico do país, especialmente os paulistas. Há, em particular, um número de 1966 da *Revista Brasileira de Ciências Sociais* mencionada anteriormente, da Faculdade de Ciências Econômicas (seu

último número), onde figuramos Antônio Octávio e eu como paladinos de uma ciência social nova. Lá está, abrindo o número, um artigo de Antônio Octávio, “Sociologia e ciência”, em que ele procura expor de modo sistemático e didático os princípios de uma sociologia científica — da sociologia como ciência “fática”, de acordo com a designação que lhe dava numa versão anterior do mesmo artigo. E lá está também um artigo meu, com o título “A propósito de ciência e dialética”, em que criticava vários colegas paulistas (José Arthur Giannotti, Fernando Henrique Cardoso, Octávio Ianni, Francisco Weffort), procurando mostrar como as inconsistências de uma abordagem dialética supostamente peculiar, tal como defendida por Giannotti em artigo de crítica a um livro de Celso Furtado que aparecera havia pouco, se associava com precariedades até mesmo desfrutáveis no trabalho de pesquisa e nas orientações dos demais. Naturalmente, os paulistas citados eram todos jovens nessa ocasião, mas sem dúvida já eram parte do *establishment*, e uma parte ascendente, que já passava à frente dos seus mestres, como Florestan Fernandes, em termos de visibilidade e prestígio.

Procuro avaliar adiante o possível impacto dessa pretensão renovadora. De todo modo, termos passado pela experiência da Flacso com certeza foi de ajuda quanto à terceira escala deste registro: o fato de que pudemos contar, em seguida, com apoio importante da Fundação Ford para um programa de ciência política, que acontece ter resultado também em episódio significativo da implantação da pós-graduação nas ciências sociais brasileiras, que ganharia fôlego nos anos seguintes. Tendo a Fundação Ford decidido apoiar as ciências sociais no Brasil, a UFMG foi a primeira instituição a ser aquinhoadada com uma dotação significativa. Antônio Octávio Cintra teve papel importante nos contatos iniciais com ela, principalmente através de Peter Bell, falecido recentemente. Peter, com formação em *public affairs* na Woodrow Wilson School, tinha interesse em ciência política e fora alertado para os estudos de política em Minas pelo contato com a *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Com seus vinte e poucos anos de então, foi, no Brasil, o primeiro funcionário da Fundação Ford nessa área, e com ele tivemos longamente, depois, relações pessoais.

Nas conversas então mantidas, acabamos negociando a possibilidade da criação, com o respaldo financeiro da fundação, do Departamento de Ciência Política (na verdade, pensado inicialmente como um instituto autônomo de ciência política, em posição meio excrescente em relação à estrutura da universidade), que incluiria, pelos entendimentos iniciais, as pessoas e atividades relacionadas com política na UFMG e então dispersas por várias unidades: a Faculdade de Ciências Econômicas (Júlio Barbosa, Antônio Octávio Cintra, eu mesmo), o professor Orlando de Carvalho, com a *Revista Brasileira de Estudos Políticos* da Faculdade de Direito, e a antiga Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, de onde o professor Tocary de Assis Bastos passou a integrar a equipe inicial do Departamento de Ciência Política. A ideia de um instituto autônomo durou pouco tempo, por boas razões, além de que, como se poderia talvez esperar, a efetiva integração dos três setores mencionados mostrou-se logo problemática. Seja como for, pouco depois não só houve o desaparecimento do antigo Curso de Sociologia e Política da Face, que se fundiu com o Curso de Ciências Sociais da antiga Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras na nova Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, como também o setor de ciência política foi assimilado por esta última como um departamento de ciência política, de maneira certamente apropriada. E já em 1965 começavam as atividades de ensino e pesquisa ligadas ao Programa de Mestrado em Ciência Política.

A questão do papel da Fundação Ford pode ser considerada de mais de um ângulo. Um deles tem a ver com o aspecto diretamente político e sua manifestação no ambiente universitário. Quanto ao Departamento de Ciência Política (DCP), sendo a fundação percebida, naturalmente, como agente do imperialismo estadunidense, a imagem que se criou junto ao corpo estudantil da UFMG apresentava o DCP como uma espécie de instrumento imperialista, e nós, seus professores, éramos execrados por muita gente (lembro, ainda na Faculdade de Ciências Econômicas, certo evento relacionado com a implantação do programa e recebido pelos estudantes, em pleno 1964 pós-golpe militar, com rojões que pareciam pôr abaixo o edifício ao explodir). A resistência à Fundação Ford só se atenuou quando, mais tarde, também o

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), com a imagem sacrossanta de fundadores e integrantes reconhecidamente de esquerda, recebeu uma importante dotação dela.

Naturalmente, o regime autoritário como parte crucial do contexto em que se deu a implantação da pós-graduação em ciência política em Minas, e no país em geral, merece menção por motivos que vão além da Fundação Ford. Uma observação saliente a respeito é o caráter equívoco das disposições manifestadas pelo regime com relação às atividades desenvolvidas. Por um lado, houve as aposentadorias forçadas, as “cassações brancas” e o Decreto-Lei nº 477, que reprimia a “subversão” nas instituições de ensino. Por outro lado, ademais do apoio governamental a programas da área, como parte do apoio geral à implantação da pós-graduação nas universidades, o regime se mostrou, a julgar pela experiência do DCP-UFMG, grandemente indiferente ao que era ensinado e lido nos cursos.<sup>5</sup> Além disso, embora os estudos da área, especialmente os referidos propriamente à política, tendam a ser politicamente delicados, a vigência do regime autoritário produziu, de maneira perversa, um ambiente propício às ciências sociais, em geral, não só trazendo certo sentido de relevância e urgência a muitas das atividades de pesquisa e reflexão acadêmica de alguma forma referidas a ele, mas também favorecendo, em vários casos, a convergência e a efervescência nos restritos espaços de debate que os centros dedicados às ciências sociais vieram a representar.

Voltando à Fundação Ford, sua motivação na iniciativa de apoio às ciências sociais era com certeza ao menos remotamente política, tratando de criar condições para a aproximação com o mundo acadêmico dos Estados Unidos. Mas sua atuação veio a evidenciar o que havia de injustificado na suspeita que suscitava, pois ela acabou, ironicamente, tendo papel relevante, *em termos políticos*, num sentido oposto ao que a esquerda imaginaria. Independentemente do apoio trazido a programas de estudos e treinamento (pode-se discutir o mérito último de tais programas nesta ou naquela perspectiva política), o fato é que a Fundação Ford se tornou um foco de resistência ao autoritarismo. No caso do Brasil, ela veio a ser sem dúvida

malvista pela ditadura, às vezes apoiando abertamente, por exemplo, as pessoas que eram cassadas. Uma ilustração: quando foram aposentados pelo governo militar, em 1969, os professores Júlio Barbosa, nosso colega do DCP-UFMG, e Leônidas Xausa, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, participei de uma reunião, realizada a convite da Fundação Ford, em sua sede no Rio de Janeiro, com a presença dos dois professores cassados e de vários outros cientistas sociais de diversas partes do país, para discutir não só maneiras de apoiar os cassados, mas também as consequências mais amplas das ações do regime para as ciências sociais brasileiras e como agir diante delas. Essa postura veio a assumir forma mais dramática no caso do Chile anos depois: no momento do golpe chileno, Peter Bell, com quem nos tínhamos relacionado inicialmente aqui, era o representante da fundação naquele país e ajudou na resistência possível à violência dos golpistas, figurando mesmo, sem ser nomeado diretamente, no filme *Missing*, em que Jack Lemmon faz o cidadão estadunidense em busca do filho desaparecido.

Outro aspecto do apoio prestado pela Fundação Ford ao DCP-UFMG tem a ver com o fato em si de que o programa implantado foi um programa de ciência política, o que tem desdobramentos para a relação entre sociologia e ciência política nos desenvolvimentos posteriores na UFMG, ou mesmo mais amplamente, e para suas possíveis conexões com a questão de orientações teórico-metodológicas de um tipo ou de outro. Em Minas, a criação do DCP, com os recursos especiais de que dispôs inicialmente, resultou em certa hegemonia da ciência política, fazendo dela um polo catalisador de vocações orientadas para as ciências sociais. A possível relevância disso para além das fronteiras de Minas é reforçada pelo fato de que também o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) teve dotação inicial da Fundação Ford destinada igualmente à área de ciência política, e é de interesse assinalar a propósito o contraste que o caso do Iuperj representa relativamente ao caso do Cebrap (sendo então ambos instituições alheias à estrutura universitária), porque com o Iuperj se tratava desde o início de um programa de ensino. No programa do Iuperj, porém, criou-se em seguida

também a pós-graduação em sociologia, enquanto em Minas o peso da ciência política se fez sentir mais longamente.

Isso pode ser tomado como introduzindo a questão das relações entre sociologia e ciência política e seus desdobramentos teórico-metodológicos. Por certo ângulo, que supõe o entendimento de que ciência política não seria senão sociologia aplicada a temas de um tipo particular, o predomínio mencionado da ciência política durante algum tempo não acarreta mais que a observação de que caberia ver como desejável a aplicação dos postulados e instrumentos sociológicos, como quer que sejam concebidos, a outros campos ou temas. O relato feito com respeito à “trajetória F” (Face, Flacso e o programa apoiado inicialmente pela Fundação Ford), percorrida por alguns de nós ligados à emergência acadêmica da ciência política em Minas, sugere que esse entendimento corresponde, de fato, à perspectiva que compartilhávamos: nosso treinamento básico, não obstante variações quanto à orientação, era supostamente treinamento em sociologia, e o deslocamento na direção da política não seria um deslocamento real, ou que envolvesse implicações de maior importância. Em outras palavras, a suposição era a de que ciência política *é* sociologia política, ou sociologia da política — e o estilo de trabalho e mesmo os deslocamentos entre temas estritamente políticos e outros temas sociológicos na atividade posterior de vários de nós que se poderiam identificar como integrando o grupo, ou como próximos a ele, corroboram essa maneira de ver a questão.<sup>6</sup> Eu mesmo, apesar de incluído há alguns anos, em artigo de Maria Cecília Spina Forjaz (1997), num “eixo Minas-Rio” presumidamente empenhado, contra uma perspectiva paulista, em afirmar a autonomia da ciência política, na verdade não vejo qualquer razão para esse empenho. Volto adiante ao tema.

Deu certo?

Partilhada inicialmente na implantação da pós-graduação no Departamento de Ciência Política da UFMG e no Iuperj (um eixo Minas-Rio, sim, se posta de lado a questão da autonomia), a perspectiva que defendemos polemicamente

em certo momento sem dúvida ajudou a que se produzisse certa reorientação do ensino de ciências sociais no país. No momento em que se deu, naqueles dois centros, a implantação inicial da pós-graduação em ciência política, o panorama internacional das ciências sociais, como eu mesmo assinalava em texto anterior,

se achava marcado pela afirmação recente, particularmente nos Estados Unidos, de certa perspectiva guiada pela ambição de constituir uma *ciência*, propriamente, da sociedade e da política. No campo da Sociologia, havia o recurso crescente a métodos quantitativos e rigorosos, o desenvolvimento das técnicas de *survey*, o empenho de estabelecer correspondência entre a reflexão teórica e o trabalho de pesquisa empírica e de buscar que ambos se fizessem de maneira tanto quanto possível sistemática e cumulativa. No campo da Ciência Política, as tradicionais abordagens de orientação filosófica e jurídica se viam vigorosamente desafiadas pelo movimento que se tornou conhecido como *behavioralism*, no qual se incorporam à disciplina muitos dos mesmos traços apontados na Sociologia [Reis, 1996:94].

O perfil do treinamento que aqui se procurou dar inicialmente aos estudantes destacava a familiarização com a produção teórica e metodológica que se viera desenvolvendo no período recente nos Estados Unidos e, especialmente, a preocupação com a adequada exposição à metodologia analítica e quantitativa, com ênfase na coleta, tratamento e análise de dados de *survey*. Naturalmente, tais desenvolvimentos nos Estados Unidos tinham conexões importantes com alguns dos grandes clássicos da ciência social europeia. Mas não há como ignorar o peso da maciça produção estadunidense que se vem a ter nos dois campos e a vanguarda que, seja como for, ela passa a representar ou incluir, até mesmo com forte efeito de gravitação dos Estados Unidos sobre a Europa, incluindo especialistas europeus que se estabelecem total ou parcialmente naquele país e a tendência a incorporar, de uma ou de outra forma, o que surge de importante no continente europeu.

Tal como o vejo, de todo modo, o modelo de ciência social aqui proposto no esforço de reorientação, caracterizado pelo rigor analítico e pela propensão à quantificação, era também “de vocação decididamente teórica e nomológica, empenhada na obtenção de um conhecimento de ambição generalizante e passível de ser articulado em sistemas abstratos” (Reis, 1996:95) — observação de importância diante das ingênuas confusões em torno de temas como “empirismo” e “positivismo” que seguem marcando a discussão sobre orientações nas ciências sociais.<sup>7</sup> Duas ramificações do assunto podem ser mencionadas. Em primeiro lugar, a questão envolvida na distinção de C. P. Snow entre “duas culturas”, a humanista e a científica, com respeito à qual entendo que a perspectiva inspiradora da reorientação buscada “sustenta que o método científico é inequivocamente aplicável ao campo dos fenômenos humanos e sociais” e que há, assim, “afinidade entre as ciências naturais e sociais quanto aos problemas básicos do *método*, tomada a expressão como dizendo respeito aos fundamentos lógicos da aceitação ou rejeição de hipóteses ou teorias” (Reis, 1996:95). Em segundo lugar, a questão relativa ao papel dos valores, que se pode pretender ligar com a das duas culturas e que seria importante do ângulo das origens daquela reorientação, vistas como “behavioristas”. Falando especificamente da ciência política (embora a questão possa ser considerada de interesse de modo mais amplo), não há por que propor que a posição de defesa do método científico resulte em proibir que se tenham em conta os valores e as questões normativas tomadas com destaque, por exemplo, na tradição de *political theory* mencionada acima, ou a relevância de tais questões para a definição mesma do objeto da ciência política e, conseqüentemente, para que se possam considerar com rigor temas como os relacionados à ideia de desenvolvimento político. Meu próprio trabalho salienta, ao contrário, essa temática geral, e o faz de maneira que acredito perfeitamente consistente com o compromisso com o rigor analítico e metodológico. Algumas indicações relevantes surgirão adiante, a propósito da questão da autonomia da ciência política.

Mas dificilmente se poderia pretender que a versão doméstica e modesta da “querela do método” de que participamos tenha sido vencida de vez pela

posição que adotávamos, ou que essa posição se tenha convertido em ortodoxia dominante. Na verdade, em avaliação feita já em 1996, eu mesmo era levado a apontar a pobreza da formação metodológica que nossos cientistas sociais continuavam a receber e a relacionar o arrefecimento que então me parecia ocorrer até do debate metodológico a duas causas: por um lado, o arrefecimento de certo tipo de luta político-ideológica que o alimentava anteriormente; por outro lado, contudo, o fato de que podia ocorrer de nossos profissionais nem chegarem a ser despertados, no treinamento que lhes era dado, para as questões relacionadas a fundamentos teórico-metodológicos e sua importância, donde a prevalência de um amorfismo metodologicamente desatento e desinformado (Reis, 1996).

A evidência desse amorfismo desinteressado se tinha então em algo que meu texto de 1996 salienta: a presença precária de disciplinas relacionadas a métodos mesmo nos currículos dos mais destacados programas de pós-graduação em sociologia e ciência política, isto é, os da USP e do IUPERJ (apesar do papel deste último na “parelha” inicial com o DCP-UFMG). Embora a situação a respeito no IUPERJ fosse confusa e oscilante, envolvendo idas e vindas, mas com empenho evidentemente reduzido quanto à oferta de metodologia como disciplina exigida, no caso da USP a situação era inequívoca, não tendo havido nunca a oferta regular da disciplina. A negligência quanto à formação metodológica tinha um efeito bem claro em que muito do que se produzia como sociologia e ciência política no país se reduzia a narrativas de feição “historiográfico” ou mesmo jornalístico, buscando os fatos ou eventos e distanciadas da preocupação analítica ou do esforço de transformar os temas em objeto propriamente de *explicação* num sentido mais exigente ou ambicioso. No caso da USP (onde a deficiência quanto a metodologia se associava com importante deficiência na formação teórica, dado o recurso limitado à bibliografia internacional), essa característica se tornou visível de maneira até mesmo dramática em algo que já relatei anteriormente, mas que merece ser evocado de novo aqui pelo que tem de revelador, em boa medida justamente por se tratar da USP. Refiro-me ao contato mantido com os doutorandos de ciência política da universidade,

em 1992, pela comissão verificadora constituída pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes) para o credenciamento dos programas de pós-graduação da área, que eu integrava juntamente com Olavo Brasil de Lima Júnior — e à total perplexidade mostrada por eles, sem exceção, diante da pergunta simples sobre como lhes parecia que as pesquisas em que vinham trabalhando para a elaboração de suas teses, em certos casos havia muitos anos, diferiam do trabalho que um jornalista provavelmente faria sobre o mesmo tema. Ficava claro que os *doutorandos* em ciência política da mais importante universidade brasileira, ao cabo de anos de treinamento, não tinham ideia do que haveria de distintivo na atividade profissional que tinham abraçado (Capes, 1992).

No artigo de 2005 citado acima, Gláucio Soares reitera a avaliação negativa quanto ao treinamento metodológico e à natureza do trabalho normalmente executado pelos cientistas políticos (e sociólogos) brasileiros, destacando a reduzidíssima ocorrência de recurso a dados quantitativos, quer dizer de análise quantitativa de alguma sofisticação, nas teses produzidas e nos artigos publicados mesmo nas mais importantes revistas especializadas do país — e dando ênfase, na verdade, à falta de sofisticação igualmente no que se refere aos chamados métodos “qualitativos”, sobre os quais volto adiante.<sup>8</sup>

Não há como disputar a leitura severa reiterada por Soares se indagamos sobre a extensão e a profundidade da preocupação com o apuro metodológico na ciência política (ou na ciência social) atual, e parece certo que os registros “idiográficos” continuam a prosperar e predominar amplamente.<sup>9</sup> Contudo, as coisas mudaram em certo sentido, e cabe apontar alguns matizes não irrelevantes. Bem ou mal, o ensino de métodos, em contraste com a situação defrontada não mais de 20 anos atrás, está incorporado aos melhores programas de sociologia e ciência política, e mesmo de maneira mais difusa — e certamente faz diferença, em particular, na óptica do contraste com a situação anterior, que essa incorporação tenha ocorrido na USP.<sup>10</sup> Há, além disso, esforços como os representados pelos programas especiais e intensivos de metodologia quantitativa no nível de pós-graduação, em particular o programa mantido desde 1999, com apoio da Universidade de Michigan, pela

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG (o “MQ da Fafich”, como se tornou conhecido), cuja excelência é atestada pelo próprio Gláucio Soares e que até hoje se mantém regularmente, vinculado ao Programa de Doutorado em Sociologia e despertando interesse e grande procura, apesar de dificuldades continuadas quanto ao suporte financeiro estável. Desde há alguns anos, a experiência da Fafich vem sendo reproduzida, em termos algo diferentes, também na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, onde tem sido oferecido, em parceria com a Associação Internacional de Ciência Política e também com sucesso, a Escola de Verão em Conceitos e Métodos em Ciência Política e Relações Internacionais.

De toda maneira, parece possível dizer que o tom da ciência política no país é dado — hoje como no momento de afirmação acadêmica inicial da disciplina — por gente que se empenha em ser metodologicamente sofisticada. Os melhores estão tratando de se equipar, dominando tecnologias recentes e novas técnicas de pesquisa e de processamento e análise de dados. Há campos, como os de estudos eleitorais, de partidos, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de desigualdade e políticas sociais, que vêm sendo penetrados faz tempo por um trabalho de pesquisa mais rigoroso, com bons resultados. A reflexão sobre vários temas, especialmente na faixa institucional (sistemas de votação, financiamento de campanhas, reforma política em geral, democracia participativa), se tem enriquecido e tende a frutificar em trabalho esclarecedor de pesquisa empírica.<sup>11</sup>

Um aspecto específico, que cabe talvez ver como avanço, liga-se com o arrefecimento de certo debate ideológico mencionado acima e merece rápido destaque, por alguns desdobramentos: não há mais ninguém a brigar de maneira relevante pela “dialética” como suposto *método* especial, envolvendo a suposição de uma “lógica dialética” que se pudesse contrapor com boas razões à lógica formal. Julgo que isso pode ser visto como a superação da confusão entre a intuição *ontológica* envolvida na perspectiva dialética, ressaltando a ideia da tensão, do movimento, do desenvolvimento, que obviamente é respeitável, e a intuição lógica propriamente, que tem precedência e prevalência evidentes sobre a intuição dialética e é

indispensável, com a ideia do objeto permanente e o princípio da identidade, à própria formulação das proposições que resultam das intuições heraclitianas: é bem claro o sentido em que a proposição heraclitiana de que “não se entra duas vezes no mesmo rio” só tem interesse se referida, de fato, ao “mesmo” rio... Naturalmente, considerados de modo mais amplo, a coexistência e o embate de orientações gerais diversas, envolvendo supostos sobre a natureza última da realidade social (ou política), são algo não só inevitável, mas positivo. Tivemos recentemente, por exemplo, no plano internacional, a penetração intensa dos estudos de política pela perspectiva da “escolha racional”, tomada da economia neoclássica, que traz, por certo, suposições sobre a natureza “essencial” dos fenômenos a serem estudados, com ênfase no cálculo guiado por interesses — e vemos agora, culminando, de certa forma, os muitos questionamentos a seus supostos, aquela perspectiva contestada de modo ambicioso e envolvente pelo trabalho de um grupo de especialistas de diversas disciplinas, que buscam nada menos que a “unificação das ciências do comportamento” e recorrem à biologia evolucionária, junto com as diferentes ciências sociais, para fundamentar uma ontologia alternativa capaz de incorporar, com matizes importantes, um componente de solidariedade e altruísmo à motivação dos agentes.<sup>12</sup> Embates desse tipo estarão sempre presentes, e os supostos substantivos que neles se disputam cumprem função heurística relevante como fonte do indispensável trabalho de elaboração, esclarecimento e fixação das categorias *conceituais* a serem articuladas em proposições teóricas em sentido estrito, passíveis, em princípio, de confronto com dados objetivos de algum tipo — onde, aí sim, o problema do *método*, no sentido da lógica da prova, se coloca.<sup>13</sup>

Seja como for, mesmo à parte das razões básicas para o diagnóstico negativo de Gláucio Soares, há também problemas no quadro de avanço relativo que se pode pretender apontar. Um deles, importante pelas implicações, é diretamente a contraface do que vem acontecendo de positivo: o fato de que há certa tendência a se cair no recurso mais ou menos ritualista aos instrumentos que a tecnologia (quantitativa) de processamento de dados fornece. Isso está longe de se restringir ao Brasil, tendo sido recentemente o

objeto de movimentação, nos Estados Unidos, em torno do chamado “Manifesto Perestroika”, com gente de primeiro plano juntando-se em oposição ao amplo predomínio de certo ritualismo quantitativista nas publicações e na atividade acadêmica em geral. Sem falar da reação a algo mais específico, em que se evidencia mais nitidamente a característica ritualista: o uso injustificado e às vezes simplesmente tolo (mas de amplas consequências científicas e práticas negativas), que na verdade ocorre em diferentes disciplinas, dos famosos coeficientes de significação estatística.<sup>14</sup> Entre nós, tenho tido pessoalmente (deixando de lado a necessidade de confrontar-me com o uso mistificado da significação estatística no trabalho de colegas) a experiência de lidar com o trabalho de tese de estudantes inteligentes e capazes que leem tudo e investem com empenho nas técnicas de tratamento e análise de dados, mas se mostram inibidos quanto à reflexão pessoal mais densa que seria necessária para fazer sentido real das observações.

Mas o excesso ritualista na adesão a formas de trabalho apegadas à estatística ou à quantificação confina com a tendência a ressuscitar velhas confusões, em que uma metodologia quantitativa é contraposta a outra, “qualitativa”, e se exige equilíbrio na exposição às duas. Tempos atrás, ao lado de coisas como o estudo estritamente historiográfico e os “estudos de caso” de feição antropológica/etnográfica, o “qualitativo” costumava referir-se, nos debates metodológicos brasileiros, à tradição de ensaísmo, normalmente de inspiração histórica (e ocasionalmente também antropológica, como ilustrado, por exemplo, pelos trabalhos de Roberto da Matta). Essa tradição não tem por que ser descartada de vez como resultando em trabalhos destituídos de interesse ou que não teriam lugar no espaço da produção ligada às ciências sociais. Mas a questão geral de quantitativo-qualitativo vai além disso, e é preciso atentar para coisas diversas a respeito.

Há, em primeiro lugar, a distinção entre disciplinas (ou perspectivas) de vocação nomológica ou “idiográfica”, em que esta última categoria é vinculada a “qualitativo”. Em termos de tradições de diferentes disciplinas ou subdisciplinas, ou da autoimagem de especialistas, é claro que essa distinção

alude a algo real, objeto de velhas disputas nas ciências sociais, em que historiadores “tradicionais”, empenhados no registro cuidadoso dos fatos, se contrapõem a estudiosos de inclinação teórica ou generalizante. Na verdade, porém, o confronto de perspectivas que aí se encontra já teria sido resolvido há muito por Max Weber nas discussões relativas à “controvérsia do *oikos*”, e resolvido de forma a deixar claro o paradoxo revelador que Mohammad Nafissi salientou há alguns anos: tratando de evitar situar a história como “servente” das disciplinas teóricas e recusando ver na formulação de leis o objetivo último das ciências sociais ou culturais, as quais seriam orientadas pelo esforço de conceitualização “individualizante” e empenhadas na “explicação causal de indivíduos históricos”, Weber acaba por realizar a “incorporação consciente da teoria à história”, devolvendo com uma das mãos o que retira com a outra.<sup>15</sup> De maneira convergente, cumpre reconhecer que é impossível pôr de lado, quer estejamos interessados em última análise em leis gerais ou nos traços distintivos do caso particular, a ponderação meramente lógica de que o específico, presumidamente buscado nos esforços “idiográficos”, não é senão a contraface do genérico, e de que a determinação do que há de específico em certo evento ou caso supõe o conhecimento dos demais eventos ou casos relevantes quanto àquilo que é objeto de estudo — com o desdobramento de que *generalização supõe necessariamente quantificação*, busca *regularidades* e remete, portanto, à quantificação rigorosa como desiderato evidente. Naturalmente, isso não impede que uma ciência social de orientação nomológica possa sempre valer-se do trabalho de tipo idiográfico, tanto mais quanto este se guie ele próprio, no espírito weberiano (mesmo se esse espírito escasseia...), por indagações generalizantes.

Mas há também o nível em que surgem equívocos mais banais no suposto confronto quantitativo-qualitativo. O próprio Gláucio Soares aponta, no artigo citado, o uso em que se pretende identificar como “qualitativo” qualquer trabalho em que não haja recurso a dados propriamente quantitativos de algum tipo, o que, naturalmente, incluiria os traços característicos do ensaísmo tradicional. Mas inclui certamente mais, e pode

mesmo levar a coisas desfrutáveis. Pessoalmente, lembro-me de ter participado há tempos, no Departamento de Ciência Política da UFMG, de um debate em que era apresentado como “quantitativista” e meu oponente como “qualitativista” — o que me permitiu tomar um artigo de sua autoria e dedicar-me, traduzindo para tabulações precisas os enunciados vagos, a explicitar as distribuições de frequência implícitas nas proposições formuladas, além de mostrar como a linguagem do texto se carregava de uma “pseudoestatística” (no estilo de “na maior parte dos casos”, “em geral”, “frequentemente”...) em que o que havia de peculiar eram simplesmente a vagueza e a imprecisão. Em casos como este, o “qualitativo” que pretende substituir o esforço teoricamente orientado de quantificação redundante em não mais do que abrir mão de contar direito e informar o resultado da contagem.

Mas cumpre destacar o aspecto importante de que, num sentido crucial, a contraposição quantitativo-qualitativo é destituída de consequências relevantes quanto às orientações a serem assumidas pelas ciências sociais, sem falar das outras — aspecto que mesmo Gláucio Soares não parece apreender adequadamente, na valorização especial que faz das técnicas “qualitativas”. Assim como o nomológico remete fatalmente à quantificação, é bem claro que há um sentido em que todo dado é “qualitativo”: afinal, mesmo quando tratamos de medir, contar ou quantificar, precisamos saber o que é mesmo que medimos, contamos ou quantificamos, ou até que ponto, em nossas operações de quantificação, não estaremos desatentos à contaminação de nossas observações pela atuação de fatores ou variáveis alheios ao que supostamente nos interessa — para retomar a sugestão de há pouco quanto à necessidade de atenção para o genérico na determinação do específico, quais são mesmo os eventos ou casos “relevantes”?<sup>16</sup> Reconhecer a importância do “qualitativo” nesses termos redundante em reiterar a importância, há pouco destacada, do momento de elaboração e esclarecimento conceitual com pretensões à fecundidade heurística e à capacidade de orientar o trabalho propriamente proposicional a ser empiricamente controlado; mas o “qualitativo” está aí situado como *parte* da empreitada geral da ciência social nomotética ou generalizante, e não “ao

lado” dela e como alternativa a lhe ser oposta. O que não é incompatível com reconhecer igualmente a banalidade de que, ademais do uso *quantitativo* de informações “qualitativas” nas análises de conteúdo e nos *big data* produzidos por computadores e internet, que Gláucio Soares salienta, técnicas como grupos focais ou de discussão e entrevistas focalizadas podem ser de ajuda em diferentes momentos (“conceitual” ou “proposicional” e empírico) do trabalho dos cientistas políticos ou sociais, quer se trate de historiadores e da observação participante de antropólogos ou etnógrafos, quer de generalizadores e “quantitativistas”.

\* \* \*

Referi-me acima a “ritualismo” a propósito do uso do instrumental quantitativo. Na avaliação do desenvolvimento e do quadro atual da ciência política e das ciências sociais em geral, a expressão é talvez apropriada para designar algo mais. Naturalmente, esse desenvolvimento se mostra primeiro em algo evidente, e que é preciso ver em princípio como positivo, isto é, a simples expansão acadêmica da ciência política, junto com outras ciências sociais, e a proliferação de centros e programas dedicados a ela. Na perspectiva trazida pela ênfase na experiência de Minas, tal expansão pode ser vista à luz da tendência antiga à migração de mineiros (e certamente de naturais de outros estados) rumo a Rio de Janeiro e São Paulo, que aqui se ilustraria especialmente com a ida de muitos mineiros para o IUPERJ em seu período inicial. Diferentemente, nos desenvolvimentos recentes da ciência política temos, em Minas como no resto do país, a expansão das atividades de ensino e pesquisa por vários centros, com a criação não só de um mercado de trabalho mais amplo que estimula a circulação de profissionais em direções diversas, mas também de uma comunidade profissional de maior peso. Se em certo momento dependemos de uma Fundação Ford para nos pôr em contato e mobilizar até a propósito de temas de dramática relevância mesmo diretamente política, hoje é sem dúvida mais justificado falar de uma comunidade nacional efetiva na área da ciência política (e das ciências sociais em geral). A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências

Sociais (Anpocs) e, depois, a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) tiveram nisso papel de relevo.

Crescimento e expansão, contudo, tendem a associar-se a burocratização, que, se tem aspectos inevitáveis e mesmo positivos, tem também efeitos negativos que seria possível e importante tratar de mitigar. Por um lado, entidades como Anpocs e ABCP, orientadas, com boas razões, por uma lógica de representação conjuntamente com a relativa a preocupações acadêmicas, tendem elas mesmas a acabar favorecendo certo “burocratismo” em que a atenção para indagações efetivamente acadêmicas e científicas é às vezes dificultada. Por outro lado, cabe menção, aqui, à atuação da aparelhagem institucional de apoio ao ensino e à pesquisa, em particular da Capes, com o sistema aí desenvolvido de acompanhamento e avaliação dos programas de pós-graduação.<sup>17</sup> A reserva principal a destacar se refere à necessidade de que o acompanhamento se apegue em grande medida a certos indicadores “objetivos” de desempenho, normalmente meramente quantitativos, que se buscam não só quanto à expansão como tal dos programas, mas também nos esforços de apreender a própria qualidade deles. Critérios como o número de estudantes titulados ou de teses concluídas, o volume da produção de docentes e estudantes ou o grau de “inserção” internacional podem relacionar-se de maneira equívoca com o objetivo de real avaliação da qualidade, que exigiria o recurso a reflexão e debate mais flexíveis em que matizes cruciais possam ser considerados.

Não se trata de negar que existam esforços louváveis e com bons resultados nessa direção alternativa. Assim, pode-se lembrar o apoio dado pela Capes à iniciativa da Anpocs que resultou em três volumes coletivos (relativos a antropologia, sociologia e ciência política), organizados por Sergio Miceli e publicados em 1999, os quais se caracterizam justamente pela discussão reflexiva da produção realizada nas três áreas. Mas o que tento apontar se ilustra com algo que surgiu com força em crise aberta, alguns anos atrás, nas relações da área da ciência política com a Capes, deflagrada por avaliações negativas recebidas por importantes programas da área. Em razão da crise, cheguei a participar, a convite, de uma dramática reunião entre cientistas

políticos e dirigentes da Capes, em fevereiro de 2005, em que um dos problemas discutidos foi a consistência das avaliações de programas de diferentes áreas feitas com base nos indicadores favorecidos pela Capes e nas informações prestadas sobre eles em cada área. A perspectiva da Capes quanto à “inserção internacional” dos programas, por exemplo, envolve coisas como a frequência de participação em reuniões ou simpósios internacionais, onde muita coisa de espúrio pode ocorrer, ou o volume de publicações em veículos brasileiros supostamente de “padrão internacional”, item com respeito ao qual o simples manuseio das informações prestadas pelos próprios programas mostrava que havia variações, por programas ou áreas, quanto a considerar este ou aquele periódico como “de padrão internacional” — sem que a divergência revelada fosse tida em conta na avaliação e na nota final da Capes.

Alguns aspectos do que pude observar em 2005 são talvez circunstanciais e terão mudado. Mas merece registro que, a julgar pelo que se vê, por exemplo, no relatório de 2013 sobre a área de ciência política e relações internacionais, o ritualismo burocrático continua a marcar a perspectiva básica da Capes quanto à avaliação, sem que haja sinais de resistências ou “crises” continuadas nas relações com os programas da área. O relatório, obviamente um documento útil, traz extensas informações sobre a expansão dos programas nas duas subáreas e sua qualidade. Quanto a esta última, porém, ele se concentra sem mais nos indicadores do tipo mencionado (para periódicos, o *ranking* de citações, a quantidade de artigos de docentes classificados como “internacional A” etc.), deixando evidente a suposição de que “é assim que as coisas são feitas”, e pronto, sem nada que indique o reconhecimento da possibilidade de recorrer, quanto à natureza do ensino ministrado e do trabalho de pesquisa e publicação realizado, a avaliações mais atentas aos conteúdos envolvidos.

Ponho de lado, quanto a periódicos, os questionamentos técnicos, em especialidades diversas, com respeito a critérios como o impacto apurado através de citações ou a definição e redefinição das categorias em função da distribuição nelas alcançada pelos periódicos de cada área.<sup>18</sup> De todo modo,

as precariedades de um esforço de avaliação conduzido na forma indicada na área de ciência política (e certamente em áreas afins, como sociologia) se evidenciam de modo especial, a meu ver, no entendimento distorcido, e mesmo na mistificação, da questão das conexões internacionais (ou da “internacionalização”) do trabalho feito no país. É notável, por exemplo, que, como mostra o relatório citado, os critérios para a classificação dos periódicos quanto à qualidade salientem (possivelmente transpondo sem mais procedimentos de outras áreas) um item como a porcentagem de artigos “com participação de autores estrangeiros” (maior qualidade quanto maior a porcentagem), sem falar da importância dada à presença de “autores internacionais renomados” nos conselhos editoriais com frequência meio “de mentirinha” que conhecemos, mesmo nas melhores publicações.

De cambulhada, essa mistificação da “internacionalização” leva junto o negligenciamento de algo de grande importância potencial para o dinamismo da área de ciências sociais, e de relevância com respeito ao tema geral de publicações, a saber, a maior ou menor riqueza do debate *interno* ao país. Quanto a isso, o quadro geral (com o feliz contraexemplo dos volumes citados de Sergio Miceli, de 1999) é antes, entre nós, o de uma cultura avessa ao debate no âmbito das ciências sociais, na qual, ao lado dos elogios rituais ao trabalho dos amigos, o que ressalta, mesmo num ambiente como o dos grupos de discussão em que se estruturam os encontros da Anpocs, por exemplo, e em que tive pessoalmente longa experiência, é o caráter inteiramente ritualista dos debates ocorridos — com relação aos quais *jamais* me foi permitido testemunhar diretamente qualquer reformulação, antes de eventual publicação ou republicação, do que quer que se submetesse à apreciação dos colegas nas discussões realizadas. Costumo contrapor a visão negativa do nosso caso ao modelo oferecido, no século passado, pela sociologia polonesa do pós-II Guerra Mundial, em que o rico debate interno ao país (aberto, por certo, à produção internacional pertinente) acaba resultando no “transbordamento” internacional, em que o público internacional é naturalmente levado a se inteirar da fermentação que lá ocorria, numa dinâmica que enseja a divulgação mundial dos trabalhos dos

sociólogos poloneses e a ampliação correspondente do debate dos temas envolvidos. A sugestão aí contida é talvez especialmente relevante diante de algo mais que nos é também trazido pelas análises de Gláucio Soares no artigo de 2005: o quadro desanimador que resulta das informações sobre a limitada abertura internacional das publicações de maior prestígio e influência na área de ciência política (ou das ciências sociais em geral) e as políticas que a produzem, baseadas em razões legítimas ou menos legítimas do ponto de vista do ideal de um mercado em princípio atento apenas a considerações acadêmicas.<sup>19</sup>

## Autonomia

Voltemos agora às relações entre ciência política e áreas afins, especialmente a sociologia, e à questão da autonomia da ciência política. A questão me parece ter importância bem maior do que se presumiria pela ausência de sua discussão aberta, e creio que o custo dos equívocos em torno dela justifica que seja considerada com atenção numa oportunidade como esta.

Separemos inicialmente, a respeito, problemas de natureza diversa. Para começar, problemas de administração acadêmica e de política acadêmica. Pode ocorrer que tais problemas, em princípio “menores” na perspectiva que aqui importa, cheguem a ter relevância para questões de métodos e orientações nas diferentes disciplinas e de autonomia ou articulação e eventualmente subordinação entre elas. Um exemplo revelador é o que temos observado, no Brasil, quanto às relações entre a ciência política e a disciplina de relações internacionais, em que disputas e conflitos se têm refletido às vezes na estrutura departamental das universidades de maneira desatenta ao que seria provavelmente desejável do ponto de vista de preocupações teórico-metodológicas (note-se, a propósito, que na própria Capes a área em que se inclui a ciência política é designada como “ciência política e relações internacionais”, com a suposição de que se trata de disciplinas separadas, ainda que de algum modo afins).<sup>20</sup> De outro lado, as questões relativas a uma ou outra forma de estruturação acadêmica podem ter raízes em tradições de

maior peso, como ocorre em diferentes países quanto às relações entre o estudo da política e os campos da filosofia, do direito, da administração pública, o que pode redundar em obstáculos às melhores soluções que estritas considerações teórico-metodológicas apontariam. A relação entre sociologia e ciência política é um caso em que esses aspectos se articulam de modo problemático.

Em termos factuais, não há dúvida de que o consenso “sociológico” que pareceria possível presumir quanto à orientação do “grupo F” mineiro (do percurso Face, Flacso e programa inicial Fundação Ford do DCP-UFMG) não existe na atual ciência política brasileira em geral. Parte (talvez majoritária) dos cientistas políticos, incluindo nomes destacados, se batem por “autonomia” perante a sociologia, e o fato em si de terem proliferado os departamentos acadêmicos “de ciência política” e os programas dedicados a ela parece importante em produzir esse efeito.<sup>21</sup> Mas a questão relevante, do ponto de vista da oportunidade de avaliação que um volume como este deveria representar, é a de se a posição “autonomista” é defensável em termos teórico-metodológicos, e se pode ser mantida de maneira consistente.

A resposta me parece claramente negativa. O exame crítico da produção de nossos colegas comprometida com a ideia de autonomia respalda essa avaliação<sup>22</sup>, que pode ser elaborada por referência a confusões de tipos diversos encontradas na literatura. Ocupei-me algumas vezes da multiplicidade de significados que adquire e das confusões que suscita o tema da “autonomia do político” em suas aparições na literatura marxista e não marxista. Retomo-as brevemente em seguida.<sup>23</sup>

A posição dos partidários de uma ciência política autônoma tende correntemente a envolver a assimilação da ideia de autonomia do político (ou da política) à de autonomia do *Estado* — ou seja, a referir diretamente ao Estado a própria definição da política. Política seria aquilo que se passa no âmbito do estado (no âmbito institucional dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em caso de política democrática) ou que de algum modo diz respeito ao Estado (como no caso dos partidos, cujo caráter político se ligaria ao fato de visarem a controlar o estado). Diversamente, uma perspectiva

sociologicamente orientada vê os fenômenos políticos como ligados aos conflitos de variada natureza que perpassam a sociedade como tal, e a aparelhagem institucional do Estado surge em articulação com tais conflitos, seja como expressão deles, seja como supostamente destinada a acomodá-los.

O contraste entre as suposições ontológicas e heurísticas que recortam o “pedaço” estatal da realidade como correspondendo à esfera da política, por um lado, e, por outro lado, aquelas envolvidas numa concepção “sociológica” da política pode ser visto como traduzindo a questão da autonomia da esfera política de duas maneiras diferentes: em primeiro lugar, em termos das relações *causais* que essa esfera manteria com outras em diferentes modelos analíticos da sociedade; em segundo lugar, em termos de questões *substantivas* pertinentes a uma teoria da política como tal. Neste segundo caso, “autonomia do político” (ou da política) pode referir-se a coisas diversas como:

(a) o grau de neutralidade do aparelho do Estado em relação às classes ou forças sociais eventualmente antagônicas no âmbito da sociedade — quanto melhores condições tivesse para manter-se neutro, mais o Estado seria autônomo;

(b) o grau maior ou menor de presença ou iniciativa estatal perante a sociedade como um todo — o que em inglês é designado como *stateness*, a “estaticidade”, ou a medida em que se teria maior ou menor tradição “estatista” ou em que o Estado contaria como um ator a merecer atenção por si mesmo;

(c) o grau de consolidação das práticas institucionais ou “regras do jogo” — o que Samuel Huntington (1968), em particular, andou chamando de “institucionalização política” para indicar a autonomização da aparelhagem institucional-burocrática do Estado, em contraposição à condição “pretoriana”, e tendente à violência, em que prevalece o mero embate dos interesses privados.

O problema posto em termos de relações causais é o problema metodológico ou epistemológico de como produzir boa ciência a respeito da política, que aqui assume a forma de saber se ela deverá ser uma *sociologia* política ou uma disciplina de feições distintas e “autônomas”. Já o problema

envolvido nas demais questões redundando em nada menos que uma teoria da própria democracia e de sua institucionalização: como obter instituições políticas que, além de assegurar regras estáveis e efetivas, façam delas a garantia da neutralidade do Estado, impedindo que ele se transforme no instrumento autoritário deste ou daquele conjunto particular de interesses que o empolgue ou em seu “comitê executivo” — qualquer que seja o grau de afirmação ou expansão estatal, que pode ver-se incrementado ou reduzido em diferentes circunstâncias do jogo de interação estratégica. O problema da democracia pode descrever-se como justamente o de criar as condições — que, em última análise, não podem ser senão sociais — para que o Estado *seja* neutro: como implantar o “compromisso social” que permita ao Estado um grau importante de autonomia perante as relações de força e as prováveis assimetrias no jogo dos interesses privados, de sorte que, em contraste com certa sugestão de passividade que se poderia talvez pretender ver na ideia de “neutralidade”, se torne possível a ele *intervir* de modo a não apenas garantir os “direitos liberais” e o “Estado de direito”, mas também a *compensar* as desigualdades da distribuição social de poder e assegurar as “liberdades positivas” em que cada qual venha a ter melhores condições de autorrealização pessoal. Nessa perspectiva, em que uma neutralidade “de segundo grau” se liga com um fatal componente de paternalismo estatal (já que o Estado democrático não pode ser aquele que apenas responda à capacidade diferencial de pressão, ou ao poder, dos diversos interesses privados), percebe-se que o velho problema das relações entre capitalismo e democracia, normalmente tomado em termos de democracia *política*, na verdade se relaciona crucialmente com a questão da democracia *social*: não apenas a possibilidade da revolução, ou da ruptura das relações de poder no plano social geral, é o condicionante decisivo da eventual instabilidade institucional, mas também a operação efetiva da democracia não tem como deixar de colocar, de alguma forma, a meta da democracia social. Tudo isso não impede, por certo, especialmente em condições em que instituições políticas *democráticas* se consolidem e desenvolvam, que a dinâmica dos processos estritamente “institucionais”, ou político-burocráticos, venha a ter

seu próprio papel no condicionamento dos eventos, o que está mesmo implícito na ideia de que o Estado possa agir contra desigualdades.

\* \* \*

Mas, assim descrito o “problema da democracia”, talvez sejamos levados a pensar especialmente nas relações entre a democracia e o capitalismo *modernos*, na presunção de que o componente paternalista e sua ligação com a ideia de democracia social apontem nessa direção. Não há, contudo, por que deixar de entender o acoplamento sugerido entre a teoria substantiva da política e da democracia, por um lado, e uma perspectiva metodológica abrangente ou “sociológica”, por outro, em termos que lhe dão alcance muito mais amplo. Essa ampliação permite, na verdade, confrontar equívocos que há muito ocorrem a propósito do capitalismo como fenômeno exclusivamente moderno ou não e das importantes ligações da questão com a avaliação da própria democracia em perspectiva histórica. Assim, Ellen Meiksins Wood (2003), especialmente nas páginas 180-182, por exemplo, tem apontado a riqueza de conteúdo social e “cívico” a ser encontrado na “incorporação da aldeia ao estado” realizada pela democracia ateniense, enquanto Max Weber, como se sabe, formulou definição genérica de capitalismo de forma a estendê-lo naturalmente à Antiguidade e a tornar possível associá-lo com a escravidão e ver, por exemplo, a fazenda de escravos romana como empresa capitalista.<sup>24</sup> Isso se choca com a tendência difundida a definir o capitalismo, enquanto fenômeno presumidamente “moderno”, pela operação de fatores que se supõem meramente “econômicos” e que remeteriam ao trabalho livre, tendência esta que costuma convergir com a que leva a se falar da “primazia da esfera política” na Antiguidade.

Ocorre que a interação entre o “político” e o “econômico”, ou o “social” em geral, é, com certeza, muito mais multifacetada do que sugerem tais tendências. Pode-se observar de saída que a suposta primazia da política na Antiguidade tende curiosamente a associar-se, na literatura relevante (e de modo talvez especialmente claro em Weber, note-se), com condições que caberia ver como correspondendo antes à “sociedade”, em contraste com a

ênfase no “estado” correntemente encontrada entre os defensores da autonomia da política. Mas a visão daquela primazia surge, na verdade, acoplada a situações muito diferentes quanto às diversas variáveis em jogo e sua articulação, a saber: justamente, para começar, a política (o “estado”, a “sociedade”?), com menos ou mais democracia; a economia ou o capitalismo, com este último favorecido ou obstaculizado; a escravidão, como traço “social” de decisiva significação política e econômica, igualmente promovida ou impedida. Além disso, não há como sustentar a ideia da “primazia da política” se com ela se pretende indicar que, ao longo da história posterior à Antiguidade, a política *perde* relevância em favor da economia ou do “social”, pois a mesma heterogeneidade de circunstâncias, ou de formas de se articularem as variáveis, continua a ocorrer.

Começando por colocar em foco a escravidão, lembre-se, em contraposição à sugestão de uma suposta ligação peculiar dela com um capitalismo antigo e “atrasado” ou “primitivo”, que a expansão capitalista *moderna* pode ser vista como fortemente associada com a escravidão. Como propõe Fernand Braudel (1987:76-77 e segs.), as hierarquias são necessárias para o capitalismo, e a Europa ocidental, na dinâmica do capitalismo moderno, “reinventou a escravatura à moda antiga no âmbito do Novo Mundo” (junto, aliás, com a “segunda servidão” na Europa do leste). E Edward E. Baptist, para citar um estudo recentíssimo, aponta de maneira persuasiva (retomando tese bem antiga, na verdade) a importância do papel cumprido pela expansão da escravidão rumo ao sudoeste nos Estados Unidos do século XIX, relacionada à produção de algodão, para o desenvolvimento industrial não só do norte do país, mas também da própria Grã-Bretanha.<sup>25</sup>

Mas as coisas são igualmente sinuosas quanto à ligação da escravidão com a democracia. Temos, assim, Ellen Meiksins Wood: o peculiar fundamento da democracia ateniense reside na raridade representada pelo *camponês* livre, ou na expansão da cidadania pelo surgimento da figura do “cidadão camponês”, e o avanço notável assim obtido é viabilizado justamente pela escravização de outros.<sup>26</sup> O que está longe de ser uma esquisitice de Wood. Como escreve Mohammad R. Nafissi, lendo Weber e Finley, o mercado de

escravos, na Antiguidade, é a consequência da luta bem-sucedida do campesinato indígena para eliminar a servidão e estender os direitos políticos para o *demos* — que Weber (1998b:340) descreve mesmo como significando, “em essência, que a dominação política passou para as mãos dos camponeses recrutáveis para o serviço militar”. Donde a consequência de que a criação e a expansão do mercado de escravos se associam não só com a intensificação da comercialização da economia, mas também com algo mais decisivo, nada menos que “a emergência da ideia de liberdade”. Esta seria um corolário, diz Finley, da mudança ou diferença “mais fundamental” na bifurcação das trajetórias do desenvolvimento no mundo antigo: o deslocamento, entre gregos e romanos, “da dependência relativamente à categoria meio livre de dentro” (*the half-free within*), ou seja, o camponês reduzido à condição de servo, ou mesmo à escravidão por dívidas, para a dependência diante do “escravo-mercadoria de fora” (*the chattel slave from outside*).<sup>27</sup>

Surge aí o fundamento para a posição de Weber, tal como enunciada por Nafissi (2000:77): “em vez de ser o ponto mais baixo de um *continuum*, com o trabalho livre ocupando o ponto mais alto, a escravidão na pólis se torna um componente do estádio mais avançado na Antiguidade” — perspectiva que, articulando de maneira complexa a ocorrência da escravidão com a da própria democracia, contrasta, por exemplo, com a discussão de Barrington Moore Jr. (1966:152) quanto ao caso da sociedade escravagista no sul dos Estados Unidos, avaliada como oposta à democracia, embora afim ao capitalismo industrial. Naturalmente, essa complexidade se desdobra em outras, como a que conjuga no feudalismo europeu os elementos de hierarquia e rigidez com os ingredientes liberalizantes do dinamismo burguês dos centros urbanos, em que brotam capitalismo e democracia modernos;<sup>28</sup> ou, em plano mais abstrato, os elementos não mais que aparentemente antagônicos envolvidos na própria noção de mercado, tornando possível vê-lo seja nos termos, recém-sugeridos, em que ele aparece como mercado de escravos a exhibir o contraponto negativo à liberdade dos que nele atuam ou que se valem dele, seja como o espaço da afirmação, em princípio, da liberdade dos seus agentes. No segundo caso torna-se possível a idealização do próprio mercado

em termos de autonomia e democracia, a qual se pode encontrar em ninguém menos que Marx e tem importantes ramificações conceituais.<sup>29</sup> Mas há algo decisivo quanto aos pontos centrais de nossa discussão: a ponderação de que a crucial nuance relativamente ao mercado, para a qual aponta a definição genérica de capitalismo encontrada em Weber, envolve a indagação, na verdade simples, sobre aquilo que é *negociado* no mercado. Os escravos são “coisas” ou mercadorias de que os agentes livres do mercado se apropriaram e que nele negociam — o capitalismo, por si mesmo, exige que seja livre o *capitalista*, e não o trabalhador; e a nuance indicada se desdobra, naturalmente, na indagação sobre as condições *políticas* que permitem essa apropriação.<sup>30</sup>

Contudo, não há por que pretender que a política, se atua na implantação e na operação da sociedade escravista, deixe de atuar para sua inviabilização e superação e para a implantação de uma sociedade livre: se o militarismo da cidade-estado clássica se associa com a penetração da escravidão e a explica, quer dizer, para tomar um só exemplo especialmente dramático, da guerra civil nos Estados Unidos? E o mesmo vale, naturalmente, a respeito da conexão da política com a economia — com o capitalismo, em particular, como fica evidente nas análises do próprio Weber.

Assim, de maneira que certamente ajudou a fazer prosperar a tese da primazia da política na Antiguidade, Weber afirma que “tudo o que se refere à *polis* [...] dependia de considerações militares e políticas” e que “o desenvolvimento de qualquer *polis* dependia de eventos militares, e assim o capitalismo antigo era conformado por forças políticas” (Weber, 1998b:358). Isso é retomado poucas páginas adiante com a afirmação de que “o capitalismo antigo se baseava na política, na exploração para lucro privado das conquistas políticas da cidade-estado imperialista [...]” (Weber, 1998b:394). Mas tais afirmações não impedem, nem haveria razão para isso, que Weber se sinta à vontade para salientar na mesma passagem (na verdade, em formulações que são parte reiterada do argumento geral do texto) que, “ao proteger os súditos e estabelecer a paz, o Império Romano condenou o capitalismo antigo à morte”. Portanto, a “política” da Roma antiga pode tanto

impulsionar o capitalismo, em sua fase de cidade-estado republicana, quanto matá-lo, com o surgimento do Império Romano — mas o argumento geral, note-se, requer que se trate de *estados* (ou de “políticas”) diferentes nos dois casos, nas quais as mudanças organizacionais ou burocráticas se articulam, como mostra Weber elaboradamente, com aquelas que se dão no nível da sociedade como tal (o que dificilmente seria de estranhar tratando-se, afinal, do autor de *A ética protestante e o espírito do capitalismo*), mesmo se ocasionalmente estas últimas podem ser vistas como produzidas ou deflagradas pelo estado. Há, por um lado, medidas como a regulação do sistema tributário e a limitação do poder arbitrário dos coletores privados de impostos, com o fortalecimento da burocracia do estado; mas há também, de outro lado, o comprometimento do suprimento de escravos com a cessação das guerras de conquista,<sup>31</sup> bem como variados outros aspectos de significado diretamente social ou socioeconômico:

Quando o mundo mediterrâneo foi unificado e pacificado no período helenístico e em seguida sob o Império Romano, a cidade antiga se tornou o centro de interesses exclusivamente econômicos. Como consequência, as associações de mercadores e artesãos, antes presentes só em forma elementar, começaram agora a se desenvolver e florescer. Elas foram usadas pelo Império Romano para os seus próprios fins, e podemos acompanhar seu desenvolvimento ulterior até os começos das guildas medievais. Mas o dobre de finados do capitalismo antigo já tinha soado muito antes; a nova paz e o estado monárquico, o deslocamento do centro da sociedade das regiões costeiras para o interior — todas essas mudanças estrangularam o capitalismo antigo, em vez de fazê-lo florescer (como se poderia esperar *a priori*) [Weber,1998b:358].

Deixemos de lado o que surge entre parênteses ao final dessa passagem, com a sugestão do caráter ao menos plausível da expectativa “sociológica” de que mudanças como as apontadas viessem a fazer florescer o capitalismo, não fossem certos aspectos da atuação do Estado monárquico. Mas cabe assinalar ainda a ênfase contida na observação de Weber — após reiterar, no mesmo contexto, que “a burocracia sufocou a empresa privada na

Antiguidade” — de que “não há nisso nada incomum, nada peculiar à Antiguidade” (Weber, 1998b:396), observação seguida, fechando o texto, pela apresentação do traço burocrático e autoritário, destacado na Roma imperial, como ameaça e mesmo realidade na Alemanha de começos do século XX. Seja como for que tal traço mereça ser apreciado de um ponto de vista ou outro, o que importa ressaltar aqui é que não se pode sustentar que a “política” esteja mais presente na Roma republicana, ou no militarismo da cidade-estado como tal, do que no autoritarismo burocrático do Império — ou, extremando a questão em termos de Hobbes, que o “estado de natureza” da guerra de todos contra todos mereça ser considerado lugar mais próprio da política do que aquele representado pela “sociedade civil”. Ainda que Hobbes tenha visto no Leviatã o instrumento da transição de uma condição a outra sem lidar adequadamente, talvez, com todas as complicações que o problema comporta, é porque potencialmente existe a guerra de todos contra todos que a política envolve também, além da mera luta de interesses, o desafio de *construção* de instituições — seja do problemático “soberano” hobbesiano ou, quem sabe, de instituições democráticas.

\* \* \*

Algumas das sugestões contidas nas formulações acima podem ser apreciadas de um ângulo distinto e proveitoso. Tomemos certa velha dicotomia básica que, entre outras coisas, se acha com certeza subjacente aos argumentos envolvidos na contraposição entre sociologia e ciência política e na demanda de autonomia desta última. Ela surge no contraste clássico entre “infraestrutura” e “superestrutura”, ou na contraposição entre *agency* e *structure* sugerida mais recentemente por Anthony Giddens.<sup>32</sup> De modo propício ao esclarecimento de confusões recorrentes, porém, ela pode ser transposta na distinção entre formas de causalidade que Jon Elster propôs há algum tempo<sup>33</sup> (e que aqui caracterizo livremente), a saber: a causalidade *intencional*, em que se trata de agentes que buscam realizar seus interesses ou alcançar objetivos de qualquer natureza (e o fazem, no limite, de forma racional, como supõem a ciência econômica e a abordagem da “escolha

racional” que penetrou nas últimas décadas a ciência política e a sociologia); a causalidade *supraintencional*, em que as interações entre os agentes intencionais, cujos objetivos ou interesses interferem uns com os outros, são levadas a “cristalizar-se” em estruturas, instituições e normas, ou simplesmente a “coisificar-se” na coerção social exercida sobre as consciências individuais, como sugeria Durkheim; e, em nível situado “aquém” do nível do comportamento intencional e talvez racional, a causalidade *subintencional*, em que o comportamento humano é condicionado (eventualmente “determinado”) por fatores de que tratam disciplinas como as ciências naturais e biológicas (e, com matizes mais complicados, a psicologia, em particular a chamada “psicologia profunda”).

Se consideramos essas formas de causalidade, pode-se observar algo importante relativamente ao significado e ao alcance epistemológico da dicotomia básica mencionada: no alcance materialista pretendido, de modo central ao “materialismo dialético” marxista, pela contraposição entre a “infraestrutura” (“material”) e a “superestrutura” (o plano “das ideias”), a intuição propriamente “materialista” só encontra tradução adequada no contraste entre os planos correspondentes ao subintencional e ao intencional, e não no contraste entre “economia” ou “sociedade”, de um lado, tomadas como correspondendo de alguma forma à “infraestrutura”, e o plano “mental” (supostamente “superestrutural”) das intenções e interesses e das ideologias, normas e instituições. Naturalmente, o plano a respeito do qual é possível falar com propriedade de “matéria” ou “material” é o plano da causalidade subintencional, onde operam os mecanismos descritos pelas ciências naturais.<sup>34</sup> Mas a relevância desse plano subintencional para a dinâmica propriamente econômica ou social em geral existiria apenas na medida em que ele constitui um aspecto mais remoto (afim à ideia de uma base geográfica ou “ecológico-morfológica”, como Georges Gurvitch a chamou há tempos, ou talvez de uma base “fisiológica”) do contexto geral em que se desenvolvem as ações intencionais dos agentes humanos — e é difícil propor que sequer o materialismo marxista, como referência crucial da dicotomia em questão, pretenda atribuir prioridade explicativa à “base” assim entendida, o

que redundaria em reduzi-lo a um insustentável determinismo geográfico, fisiológico ou o que mais seja. Já o substrato “econômico” ou “social” relevante em termos da causalidade suprainstencional, vista como *a* causalidade própria das ciências sociais (economia, sociologia, ciência política), tem a ver antes com as instituições, ideologias e normas que se cristalizam ou “congelam” (transformam-se em *structure*) a partir daquelas ações e da interação estratégica dos agentes intencionais. A economia não é o “material” como tal e em si mesmo, mas antes a *atividade* dos agentes referida aos seus interesses materiais e aos objetivos ou intenções que brotam deles (além dos que brotam, na economia como provavelmente em qualquer outra esfera, do germe ubíquo da política, isto é, do interesse na acepção genérica da busca de “afirmação de si” ou de poder), atividade esta que se cristaliza ou congela em práticas, organizações, instituições, estruturas. E quanto a isso, ou seja, quanto ao congelamento de *agency* em *structure* nos domínios do social em sentido amplo, não há como distinguir consistentemente entre a esfera econômica, a “social” (ou “sociológica”) e a política.

Considerado o “institucional” em sentido que remete à aparelhagem organizacional-normativa que vem a operar nessas diferentes esferas, é importante a questão do *grau* em que estará em atuação, em momentos ou aspectos diversos, justamente o elemento de intencionalidade. A intencionalidade se restringirá “normalmente” à interação em que objetivos ou interesses serão postos e perseguidos de maneira meio míope, com a adaptação recíproca e algo automática das ações dos participantes umas às outras.<sup>35</sup> As instituições ou estruturas que surjam dessa interação serão, por um lado, o resultado “objetivo” dela, em grande medida *não* intencional; em contrapartida, a própria aparelhagem institucional que daí brota virá fatalmente a atuar como *contexto* durkheimiano e suprainstencional da interação intencional, que será pressionada ou induzida a *acomodar-se* continuamente a ele — tenho usado, a propósito desse aspecto ou dimensão, a designação de “o institucional como contexto”. Existe também, no entanto, a possibilidade de se falar de “o institucional como objeto”<sup>36</sup> para

indicar o empenho deliberado, em dados momentos ou circunstâncias e eventualmente por meio da atividade de agentes especializados, de *construir* instituições, *moldar* procedimentos e mecanismos-padrão, *regular* os comportamentos futuros. Em princípio, tanto quanto os automatismos resultantes da intencionalidade “míope”, a deliberada atividade construtiva tem lugar, naturalmente, nas diferentes esferas (econômica, “social”, política...), e o traço “racional” que as análises costumam associar à busca intencional de objetivos ou interesses aparece mais fortemente nessa atividade deliberada, que procura ter em conta o próprio contexto, com seus automatismos, e *agir* sobre ele.<sup>37</sup>

Mas ocorre aqui uma inflexão relevante, pois há um aspecto com respeito ao qual cabe atribuir caráter especial à esfera política. Trata-se da importância que aí adquire o componente de construção deliberada relativamente à definição, e à viabilização em termos de poder e controle passíveis de acatamento, dos limites relevantes da própria coletividade em que se processará a vida coletiva e em que aquelas esferas diversas operarão, ou seja, na solução do que se pode designar, em certa ótica, como o problema “constitucional” (quem é de fato membro da coletividade, em que condição — de cidadão, parceiro de interações estritamente mercantis ou econômicas, súdito, escravo —, quem toma as decisões de importância para a coletividade como tal etc...).

Situando-se por definição num nível coletivo e abrangente, tal problema envolve, ao menos por alguns aspectos importantes, o desafio de uma racionalidade de “terceiro grau”, digamos, em confronto com as formas de intencionalidade até aqui apontadas — e o aspecto mais relevante a respeito é justamente o de como enfrentar com êxito o desafio posto pela dialética em que se articulam a luta referida à *distribuição* do poder, em que tende a predominar a intencionalidade “míope”, e o empenho dirigido à *produção* coletiva de poder, à *moldagem* do estado e ao incremento da possibilidade de ação eficiente no nível da coletividade como tal e da busca, pelos seus membros, de fins de natureza variada passíveis de serem compartilhados, que requer algum grau de reflexividade.<sup>38</sup> Mas não há por que pretender extrair

daí a legitimação para a ideia de que os fenômenos restritivamente “políticos” relativos à distribuição de poder que interferem no encaminhamento e na “solução” do problema constitucional — e que, como suposição óbvia, serão parte da motivação da ação dos atores eventualmente empenhados no próprio nível “constitucional” — sejam infensos ao condicionamento (ou “autônomos”) relativamente aos processos de natureza análoga (o jogo estratégico míope de interesses diversos conjugado com esforços mais esparsos de intencionalidade lúcida) a serem encontrados nas diferentes esferas de atividade que fazem a vida da coletividade.

\* \* \*

Talvez seja possível situar parte importante das ideias envolvidas na perspectiva que proponho em termos de uma pergunta simples: como imaginar que o estado ou seus agentes possam agir sobre a sociedade (o que, obviamente, está implícito na ideia de autonomia da política tomada como a esfera do estado, ou na mera ideia de um estado capaz de atuar como tal) sem admitir que os agentes da sociedade possam igualmente agir sobre o estado, ou sobre fatores relevantes para sua conformação e operação? Naturalmente, se o estado é conformado e condicionado em sua operação por agentes extraestado, não há como falar de autonomia dele do ponto de vista que aqui importa, ainda que eventualmente essa conformação resulte num estado ditatorial e muito poderoso como tal. Mas admitir o oposto, ou seja, a ação de mão única do estado sobre a “sociedade”, exigiria supor agentes de natureza essencialmente distinta cá e lá, o que redundaria em negar a validade universal da postulação de agentes ao menos potencialmente autônomos, capazes em princípio de comportamento intencional e da busca de interesses próprios de tipo e alcance variados. Tal postulação interfere com a própria *definição* de política, sendo naturalmente indispensável para que se possa falar de política mesmo em circunstâncias de grandes assimetrias quanto aos recursos de poder controlados, e se liga com as suposições de natureza normativa, relativas à ideia de democracia e correlatas, que se acham no próprio cerne da

ciência política, independentemente do compromisso com o realismo e o rigor.

De todo modo, na perspectiva matizada exposta, surge claramente como desarrazoada, e teoricamente tosca, a perspectiva alternativa propensa seja a reduzir política a estado, seja a promover “autonomias” entre dimensões analíticas de fenômenos complexos. E é supérfluo falar de esforços como o de caracterizar como singularmente “político” (ou como distinguido pela “primazia da política”) um determinado período histórico em confronto com outro, particularmente se o confronto favorece a Antiguidade sobre o período moderno como “mais político”. Jogando com a dialética entre a distribuição e a produção de poder, ou com a combinação menos ou mais construtiva e bem-sucedida de níveis diversos de intencionalidade, cabe reconhecer que é no período moderno, afinal, que se abre caminho — através dos muitos conflitos, turbulências e idas e vindas — para a construção e a multiplicação, em escala planetária, dos estados-nação de grandes dimensões, articulados, ademais, em processos em que não só tende a expandir-se igualmente a democracia política, mas em que a dinâmica política democrática é ela mesma a expressão direta da interação estratégica no plano social geral, na qual *mercados* tendencialmente democráticos se afirmam *pari passu* com aparelhos estatais complexos e ativos e com a organização e a mobilização de atores sociopolíticos variados. Tudo isso sem falar, naturalmente, dos esforços de construção institucional mesmo no nível transnacional.

Em artigo que citei acima, Renato Lessa (2011:25), remetendo a Aristóteles e à ideia da política como envolvendo um saber prático, refere-se à disposição prescritiva dos cientistas políticos, que têm “modelos preferenciais de sistemas eleitorais, formas de governo e desenho das instituições”, enquanto, diz Lessa, “não conheço antropólogo envolvido na reforma de sistemas de parentesco ou mesmo sociólogo devotado a desenhar um sistema alternativo de estratificação social, como por exemplo adotar o modelo de castas”. A política concebida como saber prático é obviamente afim à ideia da dimensão normativa e prática de uma ciência da política capaz de afirmar valores como a autonomia dos agentes e a democracia e de tomar de maneira

apropriada as complicações do tema do desenvolvimento político. Provavelmente não há mesmo nenhum sociólogo a tentar implantar por aí o sistema de castas, mas isso com certeza tem a ver justamente com o compromisso dominante da tradição sociológica, analogamente à da ciência política, com os valores democráticos e igualitários que aquele ânimo prático e normativo conforma. O caráter de *problema* do ponto de vista prático e valorativo fornece, sem dúvida, parte decisiva da motivação para que a sociologia tenha, na verdade, feito da desigualdade socioeconômica um tema importante<sup>39</sup> — e julgo que a disposição prescritiva dos cientistas políticos relativamente a “sistemas eleitorais, formas de governo e desenho das instituições” só terá a ganhar se tais temas não forem entendidos de modo restritivo e empobrecedor e vierem a articular-se, ao contrário, com o enfrentamento sociologicamente ambicioso com temas como o da igualdade e da estratificação social, que não é menos político.

## Referências

- ANDERSON, Perry. *The lineages of the absolutist State*. Londres: Verso, 1979.
- ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A modernidade possível: cientistas e ciências sociais em Minas Gerais. In: MICELI, Sergio (Org.). *História das ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1989. v. 1.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *O sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2015.
- BAPTIST, Edward E. *The half has never been told: slavery and the making of American capitalism*. Nova York: Basic Books, 2014.
- BARBOSA, Danilo Praxedes; GODOY, Samuel Ralize de. Superando o “calcanhar metodológico”? Mapeamento e evolução recente da formação em métodos de pesquisa na pós-graduação em ciência política no Brasil. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 4., 2014, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2014.

- Disponível em: <[www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/705-SD\\_2014\\_Barbosa\\_Samuel\\_157-482-1-PB.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/705-SD_2014_Barbosa_Samuel_157-482-1-PB.pdf)>.
- BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- CARVALHO, Orlando de. *Ensaio de sociologia eleitoral*. Belo Horizonte: UFMG, 1958.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DO PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Relatório da Comissão Verificadora sobre o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP*. Brasília: Capes, 1992. Visita ao programa realizada em junho de 1992 por Fábio W. Reis e Olavo B. de Lima Júnior.
- ELSTER, Jon. *Logic and society*. Nova York: Wiley, 1978.
- \_\_\_\_\_. Slaves and citizens. *London Review of Books*, v. 4, n. 10, p. 3-16, jun. 1982.
- \_\_\_\_\_. *Explaining technical change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Making sense of Marx*. Londres: Cambridge University Press, 1985.
- FERREIRA, Renata C.; ANTONELI, Fernando; BRIONES, Marcelo R. S. The hidden factors in impact factors. *Front Genet*, n. 4, 2013. Disponível em: <[www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3708068/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3708068/)>.
- FINLEY, Moses. I. *Ancient slavery and modern ideology*. Londres: Penguin Books, 1980.
- \_\_\_\_\_; HAW, Brent; SALLER Richard (Ed.). *Economy and society in ancient Greece*. Londres: Chatto & Windus, 1981.
- FORJAZ, Maria Cecília Spina. A emergência da ciência política acadêmica no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, out. 1997.
- FURTADO, Celso. *A economia brasileira*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.
- GALTUNG, Johan. *Teoría y métodos de la investigación social*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966. 2 v.
- \_\_\_\_\_. *Theory and methods in sociology*. Nova York: Columbia University Press, 1967.
- GIDDENS, Anthony. *Central problems in social theory: action, structure, and contradiction in social analysis*. Oakland, CA: University of California Press, 1979.
- GINTIS, Herbert. A framework for the unification of the behavioral sciences. *Behavioral and Brain Sciences*, n. 30, p. 1-6, 2007.

- \_\_\_\_\_ et al. (Ed.). *Moral sentiments and material interests: the foundations of cooperation in economic life*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2005.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- KEINERT, Fábio Cardoso; SILVA, Dimitri Pinheiro. A gênese da ciência política brasileira. *Tempo Social*, v. 22, n. 1, jun. 2010. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702010000100005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702010000100005&script=sci_abstract&tlng=pt)>.
- LAMOUNIER, Bolivar. A ciência política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *A ciência política nos anos 80*. Brasília:UnB, 1982.
- LESSA, Renato. O campo da ciência política no Brasil: uma aproximação construtivista. *Revista de Estudos Hum(e)anos*, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://revista.estudoshumanos.com/wp-content/uploads/2011/01/23-31.pdf>>.
- MATA, Sérgio da. *A fascinação weberiana: as origens da obra de Max Weber*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.
- MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré; Brasília: Capes, 1999. 3 v.
- MOORE JR., Barrington. *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press, 1966.
- MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. O debate teórico-metodológico na ciência política e o pensamento social e político brasileiro. *Teoria&Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 21, n. 1, p. 73-89, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/tp.2012.006>>.
- NAFISSI, Mohammad R. On the foundations of Athenian democracy: Marx's paradox and Weber's solution. *Max Weber Studies*, n. 1, p. 56-83, 2000. Disponível em: <<http://maxweberstudies.org/kcfinder/upload/files/MWSJournal/1.1pdfs/1.1%2056-83.pdf>>.
- NAGEL, Thomas. *Mind and cosmos: why the materialist neo-darwinian conception of nature is almost certainly false*. Nova York: Oxford University Press, 2012.
- OLIVEIRA, Lilian; NICOLAU, Jairo. Métodos e metodologias da ciência

- política no Brasil: uma análise dos currículos de pós-graduação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado, RS. *Anais...* Rio de Janeiro: ABCP, 2012.
- PIKETTY, Thomas. *Le capital aux XXIe siècle*. Paris: Seuil, 2013.
- PRZEWORSKI, Adam. *Microfoundations of pacts in Latin America*. Chicago: Universidade de Chicago, 1987. Manuscrito.
- \_\_\_\_\_. *Democracy and the market: political and economic reforms in eastern Europe and Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, 1991.
- REIS, Fábio Wanderley. A escolha racional. *Folha de S.Paulo*, p. 12, 5 jun. 1995. Resenha de *Peças e engrenagens das ciências sociais*, de Jon Elster (Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995). Disponível em: <[www.scribd.com/doc/52328385/Escolha-racional-Resenha-de-J-Elster-Pecas-e-Engrenagens](http://www.scribd.com/doc/52328385/Escolha-racional-Resenha-de-J-Elster-Pecas-e-Engrenagens)>.
- \_\_\_\_\_. Avaliação das ciências sociais. In: SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Ciência e tecnologia no Brasil: a capacitação brasileira para a pesquisa científica e tecnológica*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000a.
- \_\_\_\_\_. O “econômico”, o “institucional” e o “político” na literatura brasileira recente. In: \_\_\_\_\_. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2000b. Apêndice.
- \_\_\_\_\_. Sociologia política, ciência política e escolha racional. *Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política*, n. 1, p. 33-55, set. 2002. Disponível em: <[www.scribd.com/doc/56396910/Sociologia-politica-ciencia-politica-e-escolha-racional](http://www.scribd.com/doc/56396910/Sociologia-politica-ciencia-politica-e-escolha-racional)>.
- \_\_\_\_\_. O golpe e o cálculo. *Folha de S.Paulo*, p. 2-3, 10 maio 2003. Resenha de *O cálculo do conflito*, de Wanderley Guilherme dos Santos (Belo Horizonte: UFMG, 2003). Disponível em: <[www.scribd.com/doc/52411289/O-golpe-e-o-calculo-Resenha-de-W-G-Santos-O-calculo-do-conflito](http://www.scribd.com/doc/52411289/O-golpe-e-o-calculo-Resenha-de-W-G-Santos-O-calculo-do-conflito)>.
- \_\_\_\_\_. Minas e as ciências sociais: evocações e alguma polêmica. *Teoria & Sociedade*, p. 14-31, maio 2004. Número especial “Imagens de Minas: homenagem a Fernando Correia Dias”. Palestra proferida na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG.

- \_\_\_\_\_. Economia, instituições democráticas e evolução. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, p. 17-46, jan./jun. 2009. Disponível em: <[www.scribd.com/doc/63802952/Economia-instituicoes-democraticas-e-evolucao](http://www.scribd.com/doc/63802952/Economia-instituicoes-democraticas-e-evolucao)>.
- \_\_\_\_\_. Entrevista. *Três Pontos: Revista do Centro Acadêmico de Ciências Sociais da UFMG*, ano 6, n. 2, p. 129-135, jul./dez. 2010a.
- \_\_\_\_\_. Política externa, democracia e relevância. *Política Externa*, v. 19, n. 2, p. 55-67, set./nov. 2010b.
- SANTOS, Maria Helena; COUTINHO, Marcelo. Política comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil. *BIB*, n. 54, p. 3-146, 2 sem. 2000.
- SILVA, Nelson do Valle. *Relatório de consultoria sobre melhoria do treinamento em ciência social quantitativa e aplicada no Brasil*. Rio de Janeiro: Laboratório Nacional de Computação Científica, 15 abr. 1999. 22 p.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 48, p. 27-52, 2005. Disponível em: <[www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n48/n48a04](http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n48/n48a04)>.
- SORENSEN, Aage B. Theoretical mechanisms and social processes. In: HEDSTRÖM, Peter; SWEDEBERG, Richard (Ed.). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*. Nova York: Cambridge University Press, 1998.
- TRAFIMOW, David.; MARKS, Michael. Editorial. *Basic and Applied Social Psychology*, v. 37, n. 1, p. 1-2, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01973533.2015.1012991>>.
- VIANNA, Luiz Werneck et al. Doutores e teses em ciências sociais. *Dados*, v. 41, n. 3, p. 453-515, 1998.
- WEBER, Max. Economic theory and ancient society. In: \_\_\_\_\_. *The agrarian sociology of ancient civilizations*. Londres: Verso, 1998a.
- \_\_\_\_\_. The agrarian history of the major centres of ancient civilization: 7. Roman empire. In: \_\_\_\_\_. *The agrarian sociology of ancient civilizations*. Londres: Verso, 1998b.
- WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- ZILIAK, Stephen T.; MCCLOSKEY, Deirdre N. *The cult of statistical significance: how the standard error costs us jobs, justice and lives*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2012.

---

\* O autor agradece os comentários de Antônio Octávio Cintra e Simon Schwartzman.

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, “Minas e as ciências sociais: evocações e alguma polêmica”, palestra proferida na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG e publicada em *Teoria & Sociedade* (Reis, 2004) da qual me valho no presente texto; e “Entrevista” (Reis, 2010a:129-135)

<sup>2</sup> Cf. Arruda (1989).

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Keinert e Silva (2010).

<sup>4</sup> Galtung (1967), publicado anteriormente em espanhol com o título *Teoría y métodos de la investigación social*. Esse livro, que refletia as condições do processamento de dados executado de maneira pedestre e laboriosa com cartões IBM nas máquinas classificadoras, estimulando a reflexão prévia e a preocupação teórica, teve o infortúnio de aparecer no momento em que se iniciava a difusão dos computadores, facilitando o trabalho de processamento e incentivando, junto com certo ritualismo estatístico, a disposição pouco reflexiva e substantiva ou teoricamente pobre. Sofisticada discussão dos problemas relacionados, em que o livro de Galtung merece menção favorável, pode ser encontrada em Sorensen (1998).

<sup>5</sup> Ou desinformado. Recordo o espanto com que se tomou conhecimento da relação, divulgada pela imprensa em certo momento, de “subversivos” que supostamente tinham cargos nas universidades e cujos nomes figuravam em listas dos órgãos de informação do governo (apesar de que os pormenores não são muito claros em minha lembrança a respeito): adotando os presumíveis critérios do regime para definir a categoria, qualquer de nós poderia produzir listas mais numerosas.

<sup>6</sup> Algumas pessoas a que essa observação se aplicaria são Antônio Octávio Cintra, Simon Schwartzman, Elisa Reis, José Murilo de Carvalho, Bolívar Lamounier, Amaury de Souza, eu mesmo. Seria possível falar, a esse respeito, de alguns “perfis”, envolvendo “graus” diferentes de cumprimento da trajetória mencionada e indo da passagem apenas pelo curso da Face à passagem também por uma das duas outras experiências (Flacso e começos do DCP-UFMG: José Murilo de Carvalho não esteve na Flacso; Elisa Reis teve, além da Face, a experiência chilena, com alguma exposição à Flacso, mas seu doutorado nos EUA não teve conexão com o programa do DCP, como também ocorre com o de Amaury de Souza, que tampouco esteve na Flacso) ou à passagem por todas as etapas (Antônio Octávio Cintra, Simon Schwartzman, eu mesmo). Talvez o decisivo seja a exposição inicial, na Face, a uma orientação que favorecia a sociologia, embora as coisas se compliquem num caso como o de Bolívar Lamounier, diplomado na Face e de perspectiva “autonomista” quanto à ciência política (que se observa em Lamounier, *A ciência política nos anos 80*;

mas a adesão a essa perspectiva pode ser vista aí como opondo-se apenas a certo excesso “sociologista” e à desatenção para com problemas institucionais).

<sup>7</sup> Perdido num emaranhado de leituras mal processadas, é exemplar quanto a tais confusões o artigo “O debate teórico-metodológico na ciência política e o pensamento social e político brasileiro” (Moreira, 2012).

<sup>8</sup> Registre-se, quanto a dados, que o artigo de Gláucio Soares se vale de levantamentos sobre publicações e teses realizados anteriormente por Silva (1999), Vianna e colaboradores (1998) e Santos e Coutinho (2000). Mencionemos também aqui o trabalho recente de Oliveira e Nicolau (2012), em que se examinam as disciplinas oferecidas nos programas de pós-graduação do IUPERJ e da USP ao longo de 40 anos (e, de passagem, se formula também a demanda de equilíbrio entre métodos quantitativos e qualitativos no treinamento). E merece destaque especial o artigo de Barbosa e Godoy (2014), em que se encontra a tentativa de levantar de modo sistemático os dados brasileiros sobre o ensino de métodos nos diversos centros de pós-graduação em ciência política no período recente.

<sup>9</sup> Ver o conteúdo do número de *Dados: Revista de Ciências Sociais* distribuído em abril de 2015 (v. 57, n. 4, 2014), que serve como ilustração dessa afirmação negativa apesar de ser a revista do antigo IUPERJ e, por certo, uma publicação associada destacadamente com o que houve de positivo nas ciências sociais brasileiras nas últimas décadas.

<sup>10</sup> Ver Oliveira e Nicolau (2012), especialmente gráficos 3 e 4, para dados pertinentes; dados de maior abrangência se encontram em Barbosa e Godoy (2014).

<sup>11</sup> Merece menção, a respeito, o volume organizado por Avelar e Cintra (2004), agora em terceira edição (2015), em que o exame de um amplo conjunto de temas, com atualizações sucessivas, redundava numa espécie de balanço da ciência política brasileira atual. Cabe registrar o fato, de significado equívoco, de que o volume não trata de questões de método, a não ser pela inclusão de um capítulo sobre sondagens de opinião em que estas são consideradas apenas do ponto de vista de seu impacto sobre o processo político-eleitoral.

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, Gintis (2007), Gintis e colaboradores (2005). Breve avaliação do interesse do trabalho nessa linha, posta em contato com a avaliação da “economia política” como enfoque, acha-se em Reis (2009).

<sup>13</sup> Fazendo *pendant* com as confusões citadas na nota 8, que ocorrem no trabalho de um estudante, é talvez apropriado registrar aqui, como primeiro indício dos problemas de que trato em seguida, a confusão que se pode encontrar na parte intitulada “metodologia” do documento da própria Associação Brasileira de Ciência Política relativo à iniciativa em que este volume se insere (disponível em: <memória.cienciapolitica.org.br/sobre/metodologia>). O objetivo da iniciativa, descrito como a “sistematização” dos conceitos e métodos desenvolvidos pelos profissionais da ciência política no Brasil, é desdobrado numa heterogênea lista de temas (“as 10 principais

tradições teóricas, analíticas e metodológicas desenvolvidas”), que vai de coisas como escolha racional e institucionalismo a partidos, cultura política e “teoria política” e fecha com “a própria noção de método”. Por si só, a lista, com o entendimento precário que indica da articulação entre os diferentes níveis abarcados pelos temas, sugeriria expectativas pouco favoráveis quanto à sistematização pretendida.

<sup>14</sup> Um instrutivo volume, dedicado inteiramente aos equívocos envolvidos na significação estatística, é Ziliak e McCloskey (2012). A história desses equívocos e das reações suscitadas teve recentemente um desdobramento inusitado, com a revista *Basic and Applied Psychology* decidindo “banir” a significação estatística e coisas correlatas dos trabalhos que publica, assim liberando os autores da “estrutura imbecilizada” de pensamento que aí se encontra e eliminando “um obstáculo importante ao pensamento criativo”. Ver Trafimow e Marks (2015).

<sup>15</sup> Cf. Nafissi (2000), citações das p. 68-69, onde se encontra a revisão cuidadosa da “controvérsia do *oikos*” como parte de uma releitura de maior alcance de Weber. Para contraste, uma recente leitura brasileira e tortamente “historista” de Weber se tem em Mata (2013).

<sup>16</sup> Embora essa ideia certamente não exija tal respaldo, não custa reproduzir a frase que, coincidentemente, acabo de ler numa discussão filosófica sobre realismo moral e suas implicações para uma concepção do universo não presa às restrições do reducionismo físico e capaz de incluir os fenômenos relacionados a consciência, mente, razão e moralidade entre aqueles que um bom relato científico ou cosmológico do que somos e de como chegamos a existir deverá explicar: “O que conta como uma boa explicação depende fortemente de como se entenda o que é que precisa ser explicado” (Nagel, 2012).

<sup>17</sup> Ver Reis (1996) para discussão mais extensa da atuação desse sistema institucional na perspectiva de 1996, que talvez se mantenha válida em alguns aspectos.

<sup>18</sup> Ver, por exemplo, Ferreira, Antoneli e Briones (2013). Merece menção, a respeito, o editorial “Ciência em Revista”, da *Folha de S.Paulo* de 23 de março de 2015, em que se destaca, a propósito de ocorrências relativas à 3ª Conferência Internacional de Engenharia Civil e Arquitetura, organizada pela Unicamp, a inclusão de “publicações predatórias” no Qualis da Capes e se adverte para “os impactos de uma política que nos últimos anos privilegiou a quantidade em detrimento da qualidade”.

<sup>19</sup> Um breve depoimento, talvez de interesse aqui, sobre minha participação, há alguns anos, no comitê de publicações Finep/CNPq, destinado a apoiar publicações acadêmicas nos diferentes campos. Quando participei do comitê, surgiu clara diferença entre os critérios preferidos pelos membros ligados às ciências “exatas” e os preferidos pelos membros das ciências sociais. Nós, das ciências sociais, tendíamos a partir de uma espécie de sociologia realista das condições diferenciais de produção acadêmica e a adotar critérios

regionalmente mais flexíveis no apoio às publicações. Já os profissionais das ciências exatas entendiam ser necessário que as publicações se inserissem competitivamente, de imediato, num mercado acadêmico/científico de alcance nacional (com comitês editoriais e colaboradores nacionais, ligação com associações científicas também nacionais etc.). Mas esta posição mais exigente se expunha a um questionamento óbvio: se se trata de valorizar a competição no mercado científico, por que restringir ao plano nacional a definição desse mercado? Por que o ânimo exigente deveria dispensar-se da competição mais difícil diretamente no plano internacional? Nossos colegas das áreas exatas citavam o fato de que várias de suas disciplinas tinham, no Brasil, revistas publicadas em inglês, o que supostamente as situaria nesse mercado mais amplo. Mas quando postos diante da pergunta de por que não tratar de publicar nas grandes revistas internacionais, em vez de fazer revistas nacionais em inglês, sua resposta foi, surpreendentemente, uma sociologia realista (e certamente correta...) da ciência, na qual se destacavam os fatores acadêmicos ou cientificamente espúrios que interfeririam, no plano internacional, com a política de publicações nas diferentes áreas. Cabe louvar a candura com que, entreolhando-se, deram resposta negativa a outra pergunta: essas revistas brasileiras em inglês são lidas internacionalmente? A esta altura, naturalmente, cabem também perguntas a respeito da *Brazilian Review of Political Science*...

<sup>20</sup> Pessoalmente, sou da opinião de que o campo das relações internacionais, não só no Brasil, certamente ganharia se viesse a ser mais ciência política do que é atualmente. Ver Reis (2010b).

<sup>21</sup> Como constatei com alguma surpresa, em evento recente, com relação ao próprio Departamento de Ciência Política da UFMG, onde imaginava que seguisse existindo o suposto antigo consenso pró-sociologia.

<sup>22</sup> Ver, por exemplo, Reis (2000), onde são discutidos trabalhos de Maria do Carmo Campello de Souza, Olavo Brasil de Lima Júnior e Wanderley Guilherme dos Santos; e Reis (2003). Para a elaboração inicial de alguns aspectos de minha perspectiva a respeito, ver “O institucional como contexto e como objeto: instituições políticas e a questão da ‘autonomia’ do político” (Reis, 2000); alguma elaboração adicional se acha em Reis (2002). A questão da autonomia é tomada rapidamente no interessante artigo de Renato Lessa (2011).

<sup>23</sup> Os três parágrafos seguintes são tomados, com reformulações, de Reis (2009).

<sup>24</sup> “Onde quer que encontremos a propriedade como objeto de comércio e utilizada pelos indivíduos em empreendimentos que visem ao lucro numa economia de mercado, aí temos capitalismo. Se isso é aceito, torna-se perfeitamente claro que o capitalismo moldou períodos inteiros da Antiguidade, e na verdade precisamente aqueles períodos que chamamos “idades de ouro” (Weber, 1998a:51).

<sup>25</sup> Cf. Baptist (2014). Um antecedente remoto do volume de Baptist é *Capitalism and slavery*, de Eric Williams, publicado em 1944 pela University of North Carolina Press.

<sup>26</sup> Cf. Wood (2003), especialmente capítulo “O trabalho e a democracia antiga e moderna”, p. 160-161. Pode-se assinalar o paralelismo dessa posição com a adotada por Hannah Arendt, que, nas pegadas de Aristóteles, vê a escravidão como condição para que se pudesse ter a liberdade do cidadão ateniense (como “monarca privado” que controla o *oikos*) e sua disponibilidade para a nobre participação nas deliberações da ágora. Ver, por exemplo, Arendt (1972).

<sup>27</sup> Ver Nafissi (2000:77-78); Finley, Shaw e Saller (1981), capítulo “Between slavery and freedom”, p. 128; Finley (1980:67-93 apud Nafissi, 2000). Matizes relevantes da perspectiva de Finley são destacados na resenha de diversos volumes de sua autoria contida em Elster (1982).

<sup>28</sup> Anderson (1979:422, 428-429) destaca dois aspectos relevantes e as nuances de sua articulação: por um lado, o papel do feudalismo, com o parcelamento da soberania, em tornar possível que núcleos urbanos crescessem como centros de produção no interior de uma economia quase totalmente rural; por outro, o papel do Estado absolutista — emergindo na concatenação do feudalismo com a Antiguidade clássica recuperada durante o Renascimento e pondo fim àquela fragmentação — em permitir que a coerção feudal (pois as monarquias absolutistas europeias eram “ainda estados feudais”) se deslocasse “para cima”, ou seja, para a monarquia centralizada, com o desdobramento de grande importância, na leitura de Anderson, de que “o incremento na dominação política exercida pelo estado real foi acompanhado não pela redução da segurança econômica da propriedade agrária em mãos da nobreza, mas pelo incremento correspondente nos direitos gerais ligados à propriedade privada”.

<sup>29</sup> Ver, por exemplo, Jon Elster (1985:207, 358), para a elaboração de aspectos relevantes com referência especialmente ao texto de Marx sobre “Resultados do processo imediato de produção” (apêndice ao volume I do *Capital*).

<sup>30</sup> Vale citar de passagem um caso notável de cegueira quanto ao assunto: o de Celso Furtado, em *A economia brasileira*, opondo-se à interpretação “feudal” da unidade agrária escravocrata no Brasil colonial, salientando que “na unidade colonial os pagamentos a fatores são todos de natureza monetária” — e advertindo que “o pagamento *ao escravo* é aquele que se faz no ato de compra deste”, enquanto “o pagamento corrente *ao escravo* seria um simples gasto de manutenção que pode ficar implícito na contabilidade (real ou virtual), sem que por isso perca sua natureza monetária” (Furtado, 1954:76-77, grifos nossos). É talvez problemático pretender fazer da existência de escravidão, por si só, o fundamento para um diagnóstico em termos de feudalismo. Mas não é menos problemática a perspectiva “contabilista” que permite a Furtado, numa discussão com o alcance desta,

reduzir a estrutura social e institucional em que uns se tornam propriedade de outros à mera questão do caráter monetário ou não monetário de fluxos de renda, ao ponto de que com isso se sinta autorizado a ignorar o fato evidente de que o escravo simplesmente *não* é pago, vítima que é de relações de poder que fazem dele objeto e mercadoria. Fica de lado, assim, o inequívoco e decisivo componente político presente, por referência ao qual pode mesmo eventualmente justificar-se a caracterização em termos de feudalismo ou categorias análogas (talvez a de *labor-repressive agricultural systems*, de Barrington Moore, no volume citado).

<sup>31</sup> Cf. Weber (1998b:358-359, 364) por exemplo.

<sup>32</sup> Ver especialmente Giddens (1979).

<sup>33</sup> Cf. Elster (1978), apêndice 2 ao capítulo 5, “Causality and intentionality: three models of man”; Elster (1983), parte I, “Modes of scientific explanation”.

<sup>34</sup> E também, acrescento (de novo com alguma reserva), os mecanismos explorados pela psicologia dita profunda, ou, especificamente quanto à política, por trabalhos como o clássico *Psychopathology and politics*, de Harold Lasswell.

<sup>35</sup> Adam Przeworski é um dos autores cujo trabalho cabe ressaltar a respeito do tema, ocupando-se dos automatismos (os mecanismos “autoimpositivos”) do mercado e relacionando-os intimamente à própria ideia de democracia, com atenção especial para a América Latina. Ver, por exemplo, seu artigo seminal “Microfoundations of pacts in Latin America”, de 1987 (manuscrito), cujas perspectivas acabam incorporadas em Przeworski (1991). Comento o interesse e as dificuldades das ideias de Przeworski em “Racionalidade, ‘sociologia’ e a consolidação da democracia” e “Para pensar transições: democracia, mercado, Estado”, ambos em Reis (2000).

<sup>36</sup> Ver “O institucional como contexto e como objeto”, em Reis (2000).

<sup>37</sup> A atenção para a relação entre agente e contexto é de importância também para as relações entre a dominante abordagem neoclássica usual na economia, ou sua transposição para a “escolha racional” que penetrou outras disciplinas, e uma sociologia “convencional”, na linguagem usual dos adeptos da abordagem econômica. Prescindindo dos matizes introduzidos pela distinção entre uma intencionalidade míope e outra mais ambiciosa e reflexiva, a ênfase exclusiva na racionalidade como categoria central da análise depara com a dificuldade expressa no fato de que a própria literatura da escolha racional remete com frequência à “estrutura de oportunidades” em que se basearia o cálculo do agente: apreender essa estrutura envolve, para o agente e em consequência também para o analista, apreender adequadamente o contexto em que aquele atua, tarefa para a qual os recursos da escolha racional são claramente insuficientes. Ver “Para pensar transições”, em Reis (2009).

<sup>38</sup> Daí deriva outra consequência difícil, ou mesmo paradoxal, para a abordagem da escolha racional. Tendo na racionalidade a categoria básica, ela pareceria ter nas exigências da política “constitucional” o terreno que lhe seria especialmente apropriado. Mas as complexidades que se introduzem nas relações entre agente e contexto, sendo ela inepta para dar conta adequadamente, por si mesma, deste último, acabam por condená-la a ter de optar entre: (1) manter-se apegada a uma concepção antes pobre de racionalidade, na qual se visualizam agentes caracterizados por egoísmo míope na busca de seus objetivos, caso em que conseguirá apresentar-se como abordagem peculiar, nos termos da economia neoclássica, em confronto com a sociologia ou a ciência social “convencional”; ou (2) aderir de forma consequente à adoção da categoria da racionalidade como categoria central e dar atenção plena às complicações nela envolvidas, caso em que não escapará de articular-se com uma sociologia “convencional” para dar conta não só da apreensão do contexto por parte do agente como condição de sua racionalidade efetiva, mas também daquilo que, na riqueza do contexto, vem a conformar socialmente em boa medida, o próprio agente racional como tal e sua motivação complexa, tornando-o eventualmente capaz de pôr em prática uma concepção mais exigente de racionalidade. Ver Reis (1995). Como adepto crítico da escolha racional, cioso de tais complexidades e da densidade sociológica com que se faz necessário corrigir os supostos em que se baseia, aproveito a ocasião para esconjurar de passagem algumas leituras, digamos, desatentas de meus textos a respeito, nas quais minha perspectiva é assimilada, sem mais, aos traços negativos que eu mesmo aponto naquela abordagem.

<sup>39</sup> E a economia, naturalmente, como ilustrado pelo livro recente de Piketty (2013), com o enorme interesse que despertou.

## CAPÍTULO 2

# **Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil**

Fernando Limongi,  
Maria Hermínia Tavares de Almeida  
e Andrea Freitas

ESTE CAPÍTULO DESCREVE O DESENVOLVIMENTO do estudo acadêmico das instituições políticas brasileiras e de suas contribuições empíricas e teóricas.

Assim como acontece em escala internacional, a abordagem da política pela ótica das instituições domina, hoje, o campo da ciência política no Brasil. Nem sempre foi assim. A sociologia política, com sua ênfase nos fundamentos estruturais da distribuição e exercício do poder, dominou por muitas décadas as análises da vida política brasileira. O neoinstitucionalismo implicou ruptura profunda com aquela abordagem, introduzindo novas perguntas e métodos para respondê-las.

Embora o que se vem fazendo no país, nos últimos 30 anos, acompanhe uma tendência universal na disciplina e dialogue com teorias e modelos de análise desenvolvidos no exterior, sustentamos que determinantes internos, relacionados tanto a processos políticos mais amplos quanto à vida intelectual, foram decisivos para que o foco se deslocasse das macroestruturas sociais para as instituições que regulam o embate político. Da mesma forma, acreditamos que aquilo que aqui se produziu e produz, nos

marcos do institucionalismo, constitui uma contribuição original tanto para o conhecimento empírico do funcionamento das instituições políticas quanto para o desenvolvimento de teorias que tratam de explicar seus efeitos.

No que segue, apresentamos brevemente os determinantes internacionais e domésticos que propiciaram a ascensão do neoinstitucionalismo; apresentamos a contribuição pioneira e original de dois cientistas políticos, que foram institucionalistas *avant la lettre*. A seguir, oferecemos uma visão parcial do campo de estudo das instituições políticas no Brasil, por meio da análise dos artigos publicados nas principais revistas acadêmicas nacionais, entre 1988 e 2014.

Entendemos por instituição política regras ou conjuntos de regras formais, cristalizadas ou não em organizações, que pautam, em maior ou menor medida, o comportamento dos agentes políticos individuais ou coletivos (North, 1990).

### A redescoberta das instituições

Na ciência política, a ascensão da abordagem institucionalista correspondeu ao ocaso das explicações de natureza psicossocial ou sociológica predominantes, até então, no mundo acadêmico norte-americano. Elas tratavam de dar sentido ao comportamento político de cidadãos, nas democracias contemporâneas, referindo-os como pertencentes a grupos sociais específicos, dotados de interesses, valores, atitudes e comportamentos típicos, reproduzidos graças a mecanismos de socialização e ao compartilhamento de experiências e de cultura política. Os estudos de comportamento eleitoral, enquadrados pelo behaviorismo da escola de Michigan ou pela sociologia eleitoral da escola de Columbia; os estudos de cultura política que associavam o bom funcionamento da democracia à presença de cultura cívica enraizada e difundida na sociedade; e os estudos sobre os grupos de interesse e sua influência nas decisões dos governos constituíam expressões de um mesmo padrão de explicação segundo o qual a

chave para o entendimento da política está na sociedade, em suas estruturas, valores típicos, agentes e processos.

A teoria da modernização foi, sem dúvida, a versão mais ambiciosa da explicação sociológica dos fenômenos políticos. Ela tratava de dar conta, por meio de uma teoria de abrangência universal, da grande transição das sociedades agrárias, tradicionais e autocráticas para sociedades urbano-industriais, modernas e democráticas. O desenvolvimento econômico era por ela considerado o motor que punha em marcha processos sociais profundos, que terminariam por tornar possível o sistema democrático, seu coroamento e epifenômeno. A teoria da modernização, em suas diferentes traduções, compartilhava com explicações marxistas sobre instauração e funcionamento da ordem capitalista burguesa a mesma precedência dada a fatores macroestruturais em relação a variáveis propriamente políticas, fossem elas estratégias dos agentes ou regras que organizam e regem suas disputas pelo exercício do poder político. Em outros termos, é possível dizer que a teoria marxista da revolução burguesa constituiu uma das variantes da teoria da modernização.

No interior da ciência política norte-americana, o casamento entre explicações psicossociais e a teoria da modernização gerou um híbrido altamente pessimista quanto às chances de sucesso da democracia em países do Terceiro Mundo. Crescentemente, a própria modernização e/ou o desenvolvimento econômico foram sendo vistos como condições insuficientes para a democratização, ainda que não houvesse consenso sobre qual ou quais outras características seriam necessárias para assegurar a estabilidade de regimes liberal-democráticos fora do Primeiro Mundo. Independentemente da vertente, as marcas da Guerra Fria são evidentes nessa produção, que toma a radicalização e a polarização política como resultantes inescapáveis da modernização.

O ataque à fortaleza da sociologia política ocorreu em vários planos e de formas diversas, que não cabe aqui reconstituir. Mas, fundamentalmente, a contestação se deu pela emergência de uma nova temática — o estudo das transições entre regimes políticos — acompanhada por uma nova abordagem

que questiona o determinismo implícito nas explicações calcadas na sociologia política. Juan Linz é o autor-chave nesta virada em que a análise se volta para a construção de cenários políticos alternativos e contrafactuais. As crises dos regimes democráticos, quer na Europa, no entreguerras, quer na América Latina dos anos 1960 e 70, são objeto de reconstituição detalhada em busca das decisões-chave que precipitaram seu desenlace. Progressivamente, esse tipo de análise, prenunciado já nos trabalhos do próprio Linz, vai reorientando a ênfase das estruturas sociais para as estratégias de agentes com margem e capacidade de escolha, de um lado; e de outro, para o peso das variáveis institucionais e seus efeitos sobre os incentivos que delimitam o campo de escolhas disponíveis para os agentes individuais e coletivos movidos por interesses. No caso da América Latina e, em especial, do Brasil, é de particular importância a hipótese levantada por Linz (1973) segundo a qual o presidencialismo poderia ser o principal responsável pela instabilidade política que caracterizaria a região.

Todavia, mesmo no período de predomínio da sociologia política, obras influentes puseram foco na importância de arranjos institucionais para o estudo dos fenômenos políticos. Assim, o neofuncionalismo de Ernst Haas (1958) enfatizou a importância dos efeitos de *spill over* institucional no processo de integração europeia. A literatura sobre neocorporativismo chamou a atenção para o peso das formas específicas assumidas por sistemas de intermediação de interesses para a existência de políticas públicas pactuadas entre governos, sindicatos e associações patronais (Berger, 1983; Lehmbruch e Schmitter, 1982; Schmitter, 1974), bem como para seus resultados em termos de políticas de renda e de ajustamento às mudanças da economia internacional, nos anos 1970. A contribuição mais decisiva nesse sentido e com maior influência no Brasil, sem dúvida alguma, foi a caudatária da teoria do desenvolvimento político que deságua no que à época se chamava “engenharia institucional”. Dois autores merecem destaque: Samuel P. Huntington e Giovanni Sartori. Huntington (1968) identificou na precária institucionalização do sistema político — e, especialmente, na inexistência de um partido que promovesse a incorporação controlada dos setores populares

— um dos traços essenciais do pretorianismo de massas, que caracterizaria os sistemas políticos das sociedades em transição rápida para o mundo urbano-industrial. Sartori (1968) segue na mesma trilha, mas conecta essa preocupação de forma mais clara com a evolução e dinâmica dos sistemas partidários. No caso de Sartori, a “engenharia institucional” se voltava para a manipulação da legislação eleitoral como forma de impedir a consolidação de sistemas partidários polarizados, o que ocorreria inevitavelmente se a incorporação das massas ao sistema político se desse sob a vigência da representação proporcional.<sup>40</sup>

Alguns desses autores, que iniciam a ruptura com os modelos de análise predominantes na ciência política até o final dos anos 1970, foram centrais nas origens do institucionalismo no Brasil.<sup>41</sup> Mas, mesmo que assim tenha sido, o fato é que determinantes gestados na experiência política da oposição ao autoritarismo foram decisivos para o progressivo abandono da sociologia política.

### Pensando o autoritarismo e a transição

É neste ponto, precisamente, que se dá a confluência do desafio que ora se propõe: como explicar, no plano histórico, que um processo de desenvolvimento dependente-associado se tenha aberto a um elenco de possibilidades políticas que resultam no debilitamento da ordem autoritária? Como justificar, no plano teórico, uma posição democrática em países marcados pela heterogeneidade (estrutural, no dizer de muitos) inter e intraclasses, pela permanência de bolsões de pobreza e pelas desigualdades? [Cardoso, 1988:445].

Assim, Fernando Henrique Cardoso descrevia o impasse teórico a que pareciam condenadas as interpretações sobre o regime autoritário, construídas sobre os supostos de uma sociologia política de matriz cepalina, da qual ele próprio era o principal expoente. O texto completo, apresentado em seminário no exterior, em princípio de 1983 — e publicado posteriormente em 1988 —, foi a última participação do autor como apenas um acadêmico.

Poucos dias depois, ele assumiria a cadeira de André Franco Montoro no Senado, dando início a uma carreira de político por profissão.

Com efeito, as explicações dominantes sobre o regime autoritário, entendido como forma política assumida pelo capitalismo dependente, não abriam espaço à política como escolha livre, dentro de certos limites, nem eram úteis para entender a transição do regime autoritário que, em 1982, entrava em outro patamar, com a eleição de governadores do PMDB, nos principais colégios eleitorais do país.<sup>42</sup> Elas batiam de frente, também, com a experiência concreta de acadêmicos de projeção, muitos dos quais banidos das universidades e que se haviam transformado em figuras públicas da oposição democrática ao regime autoritário.

Na verdade, eram porosas e mal definidas as fronteiras que demarcavam o campo acadêmico do mundo da política de oposição ao autoritarismo. O regime militar propiciara a formação qualificada de uma geração de doutores, nas melhores universidades estrangeiras do hemisfério norte, e impulsionara a criação de um sistema de pós-graduação ancorada na pesquisa. De outro lado, excluía das universidades as principais lideranças intelectuais de diferentes áreas do conhecimento, por força dos instrumentos de arbítrio conferidos pelo AI-5. No terreno das ciências sociais — aí compreendida a ciência política — objeto de controle permanente pelos órgãos de informação do governo, formou-se um sistema complexo no qual conviviam e se comunicavam centros privados de pesquisa, que abrigavam os acadêmicos expulsos das universidades, e departamentos universitários, nos quais jovens doutores, muitos dos quais formados no exterior, davam corpo aos novos programas de pós-graduação igualmente ancorados na pesquisa. Vale observar, de passagem, que a primeira geração de cientistas políticos treinados nos Estados Unidos foi fortemente influenciada pelo estrutural-funcionalismo e sua ênfase nas atitudes políticas. O ponto a ressaltar é que, no interior desse paradigma, a redemocratização do país também se configurava como uma impossibilidade. A cultura política dominante conspiraria contra uma ordem democrática estável.

Para as gerações de intelectuais que viveram sob o regime autoritário,

entendê-lo nunca constituiu um exercício exclusivamente acadêmico. Foi, sempre e também, um compromisso político e existencial, que se manifestava na participação no debate público, onde ele era possível; na adesão a valores democráticos e na exploração de diferentes oportunidades concretas de fazer oposição. Dessa forma, a descoberta da importância das instituições nasceu no bojo do debate muito concreto sobre os caminhos possíveis para voltar à democracia.

Se, no artigo de 1983, Cardoso decretou a falência das explicações que derivavam o regime político dos requisitos de funcionamento do capitalismo dependente, foi Bolívar Lamounier quem abriu caminho para a valorização das instituições no estudo da política brasileira, ao tratar de compreender as características específicas do jogo político, sob o regime autoritário, e das possibilidades que ensejava para a oposição democrática. Dito de outra forma, a contribuição positiva para pensar a crise do regime autoritário e as alternativas que se abriam coube a Lamounier.

A originalidade dessa contribuição não deve ser subestimada. A inspiração veio de Juan Linz e da caracterização do Brasil como uma “situação autoritária” (Linz, 1973) que não lograva institucionalizar-se e legitimar-se como regime autoritário.<sup>43</sup> O texto de Linz deslocava o foco dos problemas resultantes das tensões entre grandes interesses, enraizados na economia, e que sustentavam o autoritarismo, para aqueles que se relacionavam com sua institucionalização em bases legítimas. Não ia, entretanto, muito além dessa intrigante constatação.<sup>44</sup> Uma constatação, contudo, que remava contra a maré. Em pleno milagre econômico, Linz apontava para os pés de barro do regime: ele seria intrinsecamente instável. Em um futuro não muito distante, uma reconciliação com os pressupostos liberais-democráticos seria inevitável.

A análise de Linz viria a ser fundamental para a construção de uma interpretação sobre a transição e a redemocratização. A adesão à ruptura teórica por ele proposta permitiu a Bolívar Lamounier formular uma interpretação da redemocratização, baseada na descoberta da importância da disputa eleitoral na definição do ritmo e dos rumos da transição brasileira.<sup>45</sup>

A contribuição de Lamounier foi, na realidade, dupla, e lhe confere um lugar especial na história intelectual do institucionalismo no Brasil.

Em primeiro lugar, ao deslocar o foco para os dilemas institucionais do regime e considerar as possibilidades abertas pelo jogo eleitoral, dentro das regras dadas, seus trabalhos desafiaram a tese da inviabilidade da democracia em países periféricos, seja a periferia definida em termos econômicos, seja em termos culturais.<sup>46</sup> Nos dois casos, o caminho para a democracia estaria vedado, senão completamente, pelo menos enquanto não se dessem transformações profundas na estrutura social do país e/ou nas crenças e atitudes dominantes, transformações essas que, para dizer o mínimo, não estariam no horizonte.

Assim, em texto publicado mais tarde, Lamounier repetiu o argumento que já esboçara no estudo sobre as eleições de 1974:

Distorções e singularidades que possam ser apontados na estrutura social brasileira — a proverbial debilidade da sociedade civil — um ponto a ser discutido adiante — não a impedem de produzir uma distribuição de votos francamente competitiva, mesmo em condições extremamente adversas para a oposição [Lamounier, 1985:128].

Há, portanto, a um deslocamento no foco analítico dos interesses moldados pela expansão do capital e/ou das atitudes e valores dos cidadãos para as condições da vigência da competição eleitoral como dimensões relevantes para o entendimento da sorte do regime no Brasil. Ao fazê-lo, Lamounier questiona o suposto da existência de pré-requisitos sociais para a instalação da democracia, algum tempo antes que fosse criticado — e renegado — no grande projeto comparado sobre transições liderado por Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter (O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986).

Em segundo lugar, Lamounier produziu uma explicação original da transição brasileira, segundo a qual a arena eleitoral era o palco principal no qual o regime e a oposição mediam forças e onde as regras da competição eleitoral marcavam o ritmo e as características do processo. Cabe enfatizar que essa interpretação original da transição não foi feita *a posteriori*, no

momento em que a democracia já estava à vista. Foi sendo construída no calor dos acontecimentos, quando a natureza e as consequências da abertura política, promovida pelo governo Geisel (1974-1979), eram no mínimo incertas. Seu ponto de partida foi o estudo sobre as eleições de 1974, realizado no Cebrap, naquele ano, sob sua coordenação, e que, ademais, acrescentou a pesquisa eleitoral por *survey*, até então utilizada apenas pelos institutos de sondagem da opinião pública, ao arsenal metodológico da ciência política brasileira (Lamounier e Cardoso, 1975).

Essa reorientação de foco, deve ser frisado, extravasou os limites da academia, uma vez que trazia consigo uma redefinição da estratégia das forças oposicionistas. Concretamente, importava em uma aposta no mecanismo eleitoral, no fortalecimento do MDB como forma de impulsionar um desfecho democrático para a abertura ensaiada pelo regime.

Aqui é preciso lembrar que estudo clássico de O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1986), acima mencionado, fruto de um projeto de pesquisa coletivo iniciado em 1979, acabou adotando uma abordagem intencional ao analisar os processos de transição como resultado da interação estratégica entre defensores brandos e duros do regime e oposições moderadas e radicais. Nessa interpretação, dada a fluidez do processo, as instituições, cambiantes, não mereceriam atenção. Embora a dinâmica dos conflitos pudesse ser bem capturada com essa abordagem, a interpretação institucionalista de Lamounier permitiu uma compreensão mais fina e precisa do que havia de particular na experiência brasileira.

Ela possibilitou, também, contradizer interpretações que viam na transição brasileira mais um capítulo de prática antiga e reiterada de conluio das elites. Contrariando a tendência dominante na emergente literatura sobre transições, cuja marca maior foi o esforço de construir tipologias derivadas do papel assumido por lideranças em sua evolução, Lamounier enfatizou a importância do mecanismo eleitoral e seus efeitos para a transformação do regime autoritário.

Lamounier dirigiu o foco de sua análise para aspectos institucionais, em especial afirmou que as leis que regulavam o processo eleitoral não podiam

ser tomadas como meras formalidades, como algo de menor importância. As instituições, defendia ele, são essenciais para a definição tanto do rumo da transição quanto do perfil do novo regime. Ao fazê-lo, passou a certidão de nascimento do institucionalismo no Brasil. Mais do que isso, definiu sua agenda de pesquisa, associando a sorte do novo regime às opções institucionais.

Segundo o autor, a consolidação da democracia no país pedia a revisão do modelo institucional adotado pelo país desde a queda do Estado Novo. As opções institucionais feitas em 1946 teriam contribuído decisivamente para o desenlace daquele regime. A atrofia dos partidos e do sistema partidário merece especial atenção de Lamounier, que a relaciona com as leis eleitorais adotadas pelo país e com a forma de governo presidencialista. A representação proporcional causaria a fragmentação excessiva, enquanto a lista aberta reforçaria o individualismo dos políticos eleitos, minando as bases da coesão partidária. Mantidas essas leis, presidentes não teriam como aprovar suas agendas e o Brasil estaria condenado a conviver com a crise de governabilidade. A legislação eleitoral, portanto, deveria ser revista com um duplo propósito, com vistas à redução do número de partidos e de seu fortalecimento.

Lamounier pautou o debate também ao trazer para o centro da agenda a outra perna do modelo institucional brasileiro, a saber, o presidencialismo, difundindo o trabalho de Juan Linz e organizando inúmeros seminários sobre o tema. O debate extravasou a academia e teve forte impacto sobre políticos e a opinião pública. Em boa medida, muito devido a seus esforços, a opção entre presidencialismo e parlamentarismo foi o centro dos debates constitucionais, entre 1986 e 1988. A proposta acabou derrotada, em meio a intensa controvérsia.

### Um presidencialismo diferente

Enquanto no mundo acadêmico estrangeiro o neoinstitucionalismo ia avançando sobre as abordagens rivais no estudo dos sistemas democráticos,

no Brasil que se democratizava as escolhas institucionais eram um problema de política prática e alimentavam vivo debate. As instituições prevalecentes entre 1946 e 1964, e que em certa medida permaneceram distorcidas e limitadas durante os 20 anos de autoritarismo, foram sendo progressivamente restabelecidas. Os grandes traços institucionais da primeira experiência democrática foram mantidos: federação, bicameralismo, sistema eleitoral proporcional para a escolha dos corpos legislativos, multipartidarismo e presidencialismo.

Em meio à turbulência e às incertezas que marcaram o lento desenlace da transição em direção à democracia, houve tudo menos consenso em torno da capacidade que aquelas instituições teriam para assegurar vida longa ao novo regime. Como no passado recente, acadêmicos tiveram participação intensa — e ocuparam posições opostas — no debate público sobre as escolhas institucionais, consagradas em lei ordinária ou na Constituição. Assim se estabeleceu, entre os cientistas políticos, uma agenda institucionalista fundamentalmente alimentada pelo debate público, embora conectada com a produção acadêmica neoinstitucionalista que vinha do exterior.<sup>47</sup>

Entre os temas polêmicos, a opção pelo sistema presidencialista foi objeto de acesa controvérsia, que sobreviveu à sua confirmação por voto popular, no plebiscito de 1993. Não cabe aqui reconstituir os termos do debate, cujas origens estão nas reflexões de Juan Linz, e que associava o presidencialismo ao risco de ingovernabilidade. Mas, é importante ter em conta que a literatura produzida ou mobilizada pelos cientistas políticos, favoráveis ou contrários ao sistema, tinha como referência sobretudo o presidencialismo norte-americano, a partir do qual se haviam construído as teorias e modelos existentes na praça. Sistema eleitoral majoritário, bipartidarismo, equilíbrio de poderes, Legislativo forte, governo unipartidário. Esse era considerado o arranjo institucional compatível com um sistema presidencial capaz de produzir governabilidade.<sup>48</sup> Para os críticos brasileiros, entre os quais muitos cientistas políticos, o arranjo prevalecente era inerentemente disfuncional.

Coube a Sergio Abranches, em artigo publicado em *Dados: Revista de Ciências Sociais*, em 1988, — “Presidencialismo de coalizão: o dilema

institucional brasileiro” — mostrar que nosso sistema presidencial constituía outra espécie, um presidencialismo de coalizão, resultado incontornável tanto da complexidade da sociedade brasileira quanto da combinação de instituições políticas prevaletentes.

O texto está totalmente mergulhado na discussão sobre as escolhas institucionais do período da democratização. Por meio de um esforço de análise comparada, pouco costumeiro à época, Abranches destaca o que é comum e o que distingue o sistema político brasileiro de outros sistemas existentes no mundo democrático. Nossa especificidade não dizia respeito ao sistema de representação — proporcional — ou ao sistema partidário, caracterizado, até então, por fragmentação média. Ela residia na peculiar combinação de presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional:

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão” [...] O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão [Abranches, 1988:21-22].<sup>49</sup>

Além de indicar a necessidade de coalizão, típica de sistemas parlamentaristas com representação proporcional e multipartidarismo, Abranches associa seu tamanho ao fato de que na sua composição têm de ser levados em conta não só o número de partidos que apoiam o governo, como a expressão de interesses regionais ou estaduais dentro de cada partido. A lógica de formação das coalizões de governo é, portanto, dupla: partidária e regional.

Como muitos de seus contemporâneos, Abranches considera que o risco da instabilidade espreita esse arranjo peculiar, que, em última instância, de

alguma maneira repercute no plano institucional, como conflito entre o Executivo e um Legislativo politicamente fragmentado.<sup>50</sup>

Contudo, ao contrário de Lamounier, Abranches não vê a fragmentação como um problema a ser atacado por meio de reforma da legislação eleitoral. Rejeita a tese de que a representação proporcional seria a única responsável pela fragmentação partidária, notando que a relação causal poderia ser a inversa, isto é, de que a heterogeneidade social e regional brasileira é que teria levado à adoção desse modelo de representação. Assim, abandonar a representação proporcional seria um equívoco, podendo inclusive gerar uma crise de representatividade.

Abranches confere um sinal positivo ao quadro partidário, que Lamounier interpretava pelo ângulo oposto, como o produto da permissividade da legislação eleitoral. De acordo com Abranches, criar artificialmente um sistema partidário levaria a um descompasso entre o quadro institucional e a realidade social. A fragmentação partidária, que a seu ver sequer era excessiva, não era o problema.<sup>51</sup>

Dessa forma, para Abranches, o aspecto institucional peculiar e problemático não era tanto a combinação entre presidencialismo e coalizão, mas sim a lógica dual necessariamente empregada na formação das coalizões. Para atender concomitantemente a critérios partidários e regionais, as coalizões teriam de ser necessariamente grandes, heterogêneas, destituídas de conteúdo programático. Porque mantidas exclusivamente a partir do desempenho presente do governo, as coalizões revelariam sua fragilidade nos momentos de crise política, dissipando-se e dando lugar a grupos de veto que, em última análise, reduziriam os presidentes à inação. Seja qual for a lógica que determina a formação de coalizões amplas e não programáticas, o fato é que as coalizões observadas no Brasil não funcionariam como as formadas sob sistemas parlamentares.

Abranches desloca o foco do debate institucional da legislação eleitoral para as relações entre o Executivo e o Legislativo. Ao fazê-lo, toma como normal o que a literatura internacional viria a considerar uma impossibilidade: presidentes governando com apoio de uma coalizão.

O autor considera que o risco da instabilidade espreita esse arranjo peculiar, que, em última instância, de alguma maneira repercute no plano institucional, a heterogeneidade, diversidade e elevado teor de conflito presentes na sociedade brasileira. Mas não o descarta por considerá-lo inferior ao parlamentarismo ou ao presidencialismo assentado em sistema eleitoral majoritário. Para ele, o presidencialismo de coalizão termina sendo uma forma de organização política equivalente às outras na sua capacidade de resistir aos desafios de uma sociedade desigual e conflitiva.<sup>52</sup>

Abranches não chega a demonstrar essa última afirmação, que no artigo não passa de um misto de intuição e desejo. Esse desafio coube a autores que mais tarde destrinchariam os mecanismos dessa forma específica de sistema de governo que Abranches, à falta de melhor nome, havia batizado de presidencialismo de coalizão. Os cientistas políticos brasileiros lhe devem o nome e o conceito inovador.

#### A construção da agenda neoinstitucionalista e a evolução do estudo acadêmico das instituições políticas

O retorno à democracia foi acompanhado de intenso debate institucional. O modelo de organização política, gestado nos anos 1930 e implementado em 1946, foi colocado em xeque. Alimentava esse debate a convicção de que escolhas institucionais estavam na raiz do insucesso da primeira experiência do país com a democracia, entre 1946 e 1964. Se alguma coisa, a Constituição de 1988 só teria contribuído para acentuar os problemas causados pelo quadro institucional, ao promover maior descentralização, fortalecendo os estados e fragilizando a União. Tendo em vista a prevalência, até então, de modelos ancorados na sociologia política, pode-se afirmar que, em um curto espaço de tempo, o debate acadêmico, assim como a discussão pública, passou por uma verdadeira revolução. Sem dúvida alguma, muito desse debate foi pautado por Bolívar Lamounier, sua interpretação sobre a dinâmica da transição e seu diagnóstico sobre os riscos implícitos no modelo

institucional brasileiro baseado na combinação entre representação proporcional e presidencialismo.

Assim, ao tempo que a literatura internacional sobre transições passava a privilegiar aspectos institucionais e seus efeitos sobre a possibilidade de consolidação das novas democracias, a comunidade acadêmica brasileira já se encontrava imersa nesse debate. Contribuíram para tanto a longa e arrastada transição política e seu desenlace frustrante.

Os anos 1980 são comumente tratados como uma década perdida. O país saiu do autoritarismo e mergulhou em crise econômica profunda da qual o sinal mais evidente foram as altas e persistentes taxas de inflação. Progressivamente, foi se formando um consenso de que a crise econômica tinha raízes e era alimentada pela política. O governo estava paralisado; a democracia não funcionava bem e, para sair da crise, reformas institucionais eram necessárias e urgentes.

A literatura nacional e a internacional se tornaram pródigas em apontar as mazelas do sistema político brasileiro. A crescente fragmentação partidária talvez tenha sido o ponto mais enfatizado ao longo desse período. À medida que os entraves e restrições à organização dos partidos políticos eram revertidos, o número de partidos crescia, sugerindo uma relação direta entre liberalização da legislação e fragmentação partidária. Mas esse não era o único problema. A perda de poder da União *vis-à-vis* os estados e a falta de coordenação entre os entes federativos também figurava no centro do debate, sublinhando as dificuldades postas à capacidade do governo de governar.

O espectro de uma reversão ao autoritarismo continuava a rondar a mente dos analistas. Assim, o debate institucional, tanto nacional quanto internacional, manteve conexões com a literatura sobre transições, dirigindo agora sua atenção para os problemas enfrentados para consolidar o novo regime. O Brasil não era tratado como uma democracia plena, mas como um regime em processo de consolidação democrática. A preocupação com a consolidação das novas democracias — nomeadas posteriormente “democracias da terceira onda” — deu nova tradução a modelos teóricos

calcados na distinção centro-periferia, países desenvolvidos-países em desenvolvimento.

A abordagem utilizada por Abranches, por exemplo, em que os efeitos nocivos da representação proporcional eram questionados com base em evidências de “países avançados”, como Bélgica, Holanda, Suécia e assim por diante, não ganhou adeptos. Comparações com outros países e preocupações institucionais eram limitadas, condicionais ao momento político vivido. Democracias consolidadas e em consolidação eram consideradas fenômenos distintos, que pediam tratamento diverso, não cabendo compará-las.

Progressivamente, o neoinstitucionalismo foi rompendo as amarras que o prendiam à literatura sobre transições e seus desdobramentos. A política comparada não passou imune à emergência de modelos explicativos centrados nas escolhas estratégicas de atores racionais. O impacto dessa forma de pensar que, como mostramos anteriormente, já havia marcado o projeto comparativo liderado por O’Donnell, Schmitter e Whitehead ganhou força e se generalizou com o correr do tempo.

As variáveis institucionais chaves na emergência do neoinstitucionalismo foram a forma de governo e as leis eleitorais, que já estavam no centro do debate público no Brasil, com efeitos evidentes na Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988). Progressivamente, forma de governo e leis eleitorais acabaram ocupando a posição de primeiros princípios a partir dos quais tudo o mais poderia ser deduzido. Nos dois casos, o argumento partia da premissa de que políticos seriam movidos por um único objetivo: reeleger-se. No jargão da disciplina, políticos seriam *office-seekers*. Instituições seriam os parâmetros, as restrições às quais suas estratégias deveriam se acomodar.

Essa perspectiva analítica apenas reforçou a visão negativa acerca do quadro institucional brasileiro. Pelas duas entradas, quer se tomasse o presidencialismo como ponto de partida, quer se raciocinasse a partir da lista aberta, a conclusão era a mesma: teríamos um sistema político fadado a gerar conflitos insuperáveis, condenado, portanto, à paralisia e, quando muito, à

provisão de políticas localistas e clientelistas. Por outro lado, a descentralização promovida com a desmontagem do autoritarismo reforçaria o quadro ao retirar do governo central os instrumentos de coordenação e indução política. Fragmentação partidária seria apenas um indicador de um movimento centrípeto e entrópico. Como é usual nas ciências sociais, rótulos mostraram sua plasticidade e elasticidade, de tal forma que a crise política continuou a ser caracterizada como uma crise de governabilidade.

A partir de meados dos anos 1990, o debate ganhou novos rumos, ao tempo que a produção nacional de cunho institucionalista se adensava. Essa reviravolta é patente nos artigos que levantamos para subsidiar nossa análise. A noção de que o Brasil se via em meio a uma crise de governabilidade insuperável vai sendo deixada para trás, o que, em última análise, leva ao abandono da preocupação com a promoção de reformas que garantissem a consolidação da democracia. Dito de outra forma, o foco das análises passa a ser o funcionamento da democracia brasileira.

O levantamento empírico que realizamos cobre a produção acadêmica nacional veiculada nas revistas especializadas no período que se estende de 1988 aos dias de hoje. As revistas consultadas foram *Dados*, *Revista de Sociologia e Política*, *Lua Nova*, *Novos Estudos*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS), *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (BIB) e *Opinião Pública*. Essas revistas foram selecionadas por sua reconhecida importância para a difusão da produção acadêmica nacional.<sup>53</sup> Nosso objetivo foi o de destacar, no interior de toda essa produção, os artigos que, de uma forma ou de outra, remetiam à discussão institucional, conforme foi apresentada acima. Identificamos 279 artigos, escritos por 198 autores brasileiros ou estrangeiros, vinculados a 58 instituições nacionais.<sup>54</sup> Esses números iniciais mostram, por si sós, a grande vitalidade do campo.

Temos consciência das limitações impostas pela nossa decisão de trabalhar somente com as revistas. Estamos analisando apenas parte da produção acadêmica nacional. Ao excluir livros e capítulos de livros de nosso levantamento, seguramente subestimamos a contribuição de cientistas

políticos que publicaram, sob essa forma, obras significativas e influentes. Assim, autores como Wanderley Guilherme dos Santos, Fábio Wanderley Reis, Olavo Brasil de Lima Jr. e Bolívar Lamounier, cujos livros e capítulos seminais estruturaram o campo da ciência política e do estudo das instituições no Brasil, acabam não figurando em nosso levantamento empírico, mas são, com certeza, referência e interlocutores diretos ou indiretos da produção considerada pelo recorte adotado. Entretanto, na impossibilidade de incluir o repertório de livros e capítulos de forma exaustiva, optamos por seguir a recomendação de Giovanni Sartori (1981) quando afirma que “algum dado é melhor do que nenhum dado”. Oferecemos assim uma visão parcial, mas reveladora dos estudos acadêmicos sobre as instituições políticas brasileiras.

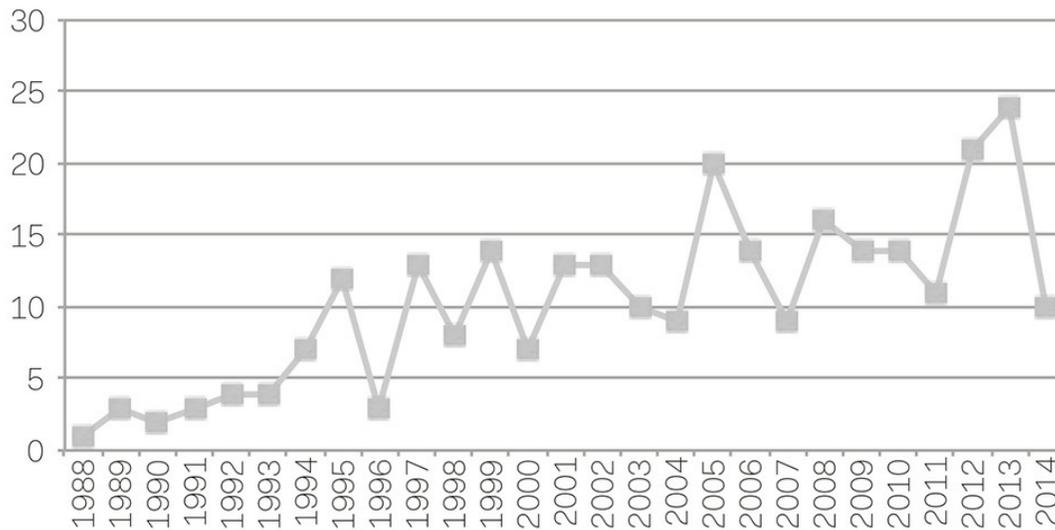
Estamos conscientes, também, das dificuldades envolvidas na seleção e classificação de artigos. As fronteiras do que faz parte do debate institucional não é fácil de ser traçada. Procuramos adotar um critério de inclusão tão exigente quanto possível, a partir da identificação dos núcleos ou trilhos sobre os quais esse debate caminhou. Identificamos e agrupamos os artigos em torno de sete subáreas: eleições e sistemas partidários; relação entre poderes e os poderes individualmente; federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas; regimes políticos e transição de regime; e, por fim, artigos que discutem a abordagem neoinstitucionalista. Obviamente, tanto quanto as fronteiras que delimitam nosso universo de análise, as que separam cada uma das subáreas estão envoltas em dificuldades de toda ordem. Há muito de arbitrário em cada uma dessas operações. Nosso objetivo é limitado e deve ser tomado pelo que é: um esforço inicial com vistas à descrição da produção científica da área.

O gráfico da figura 1 torna patente que a produção de corte institucionalista é limitada no início do período, não passando de alguns poucos artigos por ano. A partir de 1995, ela ganha corpo e se consolida em torno de 10 e 15 artigos publicados ao ano. A inflexão é tanto quantitativa quanto qualitativa. Em realidade, as duas coisas estão relacionadas, uma vez que o impulso à produção vem da renovação da perspectiva analítica que se opera no momento. Como veremos, artigos publicados precisamente em 1995 estão

entre os mais citados pelos que vieram depois, um indicador claro de que se tornaram eixos sobre os quais a produção posterior veio a se mover.

Figura 1

**Número de artigos publicados por ano (1988-2014)**



Fonte: compilação própria.

O quadro 1 mostra a distribuição dos artigos por subáreas, indicando que a discussão sobre a natureza do presidencialismo brasileiro constitui o núcleo central da produção neoinstitucionalista no Brasil.

Quadro 1

**Número de artigos por subárea (1988-2014)**

SUBÁREA	Nº DE ARTIGOS
Relação entre poderes e os poderes individualmente	149
Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas	59
Eleições e sistemas partidários	47
Regimes políticos e transição	17
Neoinstitucionalismo	7
<b>Total</b>	<b>279</b>

Fonte: compilação própria.

Uma leitura simples dos títulos dos artigos publicados nesse período inicial dá conta de descrever a mudança de rumo temática e analítica em curso. A transição para a democracia é o tema central no início do período; até a década de 1990, os títulos dos artigos estão dominados por expressões como dilemas, consolidação, incerteza da transição, entre outras que remetem à instabilidade do momento vivido. Entre 1990 e 1993, dos 13 artigos incorporados à nossa análise, cinco trazem a palavra reforma no título, discutindo de forma ampla e genérica as mudanças necessárias para consolidar o regime democrático no Brasil.

Essa preocupação continua a marcar a produção dos anos seguintes, ainda que com algumas mudanças significativas. Por exemplo, “reforma” deixa de figurar no título dos artigos, substituída por “governabilidade”. Em 1995, cinco dos 12 artigos publicados, contêm a palavra governabilidade no título. A referência empírica predominante continua a ser a excessiva fragmentação partidária e suas consequências para o funcionamento do sistema político e, em especial, para a capacidade decisória dos governos.

O deslocamento é sutil, mas significativo. Aparecem questionamentos à ideia crise de governabilidade; alguns autores se preocupam com a vulgarização do termo, enquanto outros se perguntam se a eficácia decisória deve ser o parâmetro para a avaliação do desempenho da democracia. Os resultados do plebiscito sobre a forma de governo tiram ímpeto da agenda de reformas. Há, assim, uma mudança de ênfase e de foco em direção ao funcionamento do regime democrático.

De fato, 1995 marca essa reorientação de foco das análises. Em duas áreas-chave do debate em curso — descentralização (englobando estudos sobre relações intergovernamentais, políticas públicas e federalismo) e relações Executivo-Legislativo — são publicados, nesse ano, artigos que vieram a se tornar os eixos sobre o qual esses dois campos de pesquisa vieram a se movimentar nos anos seguintes. No primeiro caso, o artigo é “Federalismo e políticas sociais no Brasil” de Maria Hermínia Tavares de Almeida. No segundo caso, em realidade, são dois os artigos publicados por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

A influência desses artigos pode ser avaliada pelo número de citações registradas pelo Google acadêmico. “Federalismo e políticas sociais no Brasil”, de Tavares de Almeida (1995) recebe 420 citações registradas, abaixo apenas das 621 citações do artigo de Sergio Abranches (1988); “Partidos políticos na Câmara dos Deputados”, de Figueiredo e Limongi (1995b), foi citado 211 vezes, enquanto “Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional” (Figueiredo e Limongi, 1995a) é mencionado 212 vezes. O quadro 2 resume a informação completa sobre os artigos com maior número de citações registradas no Google Acadêmico.

Quadro 2

**Artigos por número de citações<sup>55</sup>**

<b>TÍTULO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>ANO</b>	<b>CITAÇÕES</b>
Presidencialismo de coalizão: o dilema brasileiro	Sergio Henrique Hudson Abranches	1988	621
Federalismo e políticas sociais	Maria Herminia Tavares de Almeida	1995	420
Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo	Marta Arretche	1999	393
Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?	Marta Arretche	1996	383
A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula	Fernando Abrucio	2005	243
O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política	Marcus Faro de Castro	1997	222
Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994	Fernando Limongi;	1995	211

	Argelina Cheibub Figueiredo		
Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte	Maria Helena de Castro	1997	193
Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária	Fernando Limongi; Argelina Cheibub Figueiredo	2002	179
Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro	Bernardo Muller; Carlos Pereira	2002	178
Sentidos da judicialização da política: duas análises.	Andrei Koerner	2002	178
Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático	Leonardo Avritzer	2008	172
Patronagem e poder de agenda na política brasileira	Fabiano Santos		172
Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas	Ana Claudia Capella	2006	171
Recentralizando a federação?	Maria Herminia Tavares de Almeida	2005	169
Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro	Bernardo Muller; Carlos Pereira	2000	169
Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional	Argelina Cheibub Figueiredo;	1995	162

	Fernando Limongi		
Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais	Marta Arretche	2002	154
Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos	Rogério Bastos Arantes	1999	154
Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.	Celina Souza	2005	143
Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil	Octavio Amorim Neto	2000	142
Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização	Celina Souza	1998	134
Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil	Bernardo Muller; Carlos Pereira	2003	133
Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985	Maria Dalva Kinzo	2004	128
O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente	Fernando Limongi	1994	127
O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados	Carlos Pereira; Lucio Renno	2001	126
Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças	Celina Souza	2001	123
Instituições e política no controle do Executivo	Argelina Cheibub Figueiredo	2001	119
Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.	Maria Rita Loureiro; Fernando Abrucio	1999	108

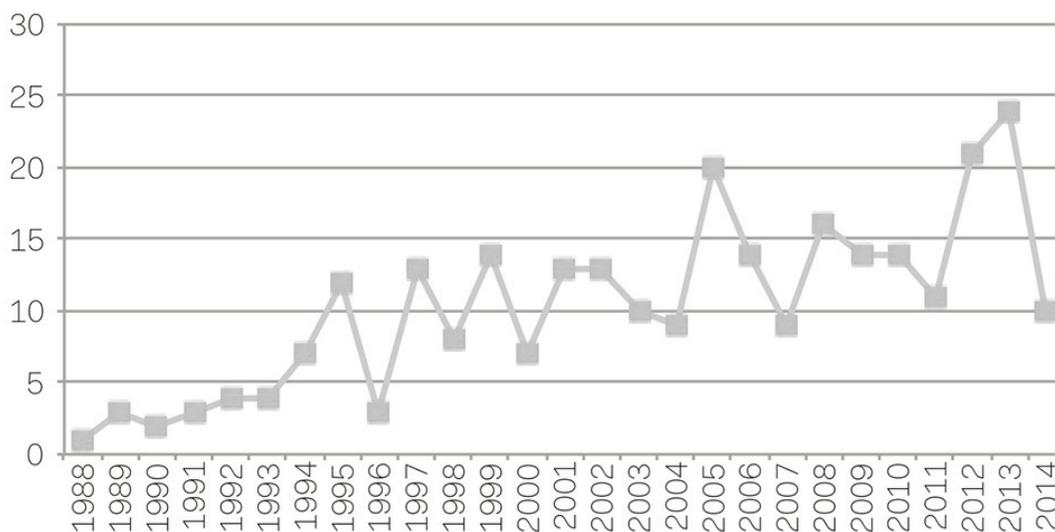
Bases institucionais do presidencialismo de coalizão	Argelina Cheibub Figueiredo; Fernando Limongi	1998	108
O <i>lobby</i> da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo	Wagner Pralon Mancuso	2004	107
A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório	Fernando Limongi	2006	106
Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias	Paulo Sergio Braga Tafner; Octavio Amorim Neto	2002	100

Fonte: Google Acadêmico, elaboração própria.

O impacto daqueles artigos sobre a agenda de pesquisa institucionalista nacional pode ser melhor avaliado olhando para as citações no interior dos artigos incluídos em nossa amostra. Para dar uma ideia mais precisa desse impacto, coletamos as referências feitas aos textos de Bolivar Lamounier, Sergio Abranches e Wanderley Guilherme dos Santos no interior do mesmo conjunto de artigos. Ver gráfico da figura 2.

Figura 2<sup>56</sup>

**Número de citações no interior dos artigos selecionados por ano**



Fonte: compilação própria.

No campo da discussão sobre a forma de governo e o efeito das leis eleitorais, a série de artigos publicados pelo grupo sediado no Cebrap e vinculado ao projeto Terra Incógnita, iniciada também em 1994, pode ser tomada como um marco da reorientação geral da agenda de pesquisa em direção ao estudo do funcionamento da democracia brasileira.

Ao longo da segunda metade dos anos 1990, aparecem os primeiros artigos dedicados à análise do Poder Legislativo e de suas relações com o Poder Executivo. Inexistentes nos primeiros anos, artigos com esse foco ganham proeminência e, rapidamente, passam a marcar a discussão e a produção acadêmicas. Eles dominaram as publicações em 1997, estabelecendo um denso diálogo acadêmico caracterizado por referências e debates cruzados, de tal sorte que a renovação da pesquisa institucionalista foi progressivamente se constituindo em obra coletiva.

O eixo que move esta renovação é o reconhecimento de que as relações entre os poderes Executivo e Legislativo não eram necessariamente conflitivas, pondo em questão o argumento central de Juan Linz em favor do parlamentarismo. Esse questionamento, em realidade, acaba por ser a base da contribuição original da ciência política nacional à literatura comparada que, de uma forma ou de outra, partia da suposição de que as relações entre Executivo e Legislativo seriam, antes de mais nada, de antagonismo. Os

trabalhos produzidos no Brasil questionam esta suposição, apontando para os incentivos existentes para a integração entre os poderes, diluindo assim as linhas demarcatórias rígidas que distinguiriam o presidencialismo do parlamentarismo.

Contestada a ideia que presenciáramos uma crise de governabilidade, expressa no conflito entre presidente e Congresso, o Poder Legislativo emerge como um objeto de estudo *per se*, ou seja, a superação da visão negativa e estereotipada do Poder Legislativo permitiu que este ganhasse o *status* de objeto legítimo de estudo. De outra parte, variáveis mais diretamente ligadas ao Poder Legislativo passam a ser utilizadas para entender tanto a evolução quanto as características do quadro partidário. Esse é o momento em que se multiplicam estudos sobre recrutamento legislativo, sistema de comissões, papel das lideranças e migração partidária, que, em última análise, tratam de identificar as forças atuando no sentido de mitigar o individualismo ditado pelas leis eleitorais. Trabalhos que discutem o papel do partido na coordenação (ou imposição) de uma agenda aos seus liderados são frequentes e numerosos. Pelo mesmo prisma, a produção legislativa dos deputados e senadores recebe atenção, tratando de avaliar se ela pode ou não ser caracterizada a partir do chamado modelo da conexão eleitoral, que enfatiza a importância explicativa da conexão pessoal dos políticos com suas bases eleitorais.

O Poder Judiciário entra na agenda de pesquisa do institucionalismo brasileiro. Em 1997, aparece o primeiro trabalho sobre o Poder Judiciário, “O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da Política” de Marcos Faro Castro (1997). Nele se discute a participação do Supremo Tribunal Federal na implementação de políticas públicas, destacando o papel do Judiciário em uma democracia recém-criada. Até os anos 2000, foram publicados apenas outros três artigos com foco exclusivamente no Poder Judiciário. É notável o diálogo que se estabelece com artigos que tratam da relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Os temas abordados são o papel do Ministério Público na normatização dos direitos difusos e o controle de constitucionalidade, mecanismos que reforçariam o consociativismo do

sistema político e aumentariam, assim, os custos de governabilidade. Por fim, aparece a questão da reforma — aqui, reforma do Judiciário —, sempre com o mesmo objetivo: aperfeiçoar a democracia visando à sua consolidação.

A partir dos anos 2000, os temas se diversificam e verifica-se uma mudança de enfoque. A judicialização e o impacto do Judiciário na implementação de políticas públicas permanecem em pauta, mas surgem novos temas relativos ao funcionamento interno do Judiciário, tais como processo decisório e composição do STF ou as competências do Conselho Nacional de Justiça.

Paralelamente a essa nova agenda, o debate sobre as relações entre a legislação eleitoral e a evolução do quadro partidário mantém sua posição central na agenda de pesquisas institucionalistas. Nessa perna do debate, o centro irradiador da crítica às abordagens institucionalistas preocupadas com a governabilidade foi, sem dúvida alguma, o IUPERJ e, mais especificamente, os trabalhos pioneiros de Wanderley Guilherme dos Santos, especialmente o livro *Crise e castigo* (1987) e de Olavo Brasil de Lima Jr., em particular, *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80* (1993) que, juntamente com a contribuição de Sergio Abranches, colocam em questão a associação direta e simplista entre representação proporcional e número de partidos. De um lado, questiona-se a proposição, mais geral, sobre a relação entre fragmentação e fragilidade do quadro partidário. De outro, questiona-se se a fragmentação crescente seria uma função exclusiva da legislação eleitoral. Nesse campo, a contribuição de Jairo Nicolau — muito especialmente o artigo feito em parceria com Rogério Schmitt, “Sistema eleitoral e sistema partidário” (1995) e o livro *Multipartidarismo e democracia* (1996) — foi decisiva, ao chamar a atenção para aspectos específicos da legislação eleitoral que beneficiavam os grandes partidos, como a fórmula D’Hondt adotada e o fato de os votos brancos serem computados como válidos para efeitos do cálculo do quociente eleitoral. Nicolau sublinhou, também, o impacto do sistema federativo sobre a fragmentação partidária, retomando argumentos desenvolvidos por Olavo Brasil de Lima Jr. e o próprio Abranches.

Por seu turno, a discussão sobre federalismo, descentralização e relações

intergovernamentais passou também por reorientação semelhante.

A primeira leva de estudos sobre o federalismo pós-1988 enfatizou o impacto negativo das estruturas produzidas no processo de transição e consagradas pela Constituição de 1988. A nova estrutura federativa brasileira, descentralizada, estadualista e incompleta no que se refere à atribuição de competências e responsabilidades, teria impacto negativo sobre a capacidade do governo federal de aprovar e executar sua agenda. O texto inaugural e mais influente nessa discussão foi, sem dúvida, o artigo de Fernando Abrúcio (1994) — “Os barões da Federação” —, reproduzido no livro de mesmo título, publicado em 1998, que enfatizava o poder de veto dos governadores, logrado por seu papel na etapa final da transição e consagrado na Carta de 1988; um poder que ia além das fronteiras estaduais para se exercer no controle das bancadas dos estados no Congresso Nacional. Na mesma direção, Souza (1997) afirmou que a Constituição havia trazido políticos locais e regionais para o processo decisório nacional. Os indicadores mais frequentes da dificuldade de governar seriam: a “guerra fiscal” entre estados; a dificuldade, até 1994, de implementar medidas anti-inflacionárias eficazes; a complicada negociação, entre governo federal e governos estaduais, dos termos do ajuste fiscal nas duas esferas, incluindo a situação dos bancos estaduais, o encontro de contas e o equacionamento das dívidas dos estados; a lentidão da transferência de competências e atribuições na área social da União para as unidades subnacionais, em especial para aos municípios, bem como os percalços à aprovação de legislação reformista que atingisse direta ou indiretamente os interesses de estados, como as reformas previdenciária, administrativa e, sobretudo, a tributária.

Os adjetivos usados para qualificar o sistema federativo brasileiro não deixam lugar a dúvida sobre a avaliação que dele faziam os cientistas políticos: “predatório” (Abrucio e Costa, 1998), “fragmentado” (Camargo, 1991), “regional” (Camargo, 1999a), “incompleto” (Camargo, 1999b); Kugelmas e Sola, 1999), “desequilibrado” (Camargo, 1999b), “estadualista” (Abrucio, 1998; Kugelmas e Sola, 1999). A esses juízos negativos, contrapôs-se uma visão mais nuançada, a partir do estudo de políticas sociais

específicas, em que eram ressaltadas as condições que possibilitavam ou dificultavam o estabelecimento de mecanismos de coordenação e cooperação entre entes federativos de forma a assegurar ou travar um amplo leque de reformas do sistema de proteção social. Nessa linha, além do já mencionado “Federalismo e políticas sociais” de Maria Hermínia Tavares de Almeida, devem ser destacados os trabalhos de Marta Arretche, publicados ainda nos anos 1990 e que, de forma mais clara e empiricamente fundada, mostraram, de um lado, que a estrutura federativa não era um obstáculo intransponível, e de outro — mais importante e inovador —, que a Federação não era de fato tão descentralizada como imaginaram os que escreveram na primeira metade dos anos 1990. O artigo “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”, de 1996, e “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”, de 1999, têm respectivamente 383 e 393 citações contabilizadas pelo Google Acadêmico.

Com o tempo, a discussão da área ganhou eixo próprio, passando a tratar mais diretamente da natureza da estrutura federativa adotada pelo país e como esta permite conciliar centralização sobre decisões relativas ao desenho e financiamento das políticas com descentralização de sua implementação.

## Conclusões

Em resumo, o estudo das instituições políticas brasileiras, pela ótica neoinstitucionalista, tem originalidade e características próprias, resultantes de estímulos provenientes tanto do debate político quanto da dinâmica propriamente acadêmica, impulsionada pelas influências internacionais e pela interação entre pesquisadores e instituições nacionais.

Desde meados da década de 1990, houve um claro adensamento do campo de estudo das instituições, que se desdobrou em temas variados, desmembrando analiticamente as diferentes dimensões da experiência democrática brasileira recente. O campo foi definido pelos trabalhos pioneiros de Bolívar Lamounier e Sérgio Abranches, tanto pela atenção que dispensaram às variáveis institucionais quanto pela conexão com a agenda

política do país. Assim, desenvolvendo-se *in tandem* com os debates que animaram a vida política nacional, constituiu-se um campo acadêmico caracterizado pelo diálogo entre cientistas políticos, crescentemente profissionalizados e especializados em subáreas definidas e objetos de estudo delimitados.

## Referências

- ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ABRUCIO, F. L. Os barões da federação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 33, p. 165-183, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- \_\_\_\_\_; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. v. 12.
- ALMEIDA, M. H. Tavares de. Federalismo e políticas sociais no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- ARRETCHE, M. T. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- BERGER, S. *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- CAMARGO, A. A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 15., 1991, Caxambu. *Anais...* São Paulo: Anpocs, 1991.
- \_\_\_\_\_. A reforma mater: os riscos (e os custos do federalismo incompleto). *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 6, p. 80-109, 1999a.
- \_\_\_\_\_. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, D. (Ed.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV,

1999b. p. 39-51.

- CARDOSO, F. H. Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática. In: STEPAN, A. (Ed.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 443-482.
- CASTRO, M. F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995a.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, v. 38, n. 3, p. 497-524, 1995b.
- FRANCO, A. A. de M. *Estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1957.
- HAAS, E. B. *The uniting of Europe: political, economic and social forces, 1950-1957*. Londres: Stevens & Sons, 1958.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.
- HARDIN, R. *Collective action: resources for the future*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.
- HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- KATZENSTEIN, P. J. *Between power and plenty: foreign economic policies of advanced industrial states*. Madison: University of Wisconsin Press, 1977.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.
- LAMOUNIER, B. O discurso e o processo: da distensão às opções do regime brasileiro. In: RATTNER, H. (Org.). *Brasil 1980: caminhos alternativos do desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1979. p. 88-120.
- \_\_\_\_\_. Opening through elections: will the Brazilian case become a paradigm? *Government and Opposition*, v. 19, p. 167-177, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Authoritarian Brazil revisitado: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982*. São Paulo: Instituto de Estudos

- Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1985. v. 11.
- \_\_\_\_\_; CARDOSO, F. H. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- LEHMBRUCH, G.; SCHMITTER, P. C. *Patterns of corporatist policy-making*. Londres: Sage, 1982.
- LIJPHART, A. *Democracies*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, 2012.
- LIMA JR., O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- LIMONGI, F. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTE, M.; BRANDÃO, G. M. (Ed.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Anpocs, 2008. p. 23-56.
- LINZ, J. The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil. In: STEPAN, A. *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. New Haven: Yale University Press, 1973. p. 233-254.
- NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- \_\_\_\_\_; SCHMITT, R. Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 36, p. 127-147, 1995.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_; THOMAS, R. P. *The rise of the western world: a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C.; WHITEHEAD, L. *Transitions from authoritarian rule: Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. v. 1.
- RAE, D. W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- RIKER, W. H. Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 74, n. 2, p. 432-446, 1980.
- SANTOS, W. G. dos. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, 1987.
- SARTORI, G. Political development and political engineering. *Public Policy*,

v. 17, p. 261-298, 1968.

\_\_\_\_\_. *A política*. Brasília: UnB, 1981.

SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SHEPSLE, K. A. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, v. 27, n. 1, p. 27-59, 1979.

SHUGART, M.; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SKOCPOL, T. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SOUZA, C. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Nova York: Macmillan, 1997.

WILLIAMSON, O. E. Markets and hierarchies: some elementary considerations. *The American Economic Review*, v. 63, n. 2, p. 316-325, 1973.

---

<sup>40</sup> Vale observar que, para Sartori, o multipartidarismo e a representação proporcional não são problemas em si mesmos. Afinal, em sua tipologia, como se sabe, há dois tipos de pluralismos: o moderado e o polarizado. A condenação a representação proporcional é condicional, isto é, decorre do momento de sua adoção, se anterior ou posterior à entrada das massas no sistema político e à consolidação do quadro partidário. O pluralismo moderado, segundo o autor, teria emergido onde a adoção da representação proporcional teria sido posterior à incorporação das massas ao sistema político.

<sup>41</sup> North e Thomas (1973); Williamson (1973); Katzenstein (1977); Skocpol (1979); Shepsle (1979); Riker (1980); Hardin (1982); Lijphart (1984) e Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) são, geralmente, consideradas as obras seminais da abordagem racionalista e/ou neoinstitucionalista, em suas diferentes vertentes. Para uma visão de conjunto do neoinstitucionalismo, ver Hall e Taylor(1996).

<sup>42</sup> Além de André Franco Montoro, em São Paulo, o PMDB elegeu Tancredo Neves, em Minas Gerais; José Richa, no Paraná; Iris Rezende, em Goiás; Jader Barbalho, no Pará; Gerson Camata, no Espírito Santo. Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, foi o único governador eleito pelo PDT.

<sup>43</sup> *The Brazilian case represents an authoritarian situation rather than an authoritarian regime* (Linz, 1973:235, grifos no original).

<sup>44</sup> Na primeira metade dos anos 1970, o tema da institucionalização do regime ganhou certa relevância entre os setores mais brandos do regime. Em 1975, em viagem ao Brasil para seminário organizado no Rio de Janeiro por Candido Mendes, Samuel Huntington, em entrevista de grande repercussão, aconselhou o governo Geisel a aproveitar a conjuntura econômica favorável para institucionalizar o regime. Propostas de “mexicanização”, ou seja, de apoiar o regime em um partido dominante e eleições controladas tiveram certa circulação na época.

<sup>45</sup> Em “O discurso e o processo”, texto discutido em seminários internos do Cebrap antes de ser publicado em 1979, Lamounier mobiliza explicitamente o trabalho de Linz, aprofundando a discussão da relação entre legitimidade e as dificuldades do regime em se institucionalizar.

<sup>46</sup> Em um texto publicado apenas em inglês, bem mais tarde, a alteração de foco é posta de forma clara: “*The process of political opening at present under way in Brazil flatly contradicts some widespread notions of the late 1960 and early 1970s. The so called ‘dependency theorists’ often suggested that consistent; heavily bureaucratic-corporatist structures had come to stay and allowed no room for ‘conventional democracy’ in countries undergoing ‘dependent development’. Less radical, but with the some thrust, was the picture sketched by several studies which stressed continuity with the colonial past: the bureaucratic-mercantile formation of the Brazilian state, the fundamentally authoritarian character of the Iberian (and, by extension, Brazilian [...] political culture, and so on*” (Lamounier, 1984:168).

<sup>47</sup> Talvez, as obras mais influentes entre os cientistas políticos brasileiros tenham sido Rae (1967) e Lijphart (1984, 2012).

<sup>48</sup> Shugart e Carey (1992), autores do primeiro estudo comparado sobre sistemas presidencialistas, defendem a tese de que um Legislativo forte e um presidente legislativamente fraco, como o que caracterizaria os presidencialismos norte-americano, costa-riquenho e argentino, seria condição para a estabilidade e o bom funcionamento do sistema.

<sup>49</sup> A combinação singular entre presidencialismo e pluripartidarismo já havia sido enfatizada por Afonso Arinos de Melo Franco (1957), que enxergava nesse modelo uma forma de enfraquecer o presidente, evitando assim a reedição dos problemas enfrentados na Primeira República. Para uma revisão desse ponto, consultar Limongi (2008). Abranches, contudo, qualifica as coalizões, afirmando que estas são necessariamente grandes e devem levar em conta aspectos regionais.

<sup>50</sup> “O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da

fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo” (Abranches, 1988:8).

<sup>51</sup> “O determinante básico dessa inclinação ao fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional e cultural. O sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irreduzíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada” (Abranches, 1988:12).

<sup>52</sup> “Se sermos diversos e contrários é inevitável, a desordem e o autoritarismo não devem constituir nosso fado e nossa tragédia” (Abranches, 1988:32).

<sup>53</sup> O critério de inclusão de revistas, como se percebe, cobre praticamente todas as revistas relevantes com publicação longa e contínua. As mais jovens de nossa amostra, *Revista de Sociologia e Política* e *Opinião Pública*, começaram a ser publicadas em 1993.

<sup>54</sup> Foram selecionados artigos que têm como autor pelo menos um indivíduo que atuou em instituições nacionais.

<sup>55</sup> Para a lista completa dos artigos utilizados e do número de citações de cada um deles, consultar “Apêndice A” publicado online no endereço: <<http://neci.fflch.usp.br/node/520>>. Acesso em abr. 2016. Os dados de citação foram retirados do Google Acadêmico.

<sup>56</sup> As citações contabilizadas no gráfico foram retiradas dos artigos selecionados. Olhamos uma a uma as referências bibliográficas de cada um dos 279 artigos. E coletamos todas as referências feitas a Sérgio Abranches, Bolívar Lamounier, Wanderley Guilherme dos Santos, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo. No último caso, foram coletadas apenas as referências dos artigos escritos em coautoria. Não foram contabilizados *papers* apresentados em congressos; apenas livros, capítulos de livros e artigos em periódicos nacionais e internacionais.

## CAPÍTULO 3

**A ciência política na  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
(UFRGS):  
etapa fundacional e de inserção nacional  
(1968-1980)\***

Hélgio Trindade

UM RECONHECIDO HISTORIADOR GAÚCHO, MOYSÉS Vellinho, em um ensaio intitulado *Fronteira* observou que:

Se é verdade que o brasileiro do extremo sul descobre, na sua maneira de ser, características que o mostram, em confronto com os filhos de outras regiões do País, como o representante de um tipo que se diria autônomo, produto imaginário de geração espontânea, não menos certo é que tais características não se moldaram ao arripio das virtualidades originárias dos pioneiros, senão que, submetidas que foram à refração estimulante do novo meio, as levas iniciais sofreriam em comum a influência, o impacto dos mesmos fatores de diferenciação. As tensões de uma fronteira duramente controvertida, em constante estado de guerra, mais a rudeza primitiva das lides campeiras, explicam as transformações responsáveis pela cunhagem do padrão social que vingou no Rio Grande sob o designativo regional de gaúcho.<sup>57</sup>

A ciência política no Brasil é tardia com relação à sociologia e as ciências econômicas nas principais universidades e centros públicos ou privados, a

ponto de a Fundação Ford, em plena ditadura militar, elegê-la como prioritária em seus financiamentos no Brasil. Primeiro, para a criação do Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais, logo depois, para a implantação do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj). Numa escala menor, apoiando outras instituições em que a ciência política poderia se desenvolver, inclusive, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com recursos para a realização de pesquisas e a organização de uma biblioteca especializada.

O que importa ressaltar não é o papel atípico de uma fundação estrangeira investir na institucionalização de novas disciplinas acadêmicas em áreas de “risco político” (e apoiar cientistas sociais perseguidos), mas registrar que em todos esses processos de construção institucional sempre houve, na origem, um precursor que, como líder acadêmico-institucional, assumiu a negociação e a condução do projeto. Se no DCP o professor de sociologia Júlio Barbosa<sup>58</sup> desempenhou esse papel, no Curso de Sociologia e Política da Faculdade de Ciências Econômicas<sup>59</sup> o programa de pós-graduação do Iuperj é indissociável da liderança de Candido Mendes,<sup>60</sup> reconhecido construtor institucional e intelectual católico atuante.<sup>61</sup>

No caso da UFRGS, embora Darcy Azambuja fosse um prestigiado professor de teoria geral do Estado na Faculdade de Direito e seu livro-texto da disciplina fosse adotado nas principais faculdades do país, ele já era um professor em fim de carreira. Não tinha, como seu colega Orlando de Carvalho, o fôlego para dirigir a precursora *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, da Faculdade de Direito da UFMG, criada em 1957.<sup>62</sup> Na UFRGS, o fundador carismático da ciência política moderna foi Leônidas Xausa, que, ao assumir a cadeira de política, tinha um projeto de institucionalização da disciplina, com a formação dos futuros professores nos melhores cursos de mestrado e doutorado no Brasil e no exterior. O mais importante é que teve a capacidade política e intelectual de conquistar para sua jovem disciplina o apoio da Fundação Ford, numa disputa desigual com as áreas de sociologia e economia.<sup>63</sup>

Um olhar retrospectivo sobre a ciência política no Rio Grande no Sul, na

primeira década de sua implantação, visa mostrar as dificuldades iniciais que a disciplina enfrentou sob a hegemonia da sociologia e o estratégico plano de desenvolvimento, parcialmente implementado pelo professor fundador (aposentado pelo AI-5 em 1969)<sup>64</sup> que, associado ao apoio estratégico da Fundação Ford, viabilizou que ela se construísse como uma ciência política moderna.

Integrada ao Departamento de Ciências Sociais, hegemônico por uma sociologia conservadora, a ciência política emergiu, num espaço inicialmente precário, com apenas uma disciplina anual — política I — quando o prof. Darcy Azambuja, designou o prof. Leônidas Xausa para assumir, como seu assistente, essa nova disciplina criada na Faculdade de Filosofia.<sup>65</sup>

O plano de implantação da ciência política na UFRGS rompia com os padrões estabelecidos. Seu objetivo primeiro era ampliar a presença da disciplina no currículo de graduação de ciências sociais no qual ela se reduzia a dois semestres com um curso centrado em teoria política grega e moderna e marcar sua presença em outros cursos: jornalismo, economia e administração. O outro objetivo de médio prazo era criar o Departamento de Ciência Política e desenvolver a pós-graduação, embora ambos os processos viessem a ocorrer depois de sua aposentadoria. Esses foram projetos precursores, numa época em que não havia ainda iniciado o *boom* da pós-graduação, que só ocorrerá na década de 1970, impulsionado pela nova lei de reforma da educação superior e sob a gestão competente da Capes.<sup>66</sup>

Esse projeto ambicioso, paradoxalmente concebido durante a ditadura militar, inicia sua implementação quando Xausa consegue negociar um *grant* com a Fundação Ford, por cinco anos, para o desenvolvimento de pesquisas em ciência política.<sup>67</sup> Tão importante quanto os recursos recebidos foi a autonomia de sua gestão, independente do controle departamental majoritariamente enquadrado pelo regime em vigor. Tanto as escolhas dos temas a pesquisar quanto o recrutamento de professores e alunos bolsistas não sofreram nenhuma restrição. Sua execução contou com a supervisão dos consultores da Ford<sup>68</sup> que, além do estímulo intelectual, davam liberdade e apoiavam as escolhas dos professores de ciência política.

O apoio da Ford produziu um salto qualitativo com a capacitação da segunda geração de professores da área, principalmente com as oportunidades que se abriram para a formação pós-graduada no exterior (França e Estados Unidos). Muitos que concluíram a graduação foram realizar seus mestrados no DCP da UFMG e de lá partiram para fazer seus doutorados em universidades americanas de prestígio (Michigan, Stanford).

Desde 1961 Xausa entrou no circuito dos especialistas internacionais de ciência política, participando como aluno pós-graduando de direito público e ciência do governo na Universidade de Columbia. Em 1966, juntamente com os mais importantes cientistas políticos brasileiros, foi painalista do I Congresso Internacional de Desenvolvimento Político, promovido pelo DCP, em Belo Horizonte, com a participação de especialistas estrangeiros, entre os quais Gabriel Almond. No VII Congresso Mundial da International Political Science Association (Ipsa), em 1967, em Bruxelas, integrou a “bancada brasileira” coordenada por Candido Mendes e participou de mesas e debates com especialistas em pesquisas eleitorais, como Stein Rokkan, professor da Universidade Bergen, e em partidos políticos, como Giovanni Sartori. Em 1968 participou do LXIII Congresso da American Political Science Association, em Chicago e, no ano seguinte, foi relator da Rond Table da International Political Science Association, acolhida pelo Iuperj no Rio de Janeiro. Essas experiências nacionais e internacionais desempenharam um papel estratégico na “desparouquialização” da ciência política do Rio Grande do Sul.

No contexto do início dos anos 1970, o projeto de criação do mestrado em ciência política tomou forma.<sup>69</sup> Com dois professores chegados do exterior — Héglio Trindade (Sciences Po — Paris) e Francisco Ferraz (Princeton — USA) — a perspectiva de um curso conjunto, articulando sociologia e política, potencializava os primeiros recursos humanos com pós-graduação,<sup>70</sup> mantinha a estrutura clássica da área (teoria política, política comparada, análise política, pensamento político brasileiro), mas com forte ênfase em metodologia e análise de dados, com a presença do doutor em estatística Herbert Calhau e do professor visitante, com doutorado na Universidade da

Flórida, Judson De Cew, que dominava o uso dos primeiros computadores, o que permitia a utilização dos métodos quantitativos, principalmente para as pesquisas de comportamento político-eleitoral. A primeira turma, iniciada em 1973, produziu suas dissertações a partir do terceiro ano de curso. A exigência de 48 créditos em seminários consumia os dois anos de curso com leituras e produção de *papers*, transformando-se a dissertação numa “quase-tese” que chegava a 300 ou 400 páginas.<sup>71</sup> Com turmas bianuais, esses primeiros tempos pressupunham muita determinação, já que o número de bolsas era escasso; recursos de pesquisa, raros, e as perspectivas de expansão da área na universidade possuía um horizonte incerto. Basta dizer que entre 1970 e 1980, a área, mesmo considerando a existência da pós-graduação e um número crescente de disciplinas nas ciências sociais, jornalismo, economia e administração, possuía um corpo de professores relativamente pequeno: Francisco Ferraz, Hélgio Trindade, José Antonio Giusti Tavares, Judson De Cew, Eduardo Aydos, Mercedes Loguercio Canepa, Lourdes Corina de Abreu Lima Rosa, Antonio Claudio Nuñez, Eduardo Corsetti, Maria Izabel Noll e Marcello Baquero.<sup>72</sup>

As primeiras pesquisas que se iniciaram na área de ciência política na UFRGS tiveram uma dupla vertente: a primeira direcionou-se para as pesquisas de comportamento político, partidos e eleições; a segunda, para pesquisas sobre instituições políticas, elites republicanas regionais e movimentos político-ideológicos nacionais.

### Pesquisas eleitorais regionais e nacionais

No Brasil, as pesquisas de Gláucio Soares foram precursoras, desde suas primeiras análises publicadas no *Correio da Manhã* e seus artigos, na década de 1960, publicados na revista do Instituto de Direito Público e Ciência Política, dirigido por Temístocles Cavalcanti na FGV-RJ.<sup>73</sup> Os trabalhos posteriores a sua tese de doutoramento na Washington University (1965) foram agrupados no clássico livro *Sociedade e política no Brasil* (1973), focado na República pós-1945. Outra vertente de estudos eleitorais foi a

precursora *Revista Brasileira de Estudos Políticos (RBEP)*, da Faculdade de Direito da UFMG, sob a direção de Orlando de Carvalho, que reúne as primeiras análises de eleições, geralmente estaduais, entre 1958 e 1974, a partir de estatísticas eleitorais oficiais dos tribunais regionais eleitorais, cujo conteúdo analítico é diversificado.<sup>74</sup> Esse campo era ainda muito limitado em pesquisas e publicações. Na *Bibliografia seletiva de ciência política*, organizada por Bolivar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso, para o período 1948-1974, foram elencados no item partidos políticos e comportamento eleitoral apenas cinco livros.<sup>75</sup>

Nesse contexto regional, os primeiros estudos sobre eleições no Rio Grande do Sul começam a se desenvolver na década de 1960, ainda no padrão dos estudos descritivos tradicionais. O primeiro trabalho, publicado na *RBEP*, é de autoria do jornalista Fay de Azevedo, que tenta estabelecer um *balanço das eleições de 58 no Rio Grande do Sul*.<sup>76</sup> Porém o marco de referência inicial das pesquisas acadêmicas foi o texto de Leônidas Xausa e Francisco Ferraz sobre as últimas eleições antes da extinção do multipartidarismo pelo golpe militar de 1964: “O surgimento do bipartidarismo no RS nas eleições de 1966” (Xausa e Ferraz, 1981). Esse artigo foi fundador dos estudos sistemáticos posteriores e coincide com o início do processo de institucionalização das pesquisas em ciência política na UFRGS, resultante do convênio entre a universidade e a Fundação Ford.

As pesquisas se desenvolveram em duas direções principais: (a) a organização de banco de dados eleitorais no período multipartidário (1945-1962), compreendendo a totalidade de municípios do RS para dar suporte às análises posteriores sobre partidos e eleições no Rio Grande do Sul; e (b) os projetos de *surveys* sobre o comportamento político no Rio Grande do Sul, elaborados e aplicados em Porto Alegre e Ijuí.

### Banco de dados eleitorais

Em 1967, inicia-se a organização de programa pioneiro de pesquisas com base na série de estatísticas eleitorais reconstituída através das fontes oficiais

fornecidas pelo TRE e, excepcionalmente, completadas com dados divulgados por jornais, desde a “redemocratização”, pós-Estado Novo, até a extinção do sistema multipartidário pela ditadura militar (Ato Institucional nº 2).<sup>77</sup>

A reconstituição de um acervo de dados eleitorais em plena ditadura foi uma experiência de “arqueologia política” porque havia uma enorme distância entre os dados eleitorais recuperados, sem nenhuma perspectiva de retorno à democracia. Foi nessa conjuntura que o prof. Xausa considerou recomendável trazer um consultor internacional que pudesse contribuir no complexo processo de organização das estatísticas eleitorais. Os dados na forma como eram organizados nos documentos oficiais do TRE precisavam ser padronizados para gerar séries estatísticas comparáveis em cada município. Esses processos de elaboração estatística seguiam regras adotadas internacionalmente em estudos de geografia e sociologia eleitorais, permitindo a análise interna do perfil evolutivo das eleições em cada unidade e a comparação entre municípios nas diferentes modalidades de eleições majoritárias e proporcionais. Nessa etapa, foi mais importante a participação de um especialista da escola francesa do que as abordagens americanas de Michigan.

Na França, havia uma longa tradição estudos de geografia eleitoral. André Siegfried e François Goguel, e depois uma nova geração (Alain Lancelot e Jean Ranger) deram continuidade a essas pesquisas.<sup>78</sup> Veio para a UFRGS, com recursos da Ford Foundation, Jean Ranger (1969), que deu uma importante contribuição para a organização dos dados oficiais, sua padronização estatística e representação cartográfica por partidos, em nível municipal, nas diferentes modalidades de eleições.<sup>79</sup> A partir desse trabalho de colaboração entre o Cevipof<sup>80</sup> e a UFRGS, começaram a ser feitas as primeiras análises dos dados eleitorais.

A comparação entre os dados começou a ser elaborada com o apoio do primeiro computador 1130 da IBM do Centro de Processamento de Dados da UFRGS, após trabalho prévio com a “classificadora”. Nessa época, a intermediação com a máquina era feita por “programadores”, geralmente

bolsistas alunos da Escola de Engenharia, que criavam um “programa” adaptado à demanda do pesquisador. Como produto, eram gerados longos relatórios com os resultados impressos para a análise numa constante interação entre dados e computador.<sup>81</sup>

O primeiro desafio era tornar inteligível um subconjunto caótico de partidos do sistema multipartidário, cujos resultados eleitorais eram distribuídos numa sequência e padronizados por percentuais comparáveis. Não se pretende aqui apresentar o conteúdo das análises, mas apenas listar alguns aspectos interessantes. Os estudos começaram pelos “padrões eleitorais” da fase multipartidária. Os dados para o período 1950-1962, referentes às eleições legislativas (deputados estaduais) mostraram alguns traços do comportamento dos eleitores:

- a relativa estabilidade do comportamento eleitoral explicado, em grande medida, pela fidelidade partidária dos eleitores, sobretudo ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e ao Partido Libertador (PL);
- a tendência à polarização das preferências num sistema “bipartidário de fato”, não apenas nas eleições majoritárias gerais (governador), mas também através da sua reprodução nas coligações locais (prefeito e Câmara de Vereadores);
- a força eleitoral do trabalhismo no Rio Grande do Sul, fazendo do PTB o partido dominante no estado;
- o declínio progressivo dos partidos conservadores liberais, Partido Social Democrático (PSD), segundo na ordem de grandeza, mas também dos partidos menores do mesmo campo político (PL e UDN);
- a inviabilidade da formação de uma terceira força eleitoral capaz de tornar-se uma alternativa eleitoral, seja isolada ou coligada, fosse o Partido Libertador (PL), o Partido de Representação Popular (PRP), sucessor da Ação Integralista Brasileira (AIB) ou União Democrática Nacional (UDN). Esta última às vezes abrigava os dissidentes do PSD.<sup>82</sup>

A organização do banco de dados eleitorais que começa em 1967 com o desenvolvimento do programa de pesquisas sobre o comportamento eleitoral

no Rio Grande do Sul teve sua primeira etapa entendida como um exercício de arqueologia política, com o levantamento das fontes disponíveis, especialmente junto ao Tribunal Regional, das estatísticas eleitorais sobre o período multipartidário compreendido entre 1947 e 1962. Com a criação do Núcleo de Documentação e Pesquisa da Política Rio-Grandense (Nupergs) em 1979, o levantamento rotinizou-se atualizando periodicamente o acervo a cada nova eleição. Esse banco de dados viabilizou a realização de uma série de trabalhos ao longo do tempo, incluindo desde perfil de geografia eleitoral, tipologias eleitorais de municípios, padrões de comportamento eleitoral e análises ecológicas da preferência partidária no Rio Grande do Sul a partir de dados agregados, até estudos apoiados em dados colhidos em nível atitudinal, envolvendo análises sobre cultura política, participação política, identificação partidária e universo ideológico dos eleitores. O banco de dados é organizado por municípios e permite a consulta a partir de várias entradas: voto nominal, partidário, eleitorado, gráficos, mapas. Para consulta, acessar: <[www.ufrgs.br/nupergs/banco/index.php](http://www.ufrgs.br/nupergs/banco/index.php)>.

### *Surveys* de comportamento político no Rio Grande do Sul

A primeira pesquisa em comportamento político foi um *survey* realizado em 1965 pelo Departamento de Ciência Política da UFMG, do qual resultou, entre outros, o trabalho de Antônio Octavio Cintra (1968), que, juntamente com os textos de Gláucio Soares, são uma das melhores fontes para a análise das bases sociais dos antigos partidos (Lamounier e Kinzo, 1978). Em intercâmbio com os mineiros, a UFRGS lançou-se, à época, em duas pesquisas de comportamento político tipo *survey*, elaboradas em 1967 e aplicadas em 1968, nas cidades de Porto Alegre e Ijuí.<sup>83</sup> Essas duas primeiras pesquisas desenvolvidas na cadeira de ciência política da UFRGS são contemporâneas da etapa fundacional da ciência política moderna, associada ao ensino de graduação e à pesquisa empírica. Como referem-se Lamounier e Kinzo, com relação a esse período “O grupo de sociologia e política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul tem também longa experiência

em pesquisa eleitoral, com dados agregados e com *surveys*, como se verifica pelos trabalhos de Trindade e De Cew” (Lamounier e Kinzo, 1978:127).

Esse primeiro projeto em Porto Alegre foi coordenado pelo professor Xausa,<sup>84</sup> e o questionário foi elaborado no padrão de pesquisas americanas, beneficiando-se também da experiência do *survey* precursor de Belo Horizonte, sob a coordenação de Antonio Otavio Cintra e Fábio Wanderley Reis. No caso do Rio Grande do Sul, o longo questionário, com mais de uma centena de perguntas, interessou-se pelo perfil partidário e eleitoral dos entrevistados, mas introduziu outras variáveis referenciadas em dois livros inovadores publicados na época: *The Civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, de Gabriel A. Almond e Sidney Verba (1963) e *Political participation: how and why do people get involved in politics?*, de Lester Milbrath (1965).

Essas duas pesquisas foram realizadas num período de dois meses (agosto e setembro), no segundo semestre de 1968, numa conjuntura em que o general presidente Arthur da Costa e Silva assumira a presidência, em inícios de 1967, e havia posto em vigor a Constituição de 1967, extinguindo atos institucionais do general presidente Castello Branco. Foi um curto período em que houve uma expectativa de que o “regime” pudesse abrir-se, mas, com a crise que se seguiu, ocorreu uma dinâmica inversa, cujo ápice foi a edição do AI-5 em fins de 1968.<sup>85</sup> A época da aplicação dos questionários, entre os meses de agosto e outubro de 1968, houve um espaço de tempo em que as pessoas não hesitaram em responder aos longos questionários porque havia a perspectiva de uma reforma constitucional no horizonte que, obviamente, foi ilusória — no final do ano o regime endureceu com a edição do AI-5.

O primeiro *survey* de Porto Alegre teve como foco, além da recuperação do *background* dos entrevistados, quatro variáveis principais: politização, participação, eficácia e legitimidade — sendo que esta última foi a primeira a avaliar a “legitimidade do governo e do regime”. Havia um interesse comparativo com Belo Horizonte, o que explica a utilização de indicadores e variáveis comuns:

- a variável *politização* envolvia indicadores de percepção da relevância do

sistema político, interesse por política por sua atuação anterior e a disposição de envolver-se em atividades políticas;

- a *participação política* buscava avaliar os níveis de participação efetiva do indivíduo na política, em suas diferentes formas: desde o envolvimento nos locais de trabalho, associações, até a participação em eleições políticas, locais e nacionais, e em partidos políticos;
- a variável de *eficácia política* indicaria o grau em que o entrevistado enquanto cidadão percebe a capacidade de influenciar nas decisões políticas e como avalia a capacidade de influência de outros na política;
- finalmente, a *legitimidade*, ou seja, como, na ditadura, as questões sobre legitimidade do regime militar e do governo eram percebidas e avaliadas, bem como os indicadores num *continuum* de autoritarismo/democracia.

Além das variáveis centrais, foram utilizados indicadores correspondentes a variáveis demográficas, socioeconômicas, de informação política (meios pelos quais se informa e intensidade da informação), orientação ideológica (escala de esquerdismo, já utilizada em Minas) e outras variáveis de controle, em especial de expectativas em relação ao futuro de si mesmo e do país.

A pesquisa pioneira foi realizada em Porto Alegre, cidade sempre referida pelos políticos e imprensa como uma das mais politizadas do país, e houve um significativo espaço no questionário para recuperar a memória política e eleitoral dos entrevistados, desde sua identidade partidária até a consistência de seus votos em sucessivas eleições. No entanto, os resultados referentes ao campo político mostraram algumas surpresas.

A primeira surpresa positiva foi a de constatar que permanecia a polarização política tradicional entre os que se identificavam com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e os que seguiam a orientação do PSD, dissidente no Rio Grande do Sul (que rejeitava a linha nacional de aliança com o trabalhismo). Apesar das entrevistas serem feitas no quarto ano do regime militar, o perfil político-ideológico dos entrevistados permanecia consistente, uma vez que respondiam, sem restrições políticas, sobre suas identidades partidárias antes do golpe, independentemente da preferência posterior pela Arena ou MDB.<sup>86</sup>

A segunda surpresa foi o pequeno número de “recusas” dos entrevistados em responderem aos questionários e, nos relatórios dos entrevistadores, há referência à receptividade em responder às perguntas, inclusive as politicamente “delicadas”. Poder-se-ia conjecturar sobre as razões dessa atitude receptiva dos entrevistados que surpreendeu positivamente os coordenadores da pesquisa. As pessoas recebiam bem os entrevistadores por se considerarem “valorizadas” ao terem sido sorteadas na amostra, numa época em que não havia ainda essa poluição de pesquisas de todo tipo. Hoje, as pessoas seriam menos disponíveis para perder tempo respondendo a um longo questionário.

A terceira surpresa foi quando fizemos a análise preliminar dos dados. Entre as várias escalas construídas, havia uma bateria de perguntas com o objetivo de captar o grau de legitimidade do regime e do governo militar, com questões diferenciadas. Havia, na época, a expectativa de que, face à força do PTB e do MDB, num espectro de centro-esquerda para a esquerda, as respostas tenderiam a atribuir um baixo grau de legitimidade ao regime e ao governo militar. Era a primeira pesquisa acadêmica que, quatro anos após o golpe de 1964, introduzia esse tipo de pergunta num questionário. A análise dos dados frustrou a expectativa e as hipóteses dos pesquisadores: os dados empíricos reconheciam um grau de legitimidade significativo para o regime militar e seus dois governos.

Nas respostas sobre a avaliação dos militares no governo, se 31,6% dos respondentes concordavam em “que os militares deveriam deixar o governo”, a maioria absoluta (50,6%) considerava essa “participação dos militares, ainda necessária”. Em outras duas perguntas sobre a intervenção dos militares na política, apenas 10,4% manifestavam-se contra e 17,7% que “as Forças Armadas não devem intervir na política”, quase 2/3 dos entrevistados (64%) legitimavam o golpe de 1964 e defendiam a posição de que as Forças Armadas “devem intervir somente quando o país está em confusão”. E de forma consistente responderam que o “governo revolucionário era mais capaz”: 53,0% positivamente e apenas 24,4% discordaram da afirmação. Finalmente, diante de baterias de perguntas concorda/discorda, os resultados

foram mais contundentes: sobre a “necessidade de um governo forte” concordavam muito (43,7%) e pouco (23%), ou seja, 2/3 estavam de acordo; com relação à pergunta “não importa que os governos sejam eleitos ou não”, o altíssimo nível de concordância foi inesperado: muito (62,3%) e pouco (15,2%), subindo para 3/4 dos entrevistados.

Um segundo *survey* de comportamento político ao nível local foi realizado no mesmo ano na cidade de Ijuí, situada no noroeste do RS, numa região de formação imigratória multiétnica de origem europeia, estrutura agrária minifundiária e indústrias de pequeno e médio portes. O interesse em desenvolver a pesquisa numa cidade distante da capital era decorrente da presença de um inovador “Movimento Comunitário de Base” (MCB) que, entre 1961 e 1964, criou o sindicato dos pequenos proprietários rurais e organizações de bairros urbanos, mobilizando-os na defesa de interesses coletivos e como agentes de socialização político-ideológica e participação social. Esse movimento foi “inventado” por professores da pequena Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí, fundada por padres capuchinhos instalados na região. Seus criadores estabeleceram que uma das missões da nova faculdade era desenvolver um trabalho “comunitário” de apoio aos pequenos agricultores e, mais tarde, esse projeto ampliou-se para a área urbana. O trabalho teve a liderança carismática de um frei capuchinho que, juntamente com uma equipe de professores e estudantes, coordenou a organização dos pequenos agricultores em formas de mobilização social ligadas à defesa de seus interesses e que, até o golpe de 1964, atingiram níveis de organização e de mobilização bastante amplos. Cabe destacar as condições excepcionais para o desenvolvimento da pesquisa em Ijuí. Além da colaboração da Faculdade de Filosofia, a prefeitura municipal contribuiu decisivamente para a elaboração da amostra porque havia concluído, no mesmo ano da pesquisa, o censo socioeconômico de toda a população urbana e um cadastro atualizado dos domicílios, o que permitiu elaborar uma amostra rigorosamente aleatória dos 25 mil habitantes da zona urbana.<sup>87</sup> O *survey* de Ijuí visava a dois objetivos principais: (a) determinar a percepção do conjunto da população e das elites urbanas funcionais com relação ao

desempenho do movimento, uma vez que uma das hipóteses era que, sendo o MCB associado a determinados setores das elites locais urbanas (estudantis, educacionais e profissionais liberais), sofreria restrições dos setores tradicionais ligados ao campo; (b) avaliar a amplitude do processo de politização gerado pelo MCB e seu impacto sobre os níveis de participação político-social da população.

Foram elaborados dois questionários: o primeiro destinado às elites funcionais (política, sindical, industrial, comercial, clerical e educacional) e o segundo para a população em geral, selecionada pela amostra, cujas variáveis mais relevantes foram — (a) contextuais (ocupação, educação, renda, imigração, mobilidade e identificação subjetiva de classe); (b) relativas ao MCB (grau de interesses, percepção de influência, nível de participação, atividades, ideologia, objetivos); (c) relativas ao comportamento político (politização, participação, eficácia e legitimidade); (d) perfil ideológico (radicalismo, militarismo, violência política, movimento de protesto e percepção de conflitos sociais); (e) informação política e exposição aos meios de comunicação de massas (jornal, rádio, televisão); (f) aspirações, valores e avaliação da mudança socioeconômica; (g) concepção do desenvolvimento (amplitude das concepções, diagnóstico e políticas de desenvolvimento).

Buscava-se assim analisar as relações entre o MCB e o comportamento político da população de Ijuí em três dimensões: (a) definição das atitudes das elites e não elites com relação ao MCB; (b) caracterização social dos participantes do MCB; (c) descrição de algumas tendências gerais do comportamento político dos participantes do MCB comparadas com as da população urbana em geral.<sup>88</sup>

A título de exemplo, vamos mencionar alguns dados sobre a participação no MCB e o comportamento político, limitando-nos a algumas dimensões: níveis de participação social, interesse por política, participação política, perfil ideológico e suas relações com estratégias de ação social e política. A hipótese era que os níveis de interesse e participação social e política seriam mais altos entre os participantes do MCB do que no conjunto da não elite, mas que nas estratégias de ação os participantes do MCB tenderiam a utilizar

mais os meios de ação social do que os de ação política. Observando-se algumas respostas, constatou-se que, na população em geral, 14,4% tinham sempre interesse por política e 36,6% declaravam nunca se interessar, mas entre os membros do MCB a primeira alternativa subia para 25% e o desinteresse diminuía para apenas 20,5%. Considerando-se interessados regulares os que se interessam sempre ou quase sempre por política, o resultado foi muito significativo: quase a metade dos militantes do MCB encontrava-se nessa situação, o que revelava um alto grau de interesse dos mesmos se comparados com a não elite. Esse dado confirmou-se com a “intensidade das conversas sobre política”, em que 57,2% dos membros do MCB declaravam conversar regularmente sobre política com os amigos.

Outro exemplo são as perguntas relacionadas com as “estratégias de ação”: os dados revelam que os militantes do MCB valorizavam muito mais “a estratégia grupal” ou “pressão sobre o governo” do que uma atitude “fatalista” ou “estratégias individuais”; 38,2% dos membros do movimento preferiam a ação grupal ou sobre o governo, 40,9% da população em geral concentravam-se em soluções individualistas e 29,9% tinha uma atitude fatalista. Em síntese, pode-se concluir que o impacto político e social das atividades do MCB sobre a população em geral mostrava que o movimento foi um importante agente socializador no sentido de estimular e reforçar tendências participativas. No entanto, essa participação comunitária valorizava as formas grupais de ação, mas isso não se traduzia no reconhecimento da relevância dos instrumentos políticos para a solução dos problemas locais.<sup>89</sup>

Nesse processo de inserção dos cientistas políticos da UFRGS na agenda dos estudos eleitorais em nível nacional, considero dispensável desenvolver aqui o período de trabalhos conjuntos com o Cebrap, o DCP/UFMG e o Iuperj, que já foram devidamente analisados em outros textos. Cabe referência a dois livros que resultaram desse esforço conjunto, coordenado por Bolivar Lamounier, que teve o mérito de introduzir as pesquisas eleitorais em São Paulo.<sup>90</sup> Esses livros marcaram a produção acadêmica nesse período: o primeiro, *Os partidos e as eleições no Brasil* (1975), publicado pelo

Cebrap, sobre as eleições de 1974, no qual foram incorporados dois estudos: um sobre Minas Gerais e outro sobre o Rio Grande do Sul;<sup>91</sup> e o segundo organizado por Fábio Wanderley Reis, *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro* (1978), resultado de um *survey* comparativo aplicado para a análise das eleições municipais de 1976. Essa pesquisa foi realizada simultaneamente, com a aplicação do mesmo questionário, em Caxias do Sul (RS), coordenada por Hélió Trindade; em Juiz de Fora (MG), coordenada por Fábio Wanderley Reis; em Presidente Prudente (SP), coordenada por Bolivar Lamounier, e em Niterói (RJ), coordenada por Olavo Brasil de Lima Jr. Nessa circunstância, o trabalho de campo era uma aventura desafiadora já que os aparelhos repressivos não viam com bons olhos tal tipo de atividade. A eleição de 1976, mesmo sendo uma eleição municipal, teve uma dimensão plebiscitária para o regime, o que aguçou o controle do governo. Lembre-se de que a Lei Falcão havia sido implantada como forma de cercear o crescimento da oposição e como resposta à vitória parcial do MDB acontecida em 1974. O general presidente Ernesto Geisel se envolveu pessoalmente na campanha, percorrendo os municípios mais importantes, inclusive os que estavam sendo objeto da pesquisa.<sup>92</sup>

### Balanço das pesquisas

A análise, no final da primeira década de pesquisas na área, dos quase 40 anos de história eleitoral pós-1945 do Rio Grande do Sul permitiu o estabelecimento de alguns padrões básicos a partir dos resultados eleitorais globais. Deslocando-se o foco analítico para o nível dos subsistemas políticos locais (municípios), houve condições de comparar, de forma longitudinal, as tendências de longo prazo e testar a reprodução dos fenômenos constatados no contexto estadual.

### *Continuidade e mudança do comportamento eleitoral*

Correlata às tendências de polarização das preferências eleitorais num sistema bipartidário, de fato configura-se, no período 1945-1966, o padrão de

dominação eleitoral do trabalhismo no estado. Estudos anteriores mostraram a importância eleitoral do trabalhismo através da hegemonia do PTB, tanto no nível da dominação partidária quanto no da presença do PTB nas polarizações partidárias locais e pela sólida implantação eleitoral do trabalhismo no conjunto do estado.<sup>93</sup> Se olharmos os dados sobre a tendência evolutiva em função do tamanho do eleitorado, transparece que o traço fundamental do PTB, independentemente da força do eleitorado local, é sua estabilidade. Ele cresce nos municípios de porte médio ou pequeno, e, sobretudo, não recua em nenhum município com eleitorado superior a 50 mil pessoas. O PSD, ao contrário, decresce em todos os tipos de municípios, conseguindo uma pequena expansão em apenas três deles, com eleitorado inferior a 20 mil habitantes.<sup>94</sup>

Já nos municípios de 20 a 50 mil habitantes, o impacto da mudança do sistema partidário em 1966 produz uma significativa desorganização, entre 1966 e 1978, na situação preexistente. Dos 25 municípios dominados pelo PTB, a grande maioria passa à categoria dos “sem dominação”, permanecendo o MDB dominante em apenas um caso, embora seja o primeiro partido em mais de um terço dos municípios. A penetração da Arena é forte, controlando cinco municípios então dominados pelo PTB e tornando-se o primeiro partido em 18 do mesmo grupo.

Com a reformulação partidária de 1979, no entanto, o PMDB e o PDT recuperam a maioria dos municípios tradicionalmente dominados pelo PTB. Dos 25 casos, em 11 a dominação passa para o PMDB/PDT e, incluindo-se os municípios em que estes são o primeiro partido, atingem-se 18, sendo que a dominação do PDS permanece em apenas um sexto dos casos (quatro municípios).

Na realidade, a estratégia de mudança do sistema partidário decorrente da intervenção militar de 1964, com o novo projeto de “restauração da democracia”, sob a inspiração do regime autoritário, busca desarticular a tendência à hegemonia, no sistema partidário de um partido político com apelo popular.

### *Crise e retorno aos padrões tradicionais*

Ao analisar a dominação partidária da fase bipartidária pós-1964, constatou-se, em estudo anterior, que o principal efeito da mudança do sistema partidário, no plano do comportamento eleitoral, foi o de redefinir radicalmente a hierarquia das forças eleitorais no Rio Grande do Sul. O impacto produzido pela reforma do sistema partidário de 1966 reverteu a situação anterior: enquanto o PTB era o partido dominante até 1962 em 54,1% dos municípios, o MDB dominava em apenas 5,7% dos casos. De outro lado, os partidos coligados no anti-PTB (PSD, PL e UDN), cuja força eleitoral agregada dominara em apenas 17,1% dos municípios, passava a controlar, com a Arena, 40,8% dos municípios do estado. Resta observar também que o número de municípios sem dominação aumentava significativamente, passando de 28,3% a 53,5%, o que permite inferir que quando a Arena não conseguia dominar, neutralizava significativamente a força do MDB. Esses dados expressavam as tendências eleitorais até as eleições de 1974.

A partir de então, a situação muda. A análise da tendência evolutiva dos partidos (Arena e MDB) confirma: o partido governista, além de estável em 3/4 dos casos, não cresce em nenhum município. O MDB, por sua vez, sendo também estável num grande número de municípios, apresenta um processo de crescimento na metade deles. Esses dados são reveladores da recuperação de uma tendência estrutural que, rompida com a imposição do bipartidarismo, começa a voltar ao seu leito normal, restabelecendo o padrão tradicional em que o conservadorismo liberal entra em declínio e o partido com apelo populista ou popular urbano tende a ascender.

Nessa perspectiva analítica, o Rio Grande do Sul serviu de teste empírico no sentido de que a causa principal das crises ocorridas no sistema partidário brasileiro nos últimos 30 anos tem sido a percepção dos defensores do *status quo* de que existe uma tendência à hegemonia, no sistema partidário, de um partido político com apelo popular, seja o PTB na fase multipartidária, seja o MDB na vigência do bipartidarismo. Essa proposição analítica permite que se

entenda a lógica da estratégia do poder, alterando duas vezes o sistema partidário em conjunturas políticas em que havia risco iminente de que esse fator (a hegemonia de um partido de apelo populista e/ou popular) ameaçasse a dominação tradicional do partido conservador (PSD ou Arena).

Nesse sentido, a proposta do governo de reformulação partidária era, como foi observado em estudo anterior, um instrumento de autopreservação política. A nova estratégia do poder tinha como objetivo básico fracionar a frente política que representara o MDB e oferecer condições para a reorganização de um novo partido conservador pretensamente mais moderno. O resultado da reformulação partidária de 1979 começa a produzir seus efeitos antecipados no Rio Grande do Sul já por ocasião das eleições de 1978, em que o balão de ensaio de retorno a um multipartidarismo restrito, através da organização de um partido que servisse de linha auxiliar ao partido do governo (PP) estimulou as diversas tendências internas do MDB a afrouxarem suas lealdades. No entanto, a reformulação partidária de 1979, mesmo mobilizando novos partidos num sistema mais aberto à competição eleitoral, acaba não realizando seus objetivos. A proibição de coligações partidárias, impedindo que o terceiro partido mais forte (PP) se aliasse ao PMDB, provocou sua autoextinção e o retorno de parte dos peemedebistas à antiga sigla, liderados por Tancredo Neves.

A recuperação, no Rio Grande do Sul, da tradição trabalhista *lato sensu* se manifesta com o desempenho do PMDB e do PDT nas eleições de 1982 e 1986, em que ocorre nitidamente o seguinte processo: PMDB/PDT voltam a controlar 52% dos municípios do estado enquanto a força do PDS (PP) se reduz a menos de 10%. Ademais, a força do PMDB/PDT, que sempre foi significativa nos municípios de maior eleitorado, torna-se também dominante nos de menos de 20 mil eleitores. Considerando-se, pois, os padrões e tendências do comportamento eleitoral nas quatro décadas do pós-1945, há que se reconhecer que a matriz polarizada tradicional mantém-se, em grande medida, inalterada.

*A persistência do padrão eleitoral do RS*

Se o traço mais saliente do perfil eleitoral rio-grandense é a estabilidade de seu padrão bipolarizado por mais de um século, resta indagar-se sobre sua dinâmica futura. Em outras palavras, qual o destino do padrão platino de comportamento eleitoral?

A sociedade rio-grandense sofreu, nas últimas décadas, um processo acelerado de urbanização (disseminado, especialmente, na metade norte do estado) que alterou a fisionomia tradicional de uma região agropastoril produzindo para o mercado interno. A diversificação da economia gaúcha rompeu, em grande parte, com o modelo de desenvolvimento anterior, viabilizando a expansão da indústria e, sobretudo, a modernização da agricultura de grãos vocacionada para o mercado externo. No entanto, não se observa, com o processo econômico e social no estado, uma mudança significativa no padrão eleitoral anterior.

A divisão, nos anos 1980, entre pedetistas e peemedebistas, apesar das diferenças de estilo e lealdade política que os separam, não ocasionou a transferência de votos para os partidos conservadores liberais. Por sua vez, os conservadores liberais divididos entre PDS (PP) e PFL (DEM), com a eleição de Collor, aglutinaram-se, restabelecendo a divisão bipolarizada do campo político. O peso eleitoral do PT nas eleições municipais de 1988 beneficiou-se, em parte, do voto de protesto contra o governo Sarney e do fracasso de sua política econômica. Da mesma forma que a majoritária votação de Lula nas eleições presidenciais de 1989 no Rio Grande do Sul resultou da transferência em seu favor da maciça votação de Brizola no primeiro turno. Os votos dados ao PT não retornaram ao PDT.

O quadro eleitoral de 1994 a 2014 mostra uma configuração das forças políticas com o enfrentamento entre os mesmos partidos nas eleições para governador (PMDB x PT). O sistema de segundo turno vai colocar frente a frente PMDB e PT em cinco eleições, confirmando a alternância já identificada nos períodos anteriores e um bipartidarismo de fato, com a formação de um bloco anti-PT. Note-se a persistência dos partidos criados ao longo da década de 1980: PP, PFL (DEM), PSDB, PTB, PDT, PSB, PL, PC do B, PPS são partidos que, eventualmente, possuem um eleitorado cativo

muito restrito, o que dificulta sua pretensão a postos executivos mais competitivos.

O percurso realizado por essa retrospectiva é a prova cabal da presença de um padrão eleitoral polarizado persistente no Rio Grande do Sul. Se a primeira constatação desse traço regional foi demonstrada para o período 1945-1964, tanto nas eleições majoritárias quanto nas eleições proporcionais (perfil das coligações locais), os estudos agregaram mais duas evidências: de um lado, que o padrão polarizado deitava suas raízes no Império (conservadores e liberais), se afirmava através de uma oposição aguerrida durante a República positivista; de outro, que esse traço profundo da cultura política regional mantém sua expressão política, inclusive durante o regime militar, e com a democratização reaparece novamente num contexto multipartidário.

### Instituições, partidos e elites republicanas nacionais e regionais

Além das pesquisas eleitorais e de comportamento político, a ciência política no Rio Grande do Sul ocupou-se também de outras áreas, sobretudo, com a institucionalização do mestrado, sob a coordenação do professor Francisco dos Santos Ferraz. Havia um vazio de estudos sobre a história dos partidos políticos e da política regional,<sup>95</sup> mesmo num contexto em que estudos sobre Vargas, Jango e a proeminência de lideranças gaúchas no regime militar despertassem particular interesse.<sup>96</sup> Esse espaço foi preenchido pelos professores e estudantes da pós-graduação da área.<sup>97</sup>

A primeira pesquisa de âmbito nacional foi publicada, em São Paulo, *Integralismo: o fascismo brasileiro dos anos 30* (1974), que resultou de uma tese defendida em Paris e gerou a várias outras publicações em revistas no país e no exterior. Embora o projeto de pesquisa tenha se desenvolvido no contexto de minha tese de doutorado em Paris, ele não estava dissociado de problemática tratada pela academia sobre pensamento político brasileiro entre 1918 e 1945. Em plena ditadura militar, o tema do “autoritarismo” na teoria e na prática estava na ordem do dia, inclusive na revista *Dados*, onde

Wanderley Guilherme dos Santos (1970) analisava, pioneiramente, o que denominava “Raízes da imaginação política brasileira”. No período foi produzida uma ampla literatura sobre os “ensaístas” autoritários da Coleção Azul,<sup>98</sup> a importante contribuição dos historiadores da USP, Edgard Carone, com seus livros sobre a Primeira e Segunda Repúblicas, e Boris Fausto, como editor do Brasil Republicano. Houve, ainda, um retorno aos estudos jornalísticos, políticos e históricos sobre a Revolução de 1930 e o período denominado “Ciclo Vargas”, desde obra em vários volumes de Hélio Silva, aprofundados com a criação do Cpdoc, com a incorporação do Arquivo Vargas, a publicação do *Dicionário Histórico-Biográfico* (Beloch e Abreu, 1984) até as análises publicadas na *Dados sobre Revolução de 1930 e suas interpretações*, além dos simpósios do seu cinquentenário.<sup>99</sup>

Os resultados das pesquisas e publicações abriram um campo de pesquisa no Brasil sobre o tema, gerando um número significativo de estudos regionais e locais sobre o integralismo.<sup>100</sup> Conforme análise de recente tese de doutorado em sociologia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ramos, 2013), a “hipótese do fascismo” se “naturalizou”, não resultando interpretação alternativa nos últimos 40 anos.

Essa linha de pesquisa de instituições, partidos e elites consolidou-se até o final da década de 1980, quando foi instituído, como espaço de pesquisa e de acervo de arquivos de políticos, o Núcleo de Documentação e Pesquisa da Política Rio-Grandense (Nupergs).

Essa área gerou muitas publicações e dissertações de mestrado, envolvendo a professora de história do Brasil, Helga Piccolo, que se integrou nos projetos de pesquisa de ciência política financiados pela Finep, em que havia uma divisão temático-temporal: o período do Império era coordenado pela historiadora e o republicano ficava a cargo da ciência política. Na fase das buscas de arquivos e documentação sobre as elites republicanas, uma das experiências exitosas foi a de organizar e microfilmar o arquivo do principal líder liberal, Assis Brasil, no castelo de Pedras Altas.<sup>101</sup> Pouco a pouco, a memória política do Rio Grande do Sul republicano foi se agregando no Nupergs, especialmente a dos líderes da oposição liberal (Assis Brasil e Raul

Pilla), já que os arquivos dos “ditadores republicanos” Julio de Castilhos e Borges de Medeiros, em parte estavam no Arquivo Público e no Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul (IHGRGS).<sup>102</sup> A recuperação dos acervos documentais contou com o apoio fundamental da Câmara dos Deputados, pois em geral a documentação era acompanhada da biblioteca e de coleção de fotos do personagem. A troca de informações e aconselhamento da equipe do Cpdoc foi de fundamental importância, principalmente no sentido de que os pesquisadores se davam conta de que um programa de história oral era urgente, tendo em vista a preservação da memória dos últimos 50 anos da política brasileira. Os atores de 1930 estavam presentes em 1964 e, muitos, ainda ativos no governo na década de 1970.<sup>103</sup>

Nesse período dois livros são referências. O primeiro, organizado por João H. Dacanal e Sergius Gonzaga (1979) teve o mérito de reunir um grupo expressivo de professores de vários horizontes acadêmicos para elaborar uma análise interdisciplinar, intitulada *RS: economia e política*. O campo analítico era amplo desde a ocupação do território, passando pela política no Império até uma análise do sistema partidário da República até 1930, incluindo temas sobre escravidão, lavoura capitalista, industrialização e greves no RS. Nesse esforço coletivo de fazer uma obra abrangente sobre o um largo período histórico, a área de ciência política contribuiu com a análise de um sistema partidário regional, singular no Brasil republicano, pela sua configuração bipartidária de confronto entre os “conservadores autoritários” e “conservadores liberais”.<sup>104</sup>

O segundo livro, *Poder Legislativo e autoritarismo no Rio Grande do Sul (1891-1937)*, fruto de um convênio com a Assembleia Legislativa do estado, foi uma experiência nova nos estudos políticos regionais sempre voltados para Executivo, especialmente num estado em que os governos de Julio de Castilhos e Borges de Medeiros funcionavam sob a forma de uma “ditadura republicana” de Comte. Penetrar na análise dos *Anais da Assembleia de Representantes*, cuja competência se restringia a “ratificar” o orçamento encaminhado pelo poderoso Executivo, foi um desafio instigante.<sup>105</sup> A leitura

desses anais, inicialmente, não era muito estimulante aos pesquisadores porque não havia qualquer debate, dada a hegemonia do autoritarismo castilhistas. Com a ascensão de Borges de Medeiros, a República positivista se consolida (1897-1912). No entanto, só após seu retorno ao poder em 1913 a oposição começa a ter alguns representantes na assembleia e a lógica interna de seu funcionamento começa a transformar-se, gerando debates, questionamentos ao governo sobre o orçamento, obrigando os republicanos a criarem um líder da maioria para enfrentar a oposição como minoria ativa. O achado mais interessante foi descobrir como, sem mudança da lei e das competências da assembleia, ela foi criando os mecanismos de uma quase-assembleia, por uma mudança informal interna *à la* inglesa, preparando a transição para a nova Assembleia Legislativa de 1935.

O evento marcante que culminou com essa nova linha de pesquisa foi o seminário sobre a Revolução de 1930, comemorativo de seu cinquentenário. Esse colóquio ultrapassou as fronteiras da área de ciência política, pois teve o apoio institucional da reitoria sob a condução do reitor Homero Jobim e sua organização por comissão por ele instituída, com o prof. Guilhermino César na presidência.<sup>106</sup> A mesa que discutiu as consequências de 30 para o Brasil era coordenada por Raymundo Faoro e composta por Antonio Candido, Francisco Weffort, Leôncio Martins Rodrigues e Carlos Lessa. A dimensão cultural foi abordada por Aderaldo Castello, Sergio Miceli e Guilhermino César. Sindicalismo contou com a presença de Maria Hermínia Tavares de Almeida e Angela Castro Gomes. As questões relativas ao estado, economia, problemas regionais, ideologias e partidos políticos contaram com as análises de Eli Diniz, Simon Schwartzman, Aspásia Camargo, Lucia Lippi, Maria Tereza Sadeck, Maria Cecília Forjaz, Maria do Carmo Campello de Souza e Héglio Trindade.

A Exposição de Documentos Históricos, organizada por Helga Piccolo, e o lançamento do livro coordenado por Héglio Trindade, *Revolução de 30: partidos e imprensa partidária no RS (1928-1937)* complementaram o evento. Esse livro foi obra coletiva e contou com a colaboração efetiva de alunos pós-graduação e da graduação em ciências sociais.<sup>107</sup> Além da análise

integrada do período, seguida de detalhada cronologia, o fato inovador foi a ampla utilização dos documentos e iconografia reunida pelo Nupergs, que enriqueceu o conteúdo do livro.<sup>108</sup> O trabalho teve o apoio da Finep e da Câmara de Deputados.

A partir dos anos 1980, várias mudanças passaram a ocorrer na universidade, não só como reflexo da “distensão” política comandada pelo governo, mas como fruto daquilo que havia sido plantado nos “anos heroicos”. UFMG, IUPERJ e a própria USP ampliaram seus corpos de pesquisadores e docentes, e passaram a formar novos doutores. A UFRGS não fugiu à regra. Dos nove professores efetivos que tinha nos anos 1970, hoje possui um departamento que conta com 20 docentes. As linhas de pesquisa se diversificaram incluindo novos temas, e seu doutorado em política comparada e estudos regionais abriu uma porta extremamente importante para os países do Cone Sul, principalmente Uruguai e Argentina.

## Referências

- ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A modernidade possível: cientistas e ciências sociais em Minas Gerais. In: MICELI, Sergio. *História das ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Anpocs. 2001 v. 1, p. 277-368.
- BELOCH, Israel; ABREU, Alzira Alves de (Coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (1930-1983)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária/FGV-Cpdoc, 1984. 4 v.
- BERTONHA, J. F. *Bibliografia orientativa sobre o integralismo (1932-2007)*. Jaboticabal: Funep, 2010.
- BRAUD, P. *Le comportement électoral en France*. Paris: PUF, 1973. 239 p.
- CÉSAR, Guilhermino. Prefácio. In: VELLINHO, Moysés. *Fronteira*. Rio de Janeiro: Globo, 1975. p. x-xvi.
- \_\_\_\_\_. Prefácio. In: TRINDADE, Héglio. *Revolução de 30: partidos e imprensa partidária no RS (1928-1937)*. Porto Alegre: L&PM, 1980. p. 11.
- CORTEZ, Carlos E. *Gaúcho politics in Brazil: the politics of Rio Grande do Sul (1930-1964)*. Albuquerque: University New México Press, 1974.

- DACANAL, J. H.; GONZAGA, S. (Org.). *RS: economia e política*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979.
- DE CEW, Judson. A decisão eleitoral em Caxias do Sul. In: REIS, Fábio Wanderley. *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978. p. 188-216.
- DUPEUX, G. La sociologie électorale: France. In: GOGUEL, F.; DUPEUX, G. *Sociologie électorale: esquisse d'un bilan, guide de recherches*. Paris: A. Colin, 1951a. p. 46-63.
- \_\_\_\_\_. Pays anglo-saxons. In: GOGUEL, F.; DUPEUX, G. *Sociologie électorale: esquisse d'un bilan, guide de recherches*. Paris: A. Colin, 1951b. p. 64-75.
- FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Brasiliense, 1970.
- GOGUEL, F.; DUPEUX, G. *Sociologie électorale: esquisse d'un bilan, guide de recherches*. Paris: A. Colin, 1951. 95 p.
- GURVITCH, G. (Dir.). *Traité de sociologie*. Paris: PUF, 1960. Tomo II, 467 p.
- LAMOUNIER, B.; KINZO, M. D. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. *BIB*, São Paulo, n. 5, p. 117-139, 1978. Resenha.
- LOVE, Joseph. *O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- MONTEIRO, Lorena Madruga. *Religião, cultura e políticas: o apostolado laico dos jesuítas e os espaços sociais de atuação no Rio Grande do Sul (1910-1960)*. Curitiba: CRV, 2015.
- NOLL, Maria Izabel. *Partidos e política no Rio Grande do Sul*. Dissertação (mestrado em ciência política) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1980. 317 p.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A crise do poder no Brasil: problemas da revolução nacional brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- RAMOS, Alexandre Pinheiro. *Intelectuais e carisma: a Ação Integralista Brasileira na década de 1930*. Tese (doutorado em sociologia) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- RANGER, J. Les comportements politiques. In: PARODI, J.-L. (Dir.). *La politique*. Paris: CEPL, 1971. p. 64-91.
- REIS, Fábio Wanderley. As eleições em Minas Gerais. In: CARDOSO, F. H.;

- LAMOUNIER, B. *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.
- ROKKAN, S. *Citizens, elections, parties: approaches to the comparative study of the processes of development*. Oslo: Universitetsforlaget, 1970. Colchester: ECPR Press, 2009.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Raízes da imaginação política brasileira. *Dados*, n. 7, p. 137-161, 1970.
- SIEGFRIED, A. *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la IIIe République*. Paris: A. Colin, 1913. 535 p.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castello*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.
- SOARES, G. A. D. Participação eleitoral e separação de poderes. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. III, n. 2, p. 36-66, 1960.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e radicalismo político: notas para uma teoria. *Boletim do Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. I, p. 117-157, 1961a.
- \_\_\_\_\_. Interesse político, conflito de pressões e abstenção eleitoral. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. VI, n. 1, p. 58-82, 1961b.
- \_\_\_\_\_. Classes sociais, strata social e as eleições presidenciais de 1960. *Sociologia*, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 217-238, 1961c.
- \_\_\_\_\_. Mobilidade social e comportamento político. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 11, p. 57-84, 1961d.
- \_\_\_\_\_. Interesse político, conflito de pressões e indecisão eleitoral nas eleições de 1960 no estado da Guanabara. *Síntese Política Econômica e Social*, Rio de Janeiro, v. III, p. 5-34, 1961e.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.
- \_\_\_\_\_; NORONHA, A. M. C. Urbanização e dispersão eleitoral. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. III, n. 2, p. 258-270, 1960.
- TAVARES, José Antonio Giusti. *A estrutura do autoritarismo brasileiro*.

- Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.
- TRINDADE, Héglio. Participação político-social ao nível local. *Dados*, n. 8, p. 129-151, 1971.
- \_\_\_\_\_. Padrões e tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul. In: CARDOSO, F. H.; LAMOUNIER, B. *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- \_\_\_\_\_. A polarização eleitoral numa comunidade agroindustrial moderna. In: REIS, Fábio Wanderley. *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978. p. 157-187.
- \_\_\_\_\_. *Revolução de 30: partidos e imprensa partidária no RS (1928-1937)*. Porto Alegre: L&PM, 1980.
- \_\_\_\_\_. O político e o professor. In: \_\_\_\_\_; LEITE, Luiz Osvaldo (Org.). *Leônidas Xausa*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 539-568.
- \_\_\_\_\_; LEITE, Luiz Osvaldo (Org.). *Leônides Xausa*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- VELLINHO, Moysés. *Fronteira*. Rio de Janeiro: Globo, 1975. Coedições UFRGS.
- XAUSA, Leônidas; FERRAZ, Francisco. O surgimento do bipartidarismo no Rio Grande do Sul nas eleições de 1966. In: FLEISCHER, David V. (Org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: UnB, 1981. v. 2, p. 75-91.

---

\* Este capítulo contou com a valiosa colaboração da profa. Maria Izabel Noll.

<sup>57</sup> Vellinho (1975:99). O autor de *Capitania D'el rei e Fronteira* completa sua construção do *discurso da muralha* isolando o Rio Grande do Sul do Prata, direcionando-o ao Brasil. O mineiro-gaúcho, Guilhermino César (1975:x-xvi) considera que, com o livro *Fronteira*, Vellinho passou da literatura para a história.

<sup>58</sup> Participando também no Iseb e no Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso), junto com Hélio Jaguaribe, antes da entrada da USP, com Fernando Henrique Cardoso e, depois, Juarez Brandão Lopes.

<sup>59</sup> Foi um programa “inventado” pela da Faculdade de Ciências Econômicas (inicialmente privada, que depois integrou-se na UFMG) que incorporava na formação acadêmica dos estudantes de graduação as disciplinas de sociologia, economia e ciência política e administração pública, fora do modelo dos cursos de ciências sociais no resto do Brasil. Ver Arruda (2001:277-368).

<sup>60</sup> Com observou com senso de humor Guerreiro Ramos (1961), Candido tinha o dom da ubiquidade: era conde papal, advogado da Light e escrevia no jornal da esquerda estudantil

(*O Metropolitano*).

<sup>61</sup> Candido herdou a tradicional Escola Técnica de Comércio Candido Mendes, fundada por seu avô no Rio de Janeiro, em 1902, e foi um dos fundadores do Iseb, com Hélio Jaguaribe.

<sup>62</sup> Conta-se que o zelo do prof. Orlando era tal que ele ocupava-se até do empacotamento da revista e de sua remessa postal aos assinantes.

<sup>63</sup> Xausa fez o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais e de Letras, na PUC-RS, bacharelado em 1955. Começa sua breve carreira política como suplente de vereador na Câmara Municipal de Porto Alegre. Em 1959, eleito o segundo vereador mais votado, tornou-se líder da bancada do PDC e, em 1962, no mandato do prefeito de José Loureiro da Silva, figura emblemática do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), foi líder do governo, assumindo sucessivamente a Secretaria do Governo Municipal e a Secretaria da Fazenda do Município de Porto Alegre. Nesse ano, sofreu um enfarte que o obrigou a afastar-se da política. Sua verdadeira vocação era ser professor universitário na área de ciências sociais. Em 1957 foi membro fundador do Instituto de Sociologia da PUC-RS, no mesmo ano em que foram fundados, pelo padre Fernando Bastos D’Avila, o Curso de Sociologia e Política na PUC-Rio e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Brasil, ambos no Rio de Janeiro. Ainda como vereador, em 1960, pós-graduou-se em direito e ciência do governo na Columbia University. Em 1961 foi aprovado no concurso de assistente para a Faculdade de Filosofia da UFRGS e em 1962 inscreveu-se na American Political Science Association. No ano seguinte tornou-se membro da American Academy Political and Social Science. Para mais detalhes ver Trindade (2004:539-568).

<sup>64</sup> Decreto publicado no *Diário Oficial da União*, assinado pelo general presidente Arthur da Costa e Silva, pelo ministro da Justiça, Luis Antonio Gama e Silva e pelo ministro da Educação, Tarso Dutra: “Aposenta Leonidas Xausa da administração direta e indireta da União, Estados e Distrito Federal, Territórios ou Municípios, com proventos proporcionais ao tempo de serviço”.

<sup>65</sup> O grupo era liderado pelo prof. Laudelino Medeiros, catedrático de sociologia, de orientação católica, que integrou o grupo de jovens formados, pertencentes à Congregação Mariana, em sua maioria ex-alunos do Colégio Anchieta, e orientados por um jesuíta alemão, padre Werner, que coordenou uma estratégia de conquista das áreas de filosofia, direito e economia na Universidade do Rio Grande do Sul, sob uma suposta influência do positivismo. Ver Monteiro (2015).

<sup>66</sup> Cabe referir o trabalho precursor na organização do sistema Capes de pós-graduação, ainda vigente, a Darcy Closs, professor da pós-graduação em geociências da UFRGS.

<sup>67</sup> O montante da doação a fundo perdido, por cinco anos, foi importante para as áreas de ciência política e administração da UFRGS (US\$ 750.562, 00) e, no mesmo período, para o novo Departamento de Ciência Política da UFMG (US\$ 928.766,00) — ambos mais

modestos que os apoios dados ao Iuperj (US\$ 1.487.434,00) e ao Cebrap, do qual Fernando Henrique Cardoso foi presidente e que reuniu os professores aposentados da USP pelo regime militar (US\$2.261.479,00). (Trindade e Leite, 2004:560).

<sup>68</sup> Refiro-me ao jovem representante da Ford no Brasil, o liberal *à la americana*, Peter Bell e ao extraordinário Frank Bonilla, ambos recentemente falecidos.

<sup>69</sup> A chamada “área” de ciência política permaneceu abrigada no Departamento de Ciências Sociais, juntamente com a sociologia e a antropologia. A separação, e conseqüente criação do Departamento de Ciência Política, se deu apenas em 1994, quando a pós-graduação já estava institucionalizada com mestrado e doutorado.

<sup>70</sup> Caso dos sociólogos Enio Silveira (mestrado na USP) e Manfredo Berger (doutorado na Alemanha); José Antonio Giusti Tavares e Eduardo Aydos, ambos com mestrado em ciência política no DCP/UFMG.

<sup>71</sup> A primeira dissertação defendida foi a de Loiva Otero Felix, sobre o pensamento de Alberto Torres. Posteriormente, René Gertz deu continuidade ao estudo do integralismo com o trabalho *Germanismo e integralismo no Rio Grande do Sul*. Na área de pensamento político, Céli Pinto abordou o *Castilhismo e positivismo*, e na de partidos e eleições, Maria Izabel Noll apresentou *Partidos e política no Rio Grande do Sul (1928-1937)*.

<sup>72</sup> Na realidade eram nove professores efetivos — Maria Izabel Noll e Eduardo Corsetti foram contratados inicialmente como professores horistas.

<sup>73</sup> Cf. Soares (1960, 1961a, 1961b, 1961c, 1961d, 1961e); Soares e Noronha (1960).

<sup>74</sup> A *RBEP*, em seu n. 8, de abril de 1960, publicou dois artigos de Orlando Carvalho (“Os partidos nacionais e as eleições parlamentares de 1958” e “Os partidos políticos de Minas Gerais e as eleições de 1958”). Nos anos de 1967 e 1968, a *RBEP* publicou um número especial sobre eleições estaduais, curiosamente sem nenhum artigo sobre Minas Gerais, com os seguintes artigos: Leonidas Xausa e Francisco Ferraz (“As eleições de 1966 no Rio Grande do Sul”), Anderson Menezes (“As eleições federais de 1966”), Amilcar Tupiassu (“As eleições paraenses de 1966”), Paulo Bonavides (“As eleições cearenses de 1966”), Flóscolo Nóbrega (“As eleições de novembro na Paraíba”), Vamireh Chacon (“As eleições estaduais em Pernambuco em 1966”), Sampaio de Souza (“Perfil eleitoral da Bahia-1966”), Ana Maria Brasileiro (“As eleições de 15 de novembro de 1966 no estado da Guanabara”), Dalmo Dallari (“Respostas do eleitorado paulista aos estímulos de uma nova ordem”); Yelmo Ribeiro Ribeiro (“As eleições catarinenses de 1966”).

<sup>75</sup> Os autores eram Orlando Carvalho (*Ensaio de sociologia eleitoral*, 1962), Themistocles Cavalcanti (*Comportamento eleitoral no Brasil*, 1964), Francisco P. do Couto (*O voto e o povo*, 1966), Gláucio Soares (*Sociedade e política no Brasil*, 1974) e Héliogio Trindade (*Integralismo*, 1974).

<sup>76</sup> O jornalista Fay de Azevedo escreveu dois artigos precursores nas revistas de n. 8 (1960) e n.16 (1964) da *RBEF* intitulados “Balanço das eleições no Rio Grande do Sul”, referentes às eleições de 1958 e 1962, respectivamente.

<sup>77</sup> Em 1966, com a vitória da oposição nas eleições estaduais em Minas e Rio de Janeiro, o governo reagiu e editou o AI-2, que dissolveu os partidos políticos existentes e impôs o sistema bipartidário (Arena e MDB).

<sup>78</sup> Entre as principais sínteses existentes podemos citar: Siegfried (1913); Goguel e Dupeux (1951); Dupeux (1951a, 1951b); Gurvitch (1960); Ranger (1971); Braud (1973), de que eu mesmo apresentei uma breve síntese “Électorale (sociologie)” na *Encyclopaedia Universalis*, v. 6, Paris, 1968, p. 5-10. Esse problema é tratado na obra; Rokkan (1970).

<sup>79</sup> O grau de liberalidade da Ford era de tal ordem que financiou a viagem de consultoria, por três meses, do pesquisador Jean Ranger, do Centre de Recherche de la Vie Politique Française (Cevipof), que era membro do Partido Comunista Francês, diretor de uma revista oficial do partido e sua casa, nos arredores de Paris, era a sede da célula pela qual ele era o responsável.

<sup>80</sup> O Cevipof desenvolveu uma importante linha de pesquisas sobre eleições e partidos na França com padrões de análise influenciados e comparáveis com os bons estudos elaborados nos Estados Unidos pela Michigan University.

<sup>81</sup> Ver artigo “Pesquisa rica em países pobres?”, de Gláucio Ary Dillon Soares Disponível em: <[www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_16/rbcs16\\_06.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_16/rbcs16_06.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2016.

<sup>82</sup> Outro estado em que o PSD era dissidente foi Pernambuco, em outro contexto regional.

<sup>83</sup> Pesquisas de comportamento eleitoral foram aplicadas em Porto Alegre em 1974, 1978, 1982, 1992, e em 1976 e 1989 em Caxias do Sul. Foram coordenadas inicialmente por Hélió Trindade e, a partir de 1978, com a coordenação conjunta de Marcello Baquero. Para mais dados ver: <[www.ufrgs.br/nupergs/Nupergs.ifch.ufrgs.br](http://www.ufrgs.br/nupergs/Nupergs.ifch.ufrgs.br)>. Acesso em: 22 mar. 2016.

<sup>84</sup> Pude também participar porque estava no Brasil para fazer a pesquisa de campo da minha tese de doutorado sobre integralismo (segundo semestre de 1967 até o primeiro semestre de 1970), juntamente com três bolsistas: Mercedes Canepa, Lorena Holzmann e Maria Assunta Campilongo.

<sup>85</sup> A situação se agravou com o atentado a bomba do VPR contra um quartel do II Exército e a recusa do Congresso Nacional em conceder licença ao governo para processar o deputado Marcio Moreira Alves por ofensa ao Exército. Em meio a protestos e mobilizações estudantis, foi morto um estudante secundarista, provocando a “Passeata dos Cem Mil” no Rio de Janeiro.

<sup>86</sup> Na pergunta 56, sobre a identificação com os antigos partidos antes do golpe militar, a maior concentração das respostas é com o PTB (42,4%), seguido pelos três principais partidos conservadores-liberais: PSD (8,2%), PL (2,4%) e a UDN (2,4); os que se consideravam “independentes” eram 13,5% e não sabiam ou não responderam 27,8%. Mas as perguntas sobre a identificação com o MDB ou a Arena são reveladoras de que, no RS, a polarização PTB/anti-PTB tende a se reproduzir dentro do mesmo padrão: a identidade com MDB supera a do PTB (47%) e a Arena, como partido do governo, atinge apenas (29,1%) das preferências; os que se declaram independentes sobem para (20,1%).

<sup>87</sup> O cálculo da amostra ficou a cargo de duas bolsistas que eram excelentes alunas do Curso de Ciências Sociais e que puderam aplicar na prática os conhecimentos do competente professor de estatística do curso, Herbert Calhau.

<sup>88</sup> Mais detalhes podem ser encontrados em Trindade (1971).

<sup>89</sup> Para mais detalhes, ver artigo “Participação político-social ao nível local”. *Dados*, n. 8, p. 129-151, 1971.

<sup>90</sup> Antes dessa etapa de institucionalização das pesquisas eleitorais em São Paulo havia, praticamente, apenas o trabalho pioneiro do sociólogo Azis Simão. A contribuição de Lamounier esteve ligada a sua experiência como professor da PUC, onde orientou teses de mestrado e doutorado na área. Depois, no Cebrap, coordenando a pesquisa sobre as eleições de 1974 e, ao sair deste, criou um centro focado em estudos no novo campo de pesquisas (Idesp).

<sup>91</sup> Ver Reis (1975); Trindade (1975).

<sup>92</sup> Ver Trindade (1978); De Cew (1978).

<sup>93</sup> Considerando-se os 156 municípios do período multipartidário do pós-1945, a dominação do PTB atinge 86 municípios (55,1%), embora seja o primeiro partido em mais de 3/4 dos municípios (109). Esse dado, que mostra de forma eloquente a forte presença eleitoral do trabalhismo, contrasta com a dominação municipal do anti-PTB. Dividindo os municípios em três categorias em função de seu tamanho, verifica-se que, enquanto a dominação petebista distribui-se no conjunto dos mesmos, o anti-PTB não consegue dominar em nenhum município com população superior a 50 mil habitantes. Ademais, a dominação dos partidos anti-PTB considerados individualmente, além de não ultrapassar 17,3% do total, cresce na proporção em que diminui o tamanho dos municípios. O mesmo padrão, associando a força do MDB/PMDB ao tamanho dos municípios, verifica-se também no período de 1966-1978.

<sup>94</sup> A análise longitudinal da dominação do PTB, extrapolando-se a evolução dos 156 municípios trabalhistas entre 1945 e 1965 para os outros dois períodos (1966-1978 e 1979-1986), segundo o tamanho dos municípios, mostra de forma nítida a continuidade e a mudança do eleitorado nas quatro décadas. Tomando-se os 28 municípios com população

superior a 50 mil, a continuidade da dominação do PTB ao longo do tempo, transferência para MDB/PMDB, é praticamente total: o MDB domina em 17 e torna-se o primeiro partido em 25 municípios, enquanto a Arena só domina em um caso. Embora haja 10 municípios que se tornaram “sem dominação”, mesmo assim o MDB é o primeiro partido em oito. Na fase multipartidária, também o PMDB e o PDT conseguem manter o padrão anterior, sendo dominantes em 19 e primeiro partido em 24 dos municípios. E o PDS somente domina em um município.

<sup>95</sup> Nessa época, dois brasilianistas haviam feito suas teses sobre a política gaúcha: Cortez (1974) e Love (1975).

<sup>96</sup> De Hélio Silva, citem-se os seguintes 11 volumes de *O ciclo de Vargas*, todos publicados pela Civilização Brasileira — 1922: *Sangue na areia de Copacabana*; 1926: *A grande marcha*; 1930: *A revolução traída*; 1931: *Os tenentes no poder*; 1932: *A guerra paulista*; 1933: *A crise do Tenentismo*; 1934: *A Constituinte*; 1935: *a revolta vermelha*; 1937: *Todos os golpes se parecem*; 1938: *Terrorismo em Campo Verde*; e 1939: *Véspera da guerra*. De Edgard Carone, citem-se os seguintes, todos publicados pela Difel: *A Primeira República*; *A República Velha 1* (instituições e classes sociais); *A República Velha II* (evolução política); *A Segunda República*; *A República Nova*; *O Tenentismo*; *A Terceira República*; e *O Estado Novo*. De Boris Fausto, citem-se: *A Revolução de 30: historiografia e história* (publicado pela Brasiliense); *O Brasil republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930)*; *O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930)*; *O Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)*; e *O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964)*, estes últimos publicados pela Difel. De Thomas Skidmore, *Brasil: de Getúlio a Castello*, e de Boris Fausto, *A Revolução de 1930: historiografia e história*.

<sup>97</sup> Cf. Tavares (1982).

<sup>98</sup> Publicados pela Livraria e Editora Schmidt no Rio de Janeiro: “A desordem”, de Virgílio de Santa Rosa (1932); “A gênese da desordem”, de Alcindo Sodré (1932); “O sentido do Tenentismo”, de Virgílio de Santa Rosa (1932); “O Brasil errado”, de Martins de Almeida (1932); “O que é o integralismo?”, de Plínio Salgado (1933); “A psicologia da revolu o”, de Plínio Salgado (1933).

<sup>99</sup> Em 1980, foram realizados três eventos comemorativos ao cinquentenário da Revolu o de 1939. No Rio Grande do Sul, a UFRGS promoveu o primeiro simpósio sobre a Revolu o de 1930, com a presença de professores, pesquisadores nacionais e internacionais e trabalhos publicados na integra em Porto Alegre pela Editora Erus em 1981. Posteriormente, no mesmo ano, foram realizados outros eventos comemorativos no Cpdoc/FGV (no Rio de Janeiro), na Universidade Federal de Minas Gerais e na PUC-RS.

<sup>100</sup> Levantamento bibliográfico de Bertonha (2010) mostra a grande e diversificada produ o sobre o Integralismo em nível regional ou local que ultrapassa 500 publica es

entre 1974 e 2007.

<sup>101</sup> Duas visitas foram realizadas no castelo de Pedras Altas, no município de Pinheiro Machado, próximo a Bagé. A primeira, em 1977, microfilmou a documentação já organizada na biblioteca do castelo. A segunda, em 1979, teve a árdua missão de garimpar a documentação que nunca tinha sido tocada, mas que estava preservada requerendo, apenas, organização. Esse material foi trazido para Porto Alegre, catalogado, microfilmado e devolvido à família.

<sup>102</sup> Atualmente, o arquivo de Julio de Castilhos se encontra no Arquivo Público do RS, e o de Borges de Medeiros, no Instituto Histórico e Geográfico do RS. Sobre o arquivo de Borges há uma história quase anedótica de que Guilhermino César, percebendo o risco de o arquivo ser disperso, foi autorizado a colocar o acervo num caminhão e o preservou no IHGRGS.

<sup>103</sup> Em março de 1977 foi organizado, na UnB, um curso sobre metodologia de história oral, sob a coordenação de Aspásia Camargo, do qual participaram Héglio Trindade, Céli Pinto e Maria Izabel Noll.

<sup>104</sup> Como uma amostra da variedade de temas incluídos, podem-se citar, entre outros: Guilhermino César (“Ocupação e diferenciação do espaço”); Helga Piccolo (“A política rio-grandense do Império”); Héglio Trindade (“Aspectos políticos do sistema partidário republicano Rio-Grandense (1982-1937)”); “República Velha gaúcha: Estado autoritário e economia”); Maria Antonieta Antonacci (“A revolução de 1923: as oposições na República Velha”); Silvia R. F. Petersen (“As greves no Rio Grande do Sul (1890-1919)”); Jane Aita Fraquelli (“A lavoura capitalista do arroz e a crise de 1926”); Geraldo Muller (“A economia política gaúcha dos anos 30 aos anos 60”).

<sup>105</sup> Essa pesquisa desenvolveu-se ao longo de um ano de leitura intensiva na Biblioteca da Assembleia Legislativa, dos *Anais da Assembleia de Representantes (1891-1930)* e dos *Anais da Assembleia Legislativa (1935-1937)*, contando com a colaboração das pesquisadoras associadas e alunas do mestrado em sociologia e política, Celi Regina Pinto e Maria Izabel Noll. Esta última analisou os *Anais da Assembleia Legislativa* que se tornou um “Poder Legislativo” na Constituinte Estadual de 1935 que funcionou plenamente entre 1936 até sua extinção com o Estado Novo em 1937.

<sup>106</sup> Comissão do simpósio da Revolução de 1930 (UFRGS): presidente de honra: Moysés Vellinho, vice-presidente: Guilhermino César; demais membros: Pery Pinto Diniz, Héglio Trindade, Helga Piccolo.

<sup>107</sup> A primeira parte sobre o processo político partidário (p. 19-321) foi escrita por Maria Izabel Noll, cobrindo o período do contexto político revolucionário de 30 e a unificação dos partidos políticos rio-grandenses (1928-1930) até a a crise do sistema partidário rio-grandense (1936-1937), apoiando-se parcialmente em sua dissertação de mestrado (Noll,

1980). Trabalhos específicos analisaram a vigorosa imprensa partidária do RS: Paulo Visentini (“A Federação e os republicanos históricos rio-grandenses –1928-1932”); Maria Cecília Kanan (“O estado do Rio Grande e os libertadores: 1929-1932”); Cristina Jungmann (“Os republicanos liberais e a nova fase de ‘A Federação’: 1932-1937”); Ivone Maria Cassol (“O integralismo e a imprensa doutrinária no RS: 1934-1937”); Jussara Prá e Cristina Jungmann (“Cronologia da política rio-grandense: 1929-1937”); Reni Becker e Aline Winter (“A classe dirigente do Rio Grande do Sul: 1928-1937”); Helga Piccolo, Paulo Visentini e Aline Winter (“Revolução de 30: indicações bibliográficas”).

<sup>108</sup> Ver Trindade (1980). No prefácio do livro, Guilhermino César não hesitou em destacar o papel do Nupergs: “Constituído há cerca de um ano o Núcleo de Documentação e Pesquisa da Política Rio-Grandense — UFRGS já se adiantou bastante na coleta de documentos. Guarda hoje peças de inestimável importância oriundas, entre outros, dos arquivos particulares de J. F. Assis Brasil, Flores da Cunha, Raul Pilla e Cel. João Francisco Pereira de Souza” (César, 1980:11).

## CAPÍTULO 4

# **A ciência política em Brasília:** uma visão histórica\*

David Fleischer

EM AGOSTO DE 2014, COMEMORARAM-SE 25 anos (bodas de prata) da implantação do Curso de Graduação em Ciência Política na Universidade de Brasília — a primeira graduação plena em ciência política no Brasil. Também são comemorados os 30 anos dos dois cursos de mestrado (em Ciência Política e em Relações Internacionais) na UnB, que tiveram início em março de 1984. Em 2002, iniciou-se o doutorado em relações internacionais e, finalmente, em 2008, começou o Programa de Doutorado em Ciência Política.

## Primórdios

Em 15 de dezembro de 1961, o então presidente da República, João Goulart, sancionou a Lei nº 3.998, que autorizou a criação da Universidade de Brasília (UnB). A organização e implantação da UnB ficaram a cargo de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira.

A UnB foi inaugurada em 21 de abril de 1962, dividida em institutos centrais e faculdades. Foram criados os cursos-tronco, nos quais os alunos tinham uma formação básica e, depois de dois anos, estudavam as matérias específicas.

Um desses institutos centrais foi de ciências jurídicas e políticas, sob o comando do então ministro Victor Nunes Leal junto com Fernando Abranches e outros. Foram recrutados vários jovens para compor o quadro de

professores auxiliares, como Theotônio dos Santos Júnior e sua então esposa, Vânia Bambirra — recém-formados no Curso de Sociologia Política na UFMG (em 1961) — e José Paulo Sepúlveda Pertence, que havia terminado o Curso de Direito na mesma UFMG em 1960 (Leal, 1984).

Desde 1943, Victor Nunes Leal foi professor na antiga Universidade do Distrito Federal (que depois foi incorporada à Universidade do Brasil), onde lecionava a disciplina de ciência política no Curso de Filosofia. Serviu como chefe da Casa Civil no governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960) e, em dezembro de 1960, foi nomeado pelo presidente para o Supremo Tribunal Federal (STF). Já na nova capital, participou ativamente da organização da Universidade de Brasília (Favetti, 2013).

Também veio do Rio de Janeiro o professor Ruy Mauro Marini. Pertence, Marini, Theotônio e Bambirra cursaram seus respectivos mestrados na UnB de então. Esse grupo também contava com Luís Fernando Vitor, Teodoro Lamounier, Albertino Rodriguez e Perseu Abramo.

Com o golpe militar em 1964, esses professores foram demitidos e procuraram exílio no Chile e México para retornar ao Brasil depois da Lei da Anistia (Lei nº 6.683), em 1979. Depois de sucessivas “devassas” em seu corpo docente, a UnB começou uma recomposição do quadro de professores a partir de 1967/1968 e realizou uma reestruturação do currículo na área de ciências sociais. Vários novos professores foram recrutados, inclusive docentes com pós-graduação no exterior (Aleixo, 2014; Laraia, 2014; Salmeron, 2007).

## Departamento de Ciências Sociais

No início de 1969, os professores Roque de Barros Laraia (antropólogo do Museu Nacional-UFRJ) e José Carlos Brandi Aleixo (Georgetown University) foram contratados para implantar o novo Curso de Graduação em Ciências Sociais, que havia sido criado no Brasil quando o Curso de Sociologia Política foi extinto pelo governo militar (Cintra, 1966).

Naquela época existia na UnB o Departamento de Política, com os professores Suely Alves de Souza, Vitor Nunes Leal e Dário Abranches Viotti — que, por motivos diferentes, não foram incorporados ao novo departamento. Élbio Nérís Gonzáles, com mestrado na University of Oregon, também estava presente no antigo Departamento de Sociologia e Antropologia e, no final de 1969, chegou o professor Hélcio Saraiva (PhD em sociologia rural pela University of Wisconsin), que mais tarde se licenciou para ser reitor da UFPi. Estes últimos dois foram incorporados ao novo departamento.

No segundo semestre de 1969, realizou-se o primeiro vestibular para o Curso de Ciências Sociais — com três concentrações: sociologia, antropologia e ciência política. Na concentração de ciência política constavam: introdução à ciência política, teoria política clássica, teoria política moderna, teoria política contemporânea e mais cinco tópicos especiais.

O professor Roque Laraia se tornou o diretor do novo Instituto de Ciências Humanas. Depois do professor Aleixo (que havia realizado seu PhD em ciência política na Georgetown University), chegou o professor Gláucio Ary Dillon Soares, que completou seu PhD em sociologia política na Washington University. O professor Gláucio havia trabalhado no curso da Flacso no Chile, antes de chegar à UnB em 1969.

Existia um curso de graduação em serviço social mantido por um grupo de irmãs numa instituição religiosa no início da L-2 Sul. A pedido das irmãs, o curso foi incorporado à UnB em 1969 — com todos os alunos e alguns dos docentes. Esse curso foi inserido no Departamento de Ciências Sociais e várias das disciplinas do Curso de Ciências Sociais se tornaram obrigatórias e optativas para ele. Mais tarde, nos anos 1990, este curso se tornou o Departamento de Serviço Social (SER), com graduação, mestrado e doutorado (Aleixo, 2014; Laraia, 2014).

Também em 1969, começou uma “ponte” ou *linkage* entre a área de ciência política na UnB e o Departamento de Ciência Política da UFMG, com a chegada de egressos do mestrado em ciência política daquela instituição —

Maria Inês Bastos Mello e Celson José da Silva. Mais tarde, em 1974, chegou a professora Maria Carlota de Souza Paula, com seu mestrado também pela UFMG. Em 1976, o professor Celson seguiu para a Alemanha para fazer seu doutorado em ciência política na Universidade de Heidelberg, com o professor Dieter Nolan. A professora Maria Inês também se desligou da UnB e depois fez seu doutorado na Inglaterra. Como se pode ver na listagem dos 29 docentes do Programa de Pós-Graduação em Ciência na UnB, em abril de 2014, três são egressos do doutorado em ciência política na UFMG.

No segundo semestre de 1970, o Departamento de Ciências Sociais na UnB deu início ao mestrado em sociologia com uma subárea em ciência política, com a atuação dos professores Gláucio Soares e José Carlos Aleixo e, depois, com a chegada de Alexandre Barros (University of Chicago) em 1971 e David Fleischer (University of Florida) em 1972. Esse mestrado recebeu, em 1973, uma dotação da Fundação Ford que permitiu a vinda do professor Peter Evans em 1974/1975. Em 1973, o professor Alexandre Barros retornou ao Rio de Janeiro para trabalhar no Iuperj.

No segundo semestre de 1972, com a chegada do professor Roberto Cardoso de Oliveira, do Museu Nacional no Rio de Janeiro, entre outros, foi iniciado o mestrado em antropologia.

Em 1974, a UnB inaugurou o primeiro Curso de Graduação em Relações Internacionais no Brasil, cuja montagem foi elaborada pelos professores Aleixo e Ana Maria Vilela (direito). Porém, uma vez que nenhum departamento da UnB foi envolvido na montagem desse curso, não foi possível inseri-lo em nenhum dos departamentos existentes (Ciências Sociais, Economia, Administração, Direito, História etc.). Assim, durante seus primeiros dois anos de existência (1974 e 1975), ele foi lotado na Direção do Instituto de Ciências Humanas, sob a coordenação do professor Roque Laraia (Aleixo, 2014; Laraia, 2014).

Departamento de Ciências Políticas e Relações Internacionais

Mais tarde, no primeiro semestre de 1976, com o apoio do MRE (Itamaraty), a UnB criou o novo Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais para abrigar esse novo curso. Vários docentes do Departamento de Ciências Sociais, como os professores Aleixo e Maria Izabel Valladão de Carvalho (Iuperj), se transferiram para essa nova unidade (REL). O REL recebeu também docentes transferidos dos departamentos de Direito e Administração — e ainda alguns diplomatas cedidos pelo MRE para serem professores colaboradores — como Carlos Henrique Cardim, Luiz Augusto Castro Neves e Celso Amorim. Além de ministrar as disciplinas do Curso de Relações Internacionais, o REL também se incumbiu de manter a oferta das disciplinas da área de ciência política do Curso de Ciências Sociais.

Apesar de o Curso de Relações Internacionais ter sido “abrigado” no Instituto de Ciências Humanas (IH) sob a coordenação do diretor dessa unidade, professor Roque Laraia, por alguma razão o novo departamento (REL) foi inserido na Faculdade de Estudos Sociais Aplicados (FA) — junto com os departamentos de Direito, Administração e Biblioteconomia.

No segundo semestre de 1980, o REL lançou um curso *lato sensu* de especialização em América Latina — com o apoio da OEA, do BID, do Itamaraty, da Capes, da Revista do Instituto Adolfo Lutz (Rial), e da Subsecretária de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin) do Ministério do Planejamento — sob a coordenação do professor Aleixo. Esse curso foi repetido cinco vezes nos anos pares até 1990 (Aleixo, 2011). Esse curso estava destinado a ser também passo intermediário para a criação do Núcleo de Estudos Latino-Americanos e do Programa de Mestrado em Relações Internacionais.

A partir de 1980, o professor Cardim se tornou decano de extensão na UnB e também diretor da editora da UnB. Assim, a editora se empenhou para traduzir e publicar vários livros nas áreas de ciência política e de relações internacionais reconhecidos como “clássicos” nos Estados Unidos e na Europa.

No início dos anos 1980, o decanato de extensão lançou um programa —

“Especialistas na UnB” — e convidou um número de especialistas “notórios” para passar uma semana na universidade. Vieram Henry Kissinger, Roberto Dahl, Giovani Sartori, Norberto Bobbio, entre outros.

Após um período de pesquisas pós-doutorais na SUNY-Albany (1980-1982), o professor David Fleischer se transferiu do Departamento de Ciências Sociais para o REL no segundo semestre de 1982. Em 1983, os docentes do REL começaram uma mobilização para a montagem de dois cursos de mestrado — em ciência política e em relações internacionais. Esses dois mestrados foram aprovados pelo Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação e pelo Conselho Universitário da UnB, a tempo de iniciar as aulas no primeiro semestre de 1984.

### Dois novos mestrados

Cada mestrado contou com quatro docentes: ciência política — Walder de Goés, Vamireh Chacon, David Fleischer e Nelson Lemann; relações internacionais — Antônio Augusto Cançado Trindade, Ana Maria Vilela, Lytton Guimarães e José Carlos Brandi Aleixo.

Em abril de 1985, o professor David Fleischer foi eleito chefe do REL, e novos professores foram contratados como colaboradores no segundo semestre de 1985: Antônio Octávio Cintra (que veio da UFMG para trabalhar no MEC), Celso Amorim (MRE), Nielsen de Paula Pires (que fora exilado no Chile e México) e Adriano Benayon (MRE). No final de 1985, o MEC obrigou a UnB a “enquadrar” todos os seus professores visitantes e colaboradores, e esses professores foram inseridos no quadro permanente da universidade.

Em 1986, começaram os esforços para conseguir o credenciamento dos dois novos mestrados junto à Capes, porém o parecer recomendava a fusão dos dois mestrados num só programa, sendo que relações internacionais foi considerada uma subárea da ciência política. Na segunda visita de uma “comissão Capes”, esta se reuniu com os alunos dos dois cursos, que, num diálogo “contudente”, convenceram a comissão de que, sim, eram duas

áreas distintas. Logo em seguida os dois cursos foram credenciados pela Capes.

Tentou-se, então, credenciar os dois mestrados como membros da Anpocs, mas inicialmente eles foram rejeitados. Somente foi conseguido o aval da Anpocs em 1989. Aparentemente, o “problema” era que com os dois mestrados o REL teria dois votos na Anpocs.

Em meados de 1985, o professor Fleischer foi contatado pelo chefe da Subsecretaria da Casa Civil para Assuntos Parlamentares (Supar), o embaixador Jerônimo Moscardo, que indagou se a UnB tinha como montar um curso de treinamento para assessores parlamentares do Poder Executivo, pois estes não estavam devidamente preparados para atuar com o “novo Congresso” após o fim do governo militar.

Assim, o grupo de ciência política do REL organizou um curso de especialização *lato sensu* em assessoria parlamentar, que funcionou no primeiro semestre de 1986 com 40 alunos — em convênio com o Ministério do Planejamento. A maioria dos alunos desse primeiro curso era de assessores parlamentares de ministérios e órgãos do governo federal (inclusive dos ministérios militares) e ainda cinco funcionários do Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen) e dois do setor privado.

O Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar foi repetido em 1988, 1991, 1996, 1997, 2000, 2002 e 2004. A partir de 1996, contou com o apoio gerencial e administrativo da Finatec. Em 1996 e 1997, recebeu cinco alunos da Assembleia Nacional de Moçambique com bolsas da Usaid. Também, cada vez mais, recebeu alunos do setor privado e de ONGs (Freitas, 2011).

Vários egressos desse curso entraram para o mestrado em ciência política que, de 1988 a 1990, abriu uma concentração em estudos sobre o Legislativo. A área de “estudos legislativos” contou com o apoio do professor Antônio Carlos Pojo do Rego (Rego, 2009) e da professora Leany Lemos, assessora do Senado Federal.

Em 1987, o reitor da UnB, professor Cristovam Buarque, iniciou um

programa de reintegração por anistia política de ex-docentes da UnB que haviam sido despedidos, cassados e/ou expulsos entre 1964 e 1979. Em 1988 e 1989, o REL recebeu 10 reintegrados — inclusive Theotônio dos Santos Júnior, Ruy Mauro Marini e Vânia Bambirra. Marini chegou a ser o coordenador do mestrado em ciência política. Além destes, o REL também recebeu outros docentes de universidades federais por transferência — UFSC (Antonio Brussi), UFF (Paulo Kramer), UFPE (Juarez de Souza), UFPI (João Ribeiro) e UFGO (Carlos Marcos Batista). Conseguiu transferir alguns docentes de outros departamentos na própria UnB (Sociologia: Argemiro Procópio; Administração: Luiz Pedone; Serviço Social: Mary Dayze Kinzo; e História: Nelson Lemann) e realizou uma série de concursos públicos. Em 1985, o REL contava com 17 docentes e em 1989 chegou a ter 42.

Até abril de 2014, 261 teses de mestrado em ciência política foram defendidas na UnB. Em 1987, o reitor Cristovam Buarque conseguiu três bolsas para professores visitantes financiadas pela Companhia de Eletricidade de Brasília (CEB). Uma foi para o ex-deputado federal João Gilberto Lucas Coelho (PMDB-RS). João Gilberto havia se tornado um especialista nas áreas de eleições e partidos, sendo relator de várias matérias importantes. Assim, ele reforçou as áreas de estudos legislativos, sistemas eleitorais e partidários.

No início de 1987, a editora da UnB publicou o relatório da comissão de “notáveis” (Comissão Afonso Arinos) que havia elaborado um anteprojeto para a nova Constituição (em 1985 e 1986), sendo que o então presidente José Sarney recusou-se a publicar o mesmo. O “livrinho” foi distribuído para todos os constituintes e assessores da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), bem como para as pessoas e instituições que acompanharam a Constituinte (Pereira, 1987).

Em 1987, a UnB criou o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte (Ceac) com o professor João Gilberto como seu coordenador. O Ceac reuniu professores, alunos e funcionários da UnB, além de pesquisadores de outras unidades e ONGs em Brasília. O resultado das atividades do Ceac foi muito produtivo — teses, livros, monografias, artigos etc. Em 1998, o Ceac-UnB editou um livro analisando a ANC (Guran, 1988).

A primeira tese de mestrado em ciência política, que foi defendida em 1989, analisou os trabalhos de duas subcomissões da ANC.

Em 1987, a Fundação Ford contatou o REL para negociar um convênio com recursos destinados para fortalecer e incrementar o Programa de Relações Internacionais. Uma primeira dotação de US\$ 200,000.00 foi destinada para o biênio 1988/1989 e uma segunda dotação de US\$ 230,000.00 para o período 1990/1991. Esses recursos foram usados para apoiar cinco linhas de pesquisa, bolsas para os assistentes de pesquisa, aquisição de material para a biblioteca da UnB e os primeiros computadores para o REL (Miceli, 1993; Brooke e Witoszynsky, 2002).

Em 1990, o professor João Gilberto foi eleito vice-governador do estado do Rio Grande do Sul pelo PSDB e assim deixou a UnB.

Em 1987, o reitor Cristovam Buarque articulou junto à Flacso a criação de um novo programa de doutorado sobre a América Latina na UnB — Centro de Pesquisas e Pós-Graduação nas Américas (Ceppac). O novo empreendimento envolveu professores dos departamentos de Sociologia e Antropologia (que já tinham seus doutorados funcionando desde 1982). Os outros departamentos com professores doutores com pesquisas e publicações sobre a América Latina, como ciência política, relações internacionais, economia, história, geografia etc. foram “esnobados”: “Vocês ainda não têm cursos de doutorado e assim não podem participar”.

Como vimos acima, o professor José Carlos Brandi Aleixo, então diretor da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas — FA (1985-1989) era o maior especialista sobre América Latina na UnB.

Mais tarde, no final dos anos 1990, depois que a UnB rompeu o convênio com a Flacso, o Ceppac passou a recrutar docentes de outros departamentos para colaborar com o programa — inclusive docentes da ciência política. Agora, o Ceppac tem 10 docentes efetivos e outros 12 “colaboradores” de outras unidades.

A partir de meados dos anos 1980, o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política passou a receber vários doutorandos dos EUA, Europa etc. para servir de “base” enquanto realizavam suas pesquisas de campo para suas

respectivas teses de doutorado. Também passou a receber vários professores visitantes internacionais.

Em 1989, foi lançada a *Revista Brasileira de Ciência Política*, que depois de um período em “hibernação” foi relançada em 2009. Atualmente é classificada como “B1” pela Capes <[www.scielo.br/rbcpol](http://www.scielo.br/rbcpol)>.

Em 1987, o REL recebeu um professor visitante pela KAS-Fundação Konrad Adenauer — o professor León Enrique Bieber, cidadão alemão nascido na Bolívia que fez seu doutorado na Alemanha em relações internacionais. Ele atuou no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais até 1994, quando retornou à Alemanha.

Depois da queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética, vários cientistas russos ficaram desamparados, e o CNPq ofereceu “bolsas de fixação” por três anos no nível de professor adjunto I mais despesas de viagem. O objetivo era estimular essas pessoas a se vincular a universidades brasileiras na esperança de depois prestar concurso público para fazer parte do corpo docente permanente da sua respectiva universidade. Em 1991, o REL recebeu o professor Boris F. Martynov, da Universidade de Moscou, com seu doutorado em relações internacionais.

Em 1994, o REL conseguiu duas vagas e preparou dois concursos para os professores León Bieber e Boris Martynov, mas infelizmente eles decidiram retornar aos seus respectivos países de origem. Martynov retornou a Moscou e ocupa o cargo de vice-diretor do Instituto de América Latina da Academia de Ciências da Rússia.

### Curso de Graduação em Ciência Política

No segundo semestre de 1988, um grupo de alunos da concentração em “ciência política”, dentro do Curso de Ciências Sociais, procurou o então chefe do REL, professor David Fleischer, com uma reclamação “lógica”: “Nos formamos e somos chamados de ‘cientistas políticos’, mas somente cursamos umas sete ou oito disciplinas em ciência política, propriamente dita.

Gostaríamos de abrir o novo Curso de Graduação Plena em Ciência Política, desmembrado do Curso de Ciências Sociais”.

Em resposta, o professor David ponderou: “Escolham quatro alunos e eu selecionarei quatro docentes para compor uma comissão para elaborar esse novo curso”. Assim, a proposta e o currículo no novo curso foram entregues ao Conselho Universitário (Consuni) no primeiro semestre de 1989 e foram aprovados a tempo para realizar o primeiro vestibular em julho de 1989. A primeira turma começou no segundo semestre de 1989.

Novamente, como o caso da Graduação em Relações Internacionais (criada em 1974), a UnB criou o primeiro Curso de Graduação Plena em Ciência Política no Brasil.

Todos os alunos da concentração “ciência política” no Curso de Ciências Sociais que assim desejassem podiam transferir-se para o novo Curso de Ciência Política. A primeira turma de quatro alunos se formou no primeiro semestre de 1991.

Os alunos desse curso desenvolvem algumas atividades interessantes, como uma atividade de extensão chamada “política nas escolas” (levar conhecimentos e atividades de ciência política para as escolas secundárias em Brasília), e uma “empresa júnior” — *Strátégos* <[www.strategos.org.br](http://www.strategos.org.br)>.

Como atividades curriculares obrigatórias, os alunos de ciência política desenvolvem estágios no Congresso Nacional, ministérios e órgãos do governo federal, partidos políticos, embaixadas e organizações internacionais, empresas do setor privado, institutos de pesquisa, empresas de *lobby* e relações governamentais, ONGs etc. Também são obrigados a elaborar e defender um “trabalho final de curso” (monografia).

### Criação de dois novos institutos

No final de 1994, o Consuni transformou o REL em Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais (IPR), dividido em dois departamentos distintos. Assim, no primeiro semestre de 1995, foi realizada uma eleição “paritária” para escolher os novos diretor e vice-diretor para o IPR. Essa

eleição “emperrou” quando a comissão eleitoral alterou a fórmula para tabular os votos dos três segmentos — docentes, discentes e funcionários. A questão foi para o reitor, o Consuni e o Conselho de Administração (CAD) “resolverem”. A solução encontrada pelo então reitor, professor João Claudio Todorov, foi escolher um “interventor”, que acabou sendo o docente sênior “com os cabelos mais brancos” — professor Vamireh Chacon. Depois de uma fase de “acomodações”, quando docentes da área de relações internacionais se transferiram para ciência política e vice-versa, a reitoria decidiu criar duas unidades distintas: o Instituto de Ciência Política (Ipol) e o Instituto de Relações Internacionais (Irel). Esta mesma “solução” havia sido adotada com a criação de institutos separados de química e de física.

No segundo semestre de 1997, realizou-se um concurso para professor titular e a professora Lúcia Mercês Avelar (aposentada na Unicamp) foi aprovada e, posteriormente, em 2002, eleita diretora do Ipol. A área de comunicação política foi reforçada com a chegada do professor Arthur Venício de Lima, transferido do Departamento de Comunicação/Jornalismo, e do professor Luís Felipe Miguel, aprovado num concurso público. Também por concurso, chegou o professor Terrie Ralf Groth, da Universidade Federal de São Carlos. Logo depois que o professor Arthur Lima foi aprovado num concurso de professor titular, ele decidiu se aposentar. Terminado o mandato da professora Lúcia, foi eleita a atual diretora do Ipol, a professora Marilde Loyola de Menezes.

### Graduação em Gestão de Políticas Públicas

A Pós-Graduação em Ciência Política criou uma forte área em políticas públicas nos anos 1990 com a contratação do professor Paulo Calmon em 1992 e a organização do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas (NP3) no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam) em 1998. Esse núcleo contou com recursos do MEC e do Ministério da Reforma do Estado e empreendeu vários cursos de especialização e aperfeiçoamento — especialmente para o Ministério da Previdência Social, TCU e Ministério do

Planejamento. Mais tarde, o NP3 se tornou o Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (Ceag).

Em 1999, a professora Rebecca Abers chegou como pesquisadora ao NP3, com seu projeto — Marca D'Água (políticas públicas com recursos hídricos) — em parceria com a professora Margaret Keck da Johns Hopkins University (Abers e Keck, 2013). Em 2006, a professora Rebecca Abers entrou para o Ipol e chegou a ser a coordenadora do programa de pós-graduação.

Nesse período, cogitou-se abrir um curso noturno em políticas públicas, pois, o MEC oferecia sete novas vagas para cada novo curso noturno. Porém o colegiado do Departamento de Ciência Política foi contra: “Isto vai dar muito trabalho para nós”.

Em 2009 juntaram-se o Ipol e os departamentos de Economia e de Administração para criar o novo curso noturno de Graduação em Gestão de Políticas Públicas — com 50 vagas por semestre, via uma gestão “consoiciada” entre aquelas três unidades. O Programa Reuni alocou 10 novas vagas para docentes desse curso, cinco das quais para o Ipol: Mathieu Turgeon, Denilson Coelho, André Borges, Alexandre Costa e Graziela Teixeira foram aprovados em concursos públicos.

Em 2013, a Face (Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia) criou o novo Departamento de Gestão e Políticas Públicas (GPP), que gerencia esse novo curso.

Assim, com várias aposentadorias, o Ipol realizou um grande número de concursos públicos e seu corpo docente foi aumentado e diversificado. Mais detalhes sobre o curso podem ser encontrados em: <[www.unb.br/aluno\\_de\\_graduacao/cursos/gestao\\_de\\_politicas\\_publicas](http://www.unb.br/aluno_de_graduacao/cursos/gestao_de_politicas_publicas)>.

## Doutorado em ciência política

O doutorado em ciência política foi implantado finalmente no primeiro semestre de 2008. Porém o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB) começou seu doutorado antes, no primeiro semestre de 2002. Na mesma época, o programa recebeu o grupo de

“história das relações internacionais” que se transferiu do Departamento de História. Os seis docentes, liderados pelo professor Amado Luiz Cervo, reforçaram bem esse programa do Irel.

Com 28 docentes credenciados para atuar no doutorado do Ipol, o programa já produziu 10 teses defendidas até abril de 2014. O programa está estruturado em duas áreas de concentração e seis linhas de pesquisa:

1. democracia e sociedade

- cidadania, legitimidade e identidades;
- democracia e desigualdades;
- participação, Estado e sociedade civil.

2. política e instituições

- Estado, economia e políticas públicas;
- instituições políticas;
- partidos e comportamento político.

Entre 4 e 7 de agosto de 2014, o Ipol recebeu na UnB o congresso bianual da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), que foi criado em 1986 e reformulado em 1997.

## Ciência Política na UNIDF

Em 2003, o professor David Fleischer se aposentou na UnB e se tornou professor emérito em 2005, junto com o professor Vamireh Chacon. Porém continua ministrando uma disciplina por semestre no Ipol e orientando teses de mestrado e doutorado.

No primeiro semestre de 2005, o professor Fleischer foi contratado pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UNIDF) — uma instituição privada fundada em 1967 — para implantar o novo Instituto de Ciências Políticas e Sociais, com três novos cursos (noturnos) de graduação: Ciência Política, Relações Internacionais e Sociologia. Fleischer assumiu a direção desse novo instituto no UNIDF. O primeiro vestibular, no segundo semestre de 2005, recrutou alunos para iniciar os cursos de Ciência Política e de Relações

Internacionais, mas nunca conseguiu um quórum mínimo para o de Sociologia.

O Curso de Ciência Política foi montado com uma forte concentração em “políticas públicas” e muitos funcionários públicos em Brasília aspiravam a frequentá-lo, mas somente poderiam estudar à noite. Para ministrar as disciplinas nesse Curso de Ciência Política/Políticas Públicas foram recrutados, como docentes, vários alunos e ex-alunos de pós-graduação da UnB.

No primeiro semestre de 2007, o professor Fleischer pediu demissão da UNIDF por discordar das políticas educacionais e didáticas adotadas naquela instituição privada.

#### Corpo docente da pós-graduação do Ipol

ABERS, Rebecca Nearea. PhD em Urban Planning, UCLA, 1997.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. Doutora em ciência política, UFMG, 2011.

BATISTA, Carlos Marcos. Doutor em economia rural e do desenvolvimento, Université de Montpellier I, 1982.

BRUSSI, Antonio José Escobar. PhD em *sociology*, SUNY-Binghamton, 1998.

CALDAS, Ricardo Whrendorff. PhD em *international relations*, University of Kent, 1994.

CALMON, Paulo Carlos do Pin. PhD em *public policy*, University of Texas, Austin, 1993.

CARDIM, Carlos Henrique. Doutor em sociologia, USP, 1994.\*\*

CARVALHO, André Borges de. PhD em *political science*, Oxford University, 2005.

CHAVES, Pablo Holmes. Doutor em sociologia, Universität Flensburg, 2012.

COELHO, Denilson Bandeira. Doutor em ciência política, UFPe, 2009.

COSTA, Alexandre Araújo. Doutor em direito, UnB, 2008.

FLEISCHER, David Verge. PhD em *political science*, University of Florida, Gainesville, 1972.\*

GROTH, Terrie Ralph. PhD em *political science*, University of California, Riverside, 1986.

IRACHANDE, Aninho Mucundramo. Doutor em desenvolvimento sustentável, UnB, 2002.

KRAMER, Paulo Roberto da Costa. Doutor em ciência política, Iuperj, 1999.\*\*

LOIOLA de Menezes, Marilde. Doutora em sociologia, École de Hautes Études em Sciences Sociales, Paris, 1995.

MACHADO, Carlos Augusto Mello. Doutor em ciência política, UFMG, 2012.

MARQUES, Danusa. Doutora em ciência política, UFMG, 2012.

MIGUEL, Luís Felipe. Doutor em ciências sociais, Unicamp, 1997.

NASCIMENTO, Paulo César. PhD em *political science*, Columbia University, 2002.

NASCIMENTO, Vamireh Chacon de Albuquerque. Doutor em direito, UFPe, 1959.\*

RAMOS, Paola Novaes. Doutora em estudos comparados sobre as Américas/Ceppac, Universidade de Brasília, 2010.\*\*

RENNÓ JR., Lúcio Remuzat. PhD em *political science*, University of Pittsburgh, 2004.\*\*

ROCHA, Daniella de Castro. Doutora em sociologia, École de Hautes Études em Sciences Sociales, Paris, 2007.\*\*

SOUZA, Juarez de. PhD em *economics*, University of Illinois, Urbana/Champaign, 1982.

TEIXEIRA, Graziela Dias. Doutora em sociologia, UnB, 2004.

TOKARSKI, Flávia Millena Biroli. Doutora em história, Unicamp, 2003.

TURGEON, Mathias. PhD em *political science*, University of Texas, Austin, 2006.

VON BÜLOW, Marisa. PhD em *political science*, Johns Hopkins University, Baltimore, 2007.

Grade curricular — Pós-graduação

*Disciplinas obrigatórias*

Estágio docente 2 — ciência política

Exame de qualificação (Doutorado em Ciência Política) — metodologia em ciência política

Teoria e análise política: política e instituições

Teoria e análise política: democracia e sociedade

*Disciplinas optativas*

Métodos quantitativos em ciência política

Métodos qualitativos em ciência política

Teorias políticas contemporâneas

Formação política do Brasil

Tópicos especiais em teoria política 1

Tópicos especiais em teoria política 2

Análise de políticas públicas e processos decisórios

Sistemas eleitorais

Tópicos especiais em política brasileira 1

Tópicos especiais em política brasileira 2

Teoria política moderna

Representação política

Mídia e política

Poder, Estado e mídia no Brasil

Filosofia política

Políticas públicas em perspectiva comparada

Análise política orçamentária

Estado e desenvolvimento no Brasil

Tópicos especiais em ciência política — leituras dirigidas

Discurso e poder

Sistema partidário brasileiro  
Teoria das instituições  
Teoria e análise política 1  
Teoria e análise política 2  
Teorias da democracia  
Teoria nacional e identidade nacional brasileira  
Democracia digital  
Partidos, representação e democracia  
Global identidade política  
Global sociedade civil  
Legislativo e políticas públicas  
Estágio docente 1 — ciência política  
Tópicos especiais 1  
Tópicos especiais 2  
Tópicos especiais 3  
Relações Estado e sociedade civil  
Política econômica e democracia  
Gênero e política  
Comportamento público  
Teorias de Justiça

## Referências

- ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E. *Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. Nova York: Oxford University Press, 2013.
- ALEIXO, José Carlos Brandi. *Seis cursos de especialização em América Latina (1980-1990): uma experiência de capacitação de recursos humanos*. Brasília. UnB,, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Entrevista* concedida ao autor na Universidade de Brasília, em 20 de março de 2014.
- BELL, Peter D. *Graduate training programs in public policy supported by the Ford Foundation*. Nova York: Ford Foundation, 1981.

- BRANT, Vera. A ousadia na criação da UnB. *UnB 50 anos: 1962-2012*. Brasília: UnB, 2012.
- BROOKE, Nigel; WITOSHYNSKY, Mary. *40 anos de Fundação Ford no Brasil: uma parceria para mudança social*. São Paulo: Edusp, 2002.
- CINTRA, Antônio Octávio. Sociologia e ciência. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, 1966.
- FAVETTI, Rafael Thomaz. *Brevíssima introdução aos principais conceitos utilizados em Coronelismo, Enxada e Voto, de Victor Nunes Leal*. Brasília: Instituto Victor Nunes Leal, 2013.
- FORJAZ, Maria Cecília Spina. A emergência da ciência política no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997.
- FREITAS, Carolina. O lobby ficha limpa. *Veja*, 27 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/o-lobby-ficha-limpa>>. Acesso em: 23 mar. 2016.
- GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte, 1987-1988*. Brasília: Agil, 1988.
- LAMOUNIER, Bolivar. A ciência política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *A ciência política nos anos 80*. Brasília: UnB, 1982 p. 407-433.
- LARAIA, Roque de Barros. *Entrevista concedida ao autor na Universidade de Brasília, em 20 de março de 2014*.
- LEAL, Victor Nunes. *Discurso na outorga do título de professor emérito na Universidade de Brasília*. Brasília, 28 jun. 1984. 20 p. Disponível em: <[http://ivnl.com.br/download/discurso\\_prof\\_emerito\\_unb\\_1984.pdf](http://ivnl.com.br/download/discurso_prof_emerito_unb_1984.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2016.
- LEITE, Fernando Batista. Posições e divisões na ciência política brasileira contemporânea: explicando sua produção acadêmica. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 149-182, 2010.
- LELIS, Gabriel. A UnB e os militares: breve estudo sobre as relações entre a Universidade de Brasília e o regime autoritário brasileiro entre 1964 e 1965. *Noctua: Revista de História*, Brasília, n. 3, 2011.
- MICELI, Sergio (Org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1993.
- PEREIRA, Osny Durate. *Constituinte: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*. Brasília: UnB, 1987. Disponível em:

<[www.editora.unb.br/lstDetalhaProduto.aspx?pid=94](http://www.editora.unb.br/lstDetalhaProduto.aspx?pid=94)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. *O Congresso brasileiro e o regime militar (1964-1985)*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; ARAÚJO, Cícero. A formação do pós-graduado em ciência política. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org.). *Para onde vai a pós-graduação em ciências sociais no Brasil*. Bauru, SP: Edusc, 2005. p. 51-72.

RIBEIRO, Darcy. *Confissões*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SALMERON, Roberto A. *A universidade interrompida: Brasília 1964-1965*. 2. ed. Brasília: UnB, 2007.

---

\* professor emérito

\*\* professor licenciado

## CAPÍTULO 5

# **Cinco décadas de ciência política no Brasil:** institucionalização e pluralismo

André Marenco

A CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA ESTÁ completando 50 anos de vida acadêmica. Considerando a criação do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (1966), seguida pela formação dos dois primeiros programas de Pós-Graduação em Ciência Política no país — UFMG e Iuperj —, ambos em 1969, como marcos institucionais, entramos nas efemérides das cinco décadas de trajetória institucional e acadêmica da disciplina em solo brasileiro. Este texto pretende oferecer uma modesta paisagem, tomada em grande angular, desse período. Para tanto, a primeira seção procura identificar as condições que contribuem para a constituição de uma comunidade epistêmica e a institucionalização da disciplina. Em seguida, pretende reconstituir a evolução percorrida pela produção científica da ciência política brasileira nessas cinco décadas, procurando identificar a presença de agendas e temas de pesquisa, em diferentes períodos nesse intervalo temporal.

Demarcando territórios: gramáticas e instituições

A constituição de um campo disciplinar autônomo parece resultar de uma dupla convergência, não necessariamente sincrônica: em primeiro lugar, a redefinição de antigas fronteiras disciplinares, com a demarcação de novos territórios acadêmicos, conformados por agendas, conceitos e modelos explicativos compartilhados por uma comunidade epistêmica que se

reconhece como distinta e não contemplada pelas identidades disciplinares previamente existentes. Em segundo lugar, são necessárias instituições (acadêmicas e profissionais) que deem guarida a essa nova comunidade epistêmica, oferecendo-lhe oportunidade de profissionalização, recrutamento de membros, formação de novas gerações de pesquisadores, espaços para o julgamento pelos pares e a conformação de regras próprias para a validação do conhecimento produzido e a constituição de hierarquias disciplinares.

Deslocamentos em relação às disciplinas estabelecidas e criação de instituições acadêmicas e profissionais foram os desafios cumpridos pela ciência política na sua conformação como campo disciplinar, como no passado haviam sido igualmente provas submetidas a áreas como direito, economia, sociologia, em relação a seus antepassados.

No caso da ciência política europeia e norte-americana, dois *deslocamentos* parecem ter sido cruciais para a constituição de sua identidade disciplinar: aquele realizado no início do século XX, em relação ao direito e ao formalismo jurídico nas abordagens de instituições e processos políticos e, meio século mais tarde, o afastamento de modelos sociológicos sobre mudança política, comportamento social e ação coletiva.<sup>109</sup>

É possível distinguir dois movimentos teóricos localizados no hemisfério norte, entre o final do século XIX e as três primeiras décadas do XX, que, de modo diferente em cada lado do Atlântico, contribuíram para uma reclassificação do formalismo jurídico na análise de fenômenos políticos. Mosca (1992) — em arguta percepção — vaticina, em *A classe política*, que desde os gregos todo exercício de reflexão política havia se concentrado sobre taxonomias de formas de governo (um, poucos ou muitos, governando segundo interesse público ou autointeresse) e destaca a insuficiência desses modelos para dar conta de semelhanças e diferenças entre as então monarquias absolutas (Turquia e Rússia), monarquias constitucionais (Inglaterra e Itália), ou repúblicas (França e Estados Unidos). As diferenças existentes dentro de cada um desses pares de nações não poderiam ser explicadas considerando-se apenas as respectivas semelhanças estabelecidas em seus códigos constitucionais, devendo deslocar-se o foco da análise para

fatores como a composição e recrutamento da classe política no interior de cada instituição nacional ou a matriz de sua fórmula política.

Um pouco mais tarde, do outro lado do oceano e em outro diapasão teórico, a escola de Chicago dirigirá suas lentes para fenômenos como o poder do *boss* e das máquinas políticas nos partidos e eleições norte-americanos, *lobbies* e grupos de interesses e um conjunto de fenômenos que não poderiam ser encontrados ou classificados a partir de exercícios de exegese constitucional.

De alguma forma, essa *mutação genética* nos estudos políticos em relação à matriz jurídico-formal pode ser revelada pela presença de um elemento constitutivo do DNA da ciência política a partir de então, caracterizado pela noção de *efeitos perversos* definidos como consequências não intencionais da ação intencional (Boudon, 1977). Isso implica que dada a interdependência ou composição das ações individuais, os resultados produzidos pela escolha de uma engenharia constitucional não correspondem linearmente à intencionalidade de seus *designers*, significando que a exegese constitucional parece ser insuficiente para explicar o mundo.

No Brasil, este trabalho de desencaixe entre formalismo jurídico e análise política, condição para a constituição de uma ciência da política e independente do direito, provavelmente tenha sido resultado de efeito não antecipado, promovido pela geração de *intérpretes* do Brasil, florescente entre os anos 20 e 50 do século passado (Lamounier, 1982).

Um fio condutor que liga a reflexão de autores ímpares, como Oliveira Vianna, Alberto Torres, Nestor Duarte, Victor Nunes Leal ou Raymundo Faoro, pode ser identificado em sua percepção da discrepância entre ordenamento legal e a dinâmica efetiva das instituições públicas nacionais. O legado da estrutura agrária sob a forma de precária diferenciação de estruturas públicas, a ausência de um eleitorado independente, substituído por massas rurais amorfas, o artificialismo das instituições liberais projetadas pela Constituição republicana de 1891 podem ser sintetizados no *slogan* do contraste entre o país legal e o real, *leitmotiv* dos *autoritários instrumentais* (Santos, 1978) nos anos 1920 e 1930.

Distanciada dessas tintas autoritárias, a penetrante análise realizada por Victor Nunes Leal (1975) sobre os interstícios do arranjo institucional erigido pela Constituição de 1946 promove novo esforço de desençaixe da análise política institucional em relação ao formalismo jurídico. A fragilidade política e econômica de municípios e chefes políticos locais turva a competição eleitoral e partidária desenhada pelo ordenamento constitucional liberal, promovendo uma cadeia de lealdades entre autoridades municipais, estaduais e federais, imperceptível a quem se propusesse analisar o panorama político brasileiro apenas com os olhos nus da interpretação legalista e constitucional.

Finalmente, o jurista Raymundo Faoro (1975) narra a *longa viagem de cinco séculos* do estamento político à moda da investigação astronômica, que identifica estrelas sem visualizá-las diretamente, procurando captar a presença recorrente de uma elite estatal que retira poder e riquezas através de prerrogativas extralegais conservando-se a despeito da mudança de constituições, governos e regimes políticos.

O ponto aqui é que, a despeito de problemas normativos (preferência por Estado autoritário) ou analíticos (a falta de precisão conceitual no conceito de estamento burocrático), essa geração estendida dos *intérpretes* do Brasil legou para a posterior formação da ciência política no Brasil o trabalho inicial de desençaixe da análise política em relação ao formalismo jurídico, projetando agendas, conceitos e diagnósticos estranhos em relação ao saber convencional dos juristas constitucionais.

Novo desençaixe fundacional pode ser encontrado no esforço dos *founding fathers* da ciência política nacional, de deslocamento em relação a certo imperialismo sociológico, e sua promessa em desvendar instituições e processos políticos como sombras projetadas por estruturas societárias. Como aponta Lamounier (1982:417), a expansão da sociologia e das ciências sociais em São Paulo, a partir dos anos 1950, havia se dado “até certo ponto contra a ciência política entendida como disciplina especial”. Nessa direção, pode-se melhor compreender a importância que adquirem para a formação da disciplina, o surgimento de grupos de cientistas políticos em Minas, Rio de

Janeiro ou Rio Grande do Sul e, mais tardiamente, mesmo em São Paulo (Forjaz, 1997; Trindade, 2007, 2012), cuja contribuição foi, principalmente, a de introduzir um tratamento da política como ciência, distanciando-se de abordagens especulativas e ensaísticas, através do tratamento formal e rigor metodológico, combinando inferência científica e a busca de evidências empíricas.

Revisitando trabalhos da *geração fundadora* da ciência política brasileira, três conjuntos de temas parecem destacar-se, tendo em comum a preocupação em construir interpretações capazes de dissociar-se de modelos estritamente sociológicos, identificando variáveis políticas habilitadas a explicar a configuração da ordem política brasileira: (a) a construção do Estado nacional no Brasil em perspectiva histórico-comparativa; (b) mudanças institucionais, o colapso das instituições da Constituição de 1946 e o regime autoritário, e, (c) padrões e tendências eleitorais, seja no multipartidarismo ou no bipartidarismo.

Em um ambiente como o dos anos 1960, saturado por interpretações sociológicas e teses marxistas, a afirmação de que no Brasil o Estado não funcionaria como agente de classes ou grupos sociais, sendo dotado de “dinâmica própria e independente”, na qual predominariam padrões de cooptação sobre representação como forma de relação entre instituições estatais e interesses societários, conformando um modelo estatal neopatrimonial (Schwartzman, 1970, 1975) representou contribuição significativa para um deslocamento de placas tectônicas na crosta acadêmica, e a afirmação de um território politológico autônomo. Paralelo, ao buscar explicações para o contraste nos processos de *statebuilding* apresentados pelo Brasil e as demais nações da América espanhola, Carvalho (1975) descartou variáveis econômicas ou sociológicas convencionais (modo de produção, economia escravista), elegendo fatores como a homogeneidade educacional e os processos de treinamento político da elite imperial como elementos explicativos para a unidade nacional e para o modelo de Estado então adotado. Mais uma vez, o ponto focal da análise fora deslocado para dentro das instituições estatais, inaugurando uma perspectiva estranha para as

formas de análise social até então praticadas no país. Paralelo, a investigação de Trindade (1974) sobre o integralismo, valorizando evidências empíricas rigorosamente coletadas e sistematizadas, a reconstituição de padrões organizacionais, formas de recrutamento de quadros e a importância de apelos ideológicos na constituição do movimento integralista, trouxe luzes para uma abordagem organizacional na qual instituições e organizações políticas oferecem as próprias respostas para sua conformação.

A influência exercida nos estudos comparativos por uma das principais teses da teoria da modernização — o vínculo entre desenvolvimento econômico e social e a mudança política — sofreu importante revés em seu prestígio acadêmico após o colapso da República de 1946 e a implantação do regime autoritário no Brasil. Esse fenômeno não apenas ocorrera em contexto de modernização acelerada — industrialização, modernização, ativação de interesses sociais — como fora seguido por políticas pró-industrializantes pelos militares. Paradoxo que abre espaço para interpretações capazes de desvencilhar-se dos enquadramentos sociológicos e introdução de variáveis políticas à análise da mudança institucional. Assim, enquanto a sociologia paulista insistirá em uma interpretação do período baseada na crítica ao “populismo varguista”,<sup>110</sup> a geração formada no Iseb e, posteriormente, aglutinada em torno ao Iuperj começará a formular diagnósticos a partir da introdução de categorias de análise políticas. Tendo previamente explorado esse caminho em “Quem dará o golpe no Brasil?”, Santos (1962) retoma a análise sobre a crise institucional de 1961-1964, introduzindo categorias como “pluralismo polarizado” e “paralisia decisória” (Santos, 1979). Paralelo, a contribuição de Reis (1974) pode ser localizada na incorporação de temas como *desenvolvimento político, pretorianismo e instabilidade institucional*. Não deve passar despercebida a importância e influência, nesse momento, dos trabalhos de Guillermo O’Donnell sobre os novos modelos de autoritarismo sob a forma de Estados *burocrático-autoritários* para a dissociação da díade modernização/regime político (O’Donnell, 1972;1982), o estudo das transições e a fixação de uma agenda de pesquisa a partir de categorias de análise políticas (O’Donnell, 1988).

Uma proclamação de independência em relação a explicações sociológicas pode ser completada a partir de um conjunto de trabalhos que abriram uma profícua agenda de estudos sobre os partidos brasileiros. Sem desconsiderar uma tradição existente desde os anos 1950, expressa principalmente através da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, não se deve subestimar uma inflexão representada por trabalhos como os de Soares (1973) ou o conjunto de pesquisas eleitorais reunidas em Lamounier e Cardoso (1975) e Reis (1978), combinando pesquisa empírica, coleta e análise de dados eleitorais, com a busca pela identificação de padrões e tendências no comportamento do eleitorado nos principais estados brasileiros. Neste terreno, não pode ser esquecida a contribuição de Souza (1976) como uma revalorização da agenda de pesquisa sobre partidos, bem como sua interpretação a partir das conexões entre arenas decisórias e estruturação partidária, e, ainda, o ângulo revelado por Lima Jr. (1983) de uma “racionalidade contextual” baseada na configuração de subsistemas partidários estaduais.

Além da constituição de uma identidade disciplinar, conformada por agendas de pesquisa e modelos de análise compartilhados, a estruturação de um campo disciplinar supõe o estabelecimento de organizações acadêmicas, que ofereçam oportunidade para substituir diletantismo autodidata por profissionalização, recrutamento e formação de novas gerações de pesquisadores e fixação de hierarquias acadêmicas. Universidades e associações científicas oferecem as principais oportunidades para essa institucionalização.

Analisando a penetração da ciência política no sistema universitário em países latino-americanos, Bulcourf, Marquez e Cardozo (2014) destacam a diferença entre as sequências verificadas na Argentina e México, em contraste com o observado no Brasil. Enquanto nos primeiros ocorre uma criação temporã de carreiras de graduação em ciência política, com pós-graduação tardia, no Brasil a entrada da disciplina no sistema universitário ocorre pelas portas da pós-graduação, com tardia ou ausente presença em cursos de graduação.

Na Argentina, o primeiro curso de graduação em ciência política surge já

em 1952, na Universidad Nacional de Cuyo. Em seguida, duas instituições ligadas à Companhia de Jesus implantam licenciaturas em ciência política: Universidad del Salvador (1956) e Universidad Católica de Córdoba (1960). No México, a Universidad Nacional Autónoma de México criara uma graduação em “*ciencias políticas y administración*”, em 1951, e, mais uma vez, os jesuítas da Universidad Iberoamericana o fazem em 1964 (Bulcourn, Marquez e Cardoso, 2014). Como resultado, para um total de 43 *carreras* em ciência política na Argentina, havia no Brasil, em 2003, apenas cinco cursos de graduação em ciência política, conforme levantamento de Tavares de Almeida (2005). Uma hipótese poderia ser que a presença da ciência política em países como Argentina, México ou Chile antecede ao colapso de respectivas instituições poliárquicas e a implantação de regimes autoritários; no Brasil a constituição de uma comunidade própria de cientistas políticos será mais tardia, coincidindo com a presença de instituições autoritárias, o que pode ter inibido sua expansão através de cursos de graduação.

Esta defasagem temporal da ciência política brasileira em relação à latino-americana pode ser comprovada, ainda, quando se coteja a informação referente à data de criação de associações científicas (Freidenberg, 2015; Marengo, 2014).

Quadro 1

**Criação de associações científicas de ciência política em países da América Latina**

1915	1957	1966	1974	1983	1986	2006	2012
VEN	ARG	CHI	MEX	ARG	BRA	URU	MEX
ACPyS	AACP	ACCP	Colégio Nacional	SAAP	ABCP	AUCiP	AMECIP
				CHILE ACCP			

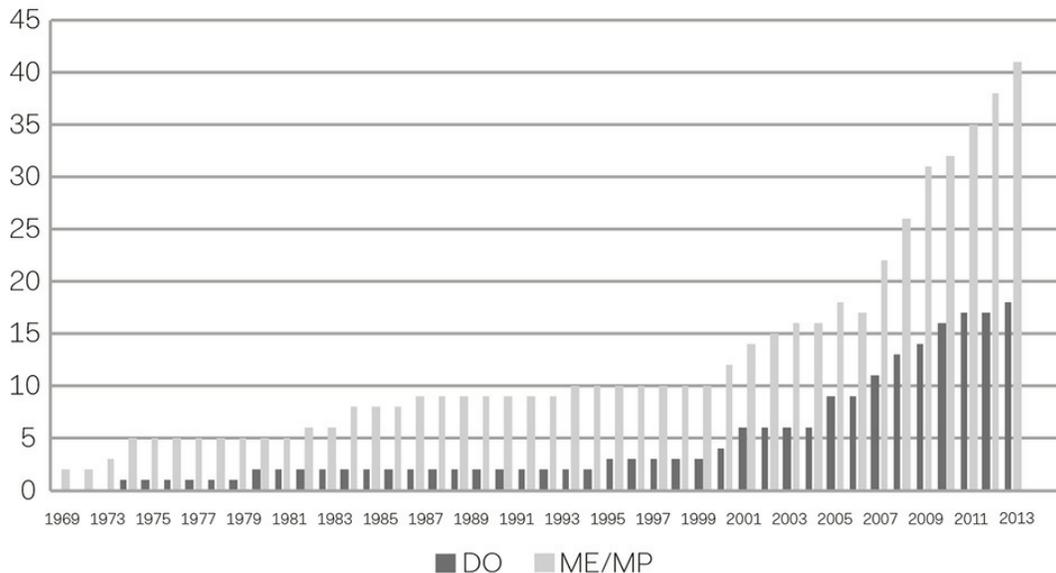
A formação da Associação Brasileira de Ciência Política em 1986 — com seu primeiro congresso realizado apenas 10 anos mais tarde — é tardia não apenas em relação ao distante ano de 1915, quando é fundada uma Asociación de Ciencias Políticas y Sociales na Venezuela, mas também em

relação à criação de uma primeira associação científica na Argentina (Asociación Argentina de Ciencia Política), já em 1957; à primeira criação da Asociación Chilena de Ciencia Política (1966); a uma segunda organização argentina, a Sociedad Argentina de Análisis Político (Saap), fundada em 1983; ao Colegio Nacional de Ciencias Políticas y de la Administración Pública, primeira associação mexicana constituída em 1974 e extinta em 2006; e, finalmente, à recriação da Asociación Chilena de Ciencia Política, em 1983. A comparação com a cronologia de criação de associações brasileiras em disciplinas vizinhas, confirma, ainda, o momento tardio de criação da ABCP, seja em relação à Sociedade Brasileira de Sociologia (1948) ou à Associação Brasileira de Antropologia (1955).

No Brasil, a implantação da ciência política na pós-graduação antecede sua presença em cursos de graduação ou a formação de associação científica. Contudo, precoce em relação a seus pares latinoamericanos, não se pode afirmar que uma vez criados os primeiros cursos de pós-graduação, sua expansão numérica e territorial tenha sido rápida. A pós-graduação em ciência política no Brasil tem seu momento inaugural em 1969, com a criação de mestrados em ciência política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e ciência política e sociologia no antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Na sequência, é criado um mestrado na UFRGS (1973). No ano seguinte, mestrado acompanhado pelo primeiro doutorado em ciência política do país na Universidade de São Paulo e, ainda, mais um mestrado na Unicamp. Contudo, o ritmo de criação de cursos de pós-graduação ainda era lento, e o segundo doutorado (Iuperj) somente chegará em 1980; mais 16 anos serão necessários para a criação do terceiro doutorado, na UFRGS, em 1996. Trinta anos após a “inauguração” da pós-graduação em ciência política, contavam-se apenas três programas com formação doutoral. No mestrado, a cadência não fora muito diferente, e a barreira dos 10 cursos é alcançada apenas em 1994; nos 10 anos seguintes, apenas quatro novos cursos de mestrado somar-se-ão aos então existentes, enquanto os doutorados duplicariam, passando de três para seis.

Figura 1

**Expansão da pós-graduação em ciência política e relações internacionais no Brasil (1969-2014)**

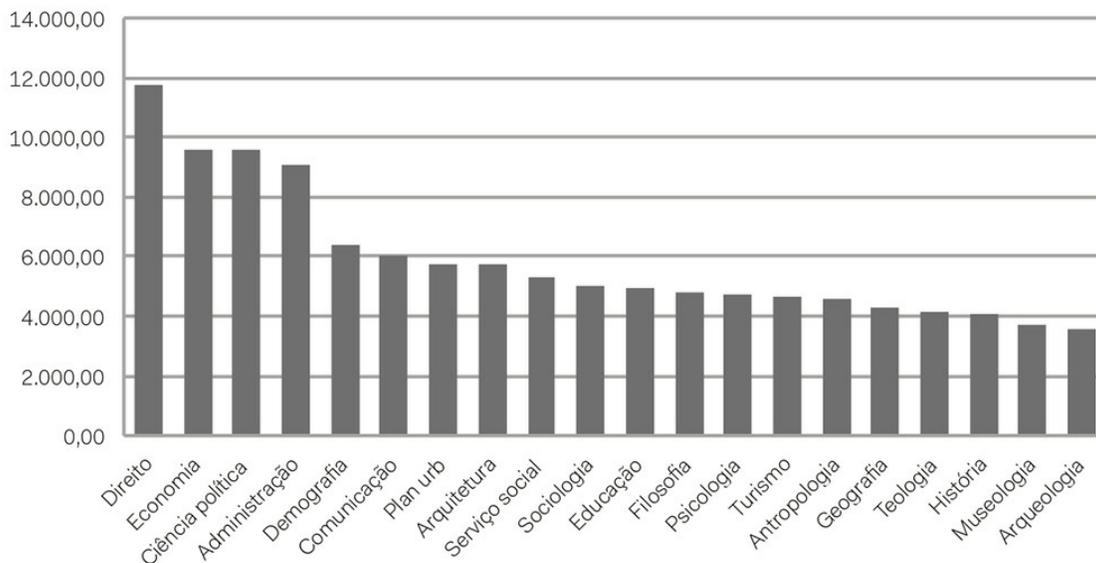


Fonte: Capes.

O ritmo mais lento de expansão, especialmente quando comparado ao de disciplinas vizinhas (Marenco, 2014), não pode ser creditado a uma demanda inferior, ou a oportunidades de profissionalização restritas aos egressos de cursos de pós-graduação em ciência política. Isso pode ser confirmado quando examinam-se informações relativas à remuneração desses profissionais em relação aos das demais das áreas de humanidades e ciências sociais aplicadas. Cotejando informações sobre titulação fornecidas pela Capes com dados da Rais/Ministério do Trabalho e Emprego, pesquisadores do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação chegaram a médias da remuneração mensal de profissionais titulados em cursos de mestrado, entre 1996 e 2009, segundo valores em reais de dezembro de 2009, que podem ser vistas na figura 2.

Figura 2

**Remuneração média mensal de mestres, segundo diferentes áreas (em dez. 2009)**



Fonte: CGEE (2012).

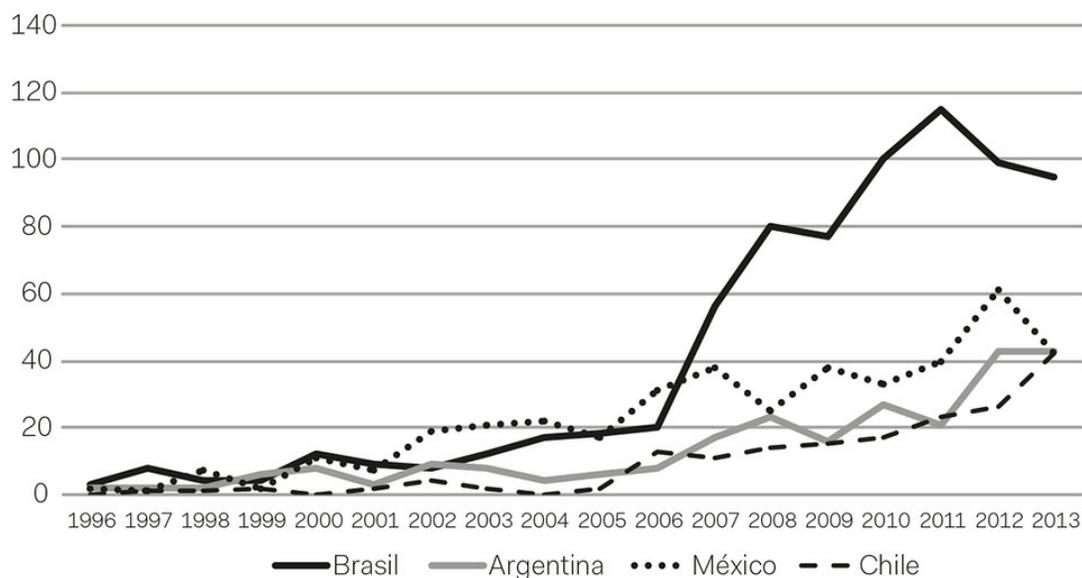
Mestres em ciência política apresentaram rendimento mensal médio apenas inferior aos egressos dos cursos de direito e economia, situando-se em patamar significativamente superior ao de profissionais formados em mestrados de áreas tradicionalmente vizinhas. Mesmo ao deslocar-se o foco da observação para além das áreas de humanidades e sociais aplicadas, cotejando também as titulações em mestrados de exatas e biológicas (incluindo também os prestigiosos diplomas médicos), apenas os mestres em “engenharia naval e oceânica”, com renda média de R\$ 11.011,05 em dezembro de 2009, ultrapassariam os rendimentos obtidos por egressos de mestrados em ciência política (CGEE, 2012:285).

O sistema de pós-graduação brasileiro foi construído a partir da combinação de atividades de acreditação, avaliação e financiamento desenvolvidas por uma agência federal: a Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), criada em 1951, como “Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior”, parte de uma agenda desenvolvimentista durante o segundo governo Getúlio Vargas (1950-1954). A racionalização e profissionalização da administração pública e a necessidade de formação de profissionais especializados frente às exigências de fomento à industrialização do país estimularam a criação de uma agência federal destinada ao aperfeiçoamento de pessoal. Periodicamente, a Capes

promove um processo de avaliação, quando todos os programas reconhecidos pelo sistema de pós-graduação são avaliados por seu desempenho, recebendo nota correspondente a indicadores relativos a produção científica, capacidade de formação de mestres e doutores, grau de internacionalização, publicação discente, inserção social. O *core* da avaliação realizada no sistema de pós-graduação brasileiro pode ser isolado na combinação entre (a) produção científica — como *proxy* de qualidade acadêmica e vocação para a pesquisa; (b) formação de mestres e, sobretudo, de doutores; e (c) internacionalização adquirida em cada programa. A influência desse processo de avaliação institucional promovido pela Capes sobre o desenvolvimento da ciência política brasileira tem sido sentida especialmente na forma de um incremento na produção científica, seu direcionamento e concentração para os periódicos e *journals* de maior prestígio acadêmico e fator de impacto e melhora progressiva da posição da CP & RI brasileira em *rankings* internacionais da disciplina (Marenco, 2015).

Figura 3

**Produção científica indexada ciência política e relações internacionais (1996-2013) —  
Ranking SCImago**



Fonte: SCImago.

Situando-se em patamares equivalentes a Argentina e Chile — e inferior ao México — até a metade dos anos 2000, a produção científica da ciência política brasileira descolou-se dos pares latino-americanos após 2006. A importância da pós-graduação para a pesquisa e produção científica, e a influência do sistema Qualis/Capes — com o ranqueamento de periódicos com exigências de *peer review*, impacto na comunidade acadêmica e indução à internacionalização da publicação — permitem compreender a expressão desse fenômeno.<sup>111</sup>

### Agendas de pesquisa da ciência política brasileira

Na sequência, procurou-se reconstituir as agendas e temas de pesquisa e produção científica da comunidade de cientistas políticos brasileiros ao longo de suas cinco décadas de atividade acadêmica. O objetivo consistiu em detectar a variação de temas, bem como sua eventual evolução no período. Para promover esse intento, o primeiro passo foi estabelecer uma fonte capaz de oferecer amostra significativa dessa produção. A escolha mais óbvia seria tomar-se o programa dos congressos científicos, verificando a distribuição temática e sua evolução nesse intervalo temporal. Contudo, o primeiro congresso da Associação Brasileira de Ciência Política ocorreu apenas em 1996, deixando a descoberto três das cinco décadas dessa história. Diante de tal lacuna, a alternativa mais consistente seria tomar os principais periódicos científicos, revisitando a produção neles publicada. Trabalho de Leite e Codato (2013) identificou a presença de um pluralismo teórico e metodológico, representado pela oferta das principais revistas científicas da ciência política brasileira ranqueadas nos estratos superiores do Qualis/Capes.<sup>112</sup> Entretanto, ao identificar as datas de lançamento dos periódicos classificados nos estratos A1 e A2 do Qualis, observa-se, mais uma vez, uma cobertura apenas parcial do período: *Novos Estudos Cebrap* (1981), *Lua Nova* (1984), *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (1986), *Opinião Pública* (1993), *Revista de Sociologia e Política* (1993), *Brazilian Political Science Review* (2007) não abrangem todo o período.<sup>113</sup> Apenas

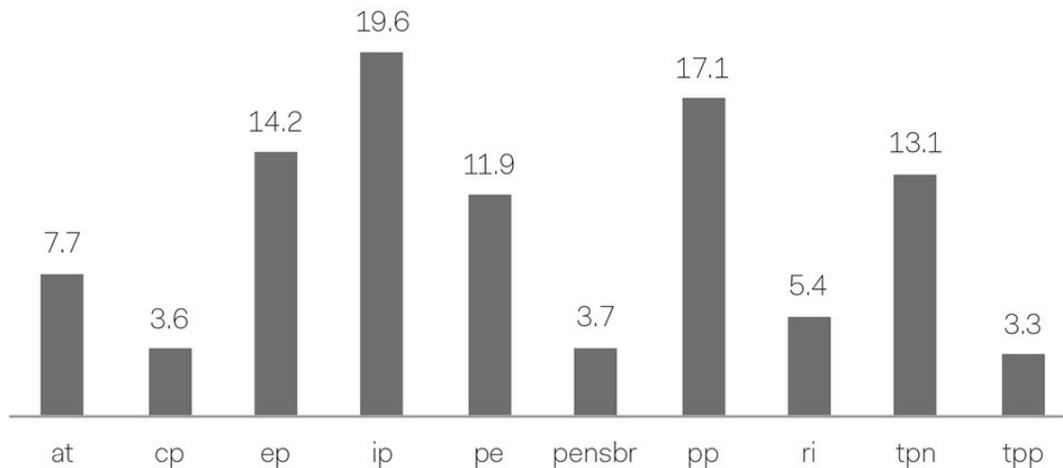
*Dados* (1966) possui uma existência editorial que compreende todo o período de existência da ciência política brasileira. Desse modo, mesmo reconhecendo a possibilidade de algum *bias* resultante da observação de um único periódico, dotado de inclinações temáticas e metodológicas próprias, optou-se por concentrar a observação da evolução na produção científica a partir desse veículo, buscando-se captar as variações presentes ao longo desse intervalo temporal. Desde a introdução do sistema de classificação Qualis/Capes, *Dados* foi ranqueada como 1A e, posteriormente A1, os estratos mais elevados da hierarquia, permitindo inferir-se que as publicações aqui analisadas correspondem a *parte* da produção mais qualificada da ciência política brasileira.

Embora *Dados* apresente uma expressiva produção em ciência política, nela foram também publicados trabalhos de sociologia e, em menor escala, de antropologia. Assim, um primeiro passo consistiu em extrair da observação artigos cuja problemática não pudesse estar relacionada às agendas tradicionais dos cientistas políticos. Para tanto, optou-se por fixar arbitrariamente um conjunto de temas e separar os artigos que não pudessem ser vinculados a pelo menos um desses. Os temas foram: (a) atores e ação coletiva; (b) cultura e comportamento político; (c) economia política; (d) instituições políticas; (e) partidos e eleições; (f) pensamento político brasileiro; (g) políticas públicas; (h) relações internacionais; (i) teoria política normativa; (j) teoria política positiva. Desse critério, resultaram 646 artigos publicados entre 1966 e 2014.

Procedimento inicial no exame desta informação consistiu na verificação de sua distribuição por áreas temáticas (figura 4).

Figura 4

**Artigos publicados em *Dados*, por áreas temáticas (1966-2014)**



**at** = atores e ação coletiva; **cp** = cultura e comportamento político; **ep** = economia política; **ip** = instituições políticas; **pe** = partidos e eleições; **pensbr** = pensamento político brasileiro; **pp** = políticas públicas; **ri** = relações internacionais; **tpn** = teoria política normativa; **tpp** = teoria política positiva.

Fonte: revista *Dados*. Processamento do autor.

Sempre é necessário advertir que se trata da produção acadêmica veiculada em um único periódico, recomendando prudência em tomá-la como equivalente ao conjunto da comunidade da CP brasileira. De qualquer forma, chama a atenção a ausência de uma área predominante, com forte dispersão temática. Considerando a distribuição dessa produção por áreas temáticas, *instituições políticas* (19,6%), *políticas públicas* (17,1%), *economia política* (14,2%) e *teoria política normativa* (13,1%) apresentam as maiores frequências. Aplicando-se a mesma fórmula convencionalmente empregada para mensurar concentração ou dispersão em votos ou cadeiras partidárias, poder-se-ia falar em uma *fracionalização* temática equivalente a 0,86, em um índice que vai de 0, correspondendo a uma situação hipotética de todos os trabalhos em uma única área, a 1 (dispersão plena).<sup>114</sup>

Na sequência, pretendeu-se verificar como cada uma dessas áreas temáticas distribuiu-se ao longo do período observado, que corresponde às cinco décadas de existência institucional da ciência política brasileira. *Atores e ação coletiva* apresentou saliência mais expressiva nos anos 1960 e 1970, refluindo posteriormente; *economia política* teve seu auge nos anos 1960, quando representou o tema com maior frequência nos números de *Dados* naquele

período; *Instituições Políticas* foi o tema mais regular, com saliências nos anos 1970 e, novamente, entre 2000-2010; *partidos e eleições* apresentou expressão residual nos anos 1960, mantendo presença regular na agenda da disciplina, desde os anos 1970; *políticas públicas* foi tema ausente nos anos 1960, adquirindo frequência mais significativa após os anos 1980; *teoria política normativa* reaparece nos anos 1990, após um intervalo nas décadas de 1970 e 1980; *comportamento político, pensamento político brasileiro, relações internacionais*<sup>115</sup> e *teoria política positiva* apresentam frequência residual.

Tabela 1

**Artigos publicados em *Dados* por áreas temáticas, segundo períodos (1966-2014)**

DÉCADA	AT	CP	EP	IP	PE	PENSBR	PP	RI	TPN	TPP
1966-69	19,5	7,3	26,8	19,5	4,9	0	0	2,4	17,1	2,4
1970-79	20,2	0	21	23,5	12,6	0	8,4	3,4	4,2	6,7
1980-89	7,4	6,4	13,8	20,2	9,6	5,3	22,3	3,2	6,4	5,3
1990-99	7,6	2,7	17,9	13,7	11	4,1	19,3	2,1	17,2	4,1
2000-09	2	4,8	8,4	23,6	14,8	4,4	17,6	5,6	16,8	2
2010	3,8	2,2	11,4	14,4	10,6	6,8	23,5	12,9	13,6	0,7

Fonte: revista *Dados*. Processamento do autor.

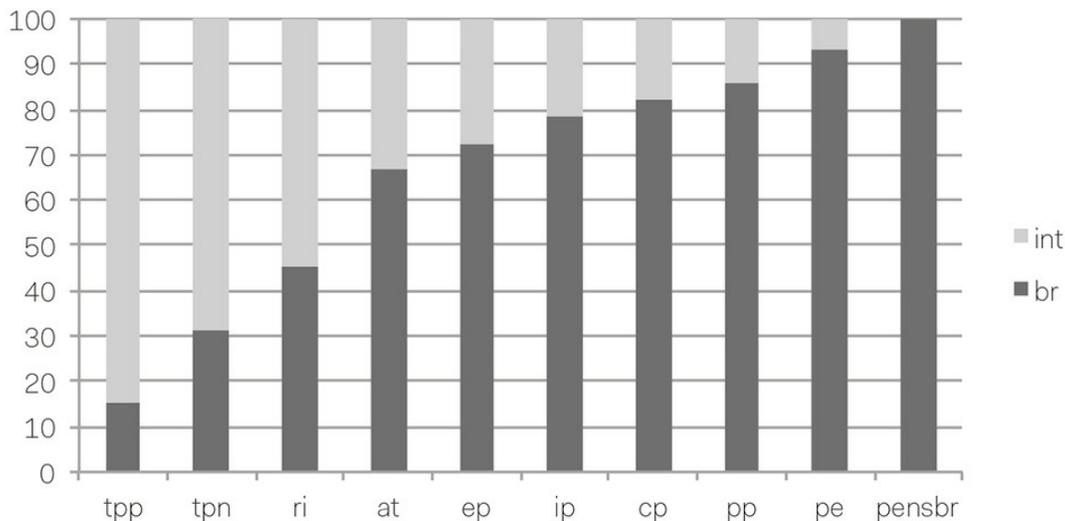
Por outro lado, cada rótulo temático apresenta configurações e ênfases distintas em diferentes momentos. Assim, *atores e ação coletiva* nos anos 1960 e 1970 parece marcado pela agenda da teoria pluralista, com trabalhos sobre empresários, elites, grupos de interesses, introduzindo objetos como grupos ligados à Igreja durante os anos 1980, chegando a um enfoque em torno da participação social, do feminismo, da mobilização do Judiciário nas últimas décadas. *Instituições políticas* migra de uma agenda centrada nos debates sobre a implantação do regime autoritário e processos de *statebuilding* (anos 1960 e 1970), transições políticas (durante os anos 1980),

chegando a uma ênfase em eleições e relações intergovernamentais, desde o final dos anos 1990. Trabalhos em torno de *políticas públicas* começam a aparecer apenas no final dos anos 1970 (até então haviam sido apenas dois artigos publicados), com análises sobre políticas públicas implementadas por governos militares, como programas de habitação popular, educação, ciência e tecnologia; mais recentemente, são publicados artigos comparativos sobre *welfare states*, impactos de programas sociais, federalismo e políticas públicas. *Partidos e eleições* apresenta uma variação de estudos sobre os partidos da República de 1946 e, recentemente, trabalhos sobre comportamento do eleitorado, eleições para cadeiras legislativas e dinâmica da competição presidencial. Modelos de industrialização, distribuição de renda e, após os anos 1990, reformas econômicas são os temas mais frequentes na área *economia política*. Já *teoria política normativa* revela um padrão mais constante, com estudos de cânones do pensamento político ocidental, redescoberta de autores menos valorizados ou temas como republicanismo e teorias alternativas de democracia.

Informação importante consiste em comparar a distribuição temática com o escopo dos trabalhos publicados no período. Por escopo, entende-se o recorte *territorial* do estudo — se delimitado ao caso do Brasil (br) ou abrangendo outros casos nacionais, investigação comparativa ou ainda em torno de objeto de abrangência universal (int). O perfil das diferentes áreas temáticas conforme o escopo geográfico da análise pode ser examinado na figura 5.

Figura 5

**Artigos publicados em *Dados* por áreas temáticas, conforme escopo (1966-2014)**



Fonte: revista *Dados*. Processamento do autor.

Conforme seria esperado, *teoria política* — seja normativa ou positiva — apresenta uma vocação para escopo internacional no desenho da análise. O estudo sobre ideias políticas, o pensamento de autores consagrados e, ainda, modelos analíticos derivados de escolas e abordagens teóricas naturalmente apresentam uma pretensão universal, descolando-se mais facilmente de vinculações territoriais. Igualmente, *relações internacionais* apresenta uma propensão a estudos transnacionais quanto ao escopo de sua agenda. No extremo oposto, a quase totalidade dos trabalhos classificados sob a rubrica *pensamento político brasileiro* revela uma vinculação a casos tendo o Brasil ou autores exclusivamente brasileiros como sua unidade de análise.

Não pode passar despercebida, entretanto, a predominância, entre as áreas de estudos mais empiricamente orientadas, de uma forte inclinação para desenhos de pesquisa e análise focados exclusivamente no caso brasileiro, seja federal, seja em unidades subnacionais.

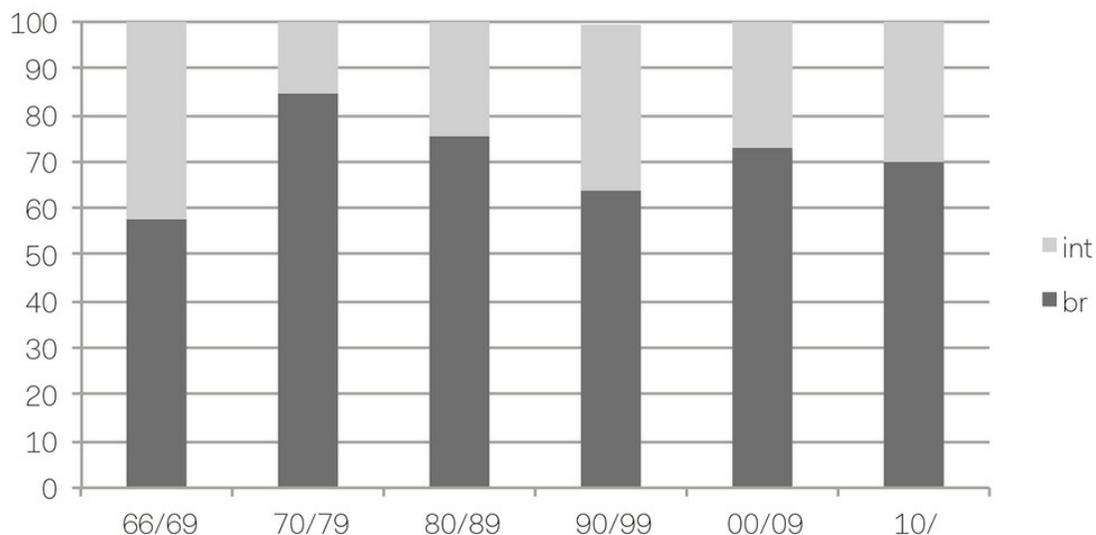
Artigos sobre “política brasileira” correspondem a cerca de 2/3 da produção acadêmica veiculada no mais longo e melhor ranqueado periódico científico nacional. Constitui uma característica das ciências sociais a definição de um recorte territorial para agendas de estudo, sendo esperado que política econômica *brasileira*, instituições e políticas *no Brasil*, partidos e eleitores *brasileiros*, constituam objetos relevantes para cientistas políticos

nacionais. Igualmente, não deve ser negligenciado que, nas últimas décadas, a ciência política brasileira promoveu avanços significativos no conhecimento sobre a morfologia do “presidencialismo de coalizão” *brasileiro*, a disciplina partidária *no Brasil*, o federalismo e as relações intergovernamentais *no Brasil*, o comportamento dos eleitores *brasileiros*, a expansão no gasto social e políticas públicas *no Brasil*. Por outro lado, a frequência residual de trabalhos relativos à teoria política positiva, bem como a escala limitada de produção vocacionada para abordagens mais comparativas, pode indicar uma escassa ambição nomológica dos cientistas políticos nacionais, como Reis (1991) tem insistentemente procurado chamar a atenção.

Quando se decompõe a informação por décadas ao longo desse intervalo, confirma-se um padrão dominante na produção acadêmica na ciência política brasileira, direcionada para estudos de caso centrados no Brasil, e que se mantém com pequenas variações ao longo de cinco décadas, conforme se verifica na figura 6.

Figura 6

**Artigos publicados em *Dados* conforme escopo, segundo períodos (1966-2014)**

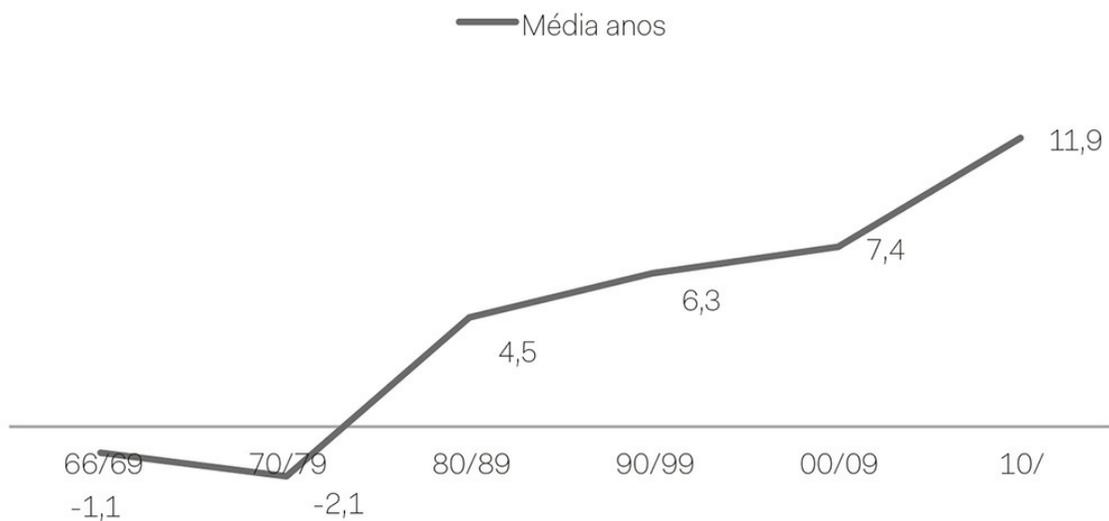


Fonte: revista *Dados*. Processamento do autor.

Finalmente, uma informação relevante diz respeito à relação entre publicação e titulação. Em que medida título e formação doutoral estruturam a carreira profissional e influenciam na constituição de uma hierarquia acadêmica e em oportunidades de projeção individual? Para analisar essa relação, cotejou-se o ano da publicação de cada artigo com o ano da obtenção do título de doutor por seu(s) autor(es). Valores negativos indicam uma situação em que o trabalho foi publicado antes da conclusão do doutorado por seu autor; em contraste, valores positivos revelam que a publicação foi posterior, quando o autor já possuía doutorado concluído. Os resultados podem ser visualizados na figura 7.

Figura 7

**Artigos publicados em *Dados*: ano da publicação vs. ano da titulação do autor**



Fonte: revista *Dados*, CVs, Lattes/CNPq. Processamento do autor.

No período inaugural da ciência política no país, durante os anos 1960 e 1970, os valores médios para a relação titulação/publicação são negativos, revelando um padrão predominante marcado pela ausência da titulação, sugerindo que esta ainda não representava um capital indispensável para a carreira acadêmica. Muitos dos autores frequentes nas publicações da revista naquele período foram pesquisadores fundadores da disciplina no país, cujos diplomas de doutorado serão obtidos relativamente tarde, a partir da metade dos anos 1970, e posteriormente à conquista de posições e prestígio

acadêmico. A partir dos anos 1980, essa relação se inverte com os valores médios indicando que a publicação agora ocorre após a titulação. A curva é continuamente crescente, chegando a expressivos 11,9 anos após a conclusão do doutorado como tempo médio para cada artigo publicado. A figura acima representa, assim, uma fotografia do processo de institucionalização vivido pela ciência política brasileira nas últimas cinco décadas: a valorização da produção científica sob o crivo dos pares (impacto, *peer review*), paralelo à afirmação da figura do pesquisador profissional, treinado em programas doutorais que representam condição de acesso à reputação e hierarquia acadêmicas.

## Conclusão

A ciência política brasileira está fechando meio século de atividade acadêmica. Sua emergência foi resultado do desencaixe promovido por diferentes gerações em relação a conceitos, categorias e métodos derivados do direito, da sociologia e da construção institucional que representou oportunidade para a constituição de regras, hierarquias e recrutamento profissional. A antecedência da pós-graduação em relação à graduação, a formação de associações acadêmicas e o processo de avaliação institucional promovido desde 1976 pela Capes contribuíram na forma de incentivos institucionais para a formatação de um modelo de produção científica moldado em parâmetros como pesquisa científica em substituição ao ensaísmo e diletantismo, rigor formal e julgamento por pares. Os resultados dessa institucionalização disciplinar podem ser medidos através do crescimento exponencial da produção científica indexada, ultrapassando, nas últimas décadas, os patamares observados no restante da comunidade de cientistas políticos latino-americanos.

Paralelo, o exame de uma amostra da produção acadêmica dos cientistas políticos brasileiros ao longo dessas cinco décadas — aquela veiculada no periódico mais longo e situado nos estratos mais elevados da classificação Qualis/Capes — permite confirmar uma vocação pluralista, representada por

expressiva diversificação, seja quando se considera a dispersão temática ou quando se observa a variação temporal de agendas dentro de cada área temática.

Tendo se institucionalizado fortemente, a ciência política brasileira foi capaz de preservar um pluralismo acadêmico em seu interior. Quiçá as próximas gerações de cientistas políticos nacionais, ao promoverem um futuro balanço de 100 anos da disciplina no país, possam relatar uma nova fronteira ultrapassada: a da internacionalização (Marenco, 2014; Amorim Neto e Santos, 2015). Tendo recebido da geração dos precursores e dos *founding fathers* da disciplina no país o legado de uma identidade disciplinar, e tendo desenvolvido a construção institucional e as descobertas científicas trazidas à luz nas últimas décadas, cabe à ciência política brasileira assumir a pretensão de influir na construção nomológica e na generalização dos achados de sua intensa, profícua e qualificada atividade de pesquisa científica.

## Referências

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Ciência política no Brasil, avanços e desafios. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org.). *Para onde vai a pós-graduação em ciências sociais no Brasil*. Bauru, SP: Edusc, 2005. p. 105-121.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. La ciencia política en Brasil en la última década: la nacionalización y la lenta superación del parroquialismo. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 35, n. 1, p. 19-31, 2015.
- BOUDON, Raymond. *Effets pervers et ordre social*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.
- BULCOURF, Pablo; MÁRQUEZ, Enrique Gutiérrez; CARDOZO, Nelson. El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada. *Anuario latinoamericano: ciencias políticas y relaciones internacionales*. Lublin: UMCS, 2014. v. 1.
- CARVALHO, José Murilo de. *Elite and state-building in Imperial Brazil*. Stanford: Stanford University, 1975.

- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Mestres 2012: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. O emprego dos mestres brasileiros*. Brasília: CGEE, 2012.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1975.
- FORJAZ, Maria Cecília Spina. A emergência da ciência política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (online), v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- FREIDENBERG, Flávia. *La ciencia política en América Latina*. Salamanca: Universidad Salamanca, 2015.
- LAMOUNIER, Bolívar. *A ciência política no Brasil: roteiro para um balance crítico*. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). *A ciência política nos anos 80*. Brasília: Unb, 1982.
- \_\_\_\_\_; CARDOSO, Fernando Henrique. *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- LEITE, Fernando; CODATO, Adriano. Autonomização e institucionalização da ciência política brasileira: o papel do sistema Qualis-Capes. *Agenda Política*, São Carlos, v. 1, n. 1, p. 1-21, 2013.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional — 1945-1964*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- MADEIRA, Rafael. Quem faz e como se faz ciência política no Brasil: notas de pesquisa. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2012, Bogotá. *Anais...* Campos dos Goytacazes: Alacip, 2013.
- MARENCO, André. The three Achilles' Heels of Brazilian political science. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 3, p. 3-38, set. 2014.
- \_\_\_\_\_. When institutions matter: Capes and political science in Brazil. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 35, n. 1, p. 33-46, 2015.
- MOSCA, Gaetano. *La clase política*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- NICOLAU, Jairo; OLIVEIRA, Lilian. A produção da ciência política

- brasileira: uma análise dos artigos acadêmicos. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 37., 2013, Águas de Lindoia, SP. *Anais...* São Paulo: Anpocs, 2013.
- O'DONNELL, Guillermo. *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- \_\_\_\_\_. *El estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Belgrano, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- REIS, Fábio Wanderley. *Political development and social class: Brazilian authoritarianism in perspective*. Cambridge: Harvard University, 1974.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.
- \_\_\_\_\_. O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 16, p. 27-42, jun. 1991.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Quem dará o golpe no Brasil?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- \_\_\_\_\_. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- \_\_\_\_\_. *The calculus of conflict: impasse in Brazilian politics and the crisis of 1964*. Stanford: Stanford University, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon. Representação e cooptação política no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 9-41, 1970.
- \_\_\_\_\_. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1975.
- SOARES, Glaucio. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- TRINDADE, Héglio. Integralismo. *O fascismo brasileiro na década de 30*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1974.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *As ciências sociais na América Latina em perspectiva comparada*. 2. ed. rev. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Ciências sociais no Brasil: diálogos com mestres e discípulos*.

<sup>109</sup> Poder-se-ia falar, ainda, em um deslocamento mais recente, promovido pelo neoinstitucionalismo (em suas versões racional e histórica) em relação aos modelos econômicos derivados da teoria da escolha pública, afirmando a preponderância de instituições políticas sobre comportamentos econômicos individuais.

<sup>110</sup> Agradeço a Maria Izabel Noll pela observação desse fato.

<sup>111</sup> Um exercício de regressão linear combinando a evolução entre o número de programas de pós-graduação com cursos de doutorado e a produção científica registrada pelo SCImago, encontrará um  $R^2$  equivalente a 0,88.

<sup>112</sup> “Temos três extremos. Em um deles, *Lua Nova* aproxima-se de teoria política, análise de conceitos e história das ideias (TP-HI). Em outro, *Opinião Pública* aproxima-se de valores, atitudes, participação e política (VAP-P). No último, *Brazilian Political Science Review* está mais próxima de desempenho das instituições políticas (DIP). Além disso, parece haver mais duas posições destacadas: *Dados* também apresenta uma grande atração com DIP e a *Revista de Sociologia e Política* e, em menor grau, a *Revista Brasileira de Ciências Sociais* aproxima-se da área Estado, sociedade e políticas de governo (ES-PG). Estes dois periódicos compõem o centro” (Leite e Codato, 2013:13-14).

<sup>113</sup> Pode-se encontrar levantamento da produção acadêmica da ciência política brasileira utilizando outros periódicos e intervalos temporais em Madeira (2013) e Nicolau e Oliveira (2013).

<sup>114</sup> Utilizou-se a fórmula Rae de fracionalização que corresponde a  $f = 1 - \frac{\sum x^2}{n}$  (onde x aqui corresponde ao somatório das proporções verificadas por áreas temáticas ao quadrado).

<sup>115</sup> Parcela expressiva da produção acadêmica brasileira em relações internacionais está publicada em periódicos especializados, como *Revista Brasileira de Política Internacional* ou *Contexto Internacional*.

## CAPÍTULO 6

# O papel do pluralismo na formação e consolidação da ciência política no Brasil

Leonardo Avritzer

A CIÊNCIA POLÍTICA (CP) NO BRASIL tem um surgimento tardio se compararmos seu processo de formação e consolidação com o da ciência política nos Estados Unidos, na França e na América Latina em geral. O surgimento da ciência política nos Estados Unidos ocorreu no final do século XIX com a constituição de um campo de estudo sobre políticas públicas (Wilson, 1887) e com a formação da American Political Science Association (Apsa), em 1903. Em 1906, a ciência política norte-americana já contava com aqueles elementos que indicam a institucionalização de uma disciplina, a saber, um objeto claramente definido (no caso, políticas públicas), um grupo de especialistas reunidos em torno desse objeto, que no caso da Apsa alcançou a marca de 400 pessoas no começo do século XX (Farr, Dryzek e Leonard, 1995). Por fim, dois periódicos especializados em publicar os resultados dos trabalhos dos especialistas já existiam no começo do século XX, a *Political Science Quarterly* e a *American Political Science Review*. Nenhum outro país teve uma área de ciência política institucionalizada até o pós-guerra, quando ocorreu a reestruturação da Science Po por ordem de De Gaulle ainda em 1945. Em 1949, também com forte apoio francês foi criada a International Political Science Association (Ipsa). Este é o segundo modelo de institucionalização da ciência política no século XX.

Na América Latina, a ciência política emerge depois da sociologia que tem dois importantes países de origem: o México e a Argentina. No caso do

México, a tradução de Weber para o espanhol e a criação da Fondo de Cultura têm forte impacto sobre as ciências sociais, especialmente a partir da criação do Colégio de México, instituição criada em 1940, com a participação da Casa da Espanha no México e cuja intenção específica era abrigar exilados espanhóis. Com isso, criou-se uma incipiente institucionalização das ciências sociais no país, mas tal institucionalização teve pouco fôlego, especialmente na sua capacidade de gerar uma internalização destas mesmas ciências sociais (Olguin, 2011).

O país que mais avançou em um primeiro momento na constituição da disciplina de política, a partir de uma institucionalização anterior da sociologia, foi a Argentina, na segunda metade do século XX. A formação da sociologia argentina é diferente da mexicana no sentido de que, desde o início, ela se especializa muito fortemente em temas nos quais realiza uma contribuição significativa para a sociologia e a ciência política internacional. Os temas fundamentais da sociologia argentina nos anos 1950 foram a modernização e o populismo. Especialmente no que diz respeito ao tema do populismo, a sociologia argentina fez importantes contribuições ao campo internacional, ainda na década de 1950, com a obra de Gino Germani. Assim, há uma clara institucionalização da sociologia na Argentina desde pelo menos os anos 1950, e essa institucionalização impulsiona a ciência política, que já tinha naquele momento algumas obras clássicas com a delimitação de um objeto, como foi o caso de *Las origenes de democracia en argentina*, de Ricardo Lavenbe, e *El gobierno representativo y federal en la República Argentina*. Essas obras começam a contribuir para a institucionalização da ciência política no país pela via de uma disciplinarização temática. Ao mesmo tempo, surge, ainda em 1928, a *Revista Argentina de Ciencias Políticas* (Bulcourn e Cardoso, 2014). Assim, seja no caso mexicano, com a fundação do colégio e a tradução de Weber, seja no caso da Argentina, com a criação de revista com uma clara lógica disciplinar, a ciência política tem uma institucionalização anterior à do Brasil.

A ciência política no Brasil tem pouco mais de 50 anos de existência e já ultrapassou sua fase heroica. Os primeiros programas e profissionais na área

de ciência política no Brasil surgiram no começo dos anos 1960 no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Belo Horizonte e no Rio Grande do Sul (Forjaz, 1997). No que diz respeito à disciplinarização e institucionalização, a ciência política brasileira foi mais lenta do que suas congêneres e só se institucionalizou permanentemente nos anos 1970 com a consolidação dos primeiros programas de pós-graduação no país. Já nos anos 1980, houve uma primeira expansão da ciência política no Brasil, com a criação de programas de referência no interior de São Paulo, como foi o caso da Unicamp, na UNB e na região Nordeste com o programa de Pernambuco. Por fim, na última década, houve uma tremenda expansão da ciência política brasileira em todas as regiões e o crescimento do número de programas de pós-graduação no interior dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo, a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) foi se consolidando e acompanhando esse processo: hoje conta com 750 membros e 15 áreas temáticas. A tese fundamental deste capítulo é que a ciência política no Brasil surge a partir de diferentes tradições e só se consolida quando se pluraliza territorialmente e tematicamente.

### A formação da disciplina de ciência política no Brasil

Se analisarmos a formação da ciência política no Brasil, veremos duas estratégias possíveis. Uma primeira, adotada por Sergio Miceli em seu livro *História das ciências sociais no Brasil*, em que ele defende uma origem ainda nos anos 1930 e distingue São Paulo do Rio de Janeiro e dos outros centros da seguinte maneira:

as diferenças entre Rio de Janeiro e São Paulo derivam tanto do relacionamento distinto que os cientistas sociais mantinham com os poderes públicos não acadêmicos como de uma estruturação bastante diversa do espaço da classe dirigente e das formas de sociabilidade política e cultural [...] Em São Paulo as ciências sociais floresceram nos espaços acadêmicos abertos em resposta aos diagnósticos formulados pelos setores cultos da classe dirigente local com vistas a uma retomada da hegemonia política perdida em 30 e tripudiada em 32 [...] Enquanto

em São Paulo os cientistas sociais se tornam cada vez mais profissionais acadêmicos, os praticantes das ciências sociais cariocas são em sua maioria e com as exceções conhecidas, membros por inteiro das elites políticas e culturais [Miceli, 2001:107-108].

Esta constitui a diferenciação básica feita por Miceli, que se estende também a outros estados. Para ele,

nestes estados foram as instituições já estabelecidas de ensino superior que buscaram incorporar as novas disciplinas em sua agenda de preocupações [...] a começar pelo espaço concedido nos órgãos de imprensa local e pela oferta de posições docentes nas escolas normais e secundárias oficiais [Miceli, 2001:108].

Há um equívoco básico na maneira como Miceli pretendeu construir a formação das ciências sociais e da ciência política no Brasil, qual seja considerar a presença de instituições com organização burocrática específica como sinal de outros elementos, tais como uma comunidade acadêmica, um objeto temático claro e/ou formas de veiculação da produção. O único elemento apontado por Miceli que vai na direção da institucionalização das ciências sociais no estado de São Paulo nos anos 1930 seria a segmentação de atores da classe dominante com alguns deles assumindo diretamente atividades acadêmicas. Essa análise — fortemente ancorada em um conceito defendido por Bourdieu de acordo com o qual a academia constitui uma subdiferenciação do capital entre capital econômico e capital cultural (Bourdieu, 1986, 1993) — implica um erro básico de concepção ou pelo menos uma visão fortemente enviesada do tema. É possível admitir que a institucionalização universitária, em particular das ciências sociais, seja um processo de diferenciação das elites, mas este, na melhor das hipóteses, é um dos critérios para determinar tal institucionalização. Se pensarmos o caso de São Paulo nos anos 1930, com exceção desse critério nenhum outro é capaz de estabelecer tal processo. O estado de São Paulo não teve nem a formação de um corpo especializado capaz de publicar em qualquer um dos campos disciplinares das ciências sociais, como tampouco teve capacidade de

estabelecer veículos de publicização de atividades acadêmicas marcadas por estruturas disciplinares. Não existe nenhuma comparação entre os temas envolvidos na institucionalização da ciência política na Argentina, tal como apontados acima, e temas semelhantes no caso da formação das ciências sociais em São Paulo nos anos 1930. Nesse sentido, os poucos exemplos de institucionalização oferecidos por Miceli, como a introdução do instituto da dedicação exclusiva<sup>116</sup> se enquadram no campo do clientelismo corporativo.

Proponho, assim, uma análise alternativa à de Sergio Miceli, qual seja a da constituição simultânea em quatro regiões/cidades do Brasil de elementos de institucionalização da disciplina de ciência política no final dos anos 1950.<sup>117</sup> Esses elementos seriam: a publicação de obras centradas em objetos que têm como preocupação central o poder ou formação do sistema político (Easton, 1954); a constituição de métodos capazes de apreender esses objetos; a existência de veículos especializados na publicação desses estudos e, por fim, a constituição de ensino de pós-graduação para a formação de alunos nessas áreas.

Quando localizamos a formação da ciência política brasileira no final dos anos 1950 (Trindade, 2005) podemos perceber quatro dos processos descritos acima.

Em primeiro lugar, vale a pena mencionar a tentativa de institucionalização de disciplinas na área de ciência política na USP, em especial através dos esforços de Lourival Gomes Machado. Ainda que houvesse na USP uma cadeira de ciência política desde os anos 1940, foi apenas na década posterior que existiu alguma tentativa de institucionalizar o ensino de ciência política. Tal tentativa, segundo Quirino (1994), envolveu alguns eixos. O primeiro, teórico, com a oferta de cursos sobre temas como soberania, Estado, capitalismo e democracia, e autores como Weber, Friedrich, Jouvenel, entre outros. Mas, segundo a autora, apenas nos anos 1950, portanto, na temporalidade descrita neste artigo, houve a tentativa de realizar pesquisa ou produzir conhecimento sistemático sobre Brasil. Ainda no início dos anos 1950, alguns estudos sistemáticos sobre eleições em São Paulo são publicados, entre eles “O mapa político de São Paulo” e um estudo sobre a

campanha eleitoral de 1950 (Quirino, 1994:5). Assim, é possível localizar São Paulo como um dos centros nos quais vinha se desenvolvendo a disciplina de ciência política. Ainda assim, é difícil apontar obras estruturantes produzidas em São Paulo no período. A tese apresentada por Lourival Gomes Machado sobre Rousseau não qualifica como uma obra no interior do campo disciplinar da ciência política. Neste sentido, há em São Paulo alguns elementos iniciais de institucionalização da disciplina de ciência política.

O segundo elemento importante no processo de institucionalização da CP no Brasil é o surgimento, desde o final dos anos 1940, de um conjunto de obras mais fortemente centradas em temas políticos. Temos, no final dos anos 1940, uma primeira obra que se enquadra como um trabalho de ciência política, que é *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal, em uma situação de pouquíssimos trabalhos com um objeto claro ligado a política. Outros trabalhos só irão surgir nos anos 1950, quando da publicação de *Os donos do poder*, que, ainda que de forma precária, introduz o marco weberiano<sup>118</sup> no Brasil. O livro de Faoro marca a formação da ciência política no Brasil por diversos motivos: pelo tema, pela aplicação do instrumental weberiano e pela capacidade de oferecer uma explicação para a formação política do país.

É também apenas no final dos anos 1950 e início dos anos 60 que os principais métodos próprios à disciplina de ciência política são introduzidos no Brasil. O primeiro *survey* eleitoral foi realizado em Belo Horizonte no final dos anos 1950, pelo grupo da Faculdade de Direito ligado a Orlando de Carvalho. Nele há uma tentativa de tornar eleições um objeto político relevante e de estabelecer empiricamente elementos para a análise do eleitorado, tais como, gênero, origem rural ou urbana e escolaridade (Carvalho, 1960; Coutinho, 2006). Ainda nos anos 1960, é formado um grupo interregional para realizar estudos eleitorais com aplicação de pesquisas de opinião iguais com amostras representativas.

Em terceiro lugar, surgem veículos especializados na publicação de temas na área de ciência política, entre os quais caberia destacar a *Revista*

*Brasileira de Estudos Políticos*, fundada em 1955 com um corpo editorial que expressa uma intenção de produzir ciência política no Brasil e que tem uma representação nacional com membros do corpo editorial originários de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Ali se publicam artigos importantes, entre os quais merece destaque o artigo de Victor Nunes Leal intitulado “Ciência política” publicado em 1958. Em 1966, é fundada a revista *Dados* no Rio de Janeiro, com objetivos idênticos, qual seja, a identificação de um campo de ciência política instituído em torno de temas como sistema político, entendimento do autoritarismo no Brasil. *Dados* inova em relação à *Revista Brasileira de Estudos Políticos* ao optar por uma metodologia de estudos empíricos, baseada no teste de hipóteses que já aparece em certos artigos em alguns dos seus primeiros números.<sup>119</sup> Com o tempo, ela se tornou o principal veículo de divulgação da ciência política no Brasil.

Por fim, nos anos 1960, se dá a articulação para a formação de alguns programas de ciência política a partir de diferentes tradições acadêmicas: o programa de ciência política da UFMG se forma em 1966 com forte influência da economia e orientação metodológica quantitativa e é o que se filia em primeiro lugar à tradição anglo-saxã de ciência política (Farr, Drysek e Leonard, 1995); o programa de ciência política do IUPERJ se forma com forte influência de estudos anteriores sobre a formação brasileira e a integração desses estudos à mesma tradição anglo-saxã; o programa da universidade de São Paulo surge a partir de uma diferenciação dentro do Departamento de Sociologia e com uma forte presença da tradição francesa de ciências sociais (Quirino, 1994). Nesse período também se formam os programas da UFRGS e de Pernambuco (Trindade, 2005).

Assim, no início dos anos 1960, temos concluído o processo de formação da ciência política brasileira. Esse processo envolveu a delimitação de um objeto que inicialmente foram as eleições, o sistema político e a análise do autoritarismo no país. Em segundo lugar, esse processo envolveu a introdução de alguns métodos, entre eles a pesquisa eleitoral e o teste de hipóteses. Ambos já são encontrados em diversos artigos ainda no início dos anos 1960. Em terceiro lugar, temos revistas especializadas delimitando o

campo da ciência política no Brasil já no final dos anos 1950. Por fim, temos a formação dos cursos de pós-graduação, que irão se converter em referência em meados dos anos 1960. Todos estes elementos conjuntamente apontam o final dos anos 1950 e início dos anos 1960 como o momento de formação da ciência política no Brasil e apontam o processo como o desenvolvimento de uma pluralidade de tradições (Trindade, 2005). Em seguida iremos discutir os principais momentos da ciência política no Brasil diferenciando três momentos principais: o período 1966-1985; o período 1985-2005 e o período atual.

A primeira fase de formação da ciência política e o desenvolvimento da pós-graduação em ciência política no Brasil (1966-1985)

A primeira fase de desenvolvimento da ciência política no Brasil vai de 1966 a 1985 e tem seu início marcado pela criação de cursos de pós-graduação em ciência política e o final marcado pelo fim do regime autoritário no Brasil. Três fatores marcam a ciência política brasileira nesse momento: o aprofundamento de tradições pela via de desenvolvimentos locais; o centramento da formação disciplinar em cursos de pós-graduação; e a concentração de ciência política em universidades públicas. Permitam-me desenvolver estes pontos principais com mais vagar.

Em continuidade com o argumento anterior acerca das diferentes tradições que levaram ao surgimento da ciência política no Brasil, eu argumentaria que os anos 1960 são o momento do desenvolvimento local e em paralelo dessas tradições. Com a formação do programa de pós-graduação em ciência política na UFMG e no IUPERJ em 1966 e em 1969, respectivamente, forma-se a primeira tradição, da qual participou também a UFRGS; com o desenvolvimento do Departamento de Ciência Política na USP separado do Departamento de Sociologia forma-se a segunda tradição. Argumentaria que a Unb, com uma tentativa inicial de reprodução mais forte do modelo americano, é uma terceira tradição, e que os programas derivados do direito

como o da UFPE, em parte na UFMG e na Unb constituem uma quarta tradição que não se desenvolve fortemente.

Cada uma dessas tradições teve seus elementos principais, que passamos a considerar aqui. No caso do modelo UFMG-Iuperj e UFRGS, este foi sendo constituído paulatinamente na relação com diversos atores e instituições. Em primeiro lugar, vale destacar o papel da Flacso/Chile na inspiração desse modelo (Keinert e Silva, 2010). A segunda influência importante é de uma concepção de autonomia do político inspirada por problemas institucionais específicos. Esta tradição, pode-se dizer, foi introduzida originalmente pela Fundação Ford, em especial por dois dos seus diretores no Rio, Peter Bell e Frank Bonilla. Este último desempenhou o papel de conexão para a formação de uma primeira geração de cientistas políticos brasileiros em Stanford, entre os quais destacamos Wanderley Guilherme dos Santos, Jose Murilo de Carvalho, Edgar Magalhães, Evelina Dagnino, entre outros.

O segundo modelo importante, o modelo “uspiano” tem uma trajetória diferente, mais afim às trajetórias francesa e argentina de constituição da ciência política. A USP tinha um Departamento de Sociologia que se constituiu a partir de uma concepção mais geral de ciências sociais, que tem uma origem fortemente francesa (Maio, 1999). A partir da criação do Departamento de Ciência Política, a USP amplia a pesquisa sobre temas políticos dentro de uma perspectiva de elaboração de estudos de caso sobre o Brasil. Estudos sobre o populismo, o sindicalismo, a sociedade de massas e a comunicação se encaixam nessa perspectiva e se tornam teses de doutorado com muita influência na discussão sobre o Brasil nos anos 1970.

Por fim, o terceiro e quarto modelos têm muito menos influência. O terceiro constituiu uma tentativa de estabelecer um padrão de ciência política mais americanizado, mais fortemente marcado pela preocupação com modelos e com menor engajamento político (Collier, 2014). E o modelo de ciência política com forte inspiração no direito acaba não se desenvolvendo academicamente devido a um forte déficit na área de direito no Brasil em termos de método acadêmico e de pesquisa empírica. Assim, já no final dos

anos 1970 temos dois modelos principais de ciência política no Brasil que afunilaram a ideia de diferentes tradições.

É possível descrever as principais características da ciência política brasileira nesse período da forma que se segue.

Em primeiro lugar, a ciência política se constitui, no Brasil, como uma disciplina de pós-graduação, o que a diferencia dos nossos congêneres sul-americanos e facilita sua profissionalização. A maior parte dos cursos de graduação na América Latina<sup>120</sup> é de licenciaturas e bacharelados em ciência política, ao passo que o modelo brasileiro está centrado na pós-graduação. A concentração na pós-graduação possibilitou uma rápida institucionalização de métodos e modelos. A ciência política brasileira adotou, em um primeiro momento, métodos mais fortemente quantitativos em consonância com uma tradição que já se manifestava no Brasil desde o final da década de 1950. Mas, rapidamente, especialmente em sua fase seguinte, a ciência política brasileira se torna fortemente pluralista em relação a métodos, seguindo a própria ciência política norte-americana (King, Keohane e Verba, 1994). Voltarei a este ponto na segunda e na terceira partes deste capítulo.

A segunda característica da ciência política nessa primeira fase é sua forte inserção no sistema público de ensino superior. Ainda que pareça paradoxal, no período que abordamos, vivido integralmente sob a batuta de um regime autoritário, a ciência política se consolida é no sistema público, com apenas uma instituição, o IUPERJ, tendo sido formada no sistema privado. As principais instituições em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul surgem, desenvolvem-se e consolidam-se no sistema público, federal e estadual de pós-graduação.

A terceira característica são os temas tratados. Uma rápida consulta à revista *Dados*, a principal referência acadêmica na área de ciência política nesse momento, revela que, no período em questão, os principais temas tratados pela ciência política brasileira foram: a natureza do autoritarismo, pensamento social brasileiro, comportamento e cultura, além de pensamento econômico, que expressa uma entrada política da tradição desenvolvimentista.

Tabela 1

**Trabalhos publicados na revista *Dados* por áreas (1966-1985)**

	<b>AUTORITARISMO</b>	<b>INSTITUIÇÕES POLÍTICAS</b>	<b>PENSAMENTO POLÍTICO</b>	<b>COMPORAMENT E CULTURA</b>
1966- 1970	4	6	13	6
1971- 1975	2	10	1	2
1976- 1980	4	19	17	4
1981- 1985	4	27	3	1
Total	14	62	34	13

Assim, é possível analisar esse período como tendo um saldo altamente positivo, representado pelos pontos que indicam a expansão da disciplinarização. A concentração da ciência política na pós-graduação teve seus pontos positivos, entre os quais cabe ressaltar a institucionalização de perspectivas metodológicas empíricas em todas as subáreas da ciência política, tal como irei mostrar mais à frente. Além disso, houve uma primeira expansão regional dos programas de pós-graduação, que passaram a incluir a Unicamp e já tinham expressão em Pernambuco. Um dos grandes déficits desse período foi a ausência de uma associação nacional que iria se manifestar como de importância decisiva ao final do segundo período, tal como iremos apontar à frente.

Por fim, vale a pena oferecer algumas pinceladas na questão do pluralismo que se mantém central no primeiro período. O pluralismo foi mantido através do aprofundamento das tradições locais, que eram diferentes. Mas, mesmo no caso de programas que se disciplinarizaram fortemente, como foi o programa

do Iuperj, notamos, através das publicações da revista *Dados*, a busca de uma perspectiva pluralista. Como não houve homogeneização promovida pelo sistema de pós-graduação que ainda era incipiente no país, ou pelo surgimento de uma associação nacional forte, manteve-se o pluralismo das diferentes tradições, o que irá ser uma das marcas registradas da ciência política no Brasil.

#### A fase intermediária da ciência política brasileira: 1985-2004

A fase intermediária da ciência política brasileira é marcada por um conjunto de fenômenos internos e externos à produção de conhecimento na área. O primeiro desses fenômenos é o fim do regime autoritário, que marcou fortemente a área, especialmente do ponto de vista temático. Se tomarmos as principais áreas da ciência política brasileira hoje, eleições e representação política, participação política, comunicação e política e políticas públicas, além de relações internacionais, todas elas estudam fenômenos ligados à democratização brasileira. Ao mesmo tempo, a ciência política foi também fortemente marcada pela crise do setor público que coincide com a própria democratização. Se é verdade que podemos falar em uma expansão da ciência política nesse período no Brasil, devemos, no entanto, relativizá-la. A partir de 1994, começa o período das aposentadorias nas universidades públicas, o que impacta fortemente todos os departamentos de ciência política das universidades federais, em especial, UFMG, UnB e, em menor escala, UFRGS. Temos assim, nessa fase, uma dupla inflexão: de um lado, a ciência política se expande com novas áreas, em especial com o começo da formação dos principais objetos de estudo sobre o Brasil, que vão caracterizá-la hoje. De outro, há uma forte desestruturação dos principais departamentos e a concentração da ciência política no Rio e em São Paulo. O período 1995-2005 é aquele em que se estreita a liderança da ciência política brasileira do ponto de vista territorial, devido a uma desorganização forte de alguns departamentos de ciência política, especialmente os da UFMG e da UnB. Os programas de pós-graduação do Rio e de São Paulo e suas lideranças

nacionais, que se centram na Capes, não logram ampliar a área para o país como um todo, tal como está ocorrendo com outras pós-graduações nas outras áreas das ciências sociais durante os anos 1990. Só ao final desse período, com a reestruturação da ABCP, um novo equilíbrio começa a ser alcançado.

A ABCP é fundada em 1986, mas não realiza congressos bienais até 1996. A situação de funcionamento parcial nos primeiros 10 anos acaba gerando certa falta de nacionalização da ciência política. Apenas no final dos anos 1990 é que a ABCP se estrutura fortemente e tem um papel extremamente positivo na crise que se abate sobre a ciência política no período 2000-2005. Essa crise acaba sendo centrada na representação de área da Capes. Ela tem dois componentes principais: em primeiro lugar, uma estagnação dos programas de ciência política, que fez com que a área tivesse, em 2004, a mesma configuração que ela possuía em 1990, com programas centrados em universidades públicas, os mais recentes entre eles localizados na Unicamp e na UFPE. Não houve, no período, nenhuma expansão adicional, como em outras áreas, para outras universidades no interior de São Paulo ou para as demais universidades federais da região Nordeste. Mas, o fenômeno que precipitou a crise da área esteve ligado a baixos incentivos para produção internacionalizada em periódicos e para a formação discente, o que redundou no rebaixamento coletivo de todos os programas de pós-graduação em ciência política pelo Conselho Técnico Científico (CTC) da Capes em 2004.

Ainda assim, podemos afirmar que esse é um período prolífico do ponto de vista de alguns elementos da profissionalização da disciplina que já vinham se manifestando, entre eles o estabelecimento de fortes parcerias com algumas importantes universidades que tinham centros de estudos brasileiros, como era o caso das universidades de Oxford, Stanford, Brown entre outras. É também nesse período que a ABCP assume um papel mais ativo na organização da área, em especial a partir do ano 2000. O papel da ABCP, com a realização dos primeiros encontros na USP e na PUC-Rio, foi o de estabelecer um elemento de nacionalização da CP em um momento de forte reconcentração da disciplina no Rio e em São Paulo. Esse é também um

momento em que se inicia um processo de ampliação das áreas temáticas da ciência política que só irá se manifestar plenamente no final da década seguinte. Os principais problemas que marcam o período são: em primeiro lugar, a falta de uma política de expansão territorial da ciência política, que fica atrás em relação ao desenvolvimento da pós-graduação brasileira, a qual cresce 100% entre 1994 e 2004; em segundo lugar, uma falta de articulação política e acadêmica entre a ABCP e a Capes.

### Áreas, temas e métodos na ciência política brasileira 2005-2015

O período que se inicia em 2005, apesar de se seguir a uma forte crise na ciência política, foi um período de forte expansão e reestruturação. Ele foi marcado por uma nova constelação que poderíamos definir da seguinte forma: a ABCP e a Capes, as duas instâncias nacionais de liderança da área de ciência política, passam a ter uma política nacional e articulada. Três elementos marcam a ciência política brasileira nesse período: a expansão regional, a internacionalização e a pluralização. Vale explicitar cada um deles.

A ciência política brasileira, tal como mencionado acima, esteve concentrada, em sua primeira fase, no eixo Rio-São Paulo-Belo Horizonte-Porto Alegre, ampliando-se, ao final dela, para Brasília e Recife. Esse padrão de concentração não se modificou na segunda fase, com a única modificação sendo representada pela abertura do programa de doutoramento da UFPE, o primeiro fora da região Sudeste. O terceiro momento no processo de institucionalização da ciência política brasileira se caracteriza pela expansão regional da área em diferentes sentidos: amplia-se a presença da ciência política em São Paulo, tanto na capital quanto no interior, com o estabelecimento de programas de pós-graduação em ciência política em São Carlos e Araraquara, além de uma forte expansão em universidades privadas, como a FGV e a PUC. Esse padrão se reproduz também em outros estados das regiões Sul e Sudeste, como o Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com novos programas na cidade do Rio de Janeiro, em Belo

Horizonte, em Curitiba e Pelotas, no Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo, há uma forte expansão na região Nordeste, como a criação de novos programas no Ceará e no Maranhão, além da criação de um programa na região Norte. Tal expansão se expressa na formação e na publicação. Doutorados de referência são formados para além do eixo Rio-São Paulo ainda na primeira metade da década, e a formação de doutores dá um salto impressionante: ela passa de 59 teses de doutorado no triênio 2001-2004 para 229 ao final do triênio que se encerrou em 2013 (Capes, 2013). Assim, estamos falando de uma importante expansão na formação discente, que passa a estar presente em todas as regiões do país.

O segundo ponto importante a ser ressaltado é a expansão da internacionalização. O padrão de internacionalização das ciências sociais no Brasil é muito diversificado. No que diz respeito à área de sociologia, ela tem um padrão muito próprio de produção fortemente centrada em questões nacionais e com pouca internacionalização, um padrão estabelecido pelo programa líder na área — o Programa de Sociologia da USP — ao longo das últimas décadas. A ciência política brasileira, desde muito cedo, se inspirou em um padrão de internacionalização diferente, que implicava publicar parte da produção nacional no exterior, quando tal postura fosse possível. A política da área, desde 2005, foi oferecer fortes incentivos para a publicação internacional através do mecanismo disponível para isso — o Qualis. Foi efetuado um tipo de *ranking* de revistas<sup>121</sup> nas quais a comunidade publicou no triênio verificando-se um forte privilegiamento das revistas internacionais, o que acarretou a necessidade de significativa readequação das revistas nacionais, que passaram a representar menos de 5% do total das revistas presentes no extrato de classificação superior. Tal política de incentivo da internacionalização acabou tendo uma resposta vigorosa dos membros da comunidade de cientistas políticos: o final dos dois primeiros triênios com uma clara política de internacionalização, o número de publicações em revistas internacionais cresceu de cinco para 189 (Capes, 2010). Os resultados da internacionalização nesse período vão além do aumento nas

publicações internacionalizadas e passam pelo estabelecimento de fortes relações internacionais em todos os programas de referência na área.

Mas foi a relação entre pluralismo e produção de qualidade a principal marca desse período. Se tomarmos a lista de áreas temáticas da ABCP (quadro 1) em 2014 perceberemos a amplitude e diversidade da ciência política brasileira. Ela conta com áreas tradicionais da ciência política desde os anos 1950, tais como eleições e representação política, instituições políticas e estado e políticas públicas, mas conta também com um conjunto bastante diversificado de novos temas, tais como, participação política, cultura política e comunicação política entre outras. O singular da ciência política brasileira é que os desequilíbrios de tamanho não são muito grandes. Se tomarmos como base para nossa análise o número de trabalhos nas diferentes áreas, poderemos perceber que o número máximo de trabalhos nas áreas temáticas mais consolidadas não é mais do que o dobro do número de trabalhos nas novas áreas. Apenas duas áreas não se encaixam nesse perfil: gênero e segurança pública. Assim, podemos dizer, no que se refere a distribuição das áreas temáticas da ABCP, que existe um grande equilíbrio na ciência política brasileira entre suas diferentes áreas.

Quadro 1

**Trabalhos aprovados por área temática**

<b>ÁREA TEMÁTICA</b>	<b>Nº DE TRABALHOS</b>
Comunicação política e opinião pública	27
Cultura política e democracia	30
Eleições e representação política	61
Ensino e pesquisa em ciência política e relações internacionais	28
Estado e políticas públicas	63
Estudos de política externa	28
Gênero, democracia e políticas públicas	23
Instituições políticas	56

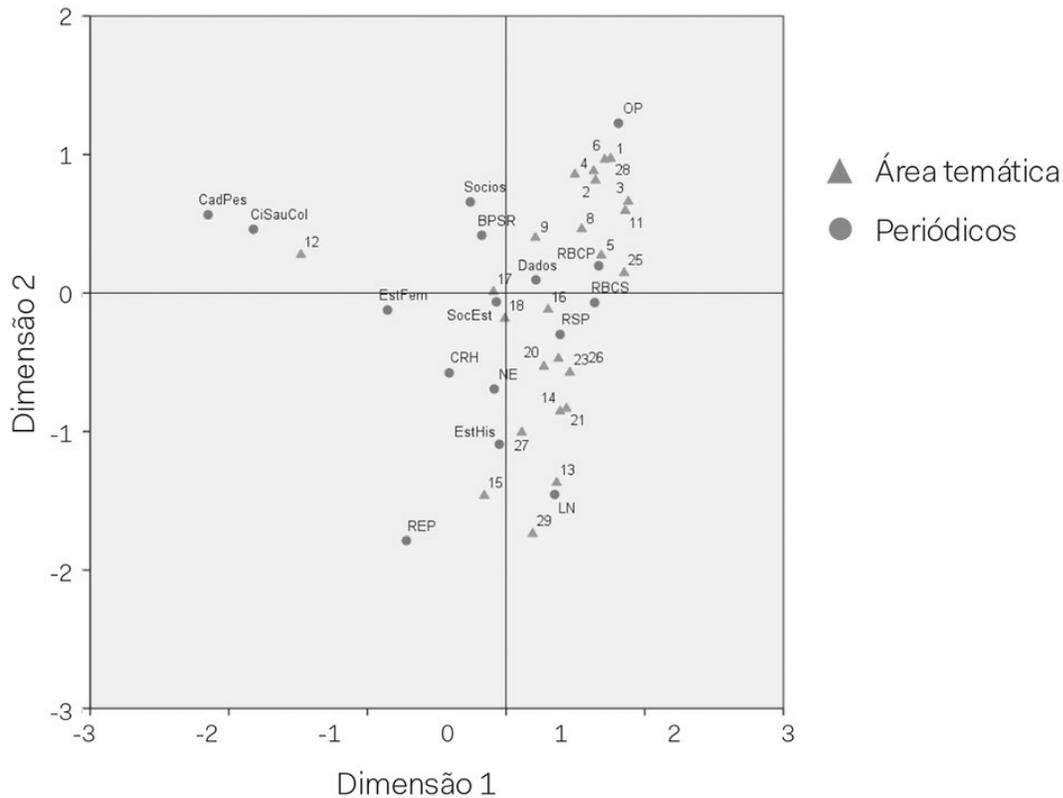
Participação política	35
Pensamento político brasileiro	34
Política e economia	17
Política internacional	34
Política, direito e Judiciário	43
Segurança pública e segurança nacional	13
Teoria política	39

Fonte: ABCP (2014).

Uma característica adicional muito importante da área de CP reside no fato de as revistas melhor classificadas no Qualis refletirem esse mesmo pluralismo. Quando analisamos a lista de revistas que têm constituído o Qualis, em especial o extrato A, e que influenciam fortemente a seleção e promoção de pesquisadores de produtividades no CNPq assim como a avaliação da pós-graduação, notamos um pluralismo na incorporação de áreas temáticas, tal como mostra o gráfico da figura 1, extraído de Leite (2015).<sup>122</sup> As duas dimensões do gráfico são: tradições disciplinares (dimensão 1) e tradições empírico-teóricas (dimensão 3). Se tomarmos as principais revistas da área de ciência política hoje, que são *Opinião Pública*, *Dados*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Revista Brasileira de Ciência Política*, elas divulgam a produção de 11 áreas temáticas ou subáreas da ABCP. O interessante é que, se concentrarmos nossa análise no quadrante superior direito, onde estão as revistas mais bem avaliadas, elas são as que mais se aproximam de uma multiplicidade de áreas temáticas (ATs). Por exemplo, a revista *Opinião Pública*, que se situa entre as mais bem avaliadas e tem hoje também o maior fator de impacto na área, publica a produção das áreas de estudos eleitorais, cultura política, opinião pública e instituições participativas. Assim, as revistas que expressam a pluralidade da produção de qualidade da área de CP são as mais bem situadas na avaliação da pós-graduação.

Figura 1

**Distância entre ATs da ABCP e periódicos**



Assim, a fase atual da ciência política brasileira se caracteriza por este trinômio: expansão regional, internacionalização e pluralismo. Fortes avanços foram obtidos nessas três arenas, alguns deles certamente definitivos, como é o caso da expansão regional e da pluralização. No entanto, é no campo da internacionalização que se colocam os principais desafios da ciência política brasileira.

**A internacionalização e os novos desafios da ciência política brasileira**

A ciência política brasileira percorreu um longo caminho desde seu surgimento, no final dos anos 1950, até hoje. Esse caminho foi capaz de consolidá-la como a décima terceira área de ciência política no mundo no que diz respeito à quantidade de publicações cadastradas na base “Scopus”. Tal dado, que é alvissareiro especialmente depois de a área de ciência política brasileira ter ocupado o lugar 38 há menos de uma década, merece

qualificação. A ciência política no Brasil, assim como a ciência brasileira em geral, aumentou em muito seu papel relativo na ciência mundial, aproximando-se do tamanho da economia brasileira e superando em muito o desempenho do país em índices como IDH ou qualidade democrática, para citar alguns. No entanto, esse avanço, que está ligado às políticas das principais agências da pós-graduação, tem significado contraditório. De um lado, a ciência política brasileira de fato aumentou sua produção e sua internacionalização tal como o quadro 2 expressa.

Quadro 2

**Ranking de produção científica por país no Scopus**

1	Estados Unidos
2	Reino Unido
3	França
4	Austrália
5	Alemanha
6	Canadá
7	Itália
8	Holanda
9	China
10	Bélgica
11	Espanha
12	Turquia
13	Brasil
14	Japão
15	Suíça
16	África do Sul

Por outro lado, vale a pena qualificar esse dado e pensar quais são os desafios atuais da ciência política no Brasil. A primeira qualificação de que o dado de internacionalização necessita, é perceber que os cientistas políticos brasileiros ainda são pouco citados e, quando o são, isso frequentemente é feito por seus congêneres nacionais, o que certamente mostra que o processo de internacionalização da área é ainda incompleto. Uma das fortes limitações para a ampliação da internacionalização na área de CP é um descentramento progressivo da área de ciência política em relação ao objeto Brasil. O Brasil concentrou a quase totalidade de produção nos dois períodos acima mencionados e ainda concentra fortemente a produção da área de CP neste terceiro período. Parece-me que a relação entre Brasil e produção da ciência política brasileira já alcançou um limite, e a expansão futura está necessariamente ligada ao descentramento do Brasil como objeto, o que necessariamente implicará uma pluralização adicional da área, abrindo caminho para um quarto período de consolidação.

## Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP). Aceitação de papers por áreas temáticas. In: \_\_\_\_\_. *Relatório do IX Encontro Anual*. Rio de Janeiro: ABCP, 2014.
- BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. (Ed.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Nova York: Greenwood, 1986. p. 241-258.
- \_\_\_\_\_. *The field of cultural production*. Nova York: Columbia University Press, 1993.
- BULCOURF, Paulo; CARDOSO, Nelson. La ciência política em Argentina: su desarrollo y institucionalización. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 3, p. 57-88, 2014.
- CARVALHO, Orlando. Os partidos nacionais e as eleições parlamentares de 1958. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 8, p. 14, abr. 1960.
- COLLIER, David. *Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Relatório da avaliação trienal*. Brasília: Capes, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Relatório da avaliação trienal*. Brasília: Capes, 2013.
- COUTINHO, Frederico de Moraes. Sociologia eleitoral no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 2006. Ed. especial.
- EASTON, David. *The political system*. Nova York: Knopf, 1954.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. 5. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2012.
- FARR, Janes; DRYZEK, John S.; LEONARD, Stephen T. *Political science in history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- FORJAZ, Maria Cecília. A emergência da ciência política no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 4-27, 1997.
- KEINERT, Fábio; SILVA, Dimitri. A gênese da ciência política brasileira. *Tempo Social*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 79-98, 2010.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing social inquiry*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- LEAL, Victor Nunes. Ciência política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 5, p. 15-25, 1958.
- \_\_\_\_\_. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo. Companhia das Letras, 2012.
- LEITE, Fernando. *O campo de produção da ciência política brasileira*. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- MAIO, Marcos Shor. O projeto Unesco e a agenda das ciências sociais no Brasil durante os anos 1940 e 1950. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 14, n. 41, p. 141-158, out. 1999.
- MARENCO, André. The three Achilles heels of Brazilian political science. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 3-38, set./dez. 2014.
- MICELI, Sergio. *História das ciências sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice, 2001.
- OLGUIN, Viscot Alarcon. *La ciência política en Mexico*. México, DF: Torres, 2011.
- QUIRINO, Celia Galvão. Departamento de ciência política. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 8, n. 22, p. 337-348, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Raízes da imaginação política brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 137-161,

1970.

SCOPUS. *Country rankings*. [S.l.]: [s.n.], 2010.

TRINDADE, H. Social science in Brazil in perspective. *Social Science Information*. v. 44, p. 283-357, 2005.

WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 197-222, jun. 1887.

---

<sup>116</sup> Lévi-Strauss já apontou nessa direção em seu livro *Tristes trópicos*, no qual ele contrasta a existência de cargos de professor e uma forte organização burocrática e uma precária institucionalização disciplinar.

<sup>117</sup> Nesse sentido, este artigo se filia a uma tradição inaugurada por Wanderley Guilherme dos Santos em que ele também argumenta a falta de uma tradição disciplinar em São Paulo. Ver Santos (1970).

<sup>118</sup> A aplicação do marco weberiano em *Os donos do poder* é claramente problemática, já que despreza elementos centrais da teoria weberiana, como a ideia de atores capazes de ser portadores de ideias. Para uma crítica, ver Sousa (2015).

<sup>119</sup> Talvez o primeiro desses artigos tenha sido o de Antônio Otávio Cintra intitulado “Teste de hipótese”.

<sup>120</sup> A ciência política na Argentina centra-se em torno de curso de bacharelado. Neste momento existem 44 cursos de bacharelado na Argentina, segundo Bulcourf e Cardoso (2014). No Brasil, até recentemente havia apenas um curso de bacharelado em ciência política na UnB.

<sup>121</sup> O Qualis não constituiu exatamente um *ranking* prospectivo, algo que frequentemente não é entendido pelos pesquisadores em diversas áreas. Ele constitui um *ranking* da produção efetivamente ocorrida em um período determinado. Assim, revistas importantes da área de CP muitas vezes não estão incluídas devido à ausência de produção no período.

<sup>122</sup> O melhor estudo sobre o desenvolvimento da ciência política no Brasil até o momento é a tese de doutoramento de Fernando Leite, intitulada *O campo de produção da ciência política brasileira*, defendida em abril de 2015 na UFPR.

## PARTE 2

## CAPÍTULO 7

# Estudos legislativos no Brasil

Argelina Maria Cheibub Figueiredo e  
Fabiano Santos

## Introdução

A área de estudos legislativos no Brasil pode ser dividida em dois períodos: antes e depois dos anos 1990. Na primeira etapa, não se pode identificar uma área propriamente, mas um conjunto de estudos sobre o Legislativo, realizados de forma independente, sem um diálogo entre os diferentes trabalhos. A segunda etapa foi inaugurada sob a égide do institucionalismo da perspectiva da escolha racional, com nítida influência das diferentes teorias sobre a organização do Congresso nos Estados Unidos. Com isso não queremos dizer que a área simplesmente replicou essas teorias para o “caso” brasileiro. Isso não ocorreu de uma maneira geral, embora alguns traços institucionais das duas casas norte-americanas tenham sido, sem mediações importantes, tomados como parâmetros de avaliação da Câmara dos Deputados. O mais relevante, entretanto, é que nessa segunda etapa de estudos podemos identificar um programa sistemático de pesquisa sobre o Legislativo e sua relação com o Executivo.

Outra característica distintiva da primeira etapa dos estudos legislativos é sua estreita relação com a área de estudos eleitorais.<sup>123</sup> Na realidade, para grande parte dos estudos, o comportamento dos partidos e dos parlamentares podia ser deduzido das características do sistema eleitoral. Ou seja, os estudos paravam à porta do Congresso. Essa talvez seja a mais importante ruptura observada a partir dos anos 1990.<sup>124</sup> Veremos como a inclusão de variáveis relacionadas aos poderes legislativos do Executivo, assim como ao

modo de organização do processo decisório no Congresso Nacional, sobretudo da Câmara dos Deputados, redefiniu os termos do debate acadêmico na área.

O capítulo está dividido em duas partes enfocando cada uma das duas etapas identificadas acima. Na primeira, por meio de um balanço quantitativo das pesquisas de 1970 ao ano 2000, mostramos como se constituiu a área de estudos. Com base em um levantamento exaustivo da produção sobre o Legislativo de 1970 a 2000, analisamos seu foco temático e temporal, sua distribuição nas instituições universitárias e nas diferentes regiões do país, ressaltando seu crescimento nos anos 1990. A partir de então já podemos identificar uma área consolidada. Por isso, na segunda parte, nosso foco será um balanço dos resultados substantivos alcançados, voltando-nos para os estudos realizados a partir dos anos 1990.

Nessa segunda etapa, abordamos as diferentes interpretações da organização do Legislativo brasileiro de acordo com as três abordagens institucionais que informaram o estudo do Congresso norte-americano. A interpretação distributivista, predominante em um primeiro momento, infere o comportamento parlamentar de incentivos derivados dos sistemas eleitoral e partidário. A abordagem partidária, cujos supostos entram forte na produção acadêmica em meados dos anos 1990, baseia-se no argumento da centralização decisória nas mãos do Executivo e dos líderes partidários, procurando mostrar os mecanismos que garantem ao governo amplo controle sobre o processo legislativo. Mais recente e em expansão, a interpretação de cunho informacional identifica incentivos e mecanismos de obtenção e difusão de informações no processo de decisão congressional. A nosso ver, o diálogo entre essas linhas de interpretação é frutífero e pode culminar em resultados importantes na avaliação do peso de cada um dessas teorias na explicação do Legislativo brasileiro.

A contribuição dos estudos sobre o Legislativo brasileiro, em qualquer uma dessas abordagens, é a introdução de um ator institucional totalmente externo nos modelos originais: o Executivo. Tendo em vista a distribuição de poderes legislativos no arcabouço institucional brasileiro, esse ator não poderia ficar

ausente. Sua introdução no modelo de processo decisório tem consequências teóricas e analíticas importantes que serão tratadas no item final do capítulo. Este abordará as principais contribuições da área, assim como algumas lacunas a serem preenchidas.

A constituição da área de estudos legislativos: balanço quantitativo<sup>125</sup>

A avaliação de uma determinada área de estudos requer a definição de critérios de demarcação para orientar a seleção de trabalhos.<sup>126</sup> O primeiro problema a ser enfrentado para a realização dessa tarefa decorre da própria natureza do Legislativo, enquanto instituição, e da sua relação com outras instituições. Sendo a um só tempo mecanismo de representação e de governo, o Legislativo é o elo básico entre os cidadãos e o Estado, ou o Executivo, por um lado, mas por outro, é também um dos poderes do Estado. Portanto, é difícil distinguir claramente a área de estudos legislativos das áreas de estudos eleitorais e partidários, de um lado, e de estudos sobre a formação e funcionamento de governos e do Executivo, de outro.

Apesar de fundamentais para a compreensão do funcionamento dos parlamentos e do comportamento parlamentar, assim como das regras para a eleição de parlamentares e métodos de escolha de candidatos, mantivemos a distinção usual na literatura, internacional e nacional, entre estudos legislativos e estudos eleitorais e partidários.

Os estudos sobre o Executivo, ou seja, sobre a “Presidência” ou a burocracia, também se desenvolveram separadamente dos estudos sobre o Legislativo, sobretudo nos Estados Unidos, onde esta área se tornou mais especializada. Nos países europeus, as fronteiras são menos demarcadas. Nesses países, todavia, em virtude das características dos sistemas parlamentaristas, predominam estudos sobre processos de formação de governo e de coalizões partidárias. Para a análise da produção brasileira, mantivemos a distinção utilizada na academia americana, excluindo, por conseguinte, estudos específicos sobre processos decisórios no interior do Poder Executivo e sobre a burocracia estatal. Contudo, por sabermos que no

Brasil, também por motivos institucionais, a atuação legislativa do Executivo tem enorme impacto no processo congressual e no comportamento parlamentar, incorporamos estudos relativos à formação de governos e de coalizões partidárias que se manifestam no interior do próprio Legislativo.

O segundo critério básico de seleção dos estudos foi disciplinar. O levantamento feito incluiu, de forma sistemática, estudos acadêmicos produzidos nas instituições de pesquisa e formação em ciência política. Porém, incorporamos trabalhos acadêmicos de outras disciplinas das ciências sociais, com foco específico no Legislativo. Com isso excluímos os textos de natureza jurídica, assim como biografias, depoimentos e análises realizadas por parlamentares, assessores parlamentares e jornalistas.

Fizemos também um recorte temporal. O levantamento se limitou aos trabalhos produzidos entre 1970, quando surgiram os primeiros estudos empíricos com foco no Legislativo, e dezembro de 2000. No intuito de garantir sistematicidade na coleta do material a ser analisado, o levantamento bibliográfico foi realizado da seguinte forma: a principal fonte para seleção dos artigos foi o Índice de Ciências Sociais. Além disso, foram realizadas consultas diretas às principais revistas de ciências sociais. Os livros foram selecionados a partir de referências bibliográficas, tendo sido o levantamento das dissertações de mestrado e das teses de doutorado feito por meio de consulta a todos os cursos de pós-graduação em ciência política.

O levantamento dos trabalhos apresentados em congressos foi realizado por meio de consulta aos programas dos encontros da Anpocs e da ABCP. Com isso buscou-se evitar uma seleção aleatória de trabalhos. O mesmo procedimento não foi possível para os congressos realizados no exterior. Nesse caso, baseamo-nos em consultas a programas e pesquisadores. Apesar dos limites desse levantamento, consideramos que as informações disponíveis nos oferecem um quadro aproximado da inserção dos pesquisadores em fóruns internacionais. Como os trabalhos apresentados em congresso são, em geral, publicados, verifica-se uma dupla contagem, que deve ser levada em conta na análise meramente quantitativa da produção da área.

Não foram incluídos textos manuscritos ou divulgados em publicações de

circulação restrita, tais como cadernos de pesquisa e textos para discussão vinculados a centros de pesquisa ou departamentos universitários.

Finalmente, restringimos nossa seleção aos trabalhos publicados e veiculados no Brasil. Dessa forma, a produção de brasilianistas fica limitada aos trabalhos publicados no país. Incluímos, porém, teses defendidas e textos publicados por brasileiros no exterior.

### *Mapeamento da produção: instituições, publicações e temas*

O principal ponto a destacar é a expansão da área de estudos legislativos: na década de 1990, o volume da produção é três vezes superior ao número de trabalhos publicados nas duas décadas anteriores. E a inclinação positiva da curva de crescimento não se altera, como denota o número de estudos produzidos no ano 2000, superior ao das décadas de 1970 e 1980. A natureza dos veículos de publicação e a distribuição institucional da produção na área, resumidos nas tabelas 1 e 2, refletem nesse âmbito de estudos o processo de institucionalização da pós-graduação e da pesquisa na área de ciências sociais. Mostram não só o crescimento do número de artigos publicados, como também a maior diversidade de instituições dedicadas ao estudo do legislativo.

Tabela 1

#### **Tipos de publicação por década**

TIPO DE PUBLICAÇÃO	DÉCADA			ANO 2000	TOTAL
	1970	1980	1990		
Livros	–	2	9	–	11
Artigos	24	17	54	10	105
Teses de doutorado	–	–	7	4	11
Teses de mestrado	5	2	25	–	32
Anpocs	–	3	49	10	62
ABCP	–	–	13	13	26

Congressos internacionais	–	–	15	7	22
Total	29	24	172	44	269

Nas décadas de 1970 e 1980 não há teses de doutorado e as teses de mestrado concentram-se em um grupo de orientandos de Wanderley Guilherme dos Santos, no Iuperj, que resultaram em artigos publicados na revista *Dados* (Brigagão, 1972; Carvalho, 1977; Bahia, 1978; e Leopoldi, 1977), além da tese de Sérgio Abranches na UnB que deu origem a um artigo com Gláucio Soares (Abranches e Soares (1973)). Essas duas instituições concentram a produção da área nessas duas décadas. Na década de 1970, 16 dos 29 trabalhos são do Iuperj, os quais, além das teses, incluem artigos desse mesmo grupo e de Wanderley Guilherme dos Santos. A produção desse grupo foi publicada na revista *Dados*, do próprio Iuperj, na *Revista de Ciência Política* e na *Revista de Administração de Empresas*, ambas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. A produção da UnB inclui os trabalhos de Gláucio Soares e Sérgio Abranches sobre as funções do Legislativo no regime autoritário e os de David Fleischer sobre recrutamento político. Os principais veículos de publicação são a *Revista de Ciência Política* e a *Revista Brasileira de Administração Pública*, da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, e a *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, da Universidade de Minas Gerais. Os demais trabalhos da década estão incluídos no livro *O Legislativo e a tecnocracia*, organizado por Cândido Mendes de Almeida (1975a).

Na década de 1980, a produção do Iuperj voltada especificamente para o estudo do Legislativo diminui consideravelmente. A tese de W. G. dos Santos, concluída em 1979, e mais tarde (1986) publicada em livro (*1964: anatomia da crise*), parece encerrar esse ciclo. É interessante notar que, nos anos 1980, essa instituição se volta para o estudo dos sistemas partidário e eleitoral e se consolida como um dos mais importantes centros de estudos nessa área. Na área de estudos legislativos, a UnB passa a ser o principal centro de produção, responsável por 1/3 dos trabalhos, destacando-se aí os trabalhos de Fleischer sobre recrutamento político dos parlamentares. Ainda

que com um número bem menor de trabalhos, a UFRGS é o único centro que, além do Iuperj e da UnB, realiza pesquisas no decorrer das três décadas.

Tabela 2

**Instituição do autor por década**

INSTITUIÇÃO DO AUTOR	DÉCADA			TOTAL
	1970	1980	1990*	
Cebrap	1	–	35	36
Exterior	1	3	13	17
Fac. Candido Mendes	1		1	2
FGV-RJ	1	–	–	1
FGV-SP	–		2	2
Fund. João Pinheiro	–	1	–	1
Idesp	–		1	1
Iuperj	16	3	48	67
Museu Nacional	–	–	2	2
PUC-Rio	–	–	2	2
PUC-SP	–	–	10	10
UFBA	–	–	1	1
UFCE	–	–	2	2
UFES	–	–	3	3
UFF	–	–	3	3
UFMG	–	1	10	11
UFPE	–	–	7	7
UFRGS	1	2	5	8
UFRJ	–	–	12	12
UFSCar	–	–	1	1
UFSM	–	–	2	2

UNB	5	7	35	47
Unesp	–	–	1	1
Unicamp	–	1	6	7
USP	–	–	14	14
Total	29	24	216	269

\* Inclui o ano 2000; S/I = 10.

Na década de 1990, o aumento do número de trabalhos na área é acompanhado de significativa diversificação institucional. Embora três instituições — Iuperj, UnB e Cebrap — sejam responsáveis por mais da metade dos textos publicados, alguns centros passaram a ter importância na produção de estudos sobre o tema, tais como a USP, UFRJ, UFPE, UFMG, PUC-SP e Unicamp. Esse aumento se deve especialmente às teses de mestrado e de doutorado.<sup>127</sup> No entanto, no interior das instituições, a produção ainda é consideravelmente concentrada em um número reduzido de pesquisadores.

Os encontros da Anpocs e da ABCP desempenharam um papel decisivo na difusão e no debate dos trabalhos na área. Cerca de 1/3 desses trabalhos foram apresentados nos encontros das duas associações. No entanto, cabe observar que na década de 1980, quando predominavam os estudos sobre eleições e partidos, apenas três trabalhos sobre o Legislativo foram apresentados nos encontros anuais da Anpocs. E apenas um deles constituiu uma linha de pesquisa que se desenvolveu posteriormente (Pessanha, 1997). Nos dois encontros da ABCP realizados no período, em 1998 e em 2000, é considerável o número de *papers* apresentados. Os encontros dessas associações funcionaram de fato como importante *locus* de intercâmbio interinstitucional e de discussão de trabalhos inéditos ou preliminares que, em sua maioria, se transformaram em teses, artigos e livros. Além disso, esses encontros têm desempenhado papel importante no desenvolvimento de temas e subáreas de pesquisa. As seções sobre “Sistemas legislativos estaduais”, por

exemplo, deram origem a um trabalho sistemático de pesquisa sobre os legislativos subnacionais.

A análise dos veículos de publicação dos artigos mostra o mesmo padrão verificado na produção de trabalhos na área, ou seja, alta concentração institucional nas décadas de 1970 e 1980 e maior diversificação nos anos 1990.

Tabela 3

Distribuição de artigos por revistas e décadas

REVISTAS	DÉCADA			TOTAL
	1970	1980	1990	
Dados	5	2	15	22
Rev. de Ciência Política	8	4	–	12
Rev.Bras. Ciências Sociais	–	–	11	11
Monitor Público	–	–	7	7
Novos Estudos Cebrap	–	–	6	6
Rev. Adm. Pública	2	1	1	4
Rev. Adm. de Empresas	2	1	–	3
Revista de Inf. Legislativa	–	2	–	2
Lua Nova	–	–	3	3
Rev. Bras. Est. Políticos	1	1	–	2
Coletâneas	4	1	9	14
Outras (com apenas um artigo)	1	5	11	17
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>63</b>	<b>103</b>

Como se vê na tabela acima, apenas duas revistas mantiveram publicações nas três décadas: a *Dados* e a *Revista de Administração Pública*. Nesta última década, observa-se um número maior de revistas com volume expressivo de publicações na área. Há ainda alta concentração de revistas no Rio de Janeiro

e em São Paulo, embora a maior parte dessas tenha alcance nacional. Além disso, é indicativo de diversidade regional e institucional que a *Revista Brasileira de Ciências Sociais* tenha publicado um número de artigos quase equivalente ao da revista *Dados*. Cabe ressaltar, finalmente, que é pouco expressivo o número de artigos publicados em coletâneas. Diferentemente de outras áreas de conhecimento no Brasil, há uma nítida preferência dos autores da área pela publicação em revistas científicas.

### *Períodos e temas analisados*

A grande maioria dos estudos (67% do total) tem por foco a atuação do Legislativo no período posterior à Constituição de 1988, maioria, obviamente, correspondente aos trabalhos publicados na década de 1990. Os poucos trabalhos (5%) que estudam o Legislativo apenas durante a democracia de 1946 estão igualmente distribuídos nas três décadas analisadas. O estudo sobre o processo constituinte e seus resultados inicia-se na própria década de 1980, mas representa uma proporção pequena, apenas 4%, do total de trabalhos. Os estudos com foco no funcionamento do Congresso no período autoritário correspondem a 9% do total de trabalhos. Os 15% restantes fazem análises que, sem ter necessariamente um desenho comparativo, contrastam a atuação do Legislativo em regimes políticos diversos. Os estudos produzidos nas décadas de 1970 e 1980, que correspondem a 5% desse total, analisam as mudanças ocorridas na atuação do Legislativo com o golpe de 1964, comparando indicadores anteriores e posteriores ao mesmo. A comparação entre o desempenho do Legislativo hoje e no regime autoritário despertou menos interesse, correspondendo a apenas 2% dos trabalhos. Apesar da importância atribuída pelos estudos recentes às rupturas e continuidades institucionais contidas na Constituição de 1988, a análise sistemática de indicadores de desempenho e produção legislativa nesses dois períodos deve-se ao esforço de um único pesquisador, Charles Pessanha. São poucos também os trabalhos que comparam o desempenho legislativo nos dois períodos democráticos, equivalentes a 5%

do total. Finalmente, 3% dos trabalhos analisam de forma unificada a redemocratização e o período pós-constituente.

A classificação temática da bibliografia foi elaborada de forma indutiva, ou seja, sem obedecer a categorias previamente estabelecidas. Procuramos, no entanto, agrupar os trabalhos, evitando desse modo que o espectro de temas se tornasse amplo demais. Procuramos também construir categorias exclusivas, embora muitos estudos tratem de mais de um dos temas discriminados. Nesses casos, os estudos foram classificados de acordo com o aspecto que julgamos mais relevante na análise. A tabela 4 mostra os resultados dessa classificação.

Antes de passar ao exame dos temas, cabe ressaltar que a grande maioria dos trabalhos tem por foco o Legislativo federal, especialmente a Câmara dos Deputados. São raros os estudos específicos sobre o Senado Federal, ainda que alguns trabalhos tratem do Congresso Nacional como um todo. Na década de 1970, a proporção de trabalhos sobre os legislativos estaduais é significativa e deve-se, em parte, aos estudos sobre recrutamento e representação política. Tem crescido, porém, o interesse pela atuação dos legislativos nos níveis subnacionais, especialmente no nível estadual.

Tabela 4

**Temas analisados por década**

TEMAS	DÉCADA			TOTAL
	1970	1980	1990	
Relações Executivo/Legislativo e papel do Legislativo	11	6	51	68
Atuação do Legislativo em políticas específicas	2	3	43	48
Organização Legislativa	1	6	36	43
Comportamento parlamentar e partidário	2	1	30	33
Carreira parlamentar e recrutamento político	8	5	11	24
Produção legislativa	1	–	14	15
Processo orçamentário	2	2	11	15

Relação Congresso/ grupos de interesses	2	–	7	9
Controle do Executivo	–	1	13	14
Total	29	24	216	269

As relações entre Executivo e Legislativo e o papel do Congresso no sistema político são o principal foco de atenção dos pesquisadores no período como um todo. Há, porém, marcada diferença entre a produção dos anos 1970 e 1980 e os estudos recentes. Na primeira, predominam estudos sobre as “funções do Legislativo” no sistema político e na promoção do desenvolvimento. Essa preocupação reflete, por um lado, a situação específica do Legislativo brasileiro que é mantido em funcionamento durante o regime autoritário e, por outro, a influência das correntes funcionalistas oriundas da ciência política norte-americana.

O processo decisório em geral e a organização legislativa são os temas mais tratados nas três décadas. O processo decisório de políticas específicas compreende também uma proporção significativa de estudos, mas se desenvolveu principalmente na década de 1990. Juntamente com os estudos sobre as características gerais do processo decisório corresponde a 1/3 dos trabalhos na área.

Estudos referentes a cada um desses temas abordam de forma mais ou menos aprofundada as relações do Legislativo com diferentes grupos e instituições políticas. As relações entre o Legislativo e diferentes grupos sociais e entre o Legislativo e o eleitorado, por exemplo, são aspectos privilegiados pelos estudos sobre recrutamento político e a atuação de grupos de interesses no Congresso.

A agenda de pesquisa e a grande expansão da área de estudos legislativos na década de 1990 certamente foram influenciadas pela agenda política do país. Não foi por acaso que a ênfase nas eleições e em seu papel na transição democrática cedeu lugar ao interesse pelas instituições legislativas e seu impacto no funcionamento e na consolidação da democracia no país.

A produção na área refletiu também uma mudança de orientação teórica mais geral na ciência política. A nova agenda de pesquisa é fortemente

influenciada pelas diversas correntes neoinstitucionais, especialmente pelas análises sobre o Congresso norte-americano. Os resultados substantivos da área de estudos que se consolidou a partir dos anos 1990 serão tratados a seguir.

### A produção na área de estudos legislativos: resultados e desafios

Nesta parte, nosso objetivo é tratar a produção na etapa de consolidação da área. Para tanto, é indispensável apresentar as principais abordagens teóricas e analíticas que informaram o debate que se tornou predominante sobre a organização do Legislativo e a natureza de suas relações com o Executivo no Brasil, principalmente no período posterior à promulgação da Constituição de 1988. Essa apresentação é feita na primeira seção desta parte. Posteriormente, voltamo-nos para a análise dos resultados dos estudos realizados.

### *Orientações teóricas e analíticas*

Existem, basicamente, duas tradições na área de estudos legislativos, sobretudo se tomarmos a literatura sobre o Congresso norte-americano como referência. A primeira, de extração funcionalista, procura detectar o papel, ou papéis, que o Parlamento cumpre em determinado país. A segunda, desenvolvida a partir da abordagem neoinstitucionalista, verifica os objetivos de carreira dos parlamentares, as regras sob as quais interagem com os colegas e demais atores políticos para, então, explicar fenômenos relevantes relativos à vida parlamentar, tais como disciplina partidária, produção legislativa, maior ou menor predominância do Executivo etc. No Brasil, ambas as tradições impactaram significativamente tanto a teoria quanto a metodologia e os desenhos de pesquisa adotados para análise da Câmara dos Deputados e, em menor medida, do Senado Federal. Contudo, é apenas com a entrada forte da segunda corrente que a área se consolida como campo sistemático de pesquisa na ciência política do país.

Embora o impacto da abordagem funcionalista tenha influenciado mais fortemente a primeira fase de estudos, especialmente estudos realizados

durante ou sobre o período autoritário (Astiz 1975, Abranches 1973, Baaklini 1993, Mendes de Almeida 1975b), é possível detectar ecos de seus argumentos centrais em vários momentos da produção recente na área. Textos seminais da abordagem funcional indicam a existência de três tipos básicos de legislativos: o transformador, o reativo e o “carimbador”.<sup>128</sup> Um Legislativo transformador é aquele que possui a iniciativa do processo decisório, sendo ator fundamental na formulação dos programas governamentais e na alocação de recursos. Alta complexidade interna, que se expressa em ampla divisão do trabalho legislativo em comissões técnicas, permanentes e altamente especializadas, é a marca deste tipo de parlamento. Ademais, é comum observar a prevalência de carreiras legislativas exclusivas, ou seja, o alvo principal da ambição dos políticos é a conquista de cargos na hierarquia interna do Legislativo, como presidência de comissões importantes, liderança de bancada ou postos na mesa diretora.

Um Legislativo reativo é aquele que delega a iniciativa das proposições legais mais importantes para o Executivo. A definição da agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente, com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária. A atividade fiscalizadora desses parlamentos é, em geral, bem difundida. Todavia, a complexidade interna não é tão desenvolvida, o que torna o parlamento, até certo ponto, dependente das informações processadas por agentes fora do âmbito legislativo, como a burocracia do Executivo, o Judiciário ou grupos de interesse. Além disso, os políticos não conferem prioridade à carreira no Legislativo, preferindo, na medida do possível, concorrer, por meio do voto ou nomeação, a postos no governo em âmbito nacional ou local.

Um Legislativo “carimbador” é aquele que funciona inteiramente a reboque do governo. As matérias que tramitam no Legislativo o fazem de modo quase que inteiramente pró-forma, cabendo aos órgãos internos do parlamento apenas arrematar o projeto em seus aspectos técnicos. O papel do parlamento, enquanto instituição distinta do governo, é socializar os parlamentares na vida pública e fornecer quadros para os ministérios e secretarias de governo.

A carreira de um legislador nesses casos é dedicada ao parlamento até o ponto em que ele consegue a nomeação para um ministério, este sim o verdadeiro alvo da ambição política.

O Legislativo brasileiro seria, segundo boa parte da literatura recente, reativo. Amorim Neto e Santos (2003a, 2003b) observaram que em um universo de mais de 2 mil leis aprovadas de 1985 a 1999, apenas 336 tiveram a iniciativa de parlamentares. Além disso, constatou-se que, embora relevantes para grupos e setores da sociedade, tais leis não afetam o *status quo* econômico e social do país, sendo mais propriamente intervenções tópicas em questões pertinentes à vida do cidadão comum. O processo orçamentário, ademais, é controlado pelo Executivo e organizado para favorecer as prioridades estabelecidas pela coalizão de partidos que dominam o governo, sendo a intervenção dos parlamentares individualmente marginal. A complexidade interna, embora crescente, ainda é insuficiente para resistir à máquina de produzir informações do Executivo. Finalmente, com relação às carreiras dos legisladores, vários estudos mostram que estas se caracterizam pelo perfil “zigue-zague”, tendo postos eletivos do Executivo, inclusive no âmbito local, como prioridade.

A abordagem neoinstitucionalista, bem como os modelos voltados para o estudo do Congresso norte-americano, é a influência dominante nos estudos da segunda etapa da área. Esses modelos se subdividem em dois grandes grupos: aqueles que não veem relevância na ação dos partidos e os que consideram os partidos o ator-chave na organização e no processo decisório do Congresso.

A corrente que não considera os partidos instituições relevantes se desdobra em duas subcorrentes: a distributiva e a informacional. A primeira postula que a organização do Congresso serve aos interesses de reprodução eleitoral de seus membros.<sup>129</sup> Uma vez que a conquista do voto é função da capacidade do representante de dar atenção aos interesses radicados no distrito eleitoral pelo qual se elegeu, este procurará se especializar em temas de políticas públicas de grande impacto em seu distrito. O mesmo problema é enfrentado pelos demais representantes, o que os leva a desenvolver

instituições internas que permitam aos deputados adquirir *expertise* nas políticas públicas pertinentes e distribuir benefícios concentrados em favor dos eleitores de seus distritos. Três seriam os mecanismos mediante os quais o processo decisório atenderia ao esforço dos representantes em distribuir benesses localizadas, de alta visibilidade para os eleitores, esforço cuja origem remonta à necessidade de reprodução eleitoral do congressista: (a) sistema de comissões especializadas dotado de amplos poderes de agenda; (b) a regra da antiguidade como mecanismo de acesso a posições de hierarquia nas mesmas; e (c) os instrumentos regimentais que protegem os projetos aprovados nas comissões de modificação em plenário.

Onde a subcorrente distributiva observa particularismo, a informacional vê eficiência coletiva.<sup>130</sup> A organização do Congresso em torno de comissões altamente especializadas seria um meio de atender às demandas dos congressistas por *expertise* — demanda que advém da tentativa de redução da incerteza que circunda necessariamente o trabalho de formulação e implementação de políticas públicas. Tanto a regra da antiguidade quanto as regras de restrição de emendas às proposições enviadas ao plenário pelas comissões seriam, na verdade, incentivos para o desenvolvimento das próprias comissões. Os riscos de particularismo, inerentes a um processo decisório compartimentado em pequenos núcleos decisórios, ver-se-iam reduzidos à medida que as diversas tendências de opinião existentes no plenário, isto é, sua heterogeneidade, tivessem correspondência na composição das próprias comissões.

A corrente partidária discorda frontalmente da assertiva, presente nas correntes anteriores, para as quais os partidos não seriam instituições relevantes de organização e decisão congressual.<sup>131</sup> Pelo contrário, segundo os defensores dessa corrente, as instituições do Legislativo expressam os dilemas de ação coletiva e conflitos internos ao partido ou coalizão majoritária.

A solução clássica para problemas de ação coletiva é delegar a indivíduos ou grupo de indivíduos a tarefa de coordenar, canalizar os esforços individuais na direção do bem público, vale dizer, dotar esse grupo de

indivíduos de poder e conceder-lhe incentivos para que assumam o ônus de organizar o comportamento individual e realizar o interesse coletivo — na vida dos partidos e na parlamentar, esse agente atende pelo nome de liderança partidária. O papel das lideranças partidárias seria não propriamente ou unicamente o de disciplinar a conduta da bancada, mas o de não permitir que a ação individual prejudique sobremaneira a imagem coletiva da agremiação, por um lado, e, por outro, não permitir que conflitos de interesse e de opinião no interior da bancada levem ao amesquinamento eleitoral e político do partido. Em uma palavra, a função da liderança partidária é a de compatibilizar os interesses individuais e coletivos de uma mesma coalizão de congressistas.

### *Interpretações sobre o Legislativo brasileiro e suas relações com o Executivo*

Nos estudos que marcam a área já constituída como tal, o debate se dá em torno da caracterização do Legislativo brasileiro e da natureza da sua relação com o Executivo, debate que se trava sob a influência da vertente neoinstitucionalista da escolha racional predominante nos estudos do Congresso norte-americano. Como não poderia deixar de ser, no Brasil, desde os primeiros trabalhos, um novo ator — o Executivo — foi incorporado como crucial para a compreensão da organização e do funcionamento do Legislativo brasileiro (Figueiredo e Limongi 1995; Limongi e Figueiredo 1995). Nos modelos de análise norte-americanos, esse ator é completamente exógeno.

A literatura sobre o Congresso brasileiro inspirada no paradigma neoinstitucionalista se desdobra em duas fases: num primeiro momento, predominou a influência da perspectiva distributivista, ensejando previsões negativas a respeito do desempenho do Legislativo, sobretudo quanto ao tema da governabilidade. Na segunda fase, modelos mais próximos à perspectiva partidária e à teoria do governo partidário condicional promoveram, ao mesmo tempo, forte crítica ao “distributivismo” reinante até então, além de

inflexão na literatura em direção a modelos lógicos e empiricamente mais bem fundamentados.

Quanto à perspectiva distributiva, duas linhas de argumentação caracterizaram os trabalhos feitos sobre o comportamento do Congresso: (a) o diagnóstico da difícil convivência entre presidencialismo e voto proporcional para a eleição de representantes (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993a, 1993b; Mainwaring e Linan, 1997); e (b) a teoria do voto personalizado, aplicada ao sistema proporcional de lista aberta (Carey e Shugart, 1994). O diagnóstico da difícil convivência repousa sobre o seguinte encadeamento causal: o sistema proporcional geraria o multipartidarismo. Multipartidarismo significa baixa probabilidade de que apenas um partido conquiste 50% mais um das cadeiras parlamentares, e isso, por sua vez, aumentaria as chances de que presidentes sejam eleitos sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio no Legislativo do que seria o caso em regimes parlamentaristas, nos quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar, ou em regimes presidencialistas com voto distrital de pluralidade, cuja consequência mais imediata é a conformação de um sistema bipartidário.

O argumento da difícil convivência, entretanto, não foi o único a prever obstáculos à boa condução das relações entre o governo e o Legislativo no Brasil. Emergiu também todo um conjunto de textos relacionando os tipos de voto que elegem os congressistas — personalizado ou partidário — a seu comportamento legislativo, mais ou menos individualista (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1987). O voto personalizado seria o modo de relacionamento entre o representante e sua base eleitoral, marcado pela falta de qualquer referência partidária. Os eleitores escolheriam, nesse ambiente, candidatos a deputado de acordo com suas qualidades pessoais e não segundo sua coloração partidária. Instituições legislativas cujos membros se elegem com o voto personalizado seriam necessariamente caracterizadas pela falta de disciplina e coesão partidárias, particularismo na produção de políticas públicas e paralisia decisória diante de questões de interesse mais geral. A proliferação do voto personalizado no Brasil, por sua vez, dar-se-ia por conta das listas

proporcionais abertas, em que os eleitores seriam estimulados a indicar seus representantes nominalmente.

A crítica à perspectiva distributiva teve como ponto de partida a constatação de que o amplo reconhecimento da importância, para os políticos, de constituir junto aos eleitores reputação pessoal fora transportado diretamente para o interior do Congresso Nacional. Em outras palavras, deduzia-se do comportamento de candidatos e partidos nas eleições toda a verdade sobre o comportamento de partidos e representantes no interior da Câmara e no âmbito do Senado — dedução, todavia, desprovida de análise sistemática dos dados atinentes ao próprio comportamento legislativo, bem como desprovida de reflexão teórica. Os primeiros trabalhos partiram da falsificação da tese distributivista, por meio da análise sistemática da produção legislativa e do comportamento parlamentar no plenário. Os resultados encontrados, porém, não só negaram as teses sobre os problemas de governabilidade gerados pela atuação dos parlamentares, mas mostraram que a centralização do processo decisório no interior do Congresso constituía importante mecanismo de governabilidade. Nessa interpretação, os poderes de agenda do presidente facilitam a ação concertada entre o governo e os líderes das coalizões no Legislativo, neutralizando o comportamento individualista do parlamentar e sua capacidade individual de aprovar políticas de atendimento a clientelas específicas.

Duas proposições teóricas de fundo alimentaram boa parte da literatura de inspiração “partidária”: (a) o grau de colaboração do Congresso com o Executivo e sua disposição em cooperar para a provação da agenda do governo são função do poder de agenda de lideranças e do presidente, e: (b) os poderes legislativos presidenciais exercem impacto positivo e significativo sobre a capacidade de coordenação de maiorias partidárias no interior do Legislativo. O conceito de poder de agenda, que marcou a nova etapa de trabalhos sobre o Legislativo, tornou-se central para examinar as regras e procedimentos de formulação da agenda parlamentar, seus impactos sobre o comportamento parlamentar e as decisões sobre políticas públicas.<sup>132</sup>

As análises sobre o Congresso brasileiro têm, portanto, se desdobrado entre

as que enfatizam o elemento distributivo no comportamento dos legisladores,<sup>133</sup> oriundo de incentivos eleitorais de natureza personalizada, e as que privilegiam o poder de agenda dos líderes partidários e a influência do Poder Executivo na condução dos trabalhos das casas legislativas.<sup>134</sup> O importante a ressaltar da literatura é o fato de haver um consenso, ainda que implícito, quanto à ausência de incentivos institucionais para a aquisição e distribuição de informação no interior do Legislativo brasileiro. Em outras palavras, não existiria o componente informacional no modo pelo qual o Congresso se encontra institucionalmente estruturado.

Nesse particular, pelo menos dois pontos são relevantes, além da ênfase nos poderes do Executivo e dos líderes partidários, no sentido de esvaziar o papel das comissões permanentes, *lócus*, em última instância, no qual os parlamentares podem exercer alguma influência nas políticas públicas. O primeiro é que, ao menos no que tange à Câmara dos Deputados, não existiria um sistema pelo qual a indicação para postos de mando, notadamente nas comissões, fosse definida pelo número de anos de serviço no Legislativo ou em uma comissão permanente.<sup>135</sup> O segundo é que seriam reduzidos os incentivos para a continuidade de mandatos legislativos, havendo inclusive maior valorização dos postos no Executivo, no nível federal, mas também no estadual e até no municipal.<sup>136</sup>

Pode-se dizer que os parlamentares brasileiros enfrentariam um “problema informacional”, ou seja, a estrutura institucional do Legislativo não geraria incentivos para a produção endógena e sistemática de informação especializada. Ausentes os incentivos institucionais, não seria de se esperar que os parlamentares buscassem soluções individuais para o problema porque informação a respeito da relação entre políticas públicas e seus resultados é um bem coletivo. Assim, uma das motivações teóricas e empíricas da incipiente literatura de inspiração informacional aplicada ao caso brasileiro foi a de identificar como os parlamentares lidam com o problema informacional e de que maneira a incerteza em torno da votação de matérias cruciais é reduzida.

A agenda de pesquisa de inspiração informacional não buscou, assim, se

contrapor às interpretações anteriores, mas detectar em que condições o sistema de comissões permanentes possuiria papel informativo relevante no funcionamento do Legislativo brasileiro e no comportamento dos parlamentares (Santos e Almeida 2005, 2011). Alguns trabalhos, na tentativa de responder a essa questão central, desenvolveram hipóteses relacionando o papel informativo das comissões à maior ou menor divergência ideológica entre o Executivo e o mediano do plenário, além da natureza mais ou menos oposicionista da comissão responsável pelo exame das políticas em tramitação. Em outras palavras, o processo legislativo ordinário, quando apoiado por comissões oposicionistas, permite ao plenário tomar uma decisão melhor informada e, assim, reduzir perdas decorrentes da desinformação dos parlamentares.

O debate entre as duas visões competitivas — partidária e distributivista — ainda informa os trabalhos na área. Para validar ou não evidências mais gerais trazidas pelas diferentes interpretações, muitos estudos se voltaram para a análise da tramitação e do processo decisório sobre políticas públicas específicas no interior do Congresso.<sup>137</sup> Esses trabalhos contribuíram para aprofundar a discussão sobre os mecanismos que explicam a preponderância legislativa do Executivo e para avaliar a efetiva participação do Congresso e de suas diferentes instâncias na formulação de políticas, especificando as condições sob as quais a atuação de cada um dos poderes é mais ou menos bem-sucedida. Variada gama de políticas tornou-se objeto de estudos, em áreas tais como: privatização, trabalho, previdência, saúde, portos, educação etc. (Almeida e Moya, 1997; Santos, 1997; Figueiredo e Limongi, 1998; Lemos, 2001; Melo e Anastasia, 2005; Ricci e Lemos, 2004; Martins, 2012; Gomes, 2013; Vogel, 2013). Várias análises buscaram também investigar em que condições são utilizadas as prerrogativas institucionais do Executivo e seus resultados políticos, particularmente seu mais poderoso instrumento de definição da agenda congressual: a medida provisória.<sup>138</sup> Pesquisas recentes tentam conciliar as duas interpretações por meio da análise de estratégias presidenciais de gerenciamento da coalizão e dos instrumentos por meio dos quais o Executivo obtém apoio político. Nessas pesquisas, os instrumentos

são definidos como *pork and coalition goods*, sendo que os últimos consistem nas posições no gabinete e nas nomeações no interior da coalizão pró-governo.<sup>139</sup>

Várias linhas derivadas desse núcleo comum podem ser mencionadas, como a tentativa de aplicar a teoria do cartel partidário para a análise do caso da Câmara dos Deputados (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003), as estratégias obstrucionistas da oposição (Inácio, 2009), os esforços de estimação da ideologia dos parlamentares (Leoni, 2002) e sua crítica (Zucco, 2009; Power e Zucco, 2009, 2011), assim como os determinantes e os efeitos das mudanças partidárias na atuação parlamentar (Melo, 2000, 2004; Desposato, 2006; Freitas, 2012). O papel das comissões e suas relações com os partidos também ganharam algum destaque (Pereira e Mueller 2000; Santos 2003), não sendo este o caso, contudo, dos estudos sobre as relações entre Congresso e grupos de interesse e movimentos sociais, sendo Mancuso (2004) e Pogrebinski e Santos (2011) exceções nesse particular.

Por último, é importante observar que o debate analisado acima se apoia predominantemente na análise da Câmara dos Deputados, com o maior número de estudos, e do Senado Federal enquanto parte do processo bicameral. Nesse sentido, releva ressaltar que a área de estudos legislativos foi ampliando seu foco, voltando-se para o exame desde aspectos específicos do Senado até o estudo de casas legislativas em outros níveis da federação. O foco exclusivo no processo decisório e no comportamento do Senado Federal também tem aumentado.<sup>140</sup>

### Principais contribuições e lacunas

Uma das principais contribuições dos estudos brasileiros para a análise institucional do Legislativo foi a introdução, na análise de um caso concreto e internacionalmente tido como paradigmático, do Executivo como ator legislativo e não exógeno, como nos estudos sobre o Legislativo norte-americano. Em trabalho seminal, Shugart e Carey (1992) chamam a atenção para a importância dos poderes legislativos do presidente, distinguindo tipos

diversos de presidencialismo. No entanto, pelo que sabemos, os estudos sobre o Brasil foram os primeiros a incorporar os efeitos desses poderes no desempenho do governo e no comportamento parlamentar e partidário. Mas não somente isso, como também os primeiros a mostrar a influência das regras procedimentais internas no comportamento legislativo e na natureza das políticas públicas. No que diz respeito a esses dois aspectos, o debate brasileiro transpôs as fronteiras do país.

O estudo do caso brasileiro, todavia, mostrou também, em sentido contraposto ao influente trabalho de Shugart e Carey (1992), que os poderes legislativos do presidente, especialmente em governos de coalizão, podem levar à cooperação e não necessariamente ao conflito entre o governo e sua base legislativa. Sob a inspiração da análise do caso da França na passagem da IV para V República (Huber, 1996), mostrou-se que no Brasil tais poderes presidenciais facilitavam os acordos entre membros da coalizão de governo. Assim, a relação que se estabelece não seria vertical, conflitiva, entre os dois poderes, mas horizontal, de cooperação entre o governo e sua base de apoio no parlamento. Com isso, na linha do que vários estudos sobre medidas provisórias permitem verificar, não ocorre no Brasil a simples e pura abdicação do poder pelo Congresso, mas sim um tipo específico, condicional de delegação de prerrogativas decisórias ao Poder Executivo.

Tais análises sobre os fundamentos políticos e institucionais da emissão de medidas provisórias, assim como estudos mais recentes em diversas áreas de políticas públicas vêm mostrando, mitigam a ponto de quase invalidar a ideia, subjacente à tese da predominância do Executivo na produção legislativa, de que o Congresso brasileiro seria irrelevante ou submisso. O exame detalhado e sistemático das medidas provisórias revela, outrossim, que todo o processo de tramitação e decisão obedece a regras constitucionais, não sendo de nenhum modo pautadas por infrações à legalidade. As poucas tentativas nesse sentido, como a reedição de MPs rejeitadas pelo Congresso, foram de imediato contestadas e rechaçadas tanto pelo próprio Legislativo quanto pelo Supremo Tribunal Federal. Ademais, as pesquisas sobre políticas específicas e as dotadas de desenhos que permitem uma avaliação mais geral do papel do

Congresso no processo decisório têm oferecido evidências fortes de que essa casa tem contribuído de forma significativa para a formulação das políticas de Estado, por meio de alterações nos projetos do Executivo, alterações que, na maioria das vezes, as aperfeiçoam sem alterar seu conteúdo central.

Em resumo, o estudo sistemático do Congresso Nacional revela quadro bem diverso daquele que é descrito pela imprensa e vendido ao público como a realidade dos fatos. Tal disjuntiva, entre o que estudos sérios têm mostrado e o que a sociedade compra como verdade, tem de ser examinada mais seriamente. Mais estudos em áreas específicas de políticas públicas devem ser feitos, assim como mais pesquisa sobre o envolvimento e as relações entre grupos de pressão, sindicatos, grupos econômicos etc. e a atividade parlamentar. Em suma, a área avançou bastante e pôs em xeque, invalidando e questionando o que se dizia internacionalmente sobre as instituições brasileiras, visão comprada por imprensa e elites formadoras de opinião internamente. Para isso, seguramente, contribuíram a abundância e o fácil acesso aos dados existentes, a disponibilidade de modelos a serem aplicados, o avanço metodológico e no ensino de técnicas estatísticas. Nova fase se abre agora com a introdução de métodos e pesquisas qualitativas sobre o Legislativo brasileiro. Que sejam bem-vindas e nos mostrem o que está errado e o que fica de pé das teorias correntes produzidas desde os anos 1990 para cá.

## Referências

- ABRANCHES, Sergio; SOARES, Gláucio. As funções do Legislativo. *Revista de Administração Pública*, v. 7, n. 1, p. 73-116, 1973.
- \_\_\_\_\_. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1997.
- ALMEIDA, Candido Mendes de (Org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975a.

- \_\_\_\_\_. O Congresso brasileiro pós-64: um Legislativo para a tecnocracia? In: MENDES, Cândido (Org.) *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975b. p. 123-156.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MOYA, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 34, p. 119-132, 1997.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 217 p.
- \_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. The inefficient secret revisited: the legislative input and output of Brazilian deputies. *Legislative Studies Quarterly*, v. 28, n. 4, p. 449-479, 2003a.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. O segredo da ineficiência revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003b.
- \_\_\_\_\_; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- \_\_\_\_\_; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, Cambridge, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.
- ASTIZ, Carlos A. O papel atual do Congresso brasileiro. In: MENDES, Cândido (Org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975. p. 5-30.
- BAAKLINI, Abdo I. *O Congresso e o sistema político do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BAHIA, Luis Henrique N. Reforma constitucional e ordem autoritária. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, n. 19, p. 83-109, 1978.
- BRADY, David W.; VOLDEN, Craig. *Revolving gridlock: politics and policy from Carter to Clinton*. Boulder, CO: Westview Press, 1998.
- BRIGAGÃO, Nanci de C. Nota sobre créditos especiais. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 146-155, 1972.
- CAIN, B., FERREJOHN, J.; FIORINA, M. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Harvard: Harvard University Press, 1987.

- CAREY, John; SHUGART, Matthew S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies* v. 14 n. 4, p. 417-439, 1994.
- CARVALHO, Maria Isabel V. de. Mecanismo conflitual de decisão na Câmara dos Deputados: o significado político da votação nominal no período 1956-1960. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 194-205, 1973.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- COX, G.; MCCUBBINS, M. *Legislative Leviathan: party government in the house*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- DESPOSATO, Scott W. Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 1, p. 62-80, 2006.
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.
- FEREJOHN, John. *Pork barrel politics: rivers and harbors legislation 1947-1968*. Stanford: Stanford University Press, 1974.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 29, p. 175-200, 1995.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Reforma da Previdência e instituições políticas. *Revista Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n 51, p. 63-90, 1998.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, Nova York, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- FIORINA, Morris. *Congress: keystone of the Washington establishment*. New Haven, CT: Yale University Press, 1977.
- FLEISCHER, David V. O regionalismo na política brasileira: as bancadas nordestinas na Câmara. *Revista de Ciência Política*, Curitiba, v. 28, n. 1,

- p. 3-25, 1985.
- FREITAS, Andréa. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 951-986, 2012.
- GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, p. 145-193, 1987.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.
- HUBER, John D. *Rationalizing parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- INÁCIO Magna. Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados. In: \_\_\_\_\_; RENNÓ Lúcio (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 353-380.
- KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.
- LAMOUNIER, Bolivar; KINZO, Maria D'Alva. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. *BIB: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 4, p. 11-32, 1978.
- LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-630, 2001.
- LEONI, Eduardo. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 361-386, 2002.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Sobre as funções do Legislativo. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 115-129, 1972a.
- \_\_\_\_\_. Sobre as funções do Legislativo (II). *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, p. 29-50, 1972b.
- \_\_\_\_\_. Carreira política e mobilidade social: o Legislativo como meio de

- ascensão social. *Revista de Ciência Política*, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 83-95, 1973.
- LIMA JR. Olavo Brasil de. Partidos, eleições e Poder Legislativo. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência brasileira*. São Paulo: Anpocs, 1999. p. 3-66.
- \_\_\_\_\_; SCHMITT, Rogério; NICOLAU, Jairo. A produção brasileira recente sobre partidos, eleições e comportamento político: balanço bibliográfico. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, p. 3-66, 1992.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Os partidos na Câmara dos Deputados. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.
- LOWENBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel. *Comparing legislatures*. Boston: Little Brown, 1979.
- MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, 1993a.
- \_\_\_\_\_. Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993b.
- \_\_\_\_\_; LIÑAN, Aníbal Pérez. Party discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 22, n. 4, p. 453-483, 1997.
- MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.
- MARENCO, André. Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 33, p. 87-101, 1997.
- MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. *O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período de 1995-2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.
- MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext)

&pid=S0011-52582000000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 25 mar. 2016.

- \_\_\_\_\_. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- \_\_\_\_\_; ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 301-332, 2005.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MEZEY, Michael L. Functions of legislatures in the Third World. In: LOWENBERG, G.; PATTERSON, S.; JEWELL, M. E. (Ed.). *Handbook of legislative research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985.
- MORAES, José Filomeno de. Processo partidário e eleitoral no Brasil: a literatura revisitada. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 86, p. 49-84, 1998.
- NEIVA, Pedro. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.
- \_\_\_\_\_; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013.
- NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João. *Para além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Cento de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, 2011.
- PACKENHAM, Robert. Legislatures and political development. In: KORNBERG, A.; MUSOLF, L. D. (Ed.). *Legislatures in developmental perspectives*. Durham, NC: Duke University Press, 1970. p. 675-685.
- PARKER, Glenn R. *Institutional change, discretion, and the making of modern Congress: an economic interpretation*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1992.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 43, p. 45-67, 2000.
- \_\_\_\_\_. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

- \_\_\_\_\_; RENNO, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.
- \_\_\_\_\_; LEONI, Eduardo; RENNO, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados no Brasil. *Opinião Pública*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 44-67, 2003.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Political survival strategies: political career decisions in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Latin American Studies*, v. 36, p. 109-130, 2004.
- \_\_\_\_\_; POWER, Timothy; RENNO, Lúcio. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.
- PESSANHA, C. *Relação entre poderes Executivo e Legislativo no Brasil, 1946 e 1994*. Tese (doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-306, 2011.
- POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U. S. house of representatives. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 62, p. 144-168, 1968.
- POWER, Timothy. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY, John; SHUGART, Matthew (Ed.). *Executive decree authority*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 197-230.
- \_\_\_\_\_; ZUCCO, César. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Org.). *O Congresso por ele mesmo*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. 319 p.
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.
- RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências

- eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129, 2004.
- ROHDE, David W. *Parties and leaders in the postreform house*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SANTOS, Fabiano. A dinâmica congressual e regulação econômica: o caso da lei portuária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 34, p. 133-146, 1997.
- \_\_\_\_\_. Recruitment and retention of legislators in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. 24, n. 2, p. 209-237, 1999.
- \_\_\_\_\_. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- \_\_\_\_\_; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Appris, 2011. v. 1, 216 p.
- SANTOS, Manoel Leonardo dos. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. *BIB*, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2008.
- SANTOS, W. G. dos. *1964: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SHEPSLE, Kenneth A. *The giant Jigsaw puzzle*. Chicago: The University of Chicago Press, 1979.
- SHUGART, Matthew S.; CAREY, John. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SINCLAIR, Barbara. *Legislators, leaders and lawmaking: the U.S. house of representatives in the postreform era*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.
- VOGEL, Luiz Henrique. *Negociar direitos? Legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC (1995-2002)*. Rio de Janeiro: Uerj, 2013.
- WEINGAST, B.; MARSHALL, W. *The industrial organization of Congress*;

or; Why legislatures, like firms are not organized as markets? *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1983.

ZUCCO, César. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, jul. 2009.

---

<sup>123</sup> Resenhas de estudos sobre partidos e eleições elaboradas nesse período continuam uma seção de estudos sobre o Legislativo, sendo que as dos anos 1990 já apontavam o crescimento dos estudos em uma área vista como promissora. Ver Lamounier e Kinzo (1978); Lima Jr., Schmitt e Nicolau (1992); Moraes (1998); Lima Jr. (1999), que atualiza a resenha anterior.

<sup>124</sup> A primeira pesquisa a examinar o funcionamento interno do Legislativo depois da Constituição de 1988 foi o projeto cujo título denota a lacuna existente — “Terra incógnita: organização e funcionamento do Congresso Nacional” —, iniciado em 1992, coordenado por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

<sup>125</sup> A pesquisa na qual este artigo se baseia foi realizada por Argelina Figueiredo e Simone Diniz no início dos anos 2000. O objetivo era também a elaboração de uma resenha para a ABCP, o que acabou não sendo realizado.

<sup>126</sup> Para levantamento recente da bibliografia seguindo critérios distintos, ver Santos (2008).

<sup>127</sup> Cabe ressaltar que os critérios de referência adotados aqui aumentam essa concentração institucional. Há alguns casos conspícuos. Por exemplo, os trabalhos de Figueiredo e Limongi foram todos contabilizados como do Ceprap e não Unicamp e USP. Da mesma forma, os trabalhos de Pessanha foram contabilizados como do Iuperj e não UFRJ.

<sup>128</sup> Ver, nessa linha de análise, Polsby (1968); Packenham (1970); Loewenberg e Patterson (1979); Mezey (1985).

<sup>129</sup> Os principais trabalhos nesta linha são Mayhew (1974); Ferejohn (1974); Fiorina (1977); Shepsle (1979).

<sup>130</sup> Ver Gilligan e Krehbiel (1987); Krehbiel (1991); Brady e Volden (1998).

<sup>131</sup> Os trabalhos mais importantes nessa tradição são Kiewiet e McCubbins (1991); Rohde (1991); Cox e MacCubbins (1993); Sinclair (1995).

<sup>132</sup> Ver estudos sobre a natureza de projetos apresentados por parlamentares, da participação dos parlamentares por meio de emendas e das políticas aprovadas em diferentes áreas de políticas públicas, como os de Lemos (2001); Ricci e Lemos 2004. Para uma visão mais ampla e recente de tais temas, ver Nicolau e Braga (2011).

<sup>133</sup> Ver Ames (2003); Carvalho (2003); Pereira e Mueller (2002); Samuels (2003).

<sup>134</sup> Ver Figueiredo e Limongi (1999, 2000, 2007); Meneguello (1998); Pessanha 1997; Santos (2003).

<sup>135</sup> A respeito dos cargos nas comissões, ademais, um forte incentivo contrário à permanência dos deputados como membros: o fato de o mandato do presidente durar apenas um ano, sem permissão de recondução. A respeito, ver o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2004), em seu art. 39. São inúmeros os textos que chamam a atenção para a importância da senioridade no contexto norte-americano. Bons exemplos são Mayhew (1974); Fiorina (1977); Krehbiel (1991); Parker (1992); Shepsle (1979); Weingast e Marshall (1983).

<sup>136</sup> Ver Samuels (2003); Santos (1999, 2003); Marenco (1997); Pereira e Rennó (2001) e Pereira, Leoni e Rennó (2003, 2004).

<sup>137</sup> Ver, por exemplo, Diniz (2005); Martins (2012).

<sup>138</sup> Ver Power (1998); Pereira, Power e Rennó (2005); Amorim e Tafner (2002); Amorim (2006).

<sup>139</sup> Ver Raile, Pereira e Power (2011). A abordagem de gerenciamento da coalizão vem sendo desenvolvida no projeto *Coalitional Presidentialism in Africa, Latin America, and Postcommunist Europe*, dirigido por Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy J. Power na Universidade de Oxford. Esse debate, na verdade, encontra-se inserido na agora extensa produção sobre comportamento parlamentar e partidário no Congresso.

<sup>140</sup> No que se refere aos legislativos subnacionais, o pioneiro estudo de Abrucio (1997) comparando o desempenho de legislativos estaduais foi seguido de vários estudos de caso, resultando na coletânea organizada por Santos (2001). Mas o número de teses e artigos sobre legislativos de estados específicos continua crescendo, com contribuições importantes para a área. Vale mencionar, ainda, amplo projeto de pesquisa coordenado por George Avelino na Fundação Getulio Vargas de São Paulo, sobre legislativos estaduais em perspectiva comparada. No âmbito municipal, os trabalhos não se expandiram além de poucos estudos de caso, particularmente de São Paulo.

## CAPÍTULO 8

# Teoria política normativa

João Feres Júnior, Luiz Augusto Campos e  
San Romanelli Assumpção

## Introdução

Este ensaio pretende proporcionar ao leitor uma reflexão sistemática sobre o quadro atual da teoria política normativa (TPN) no Brasil. Ele não foi concebido para ser publicado independentemente ou como artigo de periódico, mas como capítulo de livro organizado pela Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Parece necessário, portanto, pensar a TPN dentro do contexto da ciência política brasileira (CPB), isto é, como uma subárea desta disciplina. Tais demarcações institucionais são importantes, pois ajudam também a delimitar as temáticas e os métodos do que deve ou não deve ser considerado TPN, como veremos logo adiante, inclusive para basear os parâmetros da análise empírica que pretendemos apresentar.

Dito isso, necessitamos já de saída definir de maneira clara o que entendemos por teoria política normativa e como pretendemos enquadrar a atualidade. Seria ingênuo de nossa parte tomar essas questões como simples e tranquilas. Começando pela primeira, a expressão *teoria política normativa* já encerra dois problemas: como definir teoria política e como definir normatividade. Deixemos a questão da definição da teoria política para a discussão do enquadramento da atualidade, pois tais coisas são, como veremos, fortemente imbricadas. Resta-nos começar, portanto, com a definição de normatividade. A ordem da análise aqui poderia ser inversa, sem prejuízo de seu conteúdo, é preciso dizer.

De pronto, é preciso fazer uma ressalva de ordem epistemológica. Nosso propósito aqui é adotar uma abordagem pragmatista no exame desses problemas, em contraposição ao que seria uma análise idealista. Desse modo, não se trata de buscar a definição teórica do que seria normatividade ou teoria política para, logo em seguida, passar a delimitar o campo da produção brasileira na área e avaliá-la de acordo com aquele padrão abstrato. Uma postura idealista produziria, no máximo, uma noção do distanciamento ou proximidade da produção real em relação ao padrão. O problema é que tal padrão, ou seja, a teoria política normativa ideal, está longe de ser consensual no Brasil ou no exterior.

Tomando emprestado o vocabulário de Thomas Kuhn, ele mesmo um adepto do método pragmatista, as ciências sociais estão em uma fase pré-paradigmática, pois não há consenso entre especialistas sobre os principais problemas centrais e as teorias adotadas (Kuhn 1962). A ideia de que a ciência política norte-americana já tenha superado a fase pré-paradigmática, que às vezes parece animar o pensamento de alguns colegas, é produto de profundo colonialismo intelectual e não resiste à análise mais superficial da produção acadêmica que naquele contexto leva o nome de ciência política: lá, como aqui, a diversidade é enorme e não há padrão comum, básico, ciência normal, como diria Kuhn. Apesar do uso frequente do termo “paradigma” em referência à ciência política, ela não tem (um) paradigma, mas sim um arsenal de problemas e teorias heterogêneos. Isso é também verdade para as subáreas da ciência política. Não há paradigma nas relações internacionais, no estudo das políticas públicas, da opinião pública etc., nem tampouco na teoria política, seja ela normativa ou não.<sup>141</sup>

Dado esse estado de coisas, a aproximação mais sensível é tentar responder a pergunta: o que passa por teoria política normativa (TPN) no Brasil? Ou seja, o método pragmatista contém um apelo sociológico e histórico porque, uma vez abandonado o idealismo, resta-nos perguntar que variedades de produção são aceitas como TPN de maneira mais ou menos consensual pela comunidade daqueles que se denominam cientistas políticos. Reformulando a

pergunta, temos: o que a comunidade brasileira de cientistas políticos entende por TPN?

Claro que essa escolha metodológica poderia ser problematizada. Por exemplo, por que não expandir a comunidade para todos os cientistas sociais? Por que somente a brasileira? A primeira resposta é simples: trata-se aqui de publicação da Associação Brasileira de Ciência Política em livro cujo tema principal é a ciência política brasileira (CPB). Assim, nada mais adequado que produzir conhecimento específico sobre a disciplina adotando esse fechamento epistêmico. A segunda pergunta não pode ser respondida tão simplesmente. De fato, o foco e o objeto são a TPN brasileira, mas para identificá-la teremos de necessariamente reproduzir a pergunta para o âmbito internacional, com destaque para a academia de fala inglesa, pois a TPN nacional, assim como boa parte da CPB, pratica intensamente a recepção de debates gerados naquele contexto.

É exatamente esse apelo sociológico do método pragmatista que nos leva a valorizar as instituições, pois elas estabilizam os padrões que são culturalmente aceitos pela comunidade, funcionando como fontes normalizadoras da cultura acadêmica. Se as instituições forem democráticas podemos ter uma expectativa de que os padrões por elas estabilizados correspondam ao que é mais ou menos consensual na área. Se não forem democráticas, os padrões adotados funcionarão como um sistema de prêmios e punições que terá um efeito normalizador sobre a área. Acreditamos haver um grau razoável de democracia nas instituições da ciência política brasileira — ainda que o campo não seja destituído de hierarquias e assimetrias de poder — mas mesmo se não houvesse, nosso método ainda seria funcional. Então precisamos perguntar: quais são as instituições que exercem esse papel normalizador? A resposta tentativa que propomos é: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ABCP e a comunidade de periódicos.

A ABCP tem poder simbólico — ao representar como oficiais um conjunto de áreas temáticas da disciplina —,<sup>142</sup> mas também efetivo, ao propiciar que trabalhos dessas áreas, e não de outras, sejam apresentados em seus eventos.

A comunidade de periódicos é um *gatekeeper* central da CPB, como em qualquer ciência atual, pois ela, em última instância, autoriza as modalidades de reflexão que são aceitas como CP e, conseqüentemente, veta aquilo que no seu entender não se encaixa nos padrões da disciplina. Mas tal comunidade não opera sozinha; ela é de fato fortemente normatizada pela Capes por meio do Qualis periódicos, uma avaliação da qualidade da produção das revistas que exige critérios como revisão por pares duplamente cega, periodicidade, número mínimo de artigos por ano, fator de impacto, presença na base SciELO, entre outros. Fernando Leite e Adriano Codato (2013) mostram em detalhes e de maneira convincente o poder de normatização do Qualis sobre a área.

As dimensões limitadas deste capítulo não permitem que analisemos essas três instituições de maneira exaustiva; por isso optamos por uma estratégia de investigação que incide sobre duas delas, as principais, ao nosso ver, levando em conta sua interação. A fim de colocar em perspectiva crítica as teses da literatura acerca da TPN e CPB, e de apontar caminhos ainda não trilhados pelo trabalho dos colegas, vamos analisar a produção de artigos científicos das revistas brasileiras Qualis A1, A2 e B1, de CP e de ciências sociais. Dessa maneira podemos observar a comunidade de revistas na sua interação com os mecanismos de normatização da Capes. Artigos publicados em revistas A1, A2 e B1 são os únicos que contam na avaliação de programas de pós-graduação que competem pelas notas máximas da Capes, 6 e 7, e também contam imensamente para as notas menores. Em suma, o Qualis confere às revistas líderes um grande poder de *gatekeeping*, e elas, ao exercê-lo, normatizam a produção da CPB. Nada mais apropriado para um trabalho que busca avaliar o lugar e configuração da TPN dentro da CPB do que usar tal fonte crucial de informação: a produção das revistas melhor qualificadas.

Voltando-nos agora para a primeira questão, isto é, para a normatividade, cabe-nos encontrar critérios para caracterizá-la na produção brasileira. De cara, é preciso reconhecer um problema de ordem semântica com o termo, problema esse que está ligado a aspectos históricos e linguísticos. Como sabemos, e os resultados da pesquisa a seguir confirmam, a teoria normativa

praticada no Brasil sofre forte influência da produção estrangeira, no caso da TPN marcadamente da produção em inglês e alemão, esta última, por seu turno, muitas vezes mediada por traduções para o inglês ou por textos publicados por autores alemães em publicações de língua inglesa. A influência é tamanha que o adjetivo adotado para caracterizar essa vertente da teoria política — normativa — é certamente tradução do termo inglês *normative*.

Como ocorre com várias traduções de conceitos políticos e sociais, devido ao seu significado complexo, a correspondência semântica entre os termos não é exata. No plano dos dicionários, que são instrumentos incompletos, mas necessários, de avaliação semântica, não há muita diferença. Se tomarmos, por exemplo, o Houaiss (2001) e o Merriam Webster (2005) veremos que as definições neles para o adjetivo têm dois significados possíveis: (1) relativo à norma, compreendida como lei positivada e (2) relativo à norma, compreendida como ditame da razão. Ainda que haja ambos os significados nas duas línguas, sua apropriação social é diversa. No Brasil, os estudiosos e praticantes do direito utilizam fartamente o adjetivo, sempre com o significado daquilo que diz respeito à norma positivada. Já na teoria política norte-americana e nas traduções para o inglês de autores centrais da teoria política contemporânea, particularmente de alemães, o termo *normative* é usado exclusivamente no sentido de ditame da razão, ou seja, das coisas relativas ao dever ser, à filosofia moral. Na língua alemã o termo *normativ* é ainda mais marcadamente associado à prescrição moral (Stewart, 2011). Só para citar dois exemplos importantes vindos de cada uma das línguas, John Rawls utiliza-o nesse sentido, ainda que de maneira mais tímida (Rawls, 1971, 1993), e Habermas, como veremos, o autor mais citado pelos artigos de TPN, o faz abundantemente (Habermas, 1990, 1996). Acontece que existe no Brasil, como em outros países, certa proximidade entre os debates de TPN, filosofia do direito e teoria do direito constitucional, inclusive há um número razoável de cientistas políticos brasileiros com formação parcial em direito, pessoas que foram inculcadas com o significado legal-positivo do termo. Esse estado de coisas contribui para certa confusão semântica.

Neste ensaio, adotaremos o significado de normativo recebido da literatura estrangeira, de prescrição moral, e pretendemos apresentar evidências de que essa opção não é somente um capricho, mas sim uma escolha necessária, dado o padrão de citações que encontramos na produção acadêmica de teoria política nacional. Mas isso não é suficiente para resolver o problema que se nos coloca, pois, para além das definições gerais de dicionário, não há concepção única do que seja teoria normativa na literatura internacional. A fim de complementar tal critério, aceitamos como normativas todas as teorias que se apresentem mais ou menos abertamente como tal.

A teoria política ou moral de inspiração kantiana é obviamente normativa, segundo o significado adotado, e ela pretende sê-lo de modo total: busca o dever ser por meio de um exercício puro da razão. Foi Kant que deu *status* filosófico à palavra crítica, mas as teorias críticas hoje em prática bebem de várias fontes que não somente a kantiana. A teoria crítica da escola de Frankfurt talvez seja a mais famosa delas, com sua inspiração marxista (Horkheimer, 1972), que sofreu um sem-número de mediações ao longo de anos e autores, com a adição de elementos hegelianos (Honneth, 1992) e kantianos (Habermas, 1996). A recepção da teoria crítica frankfurtiana pela academia dos Estados Unidos, na New School for Social Research e alhures, gerou um sem-número de combinações dessa abordagem com o feminismo, estudos *queer*, estudos da raça, estudos *gay*, além de outras formulações mais ou menos hegelianas ou kantianas. Textos que dialogam com uma ou mais dessas vertentes foram tomados aqui como TPN.

Trabalhos que recepcionam kantianos — de carteirinha —, como John Rawls e os seguidores de sua justiça igualitária e do seu liberalismo político, obviamente passam no crivo. O mesmo pode-se dizer daqueles que de alguma maneira trabalham com os autores e temas que se seguiram à virada rawlsiana, identificados com vertentes como o comunitarismo, libertarianismo, multiculturalismo e teoria do reconhecimento, todas claramente preocupadas com o dever ser da vida coletiva contemporânea. Preocupação similar têm os textos que lidam com as variantes de teoria democrática, representativa, deliberativa ou participativa, que foram também

adicionados a nossa base de dados. Aceitamos inclusive aqueles artigos que, a partir de uma reflexão teórica sobre teoria democrática, partiam para a análise de casos empíricos, desde que essa reflexão levasse em conta aspectos normativos.

Também incluímos no rol da TPN a recepção de Michel Foucault. Em princípio avesso à teoria moral, Foucault produziu uma hermenêutica da suspeita eivada da missão de imaginar o dever ser, nem que seja por meio da negação e denúncia do que é. Em sua palestra intitulada “O que é o Iluminismo?” (Foucault, 1984), o autor não deixa dúvida quanto à vocação crítica de seu trabalho, com tons claramente kantianos, captados por Habermas no ensaio “Mirando no coração do presente” (Kelly, Foucault e Habermas 1994), que é parte do famoso debate travado por esses dois últimos autores. Classificamos também como TPN trabalhos identificados com o pós-colonialismo em suas várias vertentes, já que muitos são influenciados pelo trabalho de Foucault. O mesmo pode-se dizer daqueles inspirados por Jacques Derrida, filósofo cujo trabalho, entre outras coisas, questiona os limites entre a normatividade entendida como lei positiva e como prescrição moral (Derrida, 1992). Sua noção de desconstrução (Derrida, 1976) é frequentemente posta a serviço de teorias críticas pós-coloniais, de raça e de gênero, com uma função muito similar à hermenêutica da suspeita de Foucault: revelar a instabilidade, arbitrariedade e a violência por trás daquilo que se apresenta como tradicional, fundamental e consensual.

Também passaram por nosso teste trabalhos de teoria republicana que, a despeito de não pertencerem às famílias designadas acima, têm uma preocupação clara com o dever ser da política. Em suma, como se pode ver, aceitamos como TPN um amplo rol de abordagens e teorias que não têm uma unidade formal ou mesmo substantiva, ou seja, não se conformam a um modelo ideal, mas que funcionam como TPN no exterior e aqui no Brasil.

Nosso critério amplo não redundou em aceitar todo tipo de trabalho teórico. Textos de teoria sociológica ou de teoria social puros, que não tocavam assuntos políticos explicitamente, não passaram no teste. Teoria

antropológica, etnografias e outras vertentes das ciências sociais sem claras alusões a instituições e conceitos políticos também foram deixadas de fora.

Uma vez tratada a questão da normatividade, vamos agora examinar brevemente o aspecto da historicidade da teoria política. Tal expressão não era utilizada no Brasil antes da recepção das literaturas estrangeiras, mormente anglófonas, acima designadas, particularmente do debate sobre a teoria da justiça que se iniciou com Rawls. O nome que se dava à reflexão que tinha a política como centro era filosofia política, cuja tradição é muitas vezes reconstruída a partir de figuras como Platão, Aristóteles, Maquiavel, Hobbes, Rousseau etc. Isto é, a expressão “teoria política” em si é uma importação. Mesmo nos Estados Unidos o termo é razoavelmente recente e só se consolidou institucionalmente como uma subárea da ciência política depois da II Guerra Mundial, com o advento da revolução behaviorista (Gunnell, 1993). Lá também a filosofia política era a expressão padrão para denominar essa modalidade de reflexão. Mesmo contemporaneamente, muitas das figuras mais célebres da teoria política norte-americana são ou foram de fato professores de departamentos de filosofia: John Rawls, Michael Sandel, Robert Nozick, Michael Walzer, entre muitos outros. Aqui, contudo, em um livro organizado pela Associação Brasileira de Ciência Política, falamos de teoria política como uma subárea da ciência política e não frouxamente como filosofia política. E é inegável que tal divisão epistêmica seja produto de espelhamento, sempre imperfeito e distorcido (sem qualquer conotação negativa para os dois termos), da divisão epistêmica que produziu a teoria política como subárea da ciência política na academia norte-americana.

Na próxima seção, faremos uma revisão da literatura de comentadores da CPB, que é muitas vezes histórica, sempre levando em conta a questão-guia do lugar da TPN na disciplina. Em seguida, apresentaremos uma análise quantitativa razoavelmente abrangente da produção das revistas melhor qualificadas na área, a fim de avaliar algumas das teses propostas pela literatura especializada e de desvendar meandros das subáreas de TPN ainda

não explorados por ela. Por fim ofereceremos uma bibliografia básica para cada uma dessas subáreas.

### A literatura de comentadores da CPB

O método mais fundamental do fazer acadêmico é construir argumentos a partir de uma discussão com aquilo que já foi escrito sobre o tema por outros acadêmicos. Claro que os adeptos do ensaísmo mais radical não têm esse tipo de preocupação e provavelmente veriam a adesão a esse procedimento básico já como uma tomada de posição no campo em prol do profissionalismo, do racionalismo científico ou da metodolatria. Excetuando os tons insultuosos desse tipo de diagnóstico, estariam redondamente corretos na avaliação: é exatamente esse o objetivo que nos move.

Há menos de quatro anos, um artigo publicado na RBCS reclamava da inexistência de uma história sistemática da ciência política brasileira (Lessa, 2011b). Nos dias de hoje, contudo, já temos um *corpus* textual amplo de reflexão sobre a história das ciências sociais e da ciência política em nosso país. Ainda que não haja de fato uma obra canônica que narre essa história, a proliferação de trabalhos, alguns muito bons e interessantes e outros mais superficiais, cobre essa lacuna, de alguma maneira. No tocante à CPB, o mais completo talvez seja a tese de Fernando Leite (2015), que contém um bom apanhado da história da disciplina, a partir de fontes secundárias, e análises quantitativas exaustivas da produção de artigos de CP em periódicos acadêmicos.

É comum na bibliografia sobre a história da CPB encontrarmos a evolução da disciplina avaliada em termos de sua consolidação institucional, profissionalização e autonomia temática. Pensamos que, para além dos fatores aventados por esses autores, como a expansão dos cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado, o aparecimento de revistas especializadas, a fundação de uma associação profissional etc., um elemento inequívoco de amadurecimento da disciplina é a conformação de um campo de reflexão sobre ela própria, sua evolução e estrutura institucional e temática. Isso é

verdade para a ciência política nos Estados Unidos, protagonista na consolidação da disciplina no mundo e, de longe, a mais desenvolvida institucionalmente. A literatura sobre a história da CP norte-americana é extensa e variada (Crick, 1959; Ricci, 1984; Dryzek e Leonard, 1988; Gunnell, 1988; Ball, 1989; Easton, Gunnell e Stein, 1995; Farr, Dryzek e Leonard, 1995). Tanto que parte dela se dedica a pensar exatamente a questão da conformação de uma subárea especializada chamada TPN dentro da CP norte-americana, conformação essa que não se deu sem conflito, a partir do pós-Guerra (Gunnell, 1993, 1978; Ball, 1995; Farr et al., 1995).

Tal indício de maturidade institucional — a consolidação de um campo de reflexão sobre a disciplina — já se pode notar na CPB. Ele é corroborado pela existência, desde 2008, de uma área chamada “Ensino e pesquisa em ciência política e relações internacionais” na estrutura da ABCP e também pelo funcionamento do sistema de avaliação da Capes, que exige que todos os programas revejam continuamente seu desenvolvimento institucional e temático e compele os periódicos nacionais a se conformarem a critérios que são em si somente justificáveis por meio da compreensão e da tomada de posição acerca desse desenvolvimento (Leite e Codato, 2013).

Mas se essa reflexividade avança na CPB, o mesmo não pode se dizer acerca da TPN. Salvo engano, foram publicados até hoje apenas dois trabalhos sobre o tema. O artigo “Os dados do normativo”, de Sérgio Augusto Ferraz (2004), e um capítulo de coletânea organizada pela Anpocs, intitulado “Teoria política no Brasil hoje” (Araújo e Assumpção, 2010).<sup>143</sup> Ferraz adota uma definição muito estrita de TPN, que para ele se traduz na recepção, no Brasil, do debate em torno da teoria da justiça, de John Rawls, iniciado com a publicação de *A theory of justice* (Rawls, 1971). Isso o leva a concluir que a TPN só se inicia no Brasil a partir do início dos anos 1990. O autor usa como base de dados para seu estudo livros, artigos, teses e dissertações, além de trabalhos apresentados em encontros da Anpocs e da ABCP, e conclui que a produção de TPN no Brasil permaneceu diminuta ao longo dos anos se comparada à das outras ciências sociais, mesmo que se note algum crescimento.

O conjunto de revistas analisado por Ferraz é amplo,<sup>144</sup> mas os números de artigos de TPN que encontra são de fato pífios. No entanto, sua descrição dos dados lhe permite estabelecer que a revista *Lua Nova*, publicada pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), foi pioneira da publicação de artigos de teoria da justiça, e também a revista que mais publicou artigos dessa natureza durante o período estudado (1992-2003): 20, contra cinco na *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)* e quatro na *Novos Estudos (NE)*. O autor segue descrevendo os dados para livros, teses, dissertações e trabalhos em congressos, sempre mostrando números irrisórios da produção de TPN, segundo sua própria definição. Aprendemos com seu texto, contudo, que naquele período a TPN, entendida como debate acerca da teoria de Rawls, tinha sua existência quase que confinada à USP e muito dependente da produção de Álvaro de Vita, autor recordista isolado de artigos sobre o tema — nove contra três da segunda colocada na lista (Ferraz, 2004:138).

Se, por um lado, a estreiteza da definição de TPN adotada por Ferraz tem consequências sérias para os resultados de sua pesquisa, por outro, o trabalho inaugura a reflexão sobre a TPN na academia brasileira e produz resultados interessantes, ainda que sejam somente acerca de uma subespécie de TPN. Diferentemente de Ferraz, Araújo e Assumpção elegem somente artigos e livros como base de dados para sua análise do campo. Sua definição de TPN é bem mais ampla que a de seu predecessor, incluindo não somente a teoria normativa kantiana como também a história do pensamento, filosofia política e teoria crítica. Os autores concordam apenas parcialmente com Ferraz acerca da “novidade” da TPN no cenário acadêmico brasileiro. Para eles, tal modalidade de reflexão é, ao mesmo tempo, continuidade das modalidades de filosofia política e de história das ideias já existentes e ruptura em relação ao lugar da teoria na ciência política e nas ciências sociais em geral, pois nas décadas anteriores a 1990 a TPN estaria relegada ao papel de disciplina acessória, comprimida pelo sociocentrismo marxista e o funcionalismo e estruturalismo francês, que tendem a ver o político como consequência do social ou mesmo como um epifenômeno.

Araújo e Assumpção (2010) não deixam de notar a importância da recepção

da obra de Rawls para a consolidação da TPN no Brasil, mas argumentam que mais importante que a teoria da justiça do filósofo norte-americano foi sua interpelação feita por Jürgen Habermas, que teve como resultado mudar o tema do debate, da justiça para a democracia. A teoria crítica de Habermas, mais particularmente na sua fase de teoria democrática deliberativa, tornou-se, então, a mais importante fonte de recepção para a TPN nacional, pois esta estava sintonizada com o processo de democratização que movia todo o país. Sete tópicos da TPN são identificados por Araújo e Assumpção, mas, à guisa de concisão, vamos reduzi-los aqui a quatro: teorias da justiça, teorias democráticas, republicanismo e teoria do reconhecimento.

Esses dois textos têm como tema central a TPN, mas nossa conversa com a literatura não pode se resumir a eles, pois várias outras reflexões acerca da CPB tratam também do lugar relativo da TPN dentro da área. Revisitá-los é, portanto, fundamental; caso contrário, estaríamos caminhando nas nuvens do idealismo, algo avesso à proposta inicial. Nossa revisão dos principais argumentos dessa bibliografia segue uma sequência cronológica, o que nos parece fenomenologicamente mais adequado, uma vez que cada autor, ao escrever, reconstrói uma narrativa do passado e projeta um futuro a partir do ponto no tempo em que se encontra. Para que estabeleçamos minimamente uma conversação entre os textos, é preciso levar em conta a relativa sincronia das narrativas. Para dar um exemplo concreto, não podemos assumir que a CPB de Bolívar Lamounier, que escreveu no começo dos 1980, é a mesma daquela narrada por Soares em 2005 ou por Santos e Amorim em 2015.

O texto que funda a literatura de reflexão sobre a CPB é “A ciência política no Brasil: roteiro para um balanço crítico” de Bolívar Lamounier (1983), capítulo de conclusão de livro organizado pelo próprio autor e intitulado *A ciência política nos anos 80*. O volume é composto por ensaios de outros acadêmicos, a maioria cientistas políticos, sobre o estado da disciplina em países do sul da Europa e da América espanhola, além de outros ensaios sobre democracia e democratização e sobre teoria e método.

Em seu texto, Lamounier nota o avanço da CPB em relação à ciência política portuguesa, à italiana e às hispano-americanas. O autor atribui esse

relativo sucesso a dois fatores: (a) a existência de uma tradição autóctone de pensamento político; (b) a expansão quantitativa e a diferenciação institucional da pós-graduação. Lamounier argumenta que uma das linhas de continuidade é a autonomia do político, que já existia na reflexão dos anos 1920 e 1930. A tese aqui é que contextos de cultura política autoritária, como o Brasil do começo do século XX, podem ser propícios à produção de pensamento político autonomista, pois vigora a ideia de que o aperfeiçoamento das instituições é o que deve puxar a evolução social e não o contrário.

Para Lamounier, a autonomia do político, fenômeno originalmente de ordem epistemológica, é ligada à autonomia institucional da CP frente às outras disciplinas das ciências sociais, que, por seu turno, pode ser medida em termos da profissionalização e da criação de instituições específicas independentes das outras disciplinas. Segundo ele, a excepcionalidade da CPB se deve a nossa suposta principal mazela, o autoritarismo, que é transformado em vantagem comparativa por permitir a autonomização do político, como dissemos. O autoritarismo brasileiro em sua última fase militar é também apresentado de maneira favorável por Lamounier, em relação aos exemplos estrangeiros, por permitir a existência e mesmo o crescimento da reflexão social e política crítica. A explicação é que o regime adquiria legitimidade e, portanto, estabilidade, ao não ser tão monolítico ao contrário dos autoritarismos português e espanhol, por exemplo.<sup>145</sup>

A leitura de Lamounier não valoriza rupturas, mas a continuidade entre as formas pré-universitárias de reflexão política e a CPB institucionalizada. O autor tampouco tematiza a divisão entre a CP teórica e a empiricamente orientada. Ele estava olhando para a produção acadêmica anterior a 1980. Por que será que esse tema da divisão, tão saliente nos trabalhos de meados da década passada, que veremos em seguida, não está em seu texto? Na verdade, a expressão “teoria política” não aparece uma vez sequer no texto, nem tampouco TPN. Podemos arriscar várias hipóteses que expliquem essa ausência. Talvez Lamounier não estivesse levando em conta a TP e a TPN produzidas até então, tornando-as invisíveis. Mas isso é pouco provável, pois

o autor se mostra conhecedor e cioso das formas pré-universitárias de reflexão política, muitas vezes teóricas e ensaísticas. Ou as expressões TP e TPN talvez não fossem correntes à época da redação do texto. Isso é bem provável, pois, como dissemos, ambos os termos parecem ser produto da recepção de textos produzidos na academia de fala inglesa. O que hoje chamamos de teoria política, em grande parte, era chamado de filosofia política na década de 1970.

O diagnóstico otimista de Bolívar, principalmente no que toca ao acento na continuidade entre formas pré-universitárias e institucionalizadas de reflexão política e à ausência de divisão forte entre TP e CP empiricamente orientada não se repete na literatura produzida até o começo da década de 2010. Retomemos essa curta revisão da literatura com um artigo de Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos, publicado em 2005 na *Revista de Ciência Política* do Chile, em meio a outros artigos sobre o estado da CP na América Latina. No texto de tom quase sombrio, os autores constataam a estagnação na área, marcada pelo baixíssimo crescimento dos programas de pós-graduação de CP e pela cisão dentro da CPB entre orientações empíricas e teóricas (Amorim Neto e Santos, 2005). Segundo eles, durante a década de 1990, enquanto cientistas políticos de orientação empírica se dedicavam aos problemas da democracia que ressurgia no país, a TPN se despregou dos problemas da conjuntura política, indo tratar de assuntos abstratos e filosóficos (Amorim Neto e Santos, 2005:105). Note-se que essa é a mesma década na qual Ferraz, Araújo e Assumpção identificaram o surgimento da TPN no Brasil. O texto é atravessado por esse problema da cisão entre as subáreas. Amorim Neto e Santos concluem com um chamamento pela pacificação e união entre as partes. Segundo eles, esse tipo de conflito competitivo é tolerável em contextos como o da CP norte-americana, vasta e consolidada, mas pode causar danos irreparáveis à CPB, ainda em processo de consolidação.

Outros textos do período partilham dessa visão nada otimista do estado da CPB. Gláucio Soares, por exemplo, começa artigo seu sobre o estado da arte da CPB com a seguinte frase: “A ciência política no Brasil enfrenta um

período difícil”. O autor reclama da pobreza metodológica da CPB e das ciências sociais brasileiras como um todo (Soares, 2005). Apoiando-se em trabalhos de colegas, aponta para o número exíguo de teses defendidas até o momento que empregavam métodos quantitativos e para a débil formação em tais métodos nos programas de pós-graduação líderes na área: IUPERJ e USP. De acordo com Soares, o uso e o ensino de métodos qualitativos são ainda mais precários, senão inexistentes, na CPB. Seu diagnóstico é o seguinte: “há uma certa hostilidade em relação aos métodos quantitativos e à estatística; porém, seu lugar não foi ocupado por métodos qualitativos rigorosos, e sim por uma ausência de métodos e de rigor” (Soares, 2005:27). De onde vem tal hostilidade? A leitura do texto não deixa dúvidas: ela vem dos praticantes da teoria política, adeptos do ensaísmo, um estilo acadêmico pré-científico e metodologicamente amorfo.

Soares acusa os professores de teoria de não fazerem pesquisas empíricas, de importarem, de maneira acrítica, “um arsenal teórico e conceitual gerado nas sociedades industriais, ex-potências coloniais e atuais potências imperialistas e subimperialistas”, de virarem as costas para a América Latina, em suma, de sofrerem e de perpetrarem o “colonialismo teórico”, o que redundaria na “total incapacidade de pensar o país a partir da sua própria lógica” (Soares, 2005:38). Essa diatribe contra a teoria vai além, revelando alguns aspectos interessantes. Soares diz que os professores tupiniquins de teoria se limitam a ensinar um “cansativo cardápio requeimado de grandes teóricos”, e cita os nomes de Marx, Dürkheim e Weber, como exemplos. Caindo para o sarcasmo, diz que para entrar na lista de grandes teóricos o autor tem de ter morrido há muito tempo e ter pouca relevância para o Brasil contemporâneo.

É preciso notar que Soares parece ter em mente uma modalidade antiga de teoria, e não a recepção da teoria da justiça e da teoria democrática identificadas por Ferraz, Araújo e Assumpção, pois essas variantes de TPN são contemporâneas, escritas por autores ainda vivos ou recentemente falecidos, e tratam de assuntos extremamente relevantes em democracias representativas liberais como a nossa, como justiça distributiva, instituições do Estado de bem-estar social, direitos de minorias, de negros e mulheres,

participação política etc. Como bem disseram Araújo e Assumpção (2010), há linhas de continuidade mas também há rupturas entre as formas mais tradicionais de se fazer teoria e a TPN que surge na década de 1990. Soares só viu continuidade e parece sequer ter se dado conta da reflexão sobre esses temas nos artigos de TPN.

Essa atmosfera de conflito entre subáreas da CPB já estava presente em uma coleção de textos publicados na RBCS em 1998, que transcreviam as apresentações de mesa-redonda organizada por Renato Lessa em encontro da Anpocs com o título “Por que rir da filosofia política?”. Tal mesa foi formada exclusivamente por professores de teoria, o próprio Lessa, Gildo Marçal Brandão, Luiz Eduardo Soares e o filósofo Renato Janine Ribeiro.<sup>146</sup> Esse pequeno grupo de textos é um bom contraponto aos de Amorim, Santos e Soares, autores identificados com a vertente institucionalista da CP. Lessa começa sua contribuição ironizando uma avaliação de programa de pós-graduação em ciência política que indicava preocupação com o excesso de temas filosóficos no currículo (Lessa, 1998). Em seguida, o autor atribui esse ponto de vista àqueles que veem uma “distinção funda” e incomunicabilidade entre a teoria normativa e o trabalho de análise empírica. Sua resposta a essa tensão é dizer que a CP empírica se ocupa de estudar “o que é” enquanto a teoria política normativa explora o “poder ser” ou “dever ser” da imaginação política. O autor fecha o texto com um chamamento para a aproximação colaborativa entre as duas práticas.

O título do texto de Gildo Marçal Brandão revela a tensão daquele contexto: “A teoria política é possível?”, pergunta ele. O drama é descrito logo no começo: o processo de institucionalização da CP teria redundado, na visão do autor, na imposição de um padrão de cientificidade e de rigor metodológico que é inimigo da reflexão teórica. Paralelamente, a reflexão teórica brasileira teria se esgotado na década de 1960, ficando a filosofia política relegada a um papel acessório das ciências sociais. Em consonância com seus parceiros de mesa-redonda, Brandão se opõe à autonomização do político como objeto disciplinar e vê na filosofia política uma tábua de salvação para importar para a análise preocupações de ordem sociológica, econômica e normativa.

Totalmente silente em relação às variedades da TPN, esse autor parece apostar que a solução para o conflito reside na continuidade de padrões ensaísticos e ecléticos que caracterizaram a produção acadêmica nacional até o final do século XX.

A leitura de Luiz Eduardo Soares é similar à de Brandão: o processo de institucionalização está operando a imposição do método sobre a liberdade da reflexão teórica (Soares, 1998). Ele chama esse movimento de “metodolatria” e o equipara a um “veneno da doença infantil de nossa institucionalização”. O antídoto, segundo o autor, seria promover a interdisciplinaridade. Declarando-se contrário a identidades disciplinares estanques, Soares pensa que somente dessa maneira a produção acadêmica poderia se aproximar dos problemas reais da sociedade brasileira.

Tal diagnóstico de divisão e conflito entre as subáreas aparece também em artigo de Renato Lessa publicado pela revista *Lua Nova*, intitulado “Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil” (Lessa, 2001a), contendo inúmeras passagens que haviam aparecido um ano antes no capítulo introdutório, escrito pelo mesmo autor, para o livro *Horizontes das ciências sociais: ciência política* (Lessa, 2010).<sup>147</sup> O texto do livro identifica o aparecimento de uma cisão entre teóricos e empíricos ao longo do desenvolvimento institucional da CPB, mas termina em tom mais contemporizador, sugerindo que a vocação natural que os cientistas políticos têm para as questões práticas da vida coletiva, em outras palavras, para a política, funcionaria como antídoto para o excesso de fechamento temático (autonomia total do objeto) propugnado por aqueles que apostam no cientificismo, na autonomia institucional e nas instituições.

O artigo de *Lua Nova*, a despeito de conter vários parágrafos e seções do capítulo, é bem mais virulento. Montado como uma conversação com o texto de Lamounier, ele nega o otimismo do diagnóstico e a tese da continuidade em relação à tradição propugnados pelo autor mineiro. Pelo contrário, o que vemos é uma narrativa em que as cisões e rupturas ganham relevo. A trama não é complicada. Com Lamounier, Lessa celebra o passado pré-universitário do pensamento político brasileiro para então ver a institucionalização como

ruptura e perda. A Fundação Ford, que participou ativamente da montagem institucional da pós-graduação da CPB nas décadas de 1960 e 1970, seria o vetor da recepção da CP norte-americana, então sob a égide quase hegemônica da revolução behaviorista, que o autor chama erroneamente de behaviorista.<sup>148</sup> Lessa atribui ao behaviorismo original a atitude de autonomização do político, algo que está longe de corresponder à realidade dos fatos, pois frequentemente os militantes da revolução behavioral, em sua sanha cientificista, apelaram para explicações de cunho sociológico e culturalista (vide trabalhos como *The civic culture* (Almond e Verba, 1963), *Political man* (Lipset, 1960) e *Making democracy work* (Putnam, 1993), só para citar três “clássicos” do movimento).

A recepção da teoria da escolha racional, variante do neoinstitucionalismo, é vista por Lessa como mais um movimento em direção à autonomia total do objeto. Agora, o autor acerta, pois de fato trata-se de uma proposta radical de autonomização do político. Lessa vai além nas críticas, acusando a escolha racional de universalizar o *homo economicus* (que ele chama de *homo choicer*), maximizador, ocultando o fato de que tal concepção antropológica é produto de uma formação social específica, historicamente localizada. Ao fazer isso, segundo o autor, tal teoria contribui para a naturalização e preservação do modelo do qual arranca suas premissas: a sociedade de mercado. Mais uma vez, contudo, o problema principal identificado é a autonomização da reflexão política em relação a fatores sociais, culturais e históricos.

Tal contribuição de Lessa é, até agora, a última manifestação da tese do facciosismo, pelo menos até o trabalho muito recente de Fernando Leite. Dez anos após a aparição de seu primeiro artigo, Amorim e Santos publicaram outro, fazendo um balanço dos acontecimentos do período, também na revista chilena (Amorim Neto e Santos, 2015). Contrariando o tom da contribuição anterior, os colegas demonstram otimismo perante o presente e as perspectivas futuras da CPB. No que toca à cisão entre empíricos e teóricos, declaram-na parcialmente superada pela maior coordenação e solidariedade entre os colegas da área. Também notam o crescimento do uso de métodos

estatísticos sofisticados nos trabalhos da CPB. Entre os fatores que propiciaram a superação do conflito, identificam a expansão da pós-graduação e do ensino superior em geral, alavancados pelo crescimento econômico do país e pelas políticas do governo petista, e o papel da ABCP na coordenação entre subáreas e na criação de laços de solidariedade e de bases para a ação coletiva.

No mesmo número da *Revista de Ciência Política*, André Marengo, coordenador da área de ciência política na Capes, publicou artigo no qual mapeia o desenvolvimento institucional da CPB em comparação às disciplinas irmãs das ciências sociais — sociologia e antropologia (Marengo, 2015). Marengo toma por empréstimo de Leite e Codato dois parâmetros para auferir o desenvolvimento institucional: autonomia institucional, que diz respeito à consolidação de programas de pós-graduação, linhas de financiamento, eventos periódicos e associações científicas; e autonomia teórico-metodológica, que corresponde ao desenvolvimento de teorias, abordagens, linguagens e métodos próprios, distintos dos de outras disciplinas no fazer acadêmico. O autor usa como base de seu estudo os dados da Capes sobre a pós-graduação no Brasil. A comparação com as outras ciências sociais mostra a CP em desvantagem histórica; ela foi a que se institucionalizou mais tardiamente, ainda que na última década tenha sido a que mais progrediu institucionalmente. Os sinais de institucionalização são inequívocos: crescimento do número de programas de pós-graduação, da produtividade, da internacionalização e do impacto.

Marengo faz uma análise dos artigos publicados entre 2010 e 2012 em revistas A1 e A2 da área, em busca de identificar as subáreas da CP e sua importância relativa. O autor retira da análise revistas como *Lua Nova* e *RBCS* com o argumento de que são muito generalistas, e utiliza somente os textos publicados em *Dados*, *OP*, *BPSR* e *RSP*. As áreas encontradas são política brasileira, TPN, teoria política positiva, metodologia e política comparada. A proporção de artigos de TPN em *OP*, *Dados* e *BPSR* é de 8,5%, 14,8% e 6,9%, respectivamente, enquanto na *RSP* eles são bem mais frequentes, 31,2%. Política brasileira, que segundo o autor são artigos que

têm por objeto algum aspecto político do nosso país, é a subárea mais frequente, ultrapassando 50% em todas as revistas. É preciso dizer, contudo, que a retirada de *Lua Nova* da base faz com que Marengo subestime a presença de artigos de TPN, uma vez que análises anteriores, como a de Ferraz, já estabeleceram a grande incidência relativa de textos dessa natureza na revista do Cedec.

O texto de Marengo é somente um exemplo de uma tendência que se generalizou nessa onda recente de trabalhos que refletem sobre a disciplina: a análise numérica da produção, particularmente de artigos. Tal recurso se faz possível em grande medida pelo acesso mais fácil que hoje temos a bases digitais de dados. Mas ele é também produto da acumulação da produção da última década, em franca ascensão. Basta comparar os trabalhos mais atuais com as tentativas passadas de Ferraz e de Vianna e colaboradores, por exemplo. O número de casos identificados por esses autores era tão exíguo a ponto de colocar em dúvida a utilidade da análise quantitativa que fazem.

Os trabalhos de Jairo Nicolau e Lilian Oliveira são focados em análises quantitativas de artigos da CPB. O propósito é, entre outros, identificar os padrões de emprego de metodologias — problema também levantado por Gláucio Soares em sua contribuição anterior —, usando a produção de artigos como *proxy* da produção total da área. Mas o viés de seleção da base de dados impede que os autores produzam resultados confiáveis, particularmente no que toca a TPN. Em um primeiro trabalho, apresentado na Anpocs em 2013, a dupla analisa os artigos daquelas que eles declaram ser três das principais revistas de ciências sociais do país: *RBCS*, *Opinião Pública* e *BPSR*, entre os anos de 1986 e 2012. Não está bem claro por que outras revistas foram deixadas de fora, pois sua disponibilidade em bases de textos eletrônicas, como o SciELO, é de longa data. Deixar de fora periódicos como *Lua Nova*, identificada por Ferraz como vetor histórico da TPN rawlsiana no Brasil, e *RSP*, na qual Marengo identificou uma frequência maior de artigos de TPN, não parece metodologicamente recomendável nem para um trabalho “exploratório”, como esse pretende ser. Não é surpresa que os autores acabem por revelar uma representação pífia da TPN em sua análise. Não

bastasse isso, concluem que esse estado de coisas se deve à “grande influência da pesquisa quantitativa sobre a CP contemporânea” (Nicolau e Oliveira, 2013:14). Ora, se o viés na base é grande, a atribuição dessa causa exógena (pois a análise não tratou de influências externas) é ainda mais incerta do que a constatação da baixa representação da TPN no universo de artigos.

O trabalho traz, contudo, um dado interessante para nossos presentes propósitos. Em gráfico temporal que mostra a distribuição de artigos por subárea vemos que a produção de TPN de fato está presente na década de 1990, ainda que pífia, desaparece na virada da década seguinte, mas volta com força maior a partir de 2005 (Nicolau e Oliveira, 2013:14). A despeito do problema de viés de seleção já comentado, esse gráfico corrobora os argumentos de Ferraz, que identificou a primeira onda de TPN na década de 1990, e também de Araújo e Assumpção (2010), que identificaram na guinada para a teoria democrática, inclusive com a recepção de Habermas no Brasil, como um impulso ainda maior para a produção acadêmica na subárea.

Em trabalho subsequente, os autores, dessa vez em ordem trocada, ampliam o período estudado, que agora vai de 1966 até 2013, e o número de revistas (Oliveira e Nicolau, 2014). São elas: *BPSR*, *Dados*, *NE*, *OP* e *RBCS*. Novamente *Lua Nova* e *RSP* ficaram de fora. Novamente os resultados são enviesados em desfavor da TPN. Dessa vez, pelo menos, Oliveira e Nicolau introduziram uma nota no texto prometendo incluir essas revistas em análises futuras. Cabe-nos notar que a adição de *Dados* e *NE* à base faz a TPN saltar para segundo lugar entre as subáreas, com média de 17% dos artigos.

Como dissemos no começo deste texto, a tese de doutoramento de Fernando Leite (2015) é de longe o trabalho mais completo sobre a CPB de que temos conhecimento. Dois anos antes da defesa, Leite publicou, em coautoria com Adriano Codato, um artigo no qual adianta alguns dos argumentos da tese. O mais central é de que a Capes, particularmente por meio do Qualis periódicos, promove ativamente a autonomização da disciplina de CP, premiando indiretamente abordagens teóricas e metodológicas que tratam as instituições políticas como objeto autônomo, “capaz de determinar a si mesmo”,

abordagens essas que eles chamam de politológicas, em oposição às subjetivistas, empiristas, culturalistas, históricas, socioeconômicas, jurídicas, idealistas e teoricistas (Leite e Codato, 2013:16), e que chamamos de autonomia total da política.

Não há espaço aqui para entrar nos meandros dos argumentos dos autores, muito convincentes, pois o que nos interessa é o que seu estudo tem a revelar sobre a posição relativa da TPN na disciplina. Mantendo coerência com a hipótese central do artigo, Leite e Codato lançam mão de critérios do próprio Qualis periódicos para a seleção das revistas a compor a base de artigos. Limitam-na, contudo, aos periódicos brasileiros de ciências sociais e CP com conceito A1 (*Dados*, *OP*, *RBCS*) e A2 (*BPSR*, *LN* e *RSP*), no período de 2004 a 2008. As subáreas são divididas da seguinte maneira: teoria política, análise de conceitos e história das ideias; valores, atitudes, participação e política; comunicação política, democracia e processos eleitorais; Estado, sociedade e políticas de governo; desempenho das instituições políticas e sua influência sobre a qualidade da democracia e dos processos de governo; relações internacionais.

Os resultados encontrados são parcialmente consistentes com os trabalhos que avaliamos até aqui. Em revistas como *Dados*, *RBCS* e *RSP*, a TP representa em torno de 25% dos artigos. Já na *BPSR* e *OP* os valores são de 5% e 3%, respectivamente, e em *Lua Nova*, 58%. Apesar de certa heterogeneidade no critério de divisão das subáreas nesses estudos, inclusive com diferentes definições de TP ou TPN, e diferentes bases de artigos, um padrão torna-se bem claro, particularmente no estudo de Leite e Codato: as revistas especializadas em CP são as que têm taxas mais baixas de publicação de artigos de TPN, enquanto as revistas de ciências sociais, como *Dados*, *RBCS* e *NE*, são comparativamente bem mais abertas a essa vertente disciplinar. E *Lua Nova* lidera isolada a publicação de artigos de TPN em todos os estudos que a incluíram na base, é claro.

Há algo bem inquietante nesses resultados, ainda que não inteiramente surpreendente. É compreensível que *Dados*, o mais antigo e prestigioso periódico nacional de ciências sociais, tenha uma relativa abertura para

artigos de TPN. Afinal de contas, para continuar representando as ciências sociais como um todo é preciso boa dose de ecumenismo metodológico e teórico. A mesma lógica se aplica à *RBCS*, revista mais recente, mas já tradicional e prestigiosa, e publicada pela Anpocs, a associação de pesquisa e pós-graduação de ciências sociais mais antiga do país. É compreensível que a revista *Opinião Pública*, devido à sua especialização temática, contenha a mais baixa taxa de artigos de TPN da amostra de periódicos, ainda que tópicos relacionados à opinião pública sejam bem caros à teoria democrática contemporânea. O que não parece razoável é que a *Brazilian Political Science Review*, periódico da Associação Brasileira de Ciência Política, seja tão espartana na publicação de artigos de TPN. Ora, se revistas que dividem seu espaço entre artigos de ciência política, de sociologia e até de antropologia têm espaço razoável para textos de TPN (em torno de 1/4 de todos os artigos), por que eles são tão raros no periódico da associação que deveria representar a todos os cientistas políticos? Está aí um problema que cabe à ABCP resolver em breve.

O trabalho de Leite lança alguma luz sobre essas questões. O grande tema da tese é a consolidação da CPB por via da dupla autonomização, como já dissemos, tanto institucional quanto disciplinar — tema esse que orienta quase toda literatura desde a contribuição de Lamounier. Leite reconstrói a história da disciplina, apoiando-se na literatura secundária, para mostrar que o projeto de autonomização do campo vem dos programas de pós-graduação fundadores da CPB — UFMG e Iuperj —, com o Iuperj assumindo a liderança já a partir da década de 1970, devido a certa decadência institucional do DCP da UFMG durante a ditadura militar e à migração de vários professores mineiros para o Rio de Janeiro. Mais tarde, o projeto se disseminou por outros programas de CP no país, como USP, UFRGS e UFPE.

Ao contrário dos ensaios de Amorim Neto, Santos e Marengo de 2015, que tendem a apresentar uma versão *whig* da história CPB, em que institucionalização crescente convive com pluralidade, Leite chama atenção para as hierarquias e aspectos agonísticos dessa trajetória (Leite, 2015:5). A

autonomização da CPB foi construída por várias ações coordenadas: a escolha de objetos e explicações eminentemente políticas, que Leite chama de abordagem politológica, em oposição à sociológica, economicista, culturalista etc.; a adoção de uma atitude científica que preza o profissionalismo e o foco na disciplina e no acúmulo do conhecimento por meio do debate interno, em oposição a uma atitude humanística, que é diletante, erudita e generalista; a adesão à metodologia e a rejeição do ensaísmo; e a escolha de problemas de natureza empírica e não puramente teórica.

Em outras palavras, para se consolidar como disciplina, a CPB se afastou das tradições estabelecidas nas ciências sociais brasileiras até então, particularmente das explicações sociocêntricas, economicistas e culturalistas dos fenômenos políticos, e das abordagens ensaísticas e eruditas do fazer acadêmico, especialmente da teoria política que, por sua proximidade com a filosofia e o direito, é provavelmente a subárea que mais sofre desses “males”, pelo menos em suas variantes mais tradicionais, como história do pensamento, história intelectual ou das ideias.

Nessa tarefa, a CPB teve como fonte de inspiração a ciência política norte-americana, que após a II Guerra Mundial passou por processo similar de tensionamento, ainda que já tivesse alcançado autonomia institucional há algum tempo. Diferentemente do que ocorreu no Brasil, nos Estados Unidos o conflito ficou mais restrito ao interior da própria CP. A partir dos anos 1950, a revolução behaviorista, em nome do método científico e da neutralidade axiológica, tentou expulsar do interior da ciência política todas as abordagens normativas, históricas, hermenêuticas e legalistas do estudo dos fenômenos políticos, elegendo supostamente o comportamento político como único objeto válido da disciplina. Décadas depois, a abordagem da escolha racional renovou o chamado por mais científicismo, dessa vez rejeitando explicações sociológicas e culturalistas, tão comuns no behaviorismo. Segundo Leite, (2015:30), a farta produção da CP norte-americana tem servido bem aos propósitos dos grupos dominantes da CPB, que lideram o processo de autonomização da disciplina.

Leite explora os caminhos da recepção da CP norte-americana aqui no Brasil e da adaptação de seu projeto autonomista pela CPB. Um dado interessante, ainda que não politológico, mas biográfico ou no máximo sociológico, é a grande proporção de “fundadores” da CPB, do grande grupo da UFMG e do IUPERJ que fizeram doutorado em universidades norte-americanas (Leite, 2015:25). Mas biografia não é tudo. Como o autor bem mostra, outros fatores, como o momento político brasileiro, as fundações norte-americanas e mesmo o baixo dinamismo das abordagens concorrentes contribuíram para o relativo sucesso da empreitada. A conclusão de Leite (2015:25) merece ser transcrita:

Em suma, a concepção mais ortodoxa de ciência — erística, empírica, quantitativa, estatística, hipotética e causal — é a mais valorizada no campo, expressando o sucesso da ciência política implantada em fins da década de 1960. Apesar disso, a maior parte do campo da Ciência Política não adere a essa concepção. O campo é dirigido por uma elite detentora de propriedades ainda restritas e altamente valorizadas, capaz de definir a disciplina e dirigir seu futuro.

Vejamos agora, brevemente, os resultados do estudo quantitativo de análise da produção de artigos feito pelo autor. Utilizando um conceito bem amplo de ciências sociais, ele inclui em sua base o maior número de revistas de todos os estudos vistos até aqui, todas A1, A2 ou B1 no Qualis da Capes.<sup>149</sup> São 23 periódicos, mas o período analisado é bastante curto: de 2010 a 2012. Isso confere um aspecto pouco orgânico à tese, pois a pesquisa empírica não pode ser usada para corroborar a parte historiográfica, que se estende por décadas.

A segunda parte da tese de Leite, bem maior que a primeira, é coalhada de gráficos e tabelas que analisam os artigos usando como variáveis os nomes dos periódicos, áreas temáticas, abordagens, natureza do objeto, tradições intelectuais, tradições disciplinares, visões de disciplina, estilos cognitivos, tradições intelectuais, amplitude do argumento e escopo do argumento. Os valores de cada uma dessas variáveis, com exceção do periódico, é claro,

foram atribuídos pelo próprio autor por meio da leitura e interpretação do resumo, palavras-chave, introdução e conclusão de cada artigo, e, se restar dúvida acerca de alguma delas, do corpo do texto. Uma vez codificada a base, Leite fez uma série de análises fatoriais adicionando as variáveis, uma a uma, compondo modelos crescentemente mais complexos. Contudo, a opção do autor de incluir o passo a passo de todo o processo de construção do modelo no corpo do texto torna essa parte da tese extremamente árida, cansativa e por vezes confusa. Para piorar, no que toca a nossa agenda pelo menos, não há uma identificação clara da teoria normativa em sua codificação. Há, na categoria “natureza do objeto”, os valores empírico, teórico e linguístico ideal, mas não fica claro o que é normativo ou não nos valores teórico e linguístico-ideal.

A tese de Leite poderia ser desdobrada em uma coleção de livros, mas para isso seria preciso desempacotar a miríade de análises apresentadas, recheando de argumentos, hipóteses e análises substantivas uma estrutura de relações que se apresenta quase que inteiramente nua. No que toca à presente empreitada, é instrutivo anotar que sua análise das revistas encontra *OP* e *BPSR* no polo mais cientificista, com quase a totalidade de artigos empiricamente orientados e fazendo farto uso de ferramentas estatísticas. *Dados* vem em seguida na escala do cientificismo, entendido como suposta emulação dos métodos das ciências naturais, mas, segundo o autor, em processo de crescente pluralização. A *RSP* é a próxima, na ordem decrescente, mais eclética do que as anteriores e ocupando uma posição intermediária. Sem surpresas, *Lua Nova* e *RBCP* são as “menos empiricamente orientadas”. Em suma, tais evidências indiretas, pois Leite mede a cientificidade e não a “teoricidade”, confirma parte dos diagnósticos da literatura sobre a produção da CPB.

## Metodologia e resultados

A análise do material empírico que se segue, artigos de periódicos da área, tem por objetivo avaliar algumas das hipóteses articuladas a partir da leitura

crítica da literatura acima. Não é possível testar diretamente as teses aventadas por Lamounier e mesmo Ferraz, pois nossa base de dados, o SciELO, não alcança o período examinado pelos autores. Também não é possível testar diretamente a hipótese da continuidade de Lamounier ou da ruptura de Lessa, pois esse tipo de dado não alcança esse fim. Mas podemos, sim, avaliar outros aspectos se que a literatura não trata, ou trata de maneira incompleta ou equivocada. Vamos a eles:

- 1.A base de dados utilizada aqui é a mais extensa entre os trabalhos similares, pois todas as outras ou operam com um número mais reduzido de revistas (Ferraz, 2004; Soares, 2005; Nicolau e Oliveira, 2013; Oliveira e Nicolau, 2014; Leite e Codato, 2013), ou limitam a base a um período mais curto que o nosso (Leite, 2015). Assim, nossa capacidade para avaliar o atual lugar ocupado pela TPN dentro da produção da área é certamente maior.
- 2.Se levarmos em conta exclusivamente os trabalhos que têm a TP como tema central ou importante, somente o de Ferraz (2004) faz um esforço para corroborar suas teses com evidências empíricas; os demais são de cunho impressionista (Araújo e Assumpção, 2010; Lessa, 1998, 2010, 2011b; Soares, 1998; Brandão, 1998), em que pese à erudição amazônica de alguns autores. Assim, somos capazes de confirmar, negar ou colocar em nova perspectiva suas teses acerca do campo.
- 3.O cruzamento entre as variáveis “autor do artigo” e “referências bibliográficas utilizadas” nos permitirá ir além das análises até agora empreendidas e desvendar os meandros da TPN, isolando suas subáreas, com respectivos autores mais atuantes e bibliografias mais usadas. Exceção deve ser feita à tese de Manuel Palácios que, de fato, fez análise parecida, mas seu objeto eram as ciências sociais como um todo, sendo, portanto, incapaz de capturar os meandros da TPN. Ademais, seu trabalho foi feito há quase 20 anos (Melo, 1997).

Os dados discutidos a seguir se baseiam em um conjunto de artigos acadêmicos publicados pelas principais revistas científicas da CPB que, de

algum modo, dialogavam com a TPN no sentido anteriormente discutido. O *corpus* analisado foi constituído em três etapas a partir de um conjunto de critérios de corte.

1. *Definição dos periódicos*: levamos em consideração todas as revistas avaliadas pelo comitê de Ciência Política e Relações Internacionais da Capes com as três notas máximas do sistema Qualis: A1, A2 e B1.<sup>150</sup> O sistema Qualis é o conjunto de procedimentos utilizados pela Capes para avaliação da produção científica brasileira, baseado em informações como periodicidade, regularidade das publicações, perfil dos autores, fator de impacto dos artigos etc. No total, 19 revistas atenderam a esses critérios na avaliação do triênio 2010-2012: *Caderno CRH* (UFBA), *Cadernos Pagu* (Fundação Carlos Chagas), *Contexto Internacional* (PUC-Rio), *Dados* (Iesp-Uerj), *Estudos Avançados* (USP), *Horizontes Antropológicos* (UFRGS), *Lua Nova* (Cedec), *Mana* (MN-UFRJ), *Novos Estudos* (Cebrap), *Opinião Pública* (Unicamp), *Religião & Sociedade* (Iser), *Revista Brasileira de Ciência Política* (UnB), *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Anpocs), *Revista Brasileira de Política Internacional* (Ibri), *Revista de Sociologia e Política* (UFPR), *Sociedade e Estado* (UnB), *Sociologias* (UFRGS), *Brazilian Political Science Review* (ABCP) e *Tempo Social* (USP). Vale destacar que, embora todas essas revistas tenham sido avaliadas pelo comitê de Ciência Política e Relações Internacionais, a maioria é multidisciplinar e publica artigos das diferentes disciplinas das ciências sociais.

2. *Obtenção dos artigos virtuais*: como todos os periódicos supracitados disponibilizam ao menos uma parte dos seus artigos no portal de divulgação científica SciELO,<sup>151</sup> consideramos, nas análises subsequentes, apenas os artigos disponibilizados pelas revistas no portal até o ano de 2014. Ainda que tal escolha metodológica introduza certo viés na composição do *corpus* — haja vista que foram desconsiderados os artigos das revistas não replicados no SciELO — acreditamos que ele permanece sendo uma boa amostra da produção acadêmica da CPB. A partir de um

algoritmo de raspagem de dados virtuais (*webscraping*), todos os artigos disponibilizados pelo SciELO foram computados em uma base de dados e posteriormente analisados a partir dos programas de processamento estatístico Sphinx Léxica.

3. *Seleção dos artigos de TPN*: na terceira etapa, selecionamos aqueles artigos disponibilizados no SciELO nas 18 revistas que dialogavam explicitamente com a TPN em sentido lato. Tal seleção se baseou em critérios hermenêuticos, considerando o tema ou objeto do artigo e os autores citados em sua bibliografia. Sempre que houve dúvida sobre algum artigo, os três autores avaliaram sua inclusão e deliberaram em conjunto, reduzindo, assim, o viés na aplicação do critério. Como o interesse da pesquisa é entender a apropriação que a CPB faz da TPN, optamos por excluir do corpus todas as traduções e artigos de autores estrangeiros não radicados no Brasil.

Após a aplicação desses critérios de corte, apenas 11 das 19 revistas consideradas publicaram algum artigo no SciELO que tratasse da TPN. A tabela 1 mostra a quantidade absoluta e relativa de artigos sobre TPN nesses periódicos.

Tabela 1

**Quantidade absoluta e relativa de artigos sobre TPN nos periódicos incluídos no corpus**

PERIÓDICO	TOTAL DE ARTIGOS DE TPN	TOTAL DE ARTIGOS NO SciELO	PROPORÇÃO DE ARTIGOS DE TPN
Revista Brasileira de Ciência Política	24	112	21,4%
Lua Nova: Revista de Cultura e Política	91	591	15,4%
Brazilian Political Science Review	3	32	9,4%

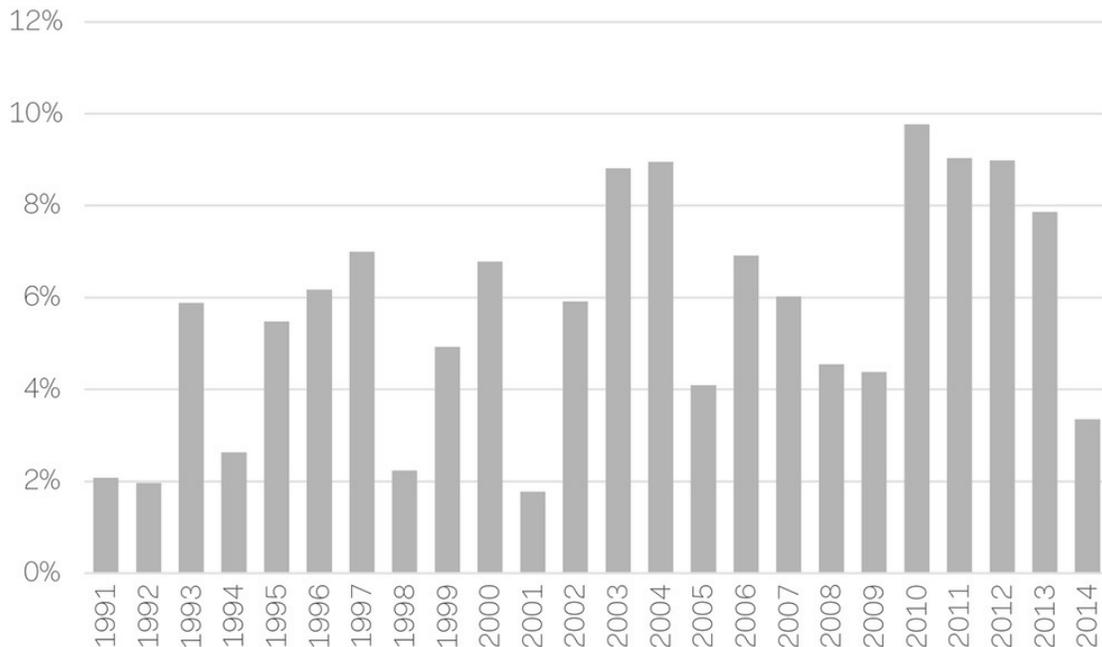
Revista de Sociologia e Política	38	455	8,4%
Contexto Internacional	14	186	7,5%
Dados	32	469	6,8%
Novos Estudos (Cebrap)	19	295	6,4%
Revista Brasileira de Ciências Sociais	30	512	5,9%
Sociedade e Estado	13	327	4,0%
Opinião Pública	8	239	3,3%
Estudos Avançados	6	1.284	0,5%
Total	278	4.502	8,1%

Posto que as coleções dessas revistas no SciELO possuem dimensões e extensões cronológicas variáveis, os dados acima devem ser lidos com ressalvas. Ainda assim, é possível inferir algumas características da distribuição dos artigos de TPN nos periódicos considerados. A *Revista Brasileira de Ciência Política* (UnB) e o periódico *Lua Nova* (USP) são aqueles que, comparativamente, mais publicaram textos sobre TPN, o que confirma os resultados de vários trabalhos da literatura e, ao mesmo tempo, desqualifica trabalhos como os de Oliveira e Nicolau supracitados, que pretendem detectar a proporção de artigos de teoria na área sem levá-las em consideração. Em seguida, estão periódicos como *Brazilian Political Science Review*, *Revista de Sociologia e Política*, *Contexto Internacional*, *Dados*, *Novos Estudos*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* e *Opinião Pública*, que publicaram entre 3% e 10% de seus artigos virtuais sobre o tema. A revista *Estudos Avançados* foi a que menos publicou artigos de TPN proporcionalmente no portal, a despeito da grande quantidade de textos que esse periódico costuma disponibilizar.

Levando em consideração a produção anual do agregado dessas três revistas, percebemos que o percentual de artigos de TPN oscilou entre 3% e 10% do total, conforme indica o gráfico da figura 1.

Figura 1

**Percentual de artigos sobre TPN nos periódicos incluídos no *corpus* por ano**



Ao contrário do que querem fazer crer alguns trabalhos da literatura secundária sobre CPB, a produção de TPN não está em decadência, muito pelo contrário. A média de artigos publicados por ano aumentou na última década, e na década anterior foi maior do que o da década precedente. Dado que estamos falando de porcentagens, ou seja, proporções, esse crescimento se deu mesmo levando em conta o crescimento da produção total de CPB ao longo dos anos.

A tabela 2 apresenta a lista dos pesquisadores nacionais que mais publicaram artigos sobre TPN no SciELO. Nesse quesito, destacam-se nomes como Luis Felipe Miguel, Alvaro de Vita, Cicero Araújo, Leonardo Avritzer, Ricardo Silva, Adrian Gurza Lavalle, Daniel de Mendonça, Ricardo Fabrino Mendonça, Thamy Pogrebinski, João Feres Júnior, Céli Regina Jardim Pinto, Celia Lessa Kerstenetzky, Claudia Feres Faria, Flávia Biroli, José Eisenberg e Sérgio Costa, todos tendo publicado quatro ou mais textos.

Tabela 2

**Autores que publicaram mais de um artigo (ordem decrescente)**

<b>AUTORES MAIS RECORRENTES</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Luis Felipe MIGUEL	14	4,4%
Alvaro de VITA	9	2,8%
Cicero ARAUJO	8	2,5%
Leonardo AVRITZER	8	2,5%
Ricardo SILVA	7	2,2%
Adrian Gurza LAVALLE	6	1,9%
Daniel de MENDONÇA	6	1,9%
Ricardo Fabrino MENDONÇA	6	1,9%
Thamy POGREBINSCHI	6	1,9%
João FERES JÚNIOR	5	1,6%
Céli Regina Jardim PINTO	4	1,3%
Celia Lessa KERSTENETZKY	4	1,3%
Claudia Feres FARIA	4	1,3%
Flávia BIROLI	4	1,3%
José EISENBERG	4	1,3%
Sérgio COSTA	4	1,3%
Alvaro BIANCHI	3	0,9%
Christian Edward Cyril LYNCH	3	0,9%
Fernando FILGUEIRAS	3	0,9%
Fernando HADDAD	3	0,9%
Luiz Augusto CAMPOS	3	0,9%
Lígia Helena Hahn LÜCHMANN	3	0,9%
Aluisio A. SCHUMACHER	2	0,6%
Bernardo FERREIRA	2	0,6%

Christina W. ANDREWS	2	0,6%
Débora Rezende de ALMEIDA	2	0,6%
Feliciano de Sá GUIMARÃES	2	0,6%
Filipe Carreira da SILVA	2	0,6%
Francisco FONSECA	2	0,6%
Frédéric VANDENBERGHE	2	0,6%
Gustavo Biscaia de LACERDA	2	0,6%
Isabel Ribeiro de OLIVEIRA	2	0,6%
Jessé SOUZA	2	0,6%
Luciana BALLESTRIN	2	0,6%
Luís R. Cardoso de OLIVEIRA	2	0,6%
Marcos NOBRE	2	0,6%
Maria Aparecida Azevedo ABREU	2	0,6%
Maria Victoria BENEVIDES	2	0,6%
Pedro Villas BÔAS	2	0,6%
R. B. J. WALKER	2	0,6%
Renato M. PERISSINOTTO	2	0,6%
Ronaldo Porto MACEDO JÚNIOR	2	0,6%
Rousiley C. M. MAIA	2	0,6%
Rubem BARBOZA FILHO	2	0,6%
Rúrion MELO	2	0,6%
Soraya NOUR	2	0,6%
Thais Florencio de AGUIAR	2	0,6%
Walquiria Leão REGO	2	0,6%

A tabela 3 apresenta a lista das referências bibliográficas do *corpus* citadas em 12 ou mais artigos. A partir dela, já é possível inferir algumas características gerais do campo. Como Araújo e Assumpção já haviam

destacado, Habermas e Rawls têm um papel central na conformação dos debates acerca da TPN na CPB. No entanto, merece destaque o fato de Habermas ser citado quase duas vezes mais do que Rawls. Isso pode ser explicado por duas causas que não são mutuamente excludentes: as ponderações de Ferraz (2004) são muito restritas porque ele opta por reduzir a TPN à teoria da justiça, e com o passar do tempo, como sugerem Araújo e Assumpção (2010), o debate migrou da teoria da justiça para a teoria democrática. Isto é, no cômputo geral, Habermas tem posição bem mais central no campo da TPN nacional do que John Rawls.

Tabela 3

**Autores com mais de 11 citações (ordem decrescente)**

<b>AUTOR</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
J. HABERMAS	108	1,4%
J. RAWLS	57	0,7%
I. YOUNG	48	0,6%
L. AVRITZER	42	0,5%
N. FRASER	40	0,5%
R. DAHL	38	0,5%
C. TAYLOR	37	0,5%
N. BOBBIO	34	0,4%
B. MANIN	32	0,4%
L. MIGUEL	32	0,4%
M. WEBER	32	0,4%
A. HONNETH	31	0,4%
J. COHEN (Joshua)	31	0,4%
N. URBINATI	31	0,4%
Q. SKINNER	31	0,4%
C. PATEMAN	29	0,4%

H. ARENDT	28	0,4%
J. ELSTER	28	0,4%
J. BOHMAN	27	0,3%
J. DRYZEK	27	0,3%
K. MARX	27	0,3%
P. BOURDIEU	27	0,3%
D. HELD	26	0,3%
R. DWORKIN	26	0,3%
T. HOBBS	26	0,3%
H. PITKIN	25	0,3%
A. PHILLIPS	24	0,3%
S. BENHABIB	24	0,3%
A. PRZEWORSKI	22	0,3%
C. OFFE	22	0,3%
M. WARREN	22	0,3%
C. MOUFFE	21	0,3%
J. SCHUMPETER	21	0,3%
A. ARATO	20	0,3%
A. HIRSCHMAN	20	0,3%
Á. VITA	20	0,3%
J. MANSBRIDGE	20	0,3%
P. ROSANVALLON	20	0,3%
A. GUTMANN	19	0,2%
C. ARAUJO	19	0,2%
J. POCOCK	19	0,2%
A. FUNG	18	0,2%
B. SANTOS	18	0,2%

J. ROUSSEAU	18	0,2%
M. SANDEL	18	0,2%
R. PUTNAM	18	0,2%
C. MACPHERSON	17	0,2%
J. COHEN (Jean)	17	0,2%
I. BERLIN	17	0,2%
J. MILL	17	0,2%
P. PETTIT	17	0,2%
S. COSTA	17	0,2%
A. TOCQUEVILLE	16	0,2%
D. THOMPSON	16	0,2%
E. DAGNINO	16	0,2%
G. ALMOND	16	0,2%
M. FOUCAULT	16	0,2%
R. SILVA	16	0,2%
W. SANTOS	16	0,2%
A. GRAMSCI	15	0,2%
A. SEN	15	0,2%
E. WRIGHT	15	0,2%
J. FISHKIN	15	0,2%
M. WALZER	15	0,2%
R. NOZICK	15	0,2%
A. GIDDENS	14	0,2%
C. SCHMITT	14	0,2%
E. LACLAU	14	0,2%
I. SHAPIRO	14	0,2%
S. CHAMBERS	14	0,2%

C. FARIA	13	0,2%
F. ENGELS	13	0,2%
G. O'DONNELL	13	0,2%
G. SARTORI	13	0,2%
I. KANT	13	0,2%
J. CARVALHO	13	0,2%
N. LUHMANN	13	0,2%
P. ANDERSON	13	0,2%
R. KOSELLECK	13	0,2%
R. MENDONÇA	13	0,2%
S. HUNTINGTON	13	0,2%
W. KYMLICKA	13	0,2%
A. DOWNS	12	0,2%
A. GURZA LAVALLE	12	0,2%
B. BARRY	12	0,2%
J. KEANE	12	0,2%
M. HORKHEIMER	12	0,2%
M. OLSON	12	0,2%
N. BIGNOTTO	12	0,2%
P. HOUTZAGER	12	0,2%

Para melhor compreender como os debates em torno da TPN na CPB se organizam, é de grande valor heurístico relacionar os pesquisadores que mais publicaram com os autores mais citados no *corpus*. A correspondência entre pesquisadores e as respectivas referências bibliográficas que utilizam ajuda não apenas a entender como determinados debates internacionais foram recebidos no país, mas também a identificar os principais nichos teóricos que definem os debates ou subáreas da TPN nacional. Uma técnica eficaz para

representar graficamente tais relações é a de análise de correspondências simples (ACS), intensivamente utilizada por pesquisas bibliográficas há alguns anos (Melo, 1997; Leite, 2015). Desde os trabalhos pioneiros de Benzécri (1992) e Greenacre (Greenacre e Blasius, 2006; Greenacre, 1984), a ACS vem se tornando uma forma de expor as relações entre uma multiplicidade de dados categóricos num mapa bidimensional. Notabilizada pela sociologia francesa a partir dos trabalhos de Pierre Bourdieu (Le Roux e Rouanet, 2010), a ACS pode ser compreendida como uma analogia a um campo magnético, em que as categorias de uma variável tendem a se aproximar das categorias de outra variável na medida em que elas se associam e, ao mesmo tempo, se distanciar na medida em que pouco ocorrem juntas num dado universo. O gráfico da figura 2 apresenta uma análise de correspondência simples entre os pesquisadores com mais de dois artigos presentes no nosso *corpus* (quadrados azuis) e as referências citadas em mais de dois artigos (quadrados roxos). Para facilitar a leitura desses dados, indicamos, no gráfico da figura 3, as quatro grandes áreas bibliográficas que se mostram aglomeradas no gráfico. Os gráficos das figuras 3.1 a 3.4 focam em cada uma dessas quatro áreas.

Figura 2

**Análise de correspondência simples (ACS) entre os autores que mais publicaram e os autores mais citados no *corpus***

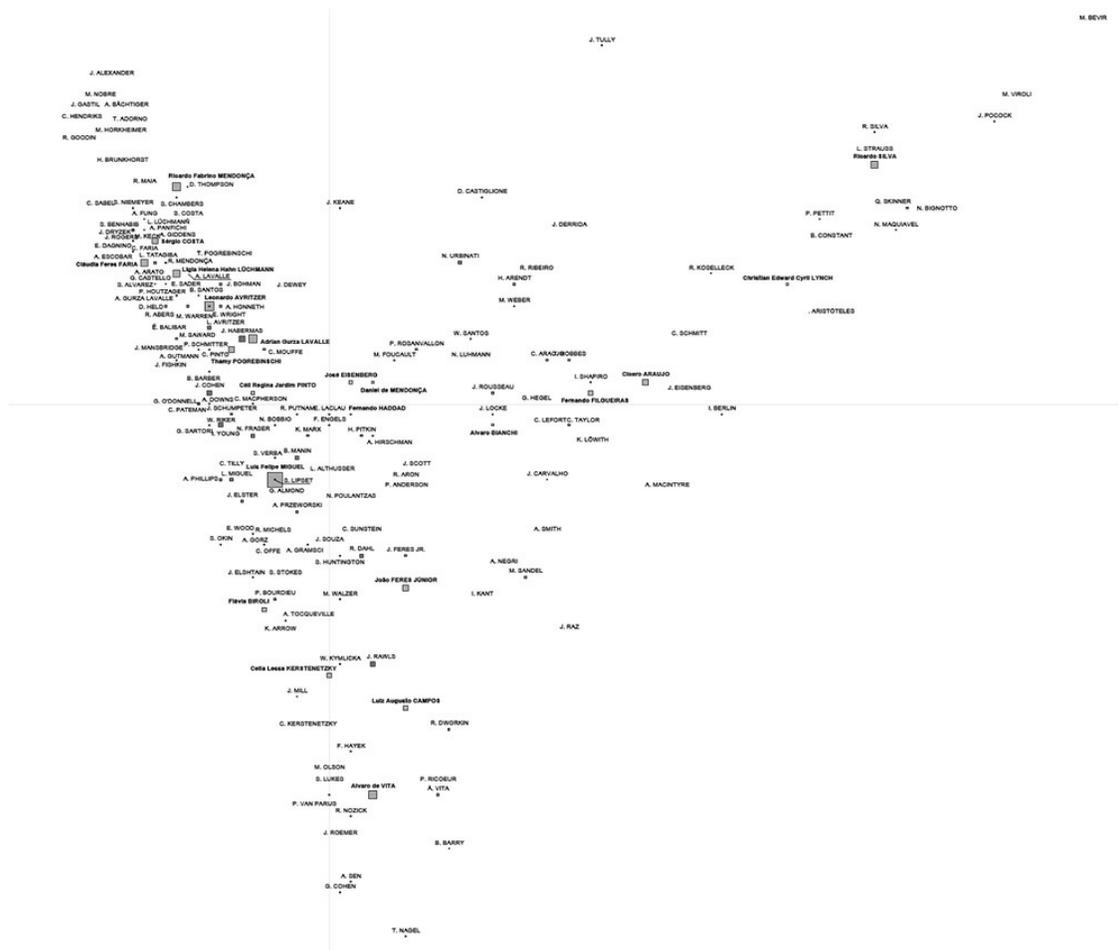


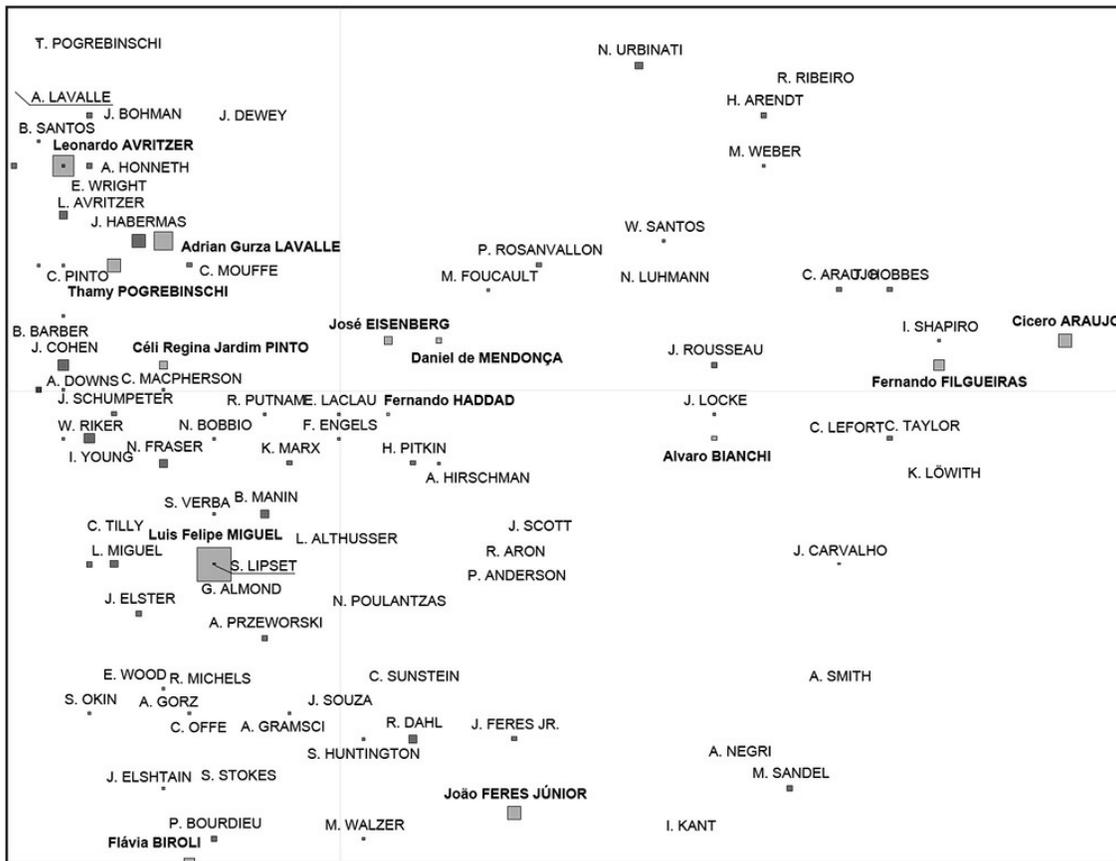
Figura 3  
 ACS entre os autores que mais publicaram e os autores mais citados no *corpus* com as quatro grandes áreas identificadas



contemporâneos dessa área (Jürgen Habermas, Hannah Pitkin, Bernard Manin, Pierre Rosanvallon, Iris Young, Sidney Verba, Claude Lefort, Nicos Poulantzas, Norberto Bobbio etc.) e também de autores mais clássicos da filosofia política moderna (John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Georg Hegel, Thomas Hobbes etc.). Os autores brasileiros que aparecem sobrepostos a esse setor dos gráficos são Luis Felipe Miguel, Leonardo Avritzer, Adrian Gurza-Lavalles, Thamy Pogrebinski, Céli Pinto, José Eisenberg, Fernando Haddad, Fernando Filgueiras, Cícero Araújo, Álvaro Bianchi e João Feres Júnior. Vale notar que o fato de a área aparecer no centro do mapa significa que seus autores partilham referências bibliográficas com as outras áreas da ACS, o que corrobora a centralidade do tema da democracia nos debates brasileiros em torno da TPN.

Figura 3.1

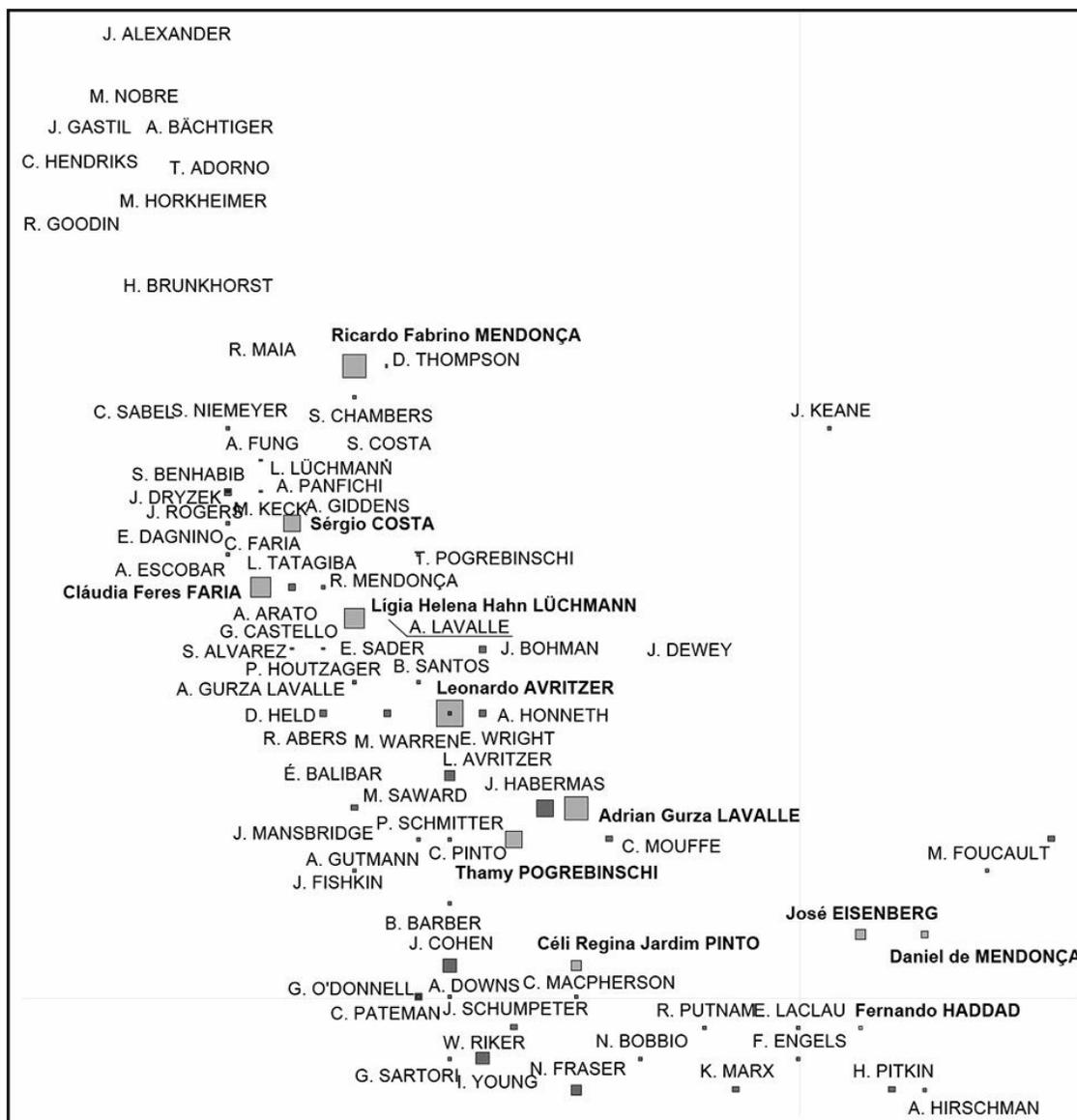
**ACS entre os autores que mais publicaram e os autores mais citados no *corpus* da área “teorias da democracia”**



O gráfico da figura 3.2 apresenta um recorte da área superior esquerda da ACS. Nela, encontramos referências ao mesmo tempo próximas da sociologia política (Jeffrey Alexander, Anthony Giddens etc.) e, sobretudo, autores tradicionalmente conectados à chamada teoria crítica (Theodor Adorno, Max Horkheimer, Simone Chambers, Seila Benhabib, Axel Honneth, Jürgen Habermas etc.). Nesse setor do gráfico, encontramos pesquisadores nacionais, como Sérgio Costa, Claudia Feres Faria, Leonardo Avritzer, Ricardo Fabrino de Mendonça, Adrian Gurza-Lavalle, Thamy Pogrebinski e Céli Pinto. Outra característica importante desse setor é a “proximidade” dos pesquisadores supracitados, o que sugere que a maioria deles compartilha das referências bibliográficas em questão.

Figura 3.2

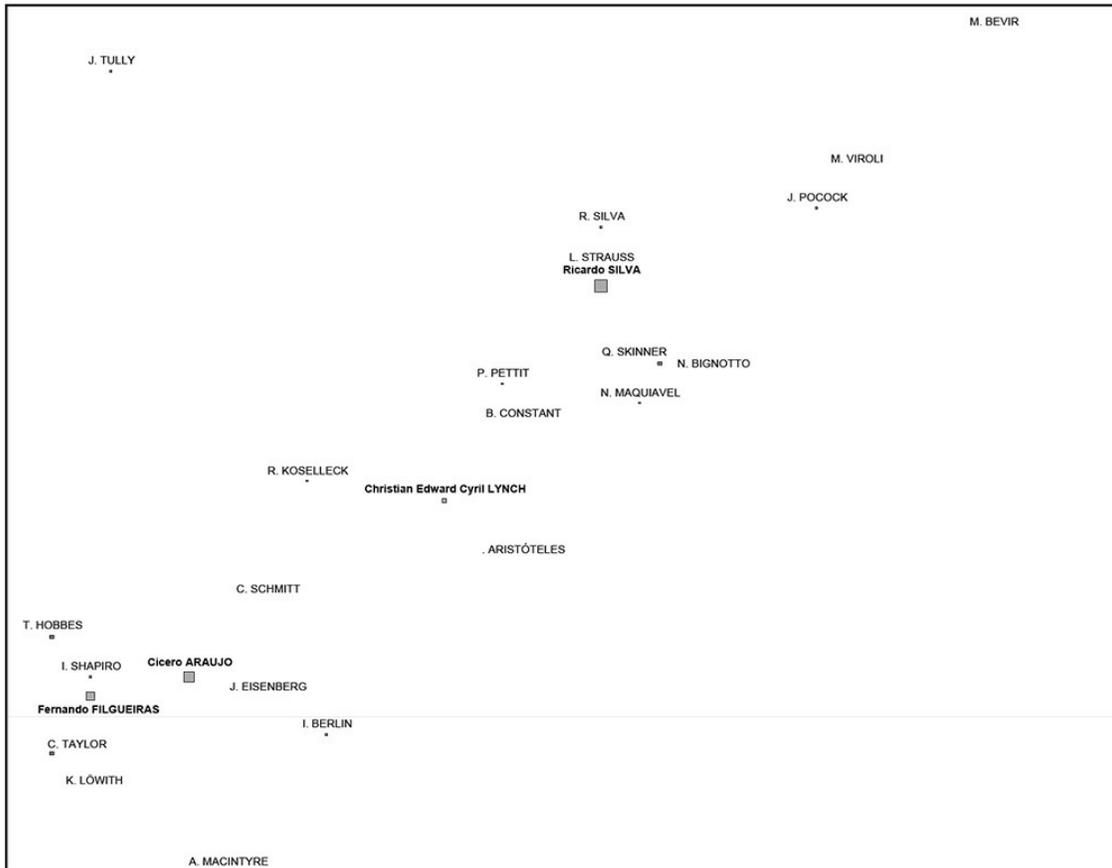
**ACS entre os autores que mais publicaram e os autores mais citados no *corpus* da área “teoria crítica”.**



O gráfico da figura 3.3 apresenta um recorte da área superior direita da ACS, que concentra os pesquisadores brasileiros e as referências próprias da história do pensamento político. Trata-se de um grupo mais distante das outras áreas, o que indica que esse nicho tem menor diálogo com os demais. Destacam-se aqui os artigos de Cícero Araújo, Christian Edward Cyril Lynch e Ricardo Silva. As referências bibliográficas mais mencionadas pelo grupo são de historiadores do pensamento político, como John Pocock, Quentin Skinner, Reinhart Koselleck, e clássicos do pensamento político moderno, objetos de estudo desses autores: Benjamin Constant, Nicolau Maquiavel etc.

Figura 3.3

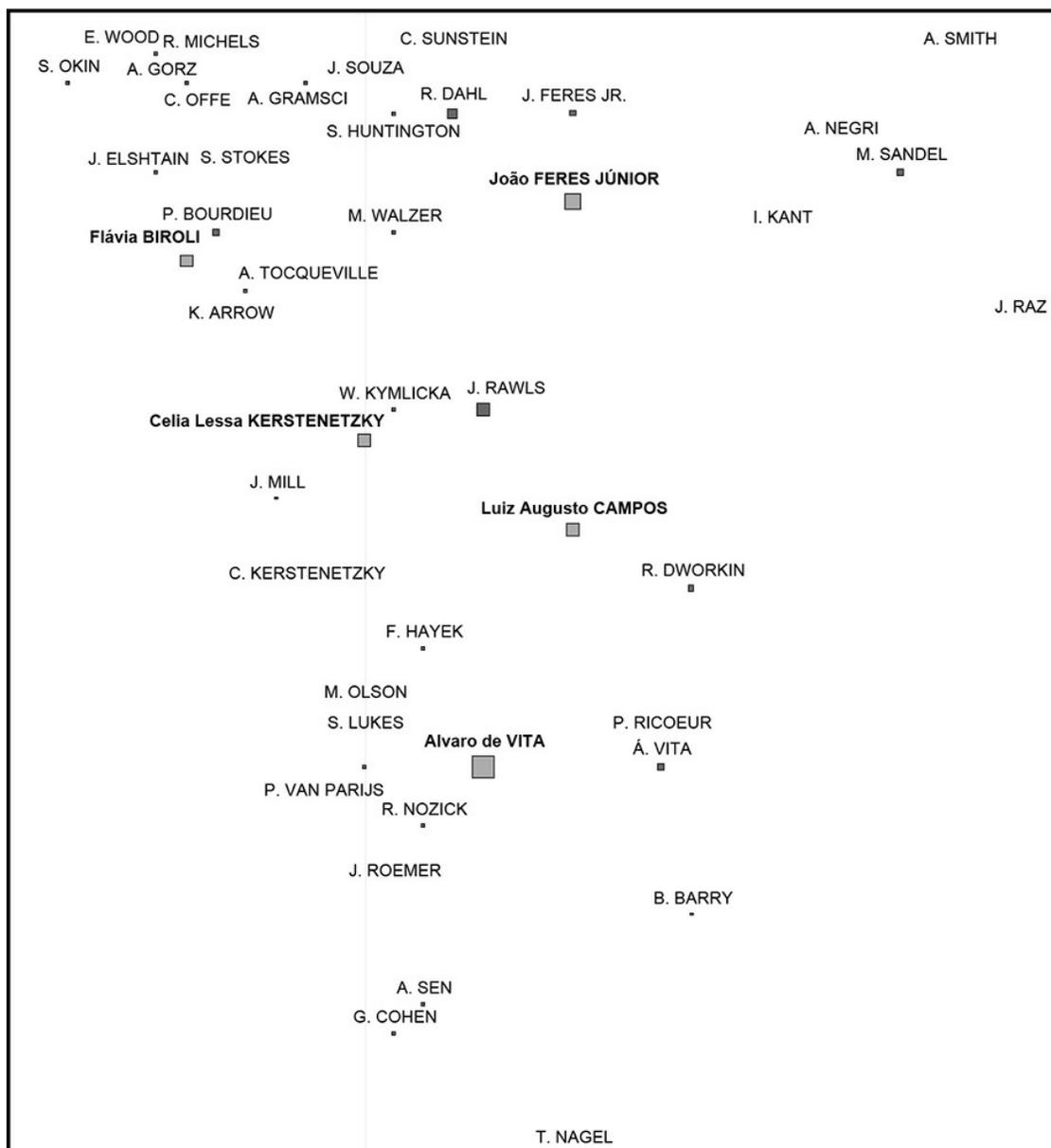
## ACS entre os autores que mais publicaram e os autores mais citados no *corpus* da área “história do pensamento político”



Finalmente, o gráfico da figura 3.4 foca a base inferior da ACS, que concentra os pesquisadores e as referências envolvidas no debate em torno das teorias da justiça. Algumas das referências que mais se destacam aqui são John Rawls, Michael Walzer, Will Kymlicka, Michael Sandel, Ronald Dworkin, Robert Nozick e Brian Barry. Já dentre os autores nacionais, podemos citar Álvaro de Vita, João Feres Júnior, Flávia Biroli, Celia Lessa Kerstenetzky e Luiz Augusto Campos.

Figura 3.4

## ACS entre os autores que mais publicaram e os autores mais citados no *corpus* da área “teorias da justiça”



A análise de correspondência apresentada em detalhe nos gráficos acima revela, de maneira ainda não vista anteriormente na literatura, coerências internas e organização das subáreas da TPN nacional. Aqueles que conhecem a área de primeira mão certamente vão se espantar com a maneira clara com a qual os *clusters* temáticos se formam, conjugando autores e fontes. Claro que, para melhor compreender esse resultado, é necessário saber que, nessa técnica de organização dos dados, o lugar exato de cada autor ou fonte é determinado levando em conta a posição relativa de todos os outros autores e

fontes. A unidade de análise é o artigo. Assim, a proximidade denota maior coocorrência na base de artigos, e a distância, obviamente, o contrário.

Os diagnósticos de decadência da produção da TPN contidos na literatura secundária não são confirmados por nossa análise, ou seja, eles são bem mais produto de desenhos de pesquisa deficientes do que da realidade dos fatos. Como mostramos acima, a produção de TPN cresce em termos proporcionais, dentro da CPB, ainda que não apresente uma taxa de crescimento muito alta e que sua participação no total não tenha atingido 10% em toda a série histórica. Nosso diagnóstico também coloca em perspectiva crítica aqueles que creem que a evolução natural da CP é em direção ao cientificismo, que por seu turno requereria a expulsão de qualquer conteúdo normativo de suas reflexões, ou seja, aqueles que ligam o desenvolvimento institucional e a profissionalização na área à adoção de métodos “científicos” e ao abandono de questões normativas. Essa bandeira foi muitas vezes levantada em solo norte-americano, a serviço de agendas raramente progressistas, pelos militantes da *behavioral revolution* e, depois, pelos adeptos fervorosos da teoria da escolha racional. Tal projeto de reduzir a área a um modelo único de reflexão sistemática acerca da política ficou longe de obter a hegemonia que almejava dentro da própria academia daquele país (Monroe, 2005; Laitin, 2003). É improvável, e francamente indesejável, que aqui esse projeto se consume, a despeito da opinião de alguns comentadores.

Parece haver, na verdade, certa confusão simplificadora na compreensão que muitos autores têm dos processos de autonomia institucional, autonomia do objeto da CP, profissionalização e cientificismo — entendido como crença de que a CP só deve adotar métodos supostamente empregados pelas ciências naturais e, portanto, destituídos de normatividade. Há textos de teoria que são, de fato, por demais ensaísticos, ou seja, substituem o exame racional e cuidadoso dos objetos de investigação, sejam eles textos ou “fatos”, por firulas pseudoeruditas. De forma análoga, há muitos trabalhos de CP empiricamente orientados que não conseguem estabelecer claramente qual sua contribuição teórica para além da mera exposição de dados e que assumem premissas normativas de maneira inconsciente e não reflexiva.

Os praticantes da TPN são justamente acusados, às vezes, de fazerem afirmações de fato sem oferecer devida comprovação empírica. Segundo Leite, utilizam por demais evidências bibliográficas (Leite, 2015:108). Novamente, contudo, os trabalhos empíricos sofrem de males análogos ou semelhantes, pois por vezes tomam como fatos aquilo que é da órbita das escolhas humanas, e também usam fontes bibliográficas em lugar de evidências empíricas. A CPB como um todo, seja ela teórico-normativa ou empiricamente orientada, precisa melhorar bastante no quesito identificação de fatos e razões morais e no tratamento competente de fontes bibliográficas, sem o qual não há contribuição científica possível. Tanto a análise e interpretação dos fatos quanto o exame de questões morais dependem do exercício da razão, às vezes de uma razão mais matematizada, outras vezes mais hermenêutica. Na imensa maioria das vezes, o exame de questões morais exige uma correta compreensão dos fatos; afinal de contas, não somos essências espirituais, mas animais, uma espécie de primata, sujeitos à materialidade e à temporalidade que caracterizam a esfera sublunar na qual vivemos. Em suma, se entendermos profissionalismo como o desempenho competente da profissão, deficiências há em ambos os lados.

É claro que, na literatura secundária sobre CPB, a profissionalização é entendida não como a obtenção de competências intelectuais, mas como o exercício concreto e exclusivo da ciência política. Como tal, esse fenômeno está imbricado à autonomia institucional. Ora, mas se esse é o caso, cientistas políticos teóricos exercem a profissão de maneira exclusiva tanto quanto seus pares mais empiricamente orientados. Basta olharmos para os quadros de professores nos principais programas de pós-graduação de CP do país. Veremos que os autores da TPN identificados em nossa análise estão todos lá, inclusive o atual presidente da ABCP.

No que toca à autonomia do objeto da política, ou mesmo o que chamamos de autonomia total do objeto da política, os praticantes da TPN também não parecem diferir muito de seus pares, se tomados todos juntos sob o rótulo de “empiricamente orientados”. Lamounier havia chamado a atenção para o fato de a reflexão política no Brasil já cultivar essa mirada autonomista mesmo

antes de sua fase profissional universitária (Lamounier, 1983). É inegável que a tradição marxista é, com poucas exceções, alheia à autonomia do político, insistindo na determinação da política por forças sociais ou econômicas. Mas a TPN da qual estamos falando, aquela das teorias da justiça e das teorias democráticas, é preferencialmente politológica. Ainda que não supere o institucionalismo de recorte *rational choice* nesse quesito, tal TPN é bem mais politológica que áreas significativas da CPB, como as abordagens comportamentalista e culturalista cuja farta presença Leite identifica, por exemplo, em um dos principais periódicos da área, *Opinião Pública* (Leite, 2015:108).

Por fim, resta-nos comentar a crítica da irrelevância da produção da TPN, como encontramos no texto de Gláucio Soares (Soares, 2005). Pensamos ser tal crítica injustificada. Num país sob uma Constituição democrática liberal como o nosso, os debates acerca de tópicos relativos à teoria da justiça frequentam o debate público. Tome-se como exemplo a discussão recente sobre a adoção de políticas de ação afirmativa em nosso país (Feres Júnior, Daflon, e Campos, 2010). Outros exemplos abundam: direitos LGBT, de mulheres, de minorias étnicas, de pessoas com deficiência etc. A linguagem dos direitos humanos, fundamental no atual debate público das democracias contemporâneas, é toda baseada em teorias da justiça. Ademais, nessa área há intensa colaboração entre teóricos da política e a comunidade de intérpretes do direito, particularmente no que toca à interface entre teoria da justiça e direito constitucional. Imaginar que tais teorias sejam irrelevantes é ignorar os aspectos mais progressistas e conflituosos da política de hoje.

Da mesma maneira, os debates públicos que utilizam subsídios das teorias da democracia estão na ordem do dia. Questões como participação política, fóruns alternativos de deliberação, novas e velhas formas de representação política têm tido lugar no Brasil desde que voltamos ao regime democrático. A importância da teoria aqui é tão óbvia que dispensa maiores comentários. Some-se a isso o fato de essa vertente da TPN ser a mais aberta à colaboração com pesquisas empíricas.

Em suma, a TPN está fincada na CPB e não mostra sinais de perda de

vitalidade. No mais, partilhamos com a área o desafio, paradoxal, como bem aponta John Gunnell (2006), de balancear excelência acadêmica com relevância pública. Como filhos do Iluminismo, acreditamos que nossa atividade, de análise racional e sistemática da política, tem muito a contribuir para a *polis* brasileira. E o sucesso de nossa empreitada coletiva, como CPB, depende em parte de nós mesmos. A competitividade, se bem regulada por instituições, pode nos conduzir por um caminho virtuoso de crescimento, pluralidade temática e metodológica, e ganho de relevância pública. Já o conflito aberto entre subáreas, em nome de purismos metodológicos, de visões de mundo ou morais, certamente terá efeito deletério sobre a CPB, a experiência mostra. Nesse caso, perdemos nós todos, cientistas políticos e brasileiros.

Em seguida, apresentamos uma bibliografia de textos básicos, livros e artigos, da TPNB.

#### Bibliografia básica de TPNB

A lista de referências bibliográficas que vai abaixo está organizada em ordem alfabética. Os critérios usados para a seleção desses textos foram os mesmos utilizados para os artigos analisados acima. Desde já, desculpamo-nos por quaisquer omissões descuidadas. O objetivo aqui é ser informativo e não exaustivo. Dado que há carência total desse tipo de informação na literatura especializada, tal esforço, pensamos nós, se justifica plenamente.

ABREU, Maria Aparecida. Representação em Rousseau e Hannah Arendt. *Lua Nova*, n. 72, p. 174-194, 2007.

ALMEIDA, Débora Rezende de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, p. 46-66, 2013.

\_\_\_\_\_. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 96-117, 2014.

ARAÚJO, Cícero. República e democracia. *Lua Nova*, n. 51, p. 5-30, 2000.

- \_\_\_\_\_. Legitimidade, justiça e democracia: o novo contratualismo de John Rawls. *Lua Nova*, n. 57, p. 73-85, 2002b.
- \_\_\_\_\_. Representação, retrato e drama. *Lua Nova* n. 67, p. 229-260, 2006.
- \_\_\_\_\_. Representação, soberania e a questão democrática. *Revista Brasileira de Ciência Política* n. 1, p. 47-61, 2009.
- \_\_\_\_\_. Legitimidade democrática, igualdade e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciência Política* n. 9, p. 71-91, 2012.
- \_\_\_\_\_. *A forma da república: da constituição mista ao Estado*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.
- \_\_\_\_\_; ASSUMPÇÃO, San Romanelli. Teoria política no Brasil hoje. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Ed.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: Anpocs, 2010.
- ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 9, p. 147-168, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996.
- \_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova* n. 50, p. 25-42, 2000.
- \_\_\_\_\_. Em busca de um padrão de cidadania mundial. *Lua Nova*, n. 55/56, p. 29-55, 2002.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados* n. 50, v. 3 p. 443-467, 2007.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública* v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.
- BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 11, p. 89-117, 2013.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, democracia e violência. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 87, p. 144-162, 2015.
- BARROSO, Júlio César. Isaiah Berlin: afirmação e limitação da liberdade. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 30, p. 283-295, 2008.
- \_\_\_\_\_. Liberdade de expressão, pornografia e igualdade de gênero. *Estudos Feministas*, v. 21, n. 1, p. 143-165, 2013.
- BARROZO, Paulo Daflon. A ideia de igualdade e as ações afirmativas. *Lua Nova*, n. 63, p. 103-141, 2004.
- BENEVIDES, Maria Victória. Os direitos humanos como valor universal.

- Lua Nova*, n. 34, p. 179-188, 1994.
- BENVENUTO, Jayme. Universalismo, relativismo e direitos humanos: uma revisita contingente. *Lua Nova*, n. 94, p. 117-142, 2015.
- BIGNOTTO, Newton. *Maquiavel republican*. São Paulo: Loyola, 1991.
- \_\_\_\_\_. Humanismo cívico hoje. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Pensar a república*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 45-65.
- \_\_\_\_\_. Problemas atuais da teoria republicana. In: CARDOSO, Sérgio (Ed.). *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 17-44.
- \_\_\_\_\_. *Pensar a república*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- BIROLI, Flávia. Gênero e família em uma sociedade justa: adesão e crítica à imparcialidade no debate contemporâneo sobre justiça. *Revista de Sociologia e Política* v. 18, n. 36, p. 51-65, 2010.
- \_\_\_\_\_. Agentes imperfeitas: contribuições do feminismo para a análise da relação entre autonomia, preferências e democracia. *Revista Brasileira de Ciência Política* n. 9, p. 7-38, 2012.
- \_\_\_\_\_. Democracia e tolerância à subordinação: livre escolha e consentimento na teoria política feminista. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 127-142, 2013.
- \_\_\_\_\_. Autonomia e justiça no debate sobre aborto: implicações teóricas e políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 37-68, 2014.
- BIROLI, Luís Felipe Miguel; BIROLI, Flávia. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- BÔAS, Pedro Villas. A despolitização da democracia liberal no pensamento de Carl Schmitt. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 77, p. 113-127, 2011.
- BRAGA, Leonardo Carvalho. O debate cosmopolitismo x comunitarismo sobre direitos humanos e a esquizofrenia das relações internacionais. *Contexto Internacional*, v. 30, n. 1, p. 141-169, 2008.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo & Hotschild, 2007.
- CAMPOS, Luiz Augusto. We have a dream: cientistas sociais e a controvérsia sobre as cotas raciais na imprensa. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 53-73, 2012.
- \_\_\_\_\_; FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo: relações necessárias ou contingentes? *Revista*

- Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 84, p. 103-118, 2014.
- CARDOSO, Sérgio. Por que república? Notas sobre o ideário democrático e republicano. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 45-66, 2004a.
- \_\_\_\_\_. *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2004b.
- \_\_\_\_\_. Que república? Notas sobre a tradição do “governo misto”. In: BIGNOTTO, Newton (Ed.). *Pensar a república*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- CORREA, Lara. Utilitarismo e moralidade: considerações sobre o indivíduo e o Estado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 79, p. 174-186, 2012.
- COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 53, p. 19-32, 2003.
- \_\_\_\_\_; AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados*, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.
- CYFER, Ingrid. Liberalismo e feminismo: igualdade de gênero em Carole Pateman e Martha Nussbaum. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 135-146, 2010.
- \_\_\_\_\_. Afinal, o que é uma mulher? Simone de Beauvoir e “a questão do sujeito” na teoria crítica feminista. *Lua Nova*, n. 94, p. 41-77, 2015.
- DOMINGUES, José Maurício. Amartya Sen, a liberdade e o desenvolvimento. *Novos Estudos*, n. 65, p. 57-70, 2003.
- DRIZEK, John; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. *The Oxford handbook of political theory*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- EISENBERG, José. Justificação, aplicação e consenso: notas sobre democracia e deliberação. *Dados* v. 44, n. 1, p. 195-211.2001.
- \_\_\_\_\_. *A democracia depois do liberalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003a.
- \_\_\_\_\_. Internet, democracia e república. *Dados*, v. 46, n. 3, p. 491-511, 2003b.
- \_\_\_\_\_; FERES JÚNIOR, João. Dormindo com o inimigo: uma crítica ao conceito de confiança. *Dados*, v. 49, n. 3, p. 547-481.2006.
- FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, n. 50, p. 47-68, 2000.

- \_\_\_\_\_. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria da democracia deliberativa. In: ENCONTRO DA ABCP, 7., 2010. Recife. *Anais...* Rio e Janeiro: ABPC, 2010a.
- \_\_\_\_\_. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 73, p. 101-111, 2010b.
- FERES JÚNIOR, João. Contribuição a uma tipologia das formas de desrespeito: para além do modelo hegel-republican. *Dados*, v. 45, n. 4, p. 555-576, 2002.
- \_\_\_\_\_; CAMPOS, Luiz Augusto. 2013. Liberalismo igualitário e ação afirmativa: da teoria moral à política pública. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 85-99, 2013.
- FERNANDES, Antônio Sérgio. A comunidade cívica em Walzer e Putnam. *Lua Nova*, n. 51, p. 71-96, 2000.
- FERRAZ, Sérgio Eduardo. Os dados do normativo: apontamentos sobre a recepção das teorias contemporâneas de justiça no Brasil (1990-2003). *BIB*, n. 58, p. 131-157, 2004.
- \_\_\_\_\_. Tolerância e neutralidade na reflexão contemporânea sobre justiça. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 127-162, 2014.
- FERREIRA, Bernardo. Schmitt, representação e forma política. *Lua Nova*, n. 61, p. 25-51, 2004.
- FRANCISQUINI, Renato. Freedom of expression and communicative equality: the case for regulation. *Politikon — IAPSS Political Science Journal*, n. 23, p. 35-50, 2014.
- \_\_\_\_\_. On the limits of free speech: towards the fair value of communicative liberties. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, n. 1, p. 65-92, 2015.
- GRIN, Monica. Esse ainda obscuro objeto de desejo: políticas de ação afirmativa e ajustes normativos — o seminário de Brasília. *Novos Estudos*, n. 59, p. 172-192, 2001.
- GUIMARÃES, Feliciano Sá. O debate entre comunitaristas e cosmopolitas e as teorias das relações internacionais: Rawls como uma via média. *Contexto Internacional*, v. 30, n. 3, p. 571-614, 2008.
- GUIMARÃES, Gabriel Cepaluni; SÁ, Feliciano. Discípulos de Rawls em busca de uma concepção cosmopolita de justiça distributiva internacional. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, p. 59-73, 2010.

- HADDAD, Fernando. A democracia no fórum (uma teoria econômica da demagogia). *Lua Nova*, n. 50, p. 97-112, 2000.
- HOLMES, Pablo. Reconhecimento e normatividade: a transformação hermenêutica da teoria crítica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 69, p. 129-145, 2009.
- HONNETH, Axel. *Philosophical interventions in the unfinished project of enlightenment: studies in contemporary German social thought*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.
- IKAWA, Daniela. Hart, Dworkin e discricionariedade. *Lua Nova*, n. 61, p. 97-113, 2004.
- JASMIN, Marcelo. Interesse bem compreendido e virtude em A democracia na América. In: BIGNOTTO, Newton (Ed.). *Pensar a república*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 79-84.
- KERSTENETSKY, Célia Lessa. Desigualdades justas e igualdade complexa. *Lua Nova*, n. 47, p. 5-26, 1999.
- \_\_\_\_\_. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, p. 113-122, 2000.
- \_\_\_\_\_. Por que se importar com a desigualdade. *Dados*, v. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O Estado de bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KRITSCH, Raquel. O gênero do público. In: BIROLI, Flávia. MIGUEL, Luís Felipe (Ed.). *Teoria política e feminismo*. Vinhedo: Horizonte, 2012. p. 17-45.
- LACERDA, Gustavo Biscaia de. Fairness in the thought of John Rawls and Augusto Comte. *Brazilian Political Science Review*, v. 3, n. 1, p. 58-92, 2009.
- LAVALLE, Adrian Gurza. A humildade do universal: Habermas no espelho de Rawls. *Lua Nova*, n. 42, p. 145-182, 1997.
- \_\_\_\_\_. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, n. 47, p. 121-135, 1999.
- \_\_\_\_\_. Cidadania, igualdade e diferença. *Lua Nova*, n. 59, p. 75-93, 2003a.
- \_\_\_\_\_. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, n. 66, p. 91-110, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, n. 84, p. 13-23, 2011.

- \_\_\_\_\_; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 67, p. 49-103, 2006.
- LESSA, Renato. Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil. *Lua Nova*, n. 82, p. 17-60, 2011.
- LIMA, Luiz Antônio de Oliveira. Alternativas éticas ao neoliberalismo: as propostas de Rawls e Habermas. *Lua Nova*, n. 28-29, p. 335-350, 1993.
- LIMA, Marcos Costa. O humanismo crítico de Edward W. Said. *Lua Nova*, n. 73, p. 71-94, 2008.
- LOSSO, Tiago. A crítica de Charles Taylor ao naturalismo na ciência política. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 91-101, 2011.
- LÜCHMANN, Lígia. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, p. 159-178, 2014.
- MAIA, Rousiley. Política deliberativa e tipologia de esfera pública. *BIB*, n. 63, p. 89-114, 2007
- MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 35, p. 27-40, 2010.
- MARONA, Marjorie; AVRITZER, Leonardo. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 69-94, 2014.
- \_\_\_\_\_; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. O novo constitucionalismo e a teoria do reconhecimento: aproximações possíveis. In: II COLÓQUIO INTERNACIONAL DE TEORIA POLÍTICA: TEORIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA, 2., 2012, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- MARQUES, Ângela C. S.; LELO, Thales. Democracia e pós-democracia no pensamento político de Jacques Rancière a partir das noções de igualdade, ética e dissenso. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 349-374, 2014.
- MATOS, Marlise. Movimento e teoria política: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do sul global? *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 67-92, 2010.
- MATTOS, Patrícia. O reconhecimento, entre a justiça e a identidade. *Lua Nova*, n. 63, p. 143-161, 2004.

- MELO, Marcus André. Republicanismo, liberalismo e racionalidade. *Lua Nova*, n. 55/56, p. 57-84, 2002.
- MELO, Rúrion. *O uso público da razão: pluralismo e democracia em Jürgen Habermas*. São Paulo: Loyola, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Teoria crítica e os sentidos da emancipação. *Caderno CRH*, v. 24, n. 62, p. 249-262, 2011b.
- \_\_\_\_\_. *Marx e Habermas: teoria crítica e os sentidos da emancipação*. São Paulo: Saraiva, 2013a.
- \_\_\_\_\_. *A teoria crítica de Axel Honneth: reconhecimento, liberdade e justiça*. São Paulo: Saraiva, 2013b.
- \_\_\_\_\_. Da teoria à práxis? Axel Honneth e as lutas por reconhecimento na teoria política contemporânea. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 17-36, 2014.
- \_\_\_\_\_. Repensando a esfera pública: esboço de uma teoria crítica da democracia. *Lua Nova*, n. 94, p. 11-39, 2015.
- MENDES, Conrado Hübner. *Controle de constitucionalidade e democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- MENDONÇA, Daniel de. A noção de antagonismo na ciência política contemporânea: uma análise a partir da teoria do discurso. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, p. 135-145, 2003.
- \_\_\_\_\_. Nota sobre o “efeito de presença” da representação. *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, p. 79-87, 2004.
- \_\_\_\_\_. A impossibilidade da emancipação: notas a partir da teoria do discurso. In: MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo Peixoto (Ed.). *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau*. Porto Alegre: PUCRS, 2008. p. 53-70.
- \_\_\_\_\_. Antagonismo como identificação política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 9, p. 205-228, 2012a.
- \_\_\_\_\_. O limite da normatividade na teoria política de Ernesto Laclau. *Lua Nova*, n. 91, p. 135-167, 2014.
- \_\_\_\_\_; VIEIRA, Roberto. Rancière e Laclau, democracia além do consenso e da ordem. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 13, p. 107-136, 2014.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrin. Representation and deliberation in civil society. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, p. 117-137, 2008.
- \_\_\_\_\_. Dimensão intersubjetiva da autorrealização: em defesa da teoria do

- reconhecimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 70, p. 143-154, 2009.
- \_\_\_\_\_. Reconhecimento e (qual?) deliberação. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 206-227, 2011.
- \_\_\_\_\_. Democracia e desigualdade: as contribuições da teoria do reconhecimento. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 9, p. 119-146, 2012.
- \_\_\_\_\_. Teoria crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. *Opinião Pública*, v. 19, n. 1, p. 49-64, 2013.
- MIGUEL, Luís Felipe. Em torno do conceito de mito político. *Dados*, v. 41, n. 3, p. 635-761, 1998.
- \_\_\_\_\_. Sorteios e representação democrática. *Lua Nova*, n. 50, p. 69-96, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, p. 92-102, 2000b.
- \_\_\_\_\_. A democracia domesticada: as bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *Dados*, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.
- \_\_\_\_\_. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 123-140, 2003.
- \_\_\_\_\_. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 25-38, 2005.
- \_\_\_\_\_. Utopias do pós-socialismo: esboços e projetos de reorganização radical da sociedade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 91-114, 2006.
- \_\_\_\_\_. Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres em Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 25-49, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Unesp, 2014a.
- \_\_\_\_\_. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. *Novos Estudos*, n. 98, p. 145-161, 2014b.
- \_\_\_\_\_; BIROLI, Flávia. *Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras*.

- Vinhedo: Horizonte, 2012.
- MORRESI, Sérgio. Nozick e o liberalismo fora de esquadro. *Lua Nova*, n. 55/56, p. 285-296, 2002.
- NEVES, Marcelo. (Não) Solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões. *Lua Nova*, n. 93, p. 201-232, 2014.
- NEVES, Paulo Sérgio. Luta antirracista: entre reconhecimento e redistribuição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 81-96, 2005.
- NOBRE, Marcos; COELHO, Vera Schattan. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. Notas sobre dois livros de MacIntyre. *Lua Nova*, n. 64, p. 117-128, 2005.
- \_\_\_\_\_. O mal-estar contemporâneo na perspectiva de Charles Taylor. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 135-145, 2006
- PETRONI, Lucas. Temos o dever de tolerar? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 95-125, 2014.
- PETTIT, Philip. GODIN, Robert Goodin. *A companion to contemporary political philosophy*. Oxford: Blackwell, 1993.
- PINTO, Celi. Espaços deliberativos e a questão da deliberação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, p. 97-113 2004.
- \_\_\_\_\_. Quem tem o direito ao “uso do véu”? Uma contribuição para pensar a realidade brasileira. *Cadernos Pagu*, n. 26, p. 377-403, 2006.
- \_\_\_\_\_. Nota sobre a controvérsia Fraser-Nonneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, n. 74, p. 35-58, 2008.
- \_\_\_\_\_. Feminismo, história e poder. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 15-23, 2010.
- \_\_\_\_\_. O conceito de responsabilidade em Iris Young. *Lua Nova*, n. 91, p. 77-104, 2014.
- PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. *Lua Nova*, n. 89, p. 135-168, 2013.
- \_\_\_\_\_; REGO, Walquíria Leão. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013.
- POGREBINSCHI, Thamy. Emancipação política, direito de resistência e direitos humanos em Robespierre e Marx. *Dados*, v. 46, n. 1, p. 129-152,

- 2003.
- \_\_\_\_\_. A democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey. *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, p. 43-53, 2004.
- \_\_\_\_\_. Jovem Marx, nova teoria política. *Dados*, v. 49, n. 3, p. 537-552, 2006.
- \_\_\_\_\_. O enigma da democracia em Marx. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 63, p. 55-67, 2007.
- \_\_\_\_\_. *O enigma do político: Marx contra a política moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- \_\_\_\_\_. Democracia pragmática: pressupostos de uma teoria normativa empiricamente orientada. *Dados*, v. 53, n. 3, p. 657-693, 2010.
- \_\_\_\_\_; EISENBERG, José. Pragmatismo, direito e política. *Novos Estudos*, n. 62, p. 197-121, 2002.
- \_\_\_\_\_; FERES JÚNIOR, João. *Teoria política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- \_\_\_\_\_; SANTOS, Fabian. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.
- RAMOS, Daniela Peixoto. A família e a maternidade como referências para pensar a política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, p. 87-120, 2015.
- REGO, Walquíria Leão. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. *Lua Nova*, n. 73, p. 147-185, 2008.
- REIS, Brun. Going home in peace: the economy of virtues, and apathy as a right. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 1, p. 10-24, 2007.
- SAFATLE, Vladimir. Em busca de um conceito “antipredicativo” de reconhecimento. *Lua Nova*, n. 94, p. 79-116, 2015.
- SALES, Carla. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 233-245, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Ed.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

- SARTORI, Giovanni. What is “politics”. *Political Theory*, v. 1, n. 1, p. 5-26, 1973.
- SILVA, Leonardo Mello e. É possível uma política deliberativa do trabalho? *Lua Nova*, São Paulo, n. 72, p. 143-174, 2007.
- SILVA, Ricardo. Participação como contestação: a ideia de democracia no neo-republicanismo de Philip Pettit. *Política & Sociedade*, v. 6, n. 11, p. 199-220, 2007.
- \_\_\_\_\_. Identidades da teoria política: entre a ciência, a normatividade e a história. *Pensamento Plural*, n. 3, p. 9-21, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Liberdade e lei no neorepublicanismo de Skinner e Pettit. *Lua Nova*, n. 74, p. 151-194, 2008b.
- \_\_\_\_\_. O novo historicismo na ciência política: um encontro entre duas tradições. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, p. 123-151, 2009.
- \_\_\_\_\_. Maquiavel e o conceito de liberdade em três vertentes do novo republicanismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 72, p. 37-58, 2010.
- \_\_\_\_\_. Republicanismo neorromano e democracia contestatória. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 35-51, 2011.
- \_\_\_\_\_. Non-domination and political institutions: the contested concept of republican democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, n. 1, p. 3-38, 2015a.
- \_\_\_\_\_. Visões da liberdade: republicanismo e liberalismo no debate teórico contemporâneo. *Lua Nova*, n. 94, p. 181-215, 2015b.
- SOUZA, Jessé de. Uma teoria crítica do reconhecimento. *Lua Nova*, n. 50, p. 133-158, 2000.
- SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrián. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.
- TAVARES, Francisco Mata Machado. Em busca da deliberação: mecanismos de inserção de vozes subalternas no espaço público. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 9, p. 39-70, 2012.
- VENTURA, Tereza. Luta social por reconhecimento: dilemas e impasses na articulação pública do desrespeito. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 40, p. 159-170, 2011.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. A constituição como reserva de justiça. *Lua Nova*, n. 42, p. 53-97, 1997.

- VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paula Baltasar. Democracia cosmopolita *versus* política internacional. *Lua Nova*, n. 66, p. 69-107, 2006.
- VITA, Álvaro de. Vontade coletiva e pluralidade: uma convivência possível? *Lua Nova*, n. 23, p. 215-231, 1991.
- \_\_\_\_\_. A tarefa prática da filosofia política em John Rawls. *Lua Nova*, n. 25, p. 5-24, 1992a.
- \_\_\_\_\_. *Justiça liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992b.
- \_\_\_\_\_. O lugar dos direitos na moralidade política. *Lua Nova*, n. 30, p. 5-34, 1993.
- \_\_\_\_\_. Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, p. 41-59, 1999.
- \_\_\_\_\_. Democracia e justiça. *Lua Nova*, n. 50, p. 5-23, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Individual preferences and social justice. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 1, n. especial, p. 95-109, 2000b.
- \_\_\_\_\_. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: Unesp, 2000c.
- \_\_\_\_\_. Liberalismo igualitário e multiculturalismo. *Lua Nova*, n. 55/56, p. 5-27, 2002.
- \_\_\_\_\_. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? *Novos Estudos*, n. 66, p. 11-128, 2003.
- \_\_\_\_\_. *O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.
- \_\_\_\_\_. Sociedade democrática e tolerância liberal. *Novos Estudos*, n. 84, p. 61-81, 2009.
- \_\_\_\_\_. Liberalismo, justiça social e responsabilidade individual. *Dados*, v. 54, n. 4, p. 569-608, 2011.
- WARREN, Marc. What is political theory/philosophy? *PS: Political Science and Politics*, v. 22, n. 3, p. 606-612, 1989.

## Referências

- ALMOND, G. A.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. La ciencia política en Brasil: el desafío de la expansión. *Revista de Ciencia Política*, v. 25, n. 1, p.101-110, 2005.

- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. La ciencia política en Brasil en la última década: la nacionalización y la lenta superación del parroquialismo. *Revista de Ciencia Política*, v. 35, n. 1, p. 19-31, 2015.
- ARAÚJO, C.; ASSUMPÇÃO, S. R. Teoria política no Brasil hoje. In: MARTINS, C. B.; LESSA, Renato (Ed.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 51-85.
- BALL, T. The politics of social science in postwar America. In: MAY, L. *Recasting America: culture and politics in the age of Cold War*. Chicago: University of Chicago Press, 1989. p. 76-92.
- \_\_\_\_\_. *Reappraising political theory: revisionist studies in the history of political thought*. Nova York: Clarendon, 1995.
- BENZÉCRI, J. P. *Correspondence analysis handbook, statistics, textbooks and monographs*. Nova York: Marcel Dekker, 1992.
- BRANDÃO, G. M. A teoria política é possível? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 13, p. 158-161, 1998.
- CRICK, B. *The American science of politics: its origins and conditions*. Berkeley: University of California Press, 1959.
- DAHL, R. The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest. In: SEIDELMAN, J. F. A. R. (Ed.). *Discipline and history: political science in the United States*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1972.
- DERRIDA, J. *Of grammatology*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1976.
- \_\_\_\_\_. Force of law: the mystical foundation of authority. In: CORNELL, D.; ROSENFELD, M. D. G. (Ed.). *Deconstruction and the possibility of justice*. Nova York: Routledge, 1992. p. 3-67.
- DRYZEK, J. S.; LEONARD, S. T. History and discipline in political science. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 82, n. 4, p. 1245-1260, 1988.
- EASTON, D.; GUNNELL, J. G.; STEIN, M. B. (Ed.) *Regime and discipline: democracy and the development of political science*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.
- FARR, J.; DRYZEK, J. S.; LEONARD, S. T. *Political science in history: research programs and political traditions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. et al. Can political science be neutral? In: EASTON, D.; GUNNELL,

- J. G.; STEIN, M. B. (Ed.) *Regime and discipline: democracy and the development of political science*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995. p. 49-79.
- FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. Cotas no STF: os argumentos como eles são. *Insight Inteligência*, v. 49, p. 124-136, abr./maio/jun. 2010.
- FERRAZ, S. E. Os dados do normativo: apontamentos sobre a recepção das teorias contemporâneas de justiça no Brasil (1990-2003). *BIB*, v. 58, n. 131-157, 2004.
- FOUCAULT, M. What is enlightenment? In: \_\_\_\_\_. *The Foucault reader*. Nova York: Pantheon Books, 1984. p. 31-50.
- GREENACRE, M. J. *Theory and applications of correspondence analysis*. Londres: Academic Press, 1984.
- \_\_\_\_\_; BLASIUS, J. R. *Multiple correspondence analysis and related methods, statistics in the social and behavioral sciences series*. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC, 2006.
- GUNNELL, J. G. The myth of the tradition. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 72, n. 1, p. 122-134, 1978.
- \_\_\_\_\_. American political science, liberalism and the invention of political theory. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 82, n. 1, p. 71-87, 1988.
- \_\_\_\_\_. *The descent of political theory: the genealogy of an American vocation*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. The founding of the American Political Science Association: discipline, profession, political theory, and politics. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 100, n. 4, p. 479-486, 2006.
- HABERMAS, J. *Moral consciousness and communicative action*. Cambridge: The MIT Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- HORKHEIMER, M. *Critical theory: selected essays*. Trad. O'Connell, M. J. et al. Nova York: Herder and Herder, 1972.
- HOROWITZ, M. C. *New dictionary of the history of ideas*. [Nova York?]: Charles Scribner's Sons, 2005. 6 v.
- HOUAISS, A. et al. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

- KELLY, M.; FOUCAULT, M.; HABERMAS, J. *Critique and power: recasting the Foucault/Habermas debate*. Studies in contemporary German social thought. Cambridge, MA: MIT Press, 1994.
- KUHN, T. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- LAITIN, D. D. The Perestroika challenge to social science. *Politics & Society*, v. 31, n. 1, p. 163-184, 2003.
- LAMOUNIER, B. A ciência política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *A ciência política nos anos 80*. UnB, 1983. p. 407-433.
- \_\_\_\_\_; MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LE ROUX, B.; ROUANET, H. *Multiple correspondence analysis: quantitative applications in the social sciences*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2010.
- LEITE, Fernando. *O campo de produção da ciência política brasileira contemporânea: uma análise histórico-estrutural de seus princípios de divisão a partir de periódicos, áreas e abordagens*. Tese (doutorado) — Departamento de Sociologia e Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- \_\_\_\_\_; CODATO, A. Autonomização e institucionalização da ciência política brasileira: o papel do sistema Qualis-Capes. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, v. 1, n. 1, p. 1-21, 2013.
- LESSA, R. Por que rir da filosofia política?, ou a ciência política como *techné*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 36, fev, 1998. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000100013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000100013)>. Acesso em 28 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil. *Lua Nova: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 82, p. 17-60, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Horizontes das ciências sociais: ciência política*. São Paulo: Anpocs, 2010.
- LIPSET, S. M. *Political man: the social bases of politics*. Garden City: Doubleday, 1960.
- MARENCO, A. When institutions matter: Capes and political science in

- Brazil. *Revista de Ciencia Política*, v. 35, n. 1, p. 33-46, 2015.
- MELO, M. P. C. *As ciências sociais no Brasil contemporâneo: sociologia*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.
- MERRIAM-WEBSTER INC. *The Merriam-Webster dictionary*. Springfield, MA: Merriam-Webster, 2005.
- MONROE, K. R. *Perestroika! The raucous rebellion in political science*. New Haven: Yale University Press, 2005.
- NICOLAU, J.; OLIVEIRA, L. A produção da ciência política brasileira: uma análise dos artigos acadêmicos. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 37., 2013, Águas de Lindoia, SP. *Anais...* São Paulo: Anpocs, 2013.
- OLIVEIRA, L.; NICOLAU, J. A produção da ciência política brasileira: uma análise dos artigos acadêmicos (1966-2013). In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília. *Anais...* Rio de Janeiro: ABCP, 2014.
- PUTNAM, R. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- \_\_\_\_\_. *Political liberalism, John Dewey essays in philosophy*. Nova York: Columbia University Press, 1993.
- RICCI, D. M. *The tragedy of political science: politics, scholarship and democracy*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- SOARES, G. A. D. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. *Sociologia, problemas e práticas*, n. 48, p. 27-52, 2005.
- SOARES, L. E. Políticas das ciências sociais: armadilhas do heroísmo esquecido de si. *RBCS*, v. 13, n. 36, 1998. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v13n36/36soares.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v13n36/36soares.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2016.
- STEWART, P. J. *Melpa-German-English dictionary*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh, 2011.

---

<sup>141</sup> Ainda usando os critérios adotados por Kuhn, o estado pré-paradigmático da ciência política também se manifesta no perfil das publicações, divididas entre livros e artigos, e não concentrada em livros-texto, na fase de formação, e artigos científicos, na fase de exercício da profissão científica, como nas ciências naturais (Kuhn 1962, 164-165).

<sup>142</sup> As áreas temáticas ativas em 2015 são comunicação política e opinião pública; cultura política e democracia; eleições e representação política; ensino e pesquisa em ciência política e relações internacionais; Estado e políticas públicas; política externa; gênero; democracia e políticas públicas; instituições políticas; participação política; pensamento político brasileiro; política; direito e Judiciário; política e economia; política internacional; segurança pública e democracia; sociologia política e teoria política.

<sup>143</sup> O curtíssimo ensaio intitulado “A teoria política é possível?”, de Gildo Marçal Brandão (1998), não está sendo contado aqui pelo seu tamanho exíguo, mas será comentado adiante.

<sup>144</sup> *Lua Nova (LN)*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, *Dados, Novos Estudos (NE)*, *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, *Revista de Sociologia e Política (RSP)*.

<sup>145</sup> Tal argumento é análogo àquele que Lamounier faz acerca da continuidade das eleições no Brasil sob o regime militar iniciado em 1964 (Lamounier e Meneguello, 1986).

<sup>146</sup> Não comentaremos aqui o texto de Janine Ribeiro por se tratar de uma reflexão mais fincada no campo da filosofia propriamente dita do que da discussão acerca da consolidação institucional da CP e de suas consequências para o conflito entre as subáreas empírica e teórica.

<sup>147</sup> Esse livro, patrocinado pela Anpocs, foi organizado pelo próprio Lessa e fez parte de uma coleção de publicações acerca do estado da arte de cada uma das três ciências sociais filiadas à associação: sociologia, antropologia e ciência política. A coleção contou com a coordenação geral de Carlos Benedito Martins. Muitos parágrafos e seções inteiras do texto do capítulo são repetidos, *ipsis literis*, no artigo de *Lua Nova*.

<sup>148</sup> Essa distinção não pode escapar ao especialista. *Behaviorism* é o nome de uma abordagem da psicologia originada no começo do século XX que se opunha à psicologia mentalista até então dominante. Seus principais defensores foram John B. Watson e B.F. Skinner (Horowitz, 2005). Para evitar confusões, os autores que trabalham com a história da CP norte-americana e os próprios “militantes” do movimento o chamam de *behavioral revolution*, *behavioralist approach* ou de *behavioralism* (Gunnell, 1993; Dahl, 1972).

<sup>149</sup> São elas: *RBCS* — *Revista Brasileira de Ciências Sociais*; *OP* — *Opinião Pública*; *BPSR* — *Brazilian Political Science Review*; *RSP* — *Revista de Sociologia e Política*; *LN* — *Lua Nova*; *REP* — *Revista de Economia Política*; *NE* — *Novos Estudos*; *RBCP* — *Revista Brasileira de Ciência Política*; *CRH* — *Caderno CRH*; *CadPes* — *Cadernos de Pesquisa*; *CiSauCol* — *Ciência e Saúde Coletiva*; *EstHis* — *Estudos Históricos*; *ReligSoc* — *Religião e Sociedade*; *EstFem* — *Revista Estudos Feministas*; *SauSoc* — *Saúde e Sociedade*; *SocEst* — *Sociedade e Estado*; *Socios* — *Sociologias*; *EstAv* — *Estudos Avançados*; *TemSoc* — *Tempo Social*; *AmbSoc* — *Ambiente e Sociedade*.

<sup>150</sup> Os periódicos são classificados em oito classes: A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C. A Capes considera que as três primeiras classes compõem o rol de periódicos de excelência acadêmica.

<sup>151</sup> A Scientific Electronic Library Online (SciELO) é uma biblioteca eletrônica de periódicos científicos brasileiros, surgida da cooperação entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e o Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (Bireme). Desde 2002, o projeto conta com o apoio do CNPq. Mais informações em: <[www.scielo.br/](http://www.scielo.br/)>. Acesso em: jan. 2016.

## CAPÍTULO 9

# Pensamento político brasileiro: conceito, história e estado da arte

Christian Edward Cyril Lynch

## Introdução

Há 20 anos o campo de estudos do pensamento político brasileiro (PPB) vem crescendo exponencialmente na área de ciência política. Duas foram as teses de doutorado defendidas ao longo da década de 1980, número que subiu a 12 na de 1990 e chegou a 18 na de 2000. Prevê-se que se aproxime de 30 em 2020. Não é de hoje que se reclama um balanço do campo, capaz de fornecer uma ideia preliminar do que nele está acontecendo e de permitir-lhe uma expansão mais rigorosa e autoconsciente. Desde que Maria Tereza Sadek publicou *Análises do pensamento social e político brasileiro*, em 1982, não se fez nada além de referências genéricas à natureza do campo e ao seu crescimento. É essa lacuna que ora se pretende preencher, oferecendo ao leitor um mapa conceitual, histórico e analítico da área temática do PPB, tal como ela hoje se encontra organizada.

Na primeira seção do capítulo, explicam-se as razões da indeterminação terminológica na designação do campo de estudos e indagam-se os significados possíveis do conceito de PPB, seja como objeto, seja como disciplina. Na segunda seção, considerado o PPB como objeto, sustenta-se que aquela expressão, no sentido *lato*, designa o *conjunto de ideologias de que nossa cultura política é composta*, vazadas em um estilo “periférico” dotado de certas características. Do ponto vista estrito, a expressão PPB se refere a um reduzido número de escritos que comporiam o cânone de

“clássicos” expressivos de uma *teoria e/ou da “velha” ciência política brasileira*, praticada por juristas, sociólogos e economistas antes da especialização universitária. Definida a natureza do objeto e delineados seus contornos, apresenta-se, na terceira seção deste trabalho, o balanço do PPB como *disciplina universitária* surgida na década de 1970. História-se seu desenvolvimento, descrevem-se suas sucessivas e diferentes interpretações, seus pesquisadores mais notáveis e seus três principais grupos de pesquisa, aqui chamados mannheimiano, lukacsiano e gramsciano, em função de seus referenciais teóricos essenciais. O esforço inclui tabelas contendo as teses defendidas sob a rubrica de PPB na ciência política, relacionadas por título, nome, ano, orientador e instituição, assim como um gráfico descrevendo a variação do número de teses defendidas ao longo dos quinquênios. O capítulo conclui com considerações críticas e sugestões de medidas para o fortalecimento do campo de estudos, estreitando suas relações com a teoria política.<sup>152</sup>

Pensamento político, pensamento social e político, pensamento social, pensamento político-social: razões de uma indeterminação terminológica

O campo de estudos do PPB na ciência política ainda convive com diversas denominações: *pensamento social brasileiro*, *pensamento político-social brasileiro*, *pensamento social e político brasileiro* etc. Variam também os nomes das linhas de pesquisa. Se, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), ela se chama “pensamento político brasileiro”, na Universidade de São Paulo (USP), ela se chama “história das ideias políticas no Brasil”; na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), “pensamento político e social brasileiro”; na Universidade Federal Fluminense (UFF), “interpretações do Brasil” etc. Quais as razões dessa aparente anomalia, quando as demais áreas temáticas da ciência política apresentam uma denominação uniforme?

Essa profusão terminológica parece relacionada, em primeiro lugar, ao modo de emergência do campo de estudos. A “velha” ciência política

brasileira naturalmente desconhecia as fronteiras que depois, quando de sua institucionalização universitária, lhe seriam traçadas pela “nova”. Além disso, ao contrário do que ocorreu na sociologia, o advento da “nova” não rompeu com a agenda de pesquisas da “velha” (Lamounier, 1982). Dois dos principais responsáveis pela fundação da área de ciência política, Wanderley Guilherme dos Santos e Bolívar Lamounier, também se encarregaram da criação do campo de estudos do PPB.<sup>153</sup> Na verdade, eles já se dedicavam ao assunto antes de irem para os Estados Unidos e se tornarem “cientistas políticos”. Debruçaram-se sobre um acervo de obras que, recorrendo à sociologia, à economia, à história, não se encaixavam retrospectivamente na definição de ciência política que traziam de Stanford e da Universidade da Califórnia, restrita ao “sistema político” de David Easton — o que podia levá-los a eventualmente hesitar sobre a designação do campo. Embora este nunca tenha sido o caso de Bolívar, Wanderley só delineou o político ao longo dos sucessivos artigos de sua pesquisa: o primeiro (1965) falava em “pensamento social”; o segundo (1967), em “imaginação político-social”; o terceiro (1970), por fim, fixou-se em “imaginação política” (Lynch, 2013b). Além disso, tendo em vista o diminuto número de cientistas sociais em torno de 1980, em vez de criarem um grupo de trabalho à parte, os politólogos se juntaram aos sociólogos e aos antropólogos para criar, junto à Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs) um único grupo de trabalho (GT) sob a denominação “Pensamento Social no Brasil” (Oliveira, 1999). Em suma: o fantasma do “social” rondava o nome do campo de estudos do PPB à época de seu surgimento, há 40 anos, fosse pela estreiteza do “novo” conceito de ciência política no enquadramento das obras produzidas antes da institucionalização, fosse pela consagração, nos primórdios das ciências sociais, da designação geral datada da década de 1950.

A escalada de conflitos que estremeceram as relações entre cientistas políticos “teóricos” e “empíricos” na virada do século foi outro fator que prolongou, em certos lugares, a partícula “social” na designação do campo do PPB. Se, no curso do processo, alguns dos “empíricos” mais famosos, como

Gláucio Soares, acusavam “teóricos” de consumir recursos públicos em discussões pedantes que pouco ou nada contribuía para a resolução das mazelas nacionais (Soares, 2005:52), “teóricos” como Renato Lessa e Gildo Marçal Brandão questionaram a possibilidade de uma ciência purificada de normatividade e acusaram o caráter ideológico dos métodos veiculados pelos “empíricos” como neutros (Lessa, 1998; Brandão, 1998; Moreira, 2012). Potencializados pela luta por hegemonia dentro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), os conflitos chegaram ao ponto de reconhecer, em balanço da área realizado há 10 anos, que “as duas principais formas de abordagem simplesmente não se comunicam entre si” (Amorim Neto e Santos, 2015:102, 107). No que nos interessa mais de perto, importa salientar que o exagero dos “empíricos” em restringir o domínio da política àquele das instituições levou os “teóricos” mais combativos a reafirmarem seguidamente a dependência do político face ao social e ao econômico. A atitude se refletiu no emprego, como sinônimas de PPB, de expressões como “pensamento social brasileiro”, “pensamento social no Brasil”, “pensamento político-social” e “pensamento político e social” (Brandão, 2007:22-23). Os “teóricos” empenhados na luta não percebiam que, ao alardear a necessidade de acrescentar a partícula “social” à denominação do campo, involuntariamente chancelavam a definição restritiva de ciência política veiculada por seus adversários. Essa situação só começou a ser revertida com o arrefecimento dos ânimos entre “teóricos” e “empíricos”<sup>154</sup> no âmbito da ABCP e a consolidação da expressão *pensamento político brasileiro* para designar a área temática a ela correspondente em 2013. Esse foi o nome que prevaleceu.

O pensamento político brasileiro como objeto: sentido amplo (“ideologia”) e sentido estrito (“teoria” e/ou “ciência”)

Do ponto de vista do seu significado, o conceito de PPB designa um objeto e uma disciplina. Como *objeto*, ele pode ser entendido em um sentido amplo ou estrito. Em sentido amplo, o PPB se refere ao *conjunto de escritos de*

*natureza ideológica representativos da cultura política brasileira, marcados por um estilo periférico de reflexão.* Emprego aqui o conceito de ideologia no sentido fraco de “conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo por função orientar os comportamentos políticos coletivos” (Stoppino, 1998:585). No sentido estrito, a expressão PPB se refere a um círculo mais reduzido de obras que, dotadas de maior fôlego e sistematicidade, pretenderam descrever nossa realidade política com maior fidedignidade e, como tal, passaram a integrar uma espécie de cânone dos “clássicos” do PPB. Encara-se o PPB então como uma *teoria política e/ou a “velha” ciência política*, elaborada antes da institucionalização universitária. Por esta última expressão, deve-se entender “qualquer estudo dos fenômenos e das estruturas políticas, conduzido sistematicamente e com rigor, apoiado num amplo e cuidadoso exame dos fatos expostos com argumentos racionais” (Bobbio, 1997:164).

*PPB em sentido amplo: conjunto de escritos de natureza ideológica representativos da cultura política brasileira, dotado de um “estilo periférico” de reflexão*

A política repousa sobre o dado da pluralidade humana no contexto de uma comunidade composta de seres de múltiplas crenças e interesses. É por seu intermédio que indivíduos e grupos negociam, implantam e asseguram o cumprimento das diferentes demandas que formulam entre si ou em face da coletividade. Por *cultura política*, entende-se aqui o conjunto de discursos ou práticas simbólicas por que tais demandas são efetuadas, conferindo identidades aos indivíduos e grupos, indicando-lhes os limites de suas comunidades e definindo as posições a partir das quais podem demandar. Uma cultura política é atravessada por discursos, práticas simbólicas ou ideologias orientadas por diferentes valores e/ou interpretações da realidade. Os fatos políticos precisam ser interpretados à luz dos valores, crenças, interesses e objetivos dos diversos segmentos de que a sociedade é composta. *As ideologias ou discursos políticos* são, portanto, conjuntos de

ideias, crenças, opiniões e valores que exibem um padrão recorrente; que possuem grupos significativos como seus portadores; competem pelo fornecimento e controle das políticas públicas, com o objetivo de justificar, contestar ou alterar os processos e arranjos políticos e sociais de uma comunidade política [Freedon, 2003:32].

São metáforas, símbolos e temas prenhes de significados, que pretendem ordenar a realidade política por meio de determinadas narrativas sobre o passado, o presente e o futuro da comunidade. As ideologias apresentam três funções: servem de mapas para que indivíduos e grupos sociais se orientem em meio à complexidade e à opacidade do mundo; são defendidas por grupos identificáveis que disputam a preferência daqueles que detêm o poder e almejam justificar, contestar e transformar os arranjos e processos sociais e políticos. Elas se adaptam às mudanças sociais, ao mesmo tempo que reivindicam uma tradição, composta de antecessores, verdadeiros ou inventados, na forma de mártires, doutrinários ou heróis. A expressão “pensamento político”, por sua vez, é empregada aqui no sentido admitido na literatura internacional para designar um conjunto de autores ou obras pertencentes a uma determinada nacionalidade (Lynch, 2013a:733). Entende-se nesse caso que, sem pensamento político, a comunidade política não poderia ser organizada e tampouco existir. Por isso, toda comunidade organizada possui necessariamente alguma modalidade de pensamento político. O Brasil não pode ser uma exceção: existe um PPB tanto quanto um pensamento político argentino, paraguaio, estadunidense, francês, inglês, russo ou chinês. Cada um deles remete ao conjunto de ideologias e discursos que confirmam suas respectivas culturas políticas, apresentando entre si tanto semelhanças quanto especificidades.

Curiosamente, houve um “intérprete” do PPB que negou a existência desse pensamento: trata-se de Raimundo Faoro (1992), na obra *Existe um pensamento político brasileiro?* Segundo o jurista gaúcho, a sociedade brasileira seguiria aprisionada em uma espécie de Antigo Regime disfarçado, em que prevaleceria uma cultura política ibérica, de traços pré-modernos. O propalado liberalismo brasileiro não seria “autêntico”, porque inorgânico,

estatista e conservador; ele seria manipulado pela classe dominante para fins de ornamentação e manutenção do *status quo* (Faoro, 1996:67). Embora tenha sido útil no combate à herança autoritária do regime militar, essa é uma concepção de PPB academicamente inaceitável. Vários motivos levam a essa recusa. Do ângulo metodológico, Faoro descreve as ideias políticas à maneira hegeliana, como entes desencarnados universais que teriam potência para organizar a realidade política de qualquer parte do mundo. Do ponto de vista ideológico, sua interpretação do Brasil pertence à tradição liberal doutrinária, ou “idealista constitucional” (Santos, 1978; Brandão, 2007), bacharelesca, e apresenta suas típicas dicotomias: sociedade *versus* Estado; modernidade *versus* pré-modernidade; liberalismo *versus* absolutismo; cultura ocidental ou europeia *versus* cultura oriental ou ibérica. Por fim, o conceito de *pensamento político* é reduzido a sinônimo de liberalismo, dependendo sua “autenticidade” da existência, onde ele estivesse, de uma sociedade civil madura e organizada à moda anglo-saxã. No fim das contas, as exigências impostas por Faoro para um “pensamento político” nacional o inviabilizam para países situados fora do Atlântico norte. Sem sociedade ocidental madura, não haveria modernidade, nem liberalismo autêntico, nem pensamento político. Em sociedades não democráticas, ou julgadas insuficientemente maduras, o liberalismo — e, por extensão, todo o pensamento político — não passaria de enganação ou simulacro. Uma abordagem abrangente e compreensiva do PPB não pode adotar semelhante perspectiva eurocêntrica e essencialista das ideias políticas. Deve concebê-las, ao contrário, no contexto dos diferentes momentos da construção nacional de sua sociedade periférica, tendo em vista os desafios e as possibilidades de ação inscritas em cada um deles.

Do ponto de vista formal, o campo do PPB é composto por opúsculos, panfletos, cartas, artigos de jornal ou revistas, tratados, manuais, ensaios, dicionários, dissertações, sermões, poemas, músicas, discursos, livros e artigos “que têm por objeto de estudo os aspectos sociais ou políticos substantivos da sociedade brasileira” (Santos, 1970:147). Neles, encontram-se “avaliações políticas que alguns homens de percepção educada,

comprometidos com o público de uma forma ou de outra, são compelidos a fazer [...] a fim de oferecer uma explicação racional para suas audiências” (Santos, 1970:137). Seria fácil aqui declinar pelo menos 100 nomes de autores relevantes, que incluiriam escritos de liberais, como Evaristo da Veiga e Tavares Bastos; conservadores, como Alcindo Guanabara e Campos Sales; monarquistas, como Eduardo Prado e o barão do Rio Branco; positivistas, como Miguel Lemos e Teixeira Mendes; nacional-reformistas, como Virgínio Santa Rosa e Juarez Távora; integralistas, como Plínio Salgado e Miguel Reale; comunistas, como Astrogildo Pereira e Otávio Brandão; desenvolvimentistas como Álvaro Vieira Pinto e Roland Corbisier etc. A produção do PPB como ideologia jorra diariamente nos editoriais de jornais, *blogs* políticos, comícios, pronunciamentos televisivos e discursos parlamentares. Sua modalidade mais prestigiosa parece a análise de conjuntura feita para intervenção no debate público. Tornou-se função, tanto de jornalistas, como Merval Pereira, Mino Carta, Paulo Henrique Amorim e Reinaldo Azevedo, quanto de acadêmicos, como Marcos Nobre, Marco Aurélio Nogueira e André Singer.

Do ponto de vista material ou substantivo das ideologias, a percepção de seus autores de se encontrarem na atrasada periferia ibero-americana conferiu ao PPB uma conformação temática e estilística específica. Dependentes dos modelos culturais europeus, que hierarquizavam e definiam os lugares e os papéis das nações a partir de uma concepção evolucionista e teleológica do processo histórico, nossas elites internalizaram o pressuposto de sua subalternidade e de seu atraso de modo a estruturar toda a sua cultura política. Toda ou quase toda a sua produção intelectual está, assim, relacionada de alguma forma com a constatação do atraso existencial do país diante de outra realidade, aquela do “Primeiro Mundo”, identificado como o polo positivo dessa relação especular, porque associado ao moderno (Lynch, 2013a). Em decorrência disso, o eixo temático do PPB gira basicamente em torno do diagnóstico do *atraso*, da *barbárie*, do *retardo* ou do *subdesenvolvimento* nacional e do imperativo do *progresso*, da *civilização*, da *evolução* ou do *desenvolvimento*, meios conducentes à transformação das estruturas herdadas

da colonização para alcançar a modernidade cêntrica. A esse imperativo modernizador subordinaram-se quase sempre três tópicos maiores da teoria política, relativos ao problema da organização da ordem pública, da liberdade individual e da igualdade social. Estes acabaram menos valorizados em si mesmos do que em virtude de sua associação com o ideal de modernidade erigido na periferia à condição de razão de Estado.

Mas não foi apenas o eixo temático do nosso pensamento que adquiriu conformação especial: o estilo de redação também. Já que raramente se viram pertencendo à civilização em que se produzia a “verdadeira” teoria, ciência ou filosofia, nossos escritores preferiram voar mais baixo do ponto de vista da abstração ou da pretensão teórica. O resultado foi um “estilo periférico” de redação e argumentação que contrasta singularmente com aquele, “cosmopolita” ou “universal”, que caracteriza as obras canônicas da teoria política europeia.<sup>155</sup> São traços desse “estilo”:

- 1.A primeira característica é o *menor grau de generalização e maior sentido prático das reflexões políticas*. Na periferia, não se cogita que a elaboração intelectual local tenha alcance universal. Pensada para impactar de modo mais restrito no tempo e no espaço, num ambiente carente de mudanças, ela costuma ter objetivos mais pontuais e pragmáticos. A esse respeito, Cruz Costa já afirmava em 1956 que “a nossa origem, as condições de nossa formação, a nossa experiência histórica, nos afastam do alcantilado das metafísicas e nos impelem para a meditação das realidades concretas e vivas” (Costa, 1956:436). Isso não quer dizer, repita-se, que não haja uma teoria geral implícita naqueles escritos. Ela muitas vezes existe, com efeito, mas precisa ser deduzida ou reconstruída para ser compreendida à maneira “cosmopolita”.
- 2.A segunda característica é a *maior centralidade da retórica, da oratória e do argumento de autoridade* (Carvalho, 2000). Os autores periféricos leem os cênicos como autoridades que lhes poupariam o trabalho de descobrir por si mesmos a verdade da arte e da ciência; da mesma forma, a referência às obras europeias conferia prestígio a quem a fazia, sendo demonstração de cultura e capacidade intelectual. Em 1843, o senador

Paula Sousa caracteristicamente explicava: “Eu, que não tenho gênio nem capacidade, gosto muito de apoiar-me nas opiniões dos grandes homens, gosto de seguir o exemplo das grandes nações e dos grandes homens” (ASI, 6/5/1843). Exatamente um século depois, Oliveira Viana lamentava aquela atitude, marca de todo o nosso pensamento social: “Ninguém é, aqui, pontífice por si mesmo. Para influir, para ‘pesar’, para ter autoridade, é-lhe preciso um reforço estranho, um apoio alheio, que não é outro senão o da autoridade do autor estrangeiro” (Vianna, 1991:360).

3. Esse prestígio do autor estrangeiro é responsável pela terceira característica do estilo periférico: *a tendência de os autores nacionais se apresentarem como pioneiros da modernidade cêntrica, obscurecendo as relações de continuidade intelectual com seus predecessores nacionais*. Esse traço foi referido já no século XIX por Sílvio Romero, aliás com conhecimento de causa: “A leitura de um escritor estrangeiro, a predileção por um livro de fora vem decidir da natureza das opiniões de um autor entre nós” (Romero, 1969:32). O fato levava Tobias Barreto a reclamar, pouco depois, que “a ciência não pode ser semelhante à teia de Penélope, que desmanchava durante a noite o que fizera durante o dia” (Barreto, 1977). Em 1953, Hélio Jaguaribe ainda notava que “cada geração repetia, a partir do marco zero, o esforço da geração anterior, e ia buscar as ideias na Europa” (Jaguaribe, 1957:18). A verdade é que a continuidade entre os autores nacionais existe, devendo ser procurada, não tanto nas suas expressas filiações autorais exógenas, mas naquelas ocultas, endógenas, perceptíveis pela constância temática.

4. A quarta característica digna de nota é a *maior diluição das posições extremadas — isto é, demasiado conservadoras ou radicais — comparativamente àquelas dos países europeus* (Ricupero, 2010). O fenômeno se deve a quatro fatores: a ausência de tradições fortes de um passado feudal e católico; a crença na previsibilidade do futuro (que seria aquele dos países cênicos, tal como enxergado da periferia); a menor complexidade aparente da sociedade local, avessa às hierarquias formais; e, por fim, o quase consenso em torno da necessidade de superação do

presente indesejável para alcançar aquele futuro “civilizado” identificado com o presente dos países cêntricos:

Na América, e mais particularmente no Brasil, todos são democratas; todos são liberais [...]. Mesmo os representantes do espírito conservador, real ou fictício, puseram sempre grande empenho em fazer crer que eram eles os verdadeiros liberais [Brasil, 1896:160].

5.O quinto traço do estilo periférico do PPB vincula-se ao anterior e reside na *orientação acentuadamente prospectiva da política*. *O passado é visto negativamente, como a época de gestação das mazelas a serem superadas*. Já o futuro é o lugar da redenção nacional, a se alcançar pelo progresso, pela civilização, pela evolução, pela modernização, pelo desenvolvimento. Durante a Regência, Gonçalves de Magalhães escreveu: “O tempo, prosseguindo em sua marcha, irá mostrando qual é o destino que a Providência tem marcado a este Império da América” (Magalhães, 1865). No começo da República, Euclides da Cunha exprimiu o dilema em que a referida orientação punha urgentemente o país: “Estamos condenados à civilização. Ou progredimos, ou desaparecemos” (Cunha, 1975). A hipertrofia do horizonte de expectativas políticas resultou simetricamente numa atrofia do peso conferido ao espaço de experiências, ou seja, realizou-se à custa do prestígio das tradições políticas, associadas geralmente ao atraso — daí a profusão dos modismos e novidades estrangeiras. Em 1955, Guerreiro Ramos aludia ao fenômeno: “A tradição, a famosa tradição, que impõe tantos limites à vida europeia, se evapora no trópico e mesmo os simples costumes cotidianos sofrem forçosas aberrações e adaptações” (Ramos, 1960:94).

6.A sexta característica do estilo periférico reside na *abundância de “projetos nacionais” dependentes da aclimação de modelos cêntricos*. Parte nada desprezível dos escritos do PPB deposita uma grande confiança na importação de instituições políticas de países como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos como método de aceleração da modernização social, como a monarquia constitucional, o unitarismo, o parlamentarismo,

a república, o federalismo, o presidencialismo, o judicialismo, a representação classista, as comissões parlamentares, o mandado de injunção, o júri etc. Não se trata de patologia, mas de estratégia de construção nacional, conforme notado por Guerreiro Ramos (1966:389-390):

Não caminhamos do costume para a teoria; do vivido, concreta e materialmente, para o esquema formal. É o inverso que se dá; caminhamos, até agora, no tocante à construção nacional, do teórico para o consuetudinário, do formal para o concretamente vivido. O formalismo é, nas circunstâncias típicas e regulares que caracterizam a história do Brasil, uma estratégia de construção nacional.

7. Consequência direta do formalismo institucional, a sétima característica do estilo periférico do PPB reside no *pedagogismo, decorrente da necessidade de se educar a população nas culturas necessárias à boa prática das instituições transplantadas ou por transplantar*: o constitucionalismo, o republicanismo, a democracia, o socialismo etc. O mais célebre pedagogo brasileiro foi Rui Barbosa, que em 1893 declarou, a respeito do constitucionalismo republicano, recém-implantado, mas ineficaz: “É nas classes mais cultas e abastadas que devem ter o seu ponto de partida as agitações regeneradoras. Demos ao povo o exemplo, e ele nos seguirá” (Barbosa, 1931:140). Mas o pedagogismo não foi apanágio dos liberais. Em pleno Estado Novo, Oliveira Viana chamava a atenção para a necessária educação das elites brasileiras para o sentido coletivo da existência, a fim de retirá-las do seu egoísmo e habituá-las a servir à nação (Viana, 1974b:64). À esquerda também se praticou o pedagogismo. Em 1967, Roland Corbisier atribuía o fracasso das reformas de base por terem faltado, “aos próprios reformistas, formação ideológica e clara consciência do problema” (Corbisier, 1968: 2). As características desse estilo periférico não são nem boas ou más em si, nem imutáveis. O que se tem verificado é, ao contrário, a tendência de esmaecerem progressivamente, conforme a sociedade brasileira se torna mais moderna e adquire maior

autonomia intelectual.

*PPB em sentido estrito: um cânone de obras “clássicas”  
da teoria e/ou a “velha” ciência política brasileira*

Em sentido estrito, a expressão PPB designa um conjunto mais reduzido de obras mais abrangentes, sistemáticas ou abstratas, que comporia o cânone dos “clássicos” do nosso pensamento político, deixadas por nossos principais pensadores políticos. Uma lista abrangente, mas não exaustiva, de nomes componentes desse cânone incluiria Hipólito da Costa, o visconde de Cairu, Evaristo da Veiga, Justiniano da Rocha, João Francisco Lisboa, o visconde de Uruguai, José de Alencar, Joaquim Nabuco, Sílvio Romero, Assis Brasil, Manuel Bonfim, Rui Barbosa, Alberto Torres, Oliveira Vianna, Gilberto Amado, Azevedo Amaral, Francisco Campos, Caio Prado Júnior, Hélio Jaguaribe, Sérgio Buarque de Holanda, Guerreiro Ramos, Victor Nunes Leal, Afonso Arinos de Melo Franco, Celso Furtado, Golbery do Couto e Silva, Raimundo Faoro, Florestan Fernandes etc. As obras de tais autores, geralmente materializadas em algum livro reputado clássico, seriam as expressões mais elevadas daquilo que se pode entender como a *teoria política* e/ou uma *ciência política brasileira*, no significado que essa última expressão possuía antes da institucionalização universitária.<sup>156</sup> A referência algo fluida entre a *teoria* e a *ciência* é propositada, porque as diferenças entre uma e outra só foram estabelecidas *a posteriori*. Uma vez que o desenvolvimento da ciência política está ligado àquele da história das ideias e das doutrinas, só muito lentamente a noção de ciência objetiva se desligou dos conceitos éticos e das crenças, ou seja, da ideologia (Duverger, 1976:39). No fundo, todas ou quase todas as obras canônicas do PPB pretenderam influenciar o processo político. Refletiram o dilema insolúvel da ciência política: ser entendida como uma disciplina aplicada, voltada para a resolução de determinados fins práticos, ou uma disciplina pura, que descrevesse o fenômeno político independentemente de comprometimento com valores (Gunnell, 1993:5). O que as distingue a esse respeito, portanto, é uma questão de grau: algumas se

acharam mais voltadas para a intervenção do que outras, que se detiveram mais na descrição da realidade. Por esse motivo, apenas em sentido aproximado será possível aqui classificar as principais obras do PPB como mais normativas ou pragmáticas do que desinteressadas ou científicas. Seu valor deve ser medido à luz dos sucessivos paradigmas do que fosse a ciência política ao longo das três principais etapas nas quais a história do PPB pode ser dividida.

O primeiro período da história do PPB coincidiu com o primeiro meio século de vida independente do país. Desenvolvida por Montesquieu, Burke, Constant e Tocqueville, a ciência política oitocentista era considerada uma ciência prática: tratava-se da clássica “arte de governar os povos”, que deveria orientar o agir político dos estadistas e envolvia a articulação de saberes antigos, como a filosofia moral, e outros novos, como o direito constitucional comparado e a economia política. Mirando-se no exemplo de estadistas como Robert Peel, Palmerston, Thiers e Guizot, os políticos do Império estudavam as instituições e práticas dos países cêntricos (Grã-Bretanha, França e Estados Unidos) para fomentar o progresso e elevar ou manter o Brasil na órbita da civilização. Na qualidade de centro e motor da civilização, a Europa era vista pela periferia ibero-americana como uma espécie de câmara de antevisão do futuro, a partir da qual ela extraía lições a serem aproveitadas, promovendo inovações desejadas e postergando ou antecipando as indesejáveis. Em 1843, o senador Paula Sousa explicou:

Nós nascemos ontem; passamos do estado de colônia para governo representativo; a nação de que fazíamos parte e de quem éramos colônia [Portugal] não tinha governo representativo; era escrava [*i.e.* absolutista] e até muito atrasada na escala da civilização. Logo, para marcharmos, havemos de tomar por modelo e por norte essa grande nação [a Inglaterra], que lutou séculos para conseguir o governo representativo, e que desde 1688 o tem estável e glorioso [ASI, 5/7/1843].

Para bem cumprir aquela função, liam as obras de doutrinadores, historiadores e constitucionalistas estrangeiros e acompanhavam, pelos

jornais e revistas que chegavam da Europa, tudo o que se relacionava com “a marcha da civilização”.

Nem tudo, porém, era consenso. Entre os estadistas do Império, grassavam diferenças acerca do tipo de ciência política que convinha para incorporar ao Brasil as conquistas da civilização refletidas nas instituições europeias ou norte-americanas. Os liberais adotavam uma orientação idealista, cosmopolita e moralista, considerando a ciência política um conjunto de regras imutáveis, universais e eternas: “Há princípios *a priori*, anteriores aos fatos que os regem, e são estes o que constituem a ciência”, declarou o senador Feijó (ASI, 27/5/1839). Já os conservadores preferiam uma abordagem realista ou cética, que separava a moral da política e os levava a se orientarem pela prudência, ou seja, pelas circunstâncias e pela experiência. Era o caso de Bernardo Pereira de Vasconcelos:

Se a política tivesse regras certas e de uma aplicação invariável, seria, sem dúvida, uma ciência ao alcance de todos; mas a dificuldade de aplicar as regras, de modificá-las, de acomodá-las ao estado social, é o que torna a ciência política a mais difícil de todas as ciências e que faz com que todos os publicistas de boa-fé reconheçam que é a que está mais na sua infância [ASI, 28/5/1839].

Era preciso olhar para as circunstâncias particulares do Brasil, adotando, por conseguinte, um ponto de vista político nacional: “As instituições são próprias do lugar e do tempo; devem ser acomodadas não só aos povos, como também às épocas. Cada época tem sua necessidade apropriada”, pontificou Vasconcelos (ASI, 19/6/1840). Os livros mais representativos do período foram, provavelmente: *Partidos e eleições no Maranhão*, de João Francisco Lisboa (1852); *Ação, reação e transação*, de Justiniano José da Rocha (1855); *Ensaio sobre o direito administrativo*, do visconde de Uruguai (1862); e *O abolicionismo*, de Joaquim Nabuco (1884). Já a obra que mais se aproximou do ideal teórico puro foi *O sistema representativo*, de José de Alencar, dedicada que foi em expender, de forma sistemática e com todos os seus desdobramentos, o “princípio da representação, base de que decorre toda

a constituição do Estado, raiz e tronco da organização política” (Alencar, 1868:11).

O segundo período do PPB correspondeu àquele do cosmopolitismo periférico da nossa *belle époque*. Sua novidade teórica residiu na introdução das concepções “científicas” da política, extraídas da filosofia da história positivista de Comte ou evolucionista de Spencer, quando do alargamento da esfera pública para o padrão oligárquico da Primeira República (Santos, 2013). Embora os “científicos” fossem bastante moralistas, foram eles que assentaram a tese de que a ciência política se diferenciava pela objetividade com que conduzia a análise dos fenômenos sociais. Alberto Sales, autor de *Ciência política* (1890), ambicionava caracteristicamente criar uma “política científica” voltada para o combate da “anarquia mental” no Brasil; só ela poderia “banir a revolução, sem excluir o progresso, e estabelecer o reinado da ordem e da paz, sem voltar ao passado” (Sales, 1882:17). Também Manuel Bonfim apelaria à ciência política emulada da biologia para lhe conferir um instrumental capaz de revelar as razões do atraso ibero-americano em *América Latina: males de origem* (1905). Mas havia outro tipo de ciência política que, embora desdenhada pelos “científicos”, atualizava a antiga concepção prudencial baseada na observação e na experiência histórica. Era aquela praticada na Itália por Gaetano Mosca, liberal realista para quem “fazer ciência política quer dizer principalmente se opor a toda a forma de utopismo” (Bobbio, 1996:XV). Emblemática dessa orientação no Brasil foi *Balmaceda* (1896), obra na qual Joaquim Nabuco atacava o autoritarismo dos científicos:

Certas leis existem em política que se podem chamar científicas, no sentido em que a economia política, a moral, a estatística, são ciências, mas a política em si mesma é uma arte tão prática como a conduta do homem na vida [...]. Conhecer o seu país, conhecer os homens, conhecer-se a si mesmo, há de ser sempre a parte principal da ciência do homem de Estado [Nabuco, 1949:39].

Como se percebe, se as duas tendências — a cientificista e a clássica — compartilhavam a tese de que a ciência política estava ancorada no conhecimento da história, elas divergiam no modo pelo qual compreendiam o processo histórico como teleológico ou contingente.

Esse segundo período foi também marcado pela recepção da noção disciplinar da ciência política, entendida como um objeto de especulação metafísica ou filosófica a ser estudada para fins práticos por especialistas fora da política militante. Para a “ciência política” estadunidense de Willoughby, a “teoria do Estado” germânica de Bluntschili e as “ciências políticas” francesas de Boutmy, a ciência política resultava do estudo de um variado conjunto de disciplinas que haveriam de conferir ao estudioso um painel do desenvolvimento histórico, filosófico e jurídico das instituições (Gunnell, 1993:71). Em livros como *Cartas de Inglaterra* (1896), o mais importante publicista da época, Rui Barbosa, citava profusamente professores ingleses e norte-americanos, como Francis Lieber, William Graham Sumner, James Bryce e Charles Beard. A ciência política precisava ser pensada à maneira de Léon Donnat, como uma *ciência experimental*:

A política não é a ideologia, nem a estética. Não pode ter nem as abstrações ideais da metafísica, nem a inflexibilidade retilínea e absoluta da dialética dedutiva, nem as combinações simétricas da arte. É, por excelência, entre todas, a ciência experimental [Barbosa, 1964:3].

Embora ainda não houvesse cursos de política no Brasil, aquela noção decantou na orientação de alguns escritores políticos, que buscaram pensar as instituições de modo mais teórico que os juristas em geral. Entre esses se destacaram Assis Brasil, autor de *República federal* (1883), *Democracia representativa: do voto e da maneira de votar* (1893) e *Do governo presidencial na república brasileira* (1896); Sílvio Romero, autor de *Parlamentarismo e presidencialismo na República do Brasil* (1893) e *Os partidos políticos e o grupo positivista* (1894); Medeiros e Albuquerque, responsável por *O regime presidencial no Brasil* (1914); e Aurelino Leal, que publicou *Parlamentarismo e presidencialismo no Brasil* (1914). Era a

manifestação entre nós do “velho institucionalismo”, entendido como “a análise da evolução histórica das instituições formais-legais e das ideias a elas associadas” (Rhodes, 2008:91). O mais comum, porém, eram obras elaboradas na linha tênue do direito constitucional, como foi o *Regime federativo e a república brasileira* (1900), de Amaro Cavalcanti.

Durante o terceiro momento do PPB, que começa em torno de 1920 e corresponde à parte mais característica do século XX, percebe-se, no bojo do nosso nacionalismo periférico, uma reação definitiva à ciência política entendida como técnica de direito constitucional manejada dedutivamente pelo estadista culto, à maneira dos juristas. Assimilou-se a noção, difundida pela ciência política norte-americana e pela sociologia política francesa, de que o estudo das instituições não poderia ser desvinculado do comportamento dos atores políticos. Ao mesmo tempo, a chamada “questão nacional” (Oliveira, 1990) voltaria o nosso pensamento para a promoção da eficácia política e administrativa indispensável ao fortalecimento da nacionalidade contra a ameaça representada pelo imperialismo de todos os tipos. Nesse campo, destacaram-se, na primeira metade do século, os dois grandes nomes do pensamento nacionalista, ou nacional-reformista: Alberto Torres, autor de *A organização nacional* (1914) e *O problema nacional brasileiro* (1914); e seu principal discípulo, Oliveira Vianna, autor de *O idealismo da Constituição* (1927), *Problemas de política objetiva* (1930) e *Instituições políticas brasileiras* (1949). Ambos mobilizavam a sociologia como ciência auxiliar para superar o formalismo do período anterior e elaborar uma ciência política pragmática, voltada para a apreensão e transformação da realidade nacional. Torres definia a ciência política como a “arte nuclear de todas as outras, arte de coordenação e de harmonia, arte central, destinada a envolver, a ligar, a impulsionar, a superintender o funcionamento das demais” (Torres, 1914:130). Ela deveria resultar “do estudo racional dos dados concretos da terra e da sociedade, observados e verificados pela experiência” (Torres, 1914:130). Em *Instituições políticas brasileiras* (1949), Oliveira Viana não destoaria de Torres ao declarar, com todas as letras, que a ambição de sua

vida havia sido a de colocar “a ciência social a serviço da ciência política” (Vianna, 1999:405).<sup>157</sup>

Depois da II Guerra, o futuro autor de *Formação econômica do Brasil* (1958), Celso Furtado, introduziria o pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que dali por diante concorreria com a sociologia na qualidade de saber auxiliar da nossa “velha” ciência política. Em nenhum grupo de intelectuais aquela concepção se expressou de forma tão característica quanto naquele que se reuniu inicialmente em torno do ideal nacional-desenvolvimentista do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb). Os mais notáveis foram Hélio Jaguaribe, responsável por *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político* (1962), e Guerreiro Ramos, autor de *A crise do poder no Brasil* (1961) e *Mito e verdade da revolução brasileira* (1963). Ambos deram seguimento à ciência política pragmática perseguida na primeira metade do século por Alberto Torres e Oliveira Vianna. Outro não era o propósito do conceito de ideologia por eles mobilizado, destinado a fornecer às classes progressistas uma “fundamentação teórica” do processo de industrialização em curso que também lhe servisse de justificativa pública (Jaguaribe, 1955:22). Ela funcionaria como uma “teoria da sociedade brasileira que sirva de suporte à estruturação efetiva das tendências de autodeterminação vigentes hoje em nosso país” (Ramos, 1995:60). A onda marxista do começo da década de 1960 atingiria jovens militantes nacionalistas do Iseb, como Wanderley Guilherme dos Santos, autor de *Quem dará o golpe no Brasil* (1962) e *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil* (1963). Na USP, porém, a ciência política marxista oriunda do Grupo do Capital era de outro corte, acadêmica e antinacionalista. Seus representantes mais destacados eram Fernando Henrique Cardoso, autor de *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* (1964) e Paula Beiguelman, responsável pelos *Pequenos estudos de ciência política* (1967). A especialização acadêmica da década seguinte levou os ensaios de interpretação política do Brasil ao ocaso: seus últimos grandes exemplares, feitos já no contexto da universidade, foram *A revolução burguesa no Brasil*

(1974), de Florestan Fernandes; a segunda edição de *Os donos do poder* (1975), de Raimundo Faoro; *São Paulo e o Estado nacional*, de Simon Schwartzman (1975) e *Liberalismo e sindicato no Brasil*, de Luiz Werneck Vianna (1976).<sup>158</sup>

Entre aqueles que, no século XX, arriscaram obras de ciência mais desinteressada ou “pura”, destacou-se Gilberto Amado, autor de *Eleição e representação* (1932). Nesse livro, o escritor sergipano estudava o sistema representativo, a representação proporcional e os sistemas partidários, apresentando, ao final, um capítulo de sociologia política aplicada ao Brasil, à maneira de Gaston Jèze. Não à toa, o subtítulo do livro era *Curso de direito político*. Amado (1999:11) se apresenta como um perfeito realista: “É um axioma de ciência política verdadeiro em todos os regimes — no regime democrático como nos demais — que a sociedade deve ser dirigida pelos mais avisados (*sages*); pelos mais inteligentes; pelos mais capazes; pelos melhores; em uma palavra pela elite”.

O pensamento utópico era

uma ideia criminosa que deve ser combatida como um dos maiores males que podem afligir os povos. O que se deve procurar é um justo equilíbrio, o menor mal entre os males, pois os homens não encontraram ainda o meio de realizar, na coexistência social, o paraíso terrestre [Amado, 1999:29].

Dez anos depois, orientado por Paul Arbousse-Bastide, Lourival Gomes Machado defenderia, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH-USP), sua tese de doutorado intitulada *Alguns aspectos atuais do problema do método, objeto e divisões da ciência política* (1942). Esta, porém, parece não ter produzido qualquer impacto político ou acadêmico.<sup>159</sup>

Depois da II Guerra, o prestígio da ciência política francesa de publicistas como Georges Burdeau e Maurice Duverger encontrou entre nós o seu zênite, refletido na produção de Victor Nunes Leal e Temístocles Cavalcanti. Em *Coronelismo, enxada e voto* (1948), Leal explicava a realidade política pela articulação equilibrada de explicações sociológicas, políticas e econômicas,

além de recorrer a dados empíricos (Carvalho, 1980:7-8; Lamounier, 1980:51). Cavalcanti, por sua vez, autor de *Introdução à ciência política* (1955), estudava grupos de pressão, metodologia, desenvolvimento, formas de governo e partidos políticos; também presidia o Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas (IDPCP/FGV-Rio), que editava a revista homônima. Ele reconhecia que, depois da aplicação de “métodos positivos de pesquisa, com o auxílio dos inquéritos, das estatísticas”, a ciência política transcendera o plano das discussões doutrinárias e histórico-jurídicas para abranger “todos os fenômenos que interessam ao comportamento, às instituições, à prática dos regimes, enfim, aos fenômenos que se enquadram na organização, na estrutura, no funcionamento do Estado e no exercício do poder” (Cavalcanti, 1958:45). Enquanto isso, na Universidade de Minas Gerais (UMG, futura UFMG), o também jurista Orlando de Carvalho promovia estudos eleitorais e partidários em *Ensaio de sociologia eleitoral* (1958) e *Os partidos políticos de Minas Gerais e as eleições de 1958* (1959); além disso, fazia da *Revista Brasileira de Estudos Políticos* um centro de animação para os interessados no campo (Veiga, 1992:59).

Era mais ou menos esse o estado da ciência política brasileira — a “velha” — às vésperas da institucionalização universitária. Considerada a produção da ciência social como um todo, mais da metade dos livros publicados entre 1945 e 1965 versava sobre “pesquisas e reflexões sobre fatos e questões políticas”. A nossa ciência política se debruçara sobre “o processo de escolha dos governantes, focalizando as eleições, o sistema eleitoral e os partidos políticos; seus especialistas analisaram também as ações do setor diplomático e a qualidade da política externa do país; as vantagens e as desvantagens das formas parlamentarista e presidencialista de governo, as Forças Armadas e a administração político-burocrática do Estado; refletiram sobre as ideologias políticas, privilegiando em suas análises o nacionalismo fundamentado no desenvolvimento econômico; a par disso, investigaram a formação social e histórica do poder político no Brasil (Villas-Boas, 1991:27). Poucas, entretanto, correspondiam àquilo que nos Estados Unidos se considerava

ciência no sentido estrito ou técnico. Era o que lamentava o cientista político estadunidense Robert Packenham (1965): nossa ciência política era ainda basicamente jurídico-constitucional, faltando-lhe até pesquisa de campo. Diagnósticos como esse prepararam o ambiente intelectual para a “nova ciência política” que surgiu quatro anos depois, quando da fundação dos programas de pós-graduação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e do antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) — atual Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj).

### Pensamento político brasileiro como disciplina acadêmica: a *história do pensamento político brasileiro*

Quando a Unesco apresentou, em 1948, o quadro das quatro rubricas fundamentais da ciência política, incluiu em primeiro lugar a da teoria política, subdividindo-a em teoria propriamente dita e história das ideias. À última cumpre

registrar, analisar e historiar resultados da atividade intelectual, realizada de forma sistemática por camadas ou grupos sociais que se habilitam especificamente para o seu exercício; são utilizados também os termos história do pensamento e história intelectual [Villas-Boas, 2007:86].

Tais textos cuidariam “da análise da constituição das ideias, do surgimento e recepção das mesmas em determinado contexto histórico e da relação entre intelectuais, suas ideias e sua trajetória política e social” (Villas-Boas, 2007:86).

No contexto da ciência política brasileira atual, o campo do PPB corresponde àquele relativo à disciplina de história das ideias no Brasil, dedicada a estudar o objeto descrito na seção anterior como ideologia no sentido lato e teoria e/ou a “velha” ciência política brasileira, no estrito. Foi na década de 1860, quando se começou a questionar o modelo político “regressista”, implantado 20 anos antes (Lynch, 2015), que a sociedade brasileira se percebeu como dotada de um passado autônomo a cuja

experiência se poderia recorrer para interpelar politicamente o presente. O hábito de historiar as ideias políticas surgira como atividade auxiliar do legislador imperial, destinada a esclarecer-lhe a posição tomada por seus antecessores a respeito de assuntos sobre os quais ele deveria voltar a se pronunciar. Os primeiros e fragmentários ensaios de histórias do PPB apareceram na forma de inventários das opiniões de parlamentares das gerações anteriores a respeito de temas como centralização, poder moderador, federalismo e escravidão. Elas eram extraídas da principal fonte de publicidade dos debates políticos daquela época, os anais parlamentares, e foram compiladas em obras como o *Ensaio sobre o direito administrativo* (1862), do visconde de Uruguai, e *O abolicionismo* (1883), de Joaquim Nabuco. Este seria ainda responsável pela história constitucional do Segundo Reinado, no sentido oitocentista da expressão, nos três volumes de sua obra-prima: *Um estadista do Império* (1897). Previsivelmente, as primeiras tentativas mais sistemáticas de historiar o PPB vieram a lume na forma de histórias constitucionais propriamente ditas: *A Constituinte perante a história* (1863), do barão Homem de Melo; *A História constitucional do Brasil* (1915), de Aurelino Leal; e *Formação constitucional do Brasil* (1914) e *A Constituinte republicana* (1920), de Agenor de Roure. Acompanhando o clima nacionalista, apareceram nas décadas de 1930 e 1940 os primeiros livros destinados a apresentar os grandes nomes da intelectualidade brasileira. Entre aquelas que deram destaque ao PPB, estavam *Inteligência do Brasil*, de José Maria Belo (1935), e *Orientações do pensamento brasileiro*, de Nelson Werneck Sodré (1942). Entretanto, uma disciplina destinada ao estudo do pensamento brasileiro para além da literatura levou tempo a se materializar, devido à convicção típica da América ibérica de que países periféricos não produziam nem ciência nem teoria de valor, mas apenas um “pensamento social”, de natureza episódica e conjuntural (Zea, 1956:106).

Essa crença só começou a ser questionada de modo mais enérgico na década de 1950, quando, na esteira da especialização universitária dos estudos brasileiros promovida por filósofos e sociólogos, começou a se falar na existência de um “pensamento social brasileiro” de marcada expressão

política. Foram então publicadas as primeiras histórias destinadas a sugerir apresentá-lo, explicá-lo e inventariá-lo: *Esforços de teorização da realidade brasileira politicamente orientados de 1870 aos nossos dias*, de Guerreiro Ramos (1955); *Contribuição à história das ideias no Brasil*, de Cruz Costa (1956); e *O Brasil no pensamento brasileiro*, de Djalma de Oliveira (1957). Da autoria de Guerreiro foram os três primeiros estudos sobre o PPB orientados por critérios específicos das ciências sociais: *A ideologia da jeunesse dorée* (1955), *O inconsciente sociológico* (1956) e *A ideologia da ordem* (1961). Para os marxistas, todavia, o propósito de se historiar o passado intelectual passava por denunciar o caráter alegadamente retrógrado e autoritário da nossa sociedade, escamoteado pelo véu de ideologias de classe. Foram exemplares dessa perspectiva: *O caráter nacional brasileiro: história de uma ideologia*, de Dante Moreira Leite (1954); *Ideologia do colonialismo: seus reflexos no pensamento brasileiro*, de Nelson Werneck Sodré (1961); e *Ideologia da cultura brasileira*, de Carlos Guilherme Mota (1977). Foi também nessa mesma época que juristas e filósofos entregaram as primeiras obras gerais sobre o PPB: *História das ideias socialistas no Brasil*, de Vamireh Chacon (1965); *História das ideias políticas no Brasil*, de Nelson Saldanha (1967); *Interpreta o da realidade brasileira*, de João Camilo de Oliveira Torres (1968). A elas seguir-se-iam: *As ideias políticas no Brasil*, de Afonso Arinos de Melo Franco (1978); *Ideologia autoritária no Brasil (1930-1945)*, de Jarbas Medeiros (1978); *As ideias políticas no Brasil*, coordenada por Adolpho Crippa (1979) e *Evolu o do pensamento político brasileiro*, de Vicente Barreto e Antônio Paim (1985).

Quando a área da ciência política se institucionalizou, na década de 1970, foi natural a emergência imediata de um campo disciplinar do PPB. Devido à influência do Iseb sobre a primeira gera o de cientistas políticos, formada nos Estados Unidos (Forjaz, 1997), a ruptura com a “velha ciência política” se limitou ao plano metodológico. No plano temático, a “nova ciência política” incorporou a agenda da “velha” e a converteu em uma área de estudos dedicada a historia das ideias políticas no Brasil.<sup>160</sup> Antes de se formarem cientistas políticos nos Estados Unidos, dois dos principais

responsáveis pela institucionalização — Wanderley Guilherme dos Santos e Bolívar Lamounier — já estavam empenhados em estudar nossa história intelectual no intuito de compreender as relações entre liberalismo e autoritarismo, cientes de que “os elementos-chave do que chamamos ciência política são, de uma forma ou de outra, derivados das grandes ideologias históricas” (Lamounier, 1980:35). Para aqueles dois *scholars*, a finalidade da nova disciplina era dupla: permitir ao cientista conhecer a cultura política do país, eventualmente com finalidade crítica, e fornecer hipóteses de pesquisa a serem empiricamente testadas.

A pesquisa de Wanderley Guilherme dos Santos sobre o PPB se encontra em artigos como: “Preliminares a uma controvérsia metodológica” (1965); “A imaginação político-social brasileira” (1967), “Raízes da imaginação política brasileira” (1970), “Paradigma e história: a ordem burguesa na imaginação social brasileira” (1978); e “A práxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa” (1978). Tratou-se da pesquisa que fundou o campo de estudos e foi de longe a mais abrangente efetuada na área até hoje, listando milhares de obras publicadas entre 1865 e 1965. Partindo dos trabalhos pioneiros de Guerreiro Ramos, Wanderley sustentava que o principal eixo temático do PPB consistia no desejo de reformar uma realidade percebida como atrasada a fim de torná-la compatível com as exigências de uma democracia capitalista moderna. Seu autor mais clarividente teria sido Oliveira Viana, que percebera que a falta de uma sociedade liberal moderna impunha no Brasil um Estado atuante para criá-la pelo alto. Adotando a sensibilidade ao contexto nacional como critério de classificação (a *nacionalidade*), Wanderley afirmava a existência de duas principais tradições do PPB: a dos *autoritários instrumentais* e a dos *liberais doutrinários*. Os primeiros teriam percebido que, no quadro de uma sociedade fragmentada e autoritária, o Estado representava uma agência para a promoção da mudança social, devendo-se, pois, fortalecê-lo para modernizar o país para atingir o ideal liberal. Já os *liberais doutrinários* eram cosmopolitas comprometidos com os interesses oligárquicos, que reproduziam a cartilha europeia e norte-americana na crença de que “a rotina institucional criaria os automatismos

políticos e sociais ajustados ao funcionamento normal da ordem liberal” (Santos, 1978:51). Wanderley retornaria ao PPB mais tarde em *Dois escritos democráticos de José de Alencar* (1991), cuja teoria política elevaria à condição das mais importantes escritas durante o século XIX.

Em sua interpretação do PPB para o período entre 1920 e 1945, elaborada em *Formação de um pensamento autoritário na Primeira República* (1977), Bolívar Lamounier criticava a classificação “nacionalista” de Wanderley Guilherme dos Santos, a quem acusou de incorporar “a autoimagem do próprio pensamento autoritário”, que identificava “o fortalecimento do poder público com o desenvolvimento e o progresso social”. Substituindo o critério da *nacionalidade* por aquele da *liberdade*, Bolívar rebatizava em sua classificação das duas famílias intelectuais do PPB: uma era simplesmente *autoritária* e a outra, *liberal*. Os mais ilustres representantes da linha autoritária teriam sido Alberto Torres, Oliveira Viana, Francisco Campos e Azevedo Amaral. A ideologia de Estado postulava um modelo “eminentemente realista” que “favoreceria um autoritarismo pragmático, esclarecido, temporário, cujo verdadeiro e recôndito objetivo muitas vezes escapa até mesmo aos seus beneficiários” (Lamounier, 1977:383). Seus adeptos não eram autoritários instrumentais, como na classificação de Wanderley, mas autoritários *tout court* orientados por uma “ideologia de Estado” que se contrapunha àquela autenticamente liberal e própria da democracia, cuja matriz era o mercado (Lamounier, 1977:382). Liberais, portanto, teriam sido intelectuais como Tavares Bastos, Rui Barbosa e Sérgio Buarque de Holanda, comprometidos com a crítica do autoritarismo. Ao longo das três décadas seguintes, Bolívar desenvolveria e complementaria sua interpretação liberal do PPB contida em outros escritos, como *Rui Barbosa e a construção institucional da democracia brasileira* (1999), no qual destacava o papel de construtor institucional exercido por aquele jurista, e livros como *Tribunos, profetas e sacerdotes: intelectuais e ideologias no século XX* (2014), no qual comparava a atuação dos intelectuais brasileiros com os norte-americanos e europeus, cada qual em seu contexto nacional ameaçado pelo autoritarismo. A polêmica envolvendo os dois *scholars*

concorreu para consolidar a subárea do PPB. Em 1978, Bolívar reconhecia prazenteiro: “Hoje, o pensamento político brasileiro é um campo de estudos perfeitamente legítimo e perfeitamente vacinado contra o vírus do esquematismo ideológico” (Lamounier, 1978:11).

No antigo Iuperj, o ensino da disciplina na pós-graduação começou em 1979, cabendo a José Murilo de Carvalho a responsabilidade pela cadeira de pensamento político no Brasil. Sugestionado por Wanderley, seu colega de doutorado em Stanford (Carvalho, 2015), José Murilo enveredaria pelo estudo das elites políticas em perspectiva também intelectual, publicando ao longo da década de 1980 alguns dos livros mais importantes de sua carreira: *A construção da ordem* (1980); *Os bestializados* (1987); *Teatro de sombras* (1988); e *A formação das almas* (1990). O cientista político mineiro também seria responsável por um sem-número de artigos de grande valor, de perfis intelectuais de autores tão diversos quanto Bernardo de Vasconcelos, João Francisco Lisboa, o visconde de Uruguai, José de Alencar, Rui Barbosa, Miguel Lemos e Teixeira Mendes, Oliveira Viana e Juarez Távora. De relevância é ainda o artigo de alcance mais teórico denominado “História intelectual no Brasil: a retórica como chave de leitura” (2000). A pesquisa de Wanderley Guilherme também repercutiu nas pesquisas que tiveram lugar no Centro de Pesquisa e de Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (Cpdoc-FGV) durante as décadas de 1970 a 1990 (Oliveira, 1999:154-155). Entre os investigadores que produziram obras e estudos preciosos sobre o PPB no período, destacaram-se: Ângela de Castro Gomes, autora de obra imensa e seminal de historiografia política, da qual se destaca *A invenção do trabalhismo* (1988); Lucia Lippi Oliveira, responsável por *Elite intelectual e debate político nos anos 30* (1980), *A questão nacional na Primeira República* (1990) e *A sociologia do Guerreiro* (1995); e Ricardo Benzaquen de Araújo, que escreveu *Totalitarismo e revolução: o integralismo de Plínio Salgado* (1988). Entre 1961 e 1996, a produção acadêmica sobre o PPB nos programas de pós-graduação em ciência política se fazia então principalmente por dissertações de mestrado, já que havia

doutorado apenas na USP.<sup>161</sup> Desta vieram as poucas teses defendidas até então.

Quadro 1

**Teses de doutorado sobre PPB defendidas na ciência política entre 1945-1995**

ANO	NOME	TÍTULO	ORIENTADOR	IES
1961	Paula Beiguelman	<i>Teoria e ação do pensamento abolicionista</i>	Lourival Gomes Machado	USP
1974	Evaldo Amaral Vieira	<i>O passado no presente: Oliveira Viana e o Estado corporativo</i>	Oliveiros Ferreira	USP
1983	Marco Aurélio Nogueira	<i>Monarquia, Abolição e República: Joaquim Nabuco e as desventuras do liberalismo no Brasil</i>	Oliveiros Ferreira	USP
1989	Walquíria Domingues Leão Rego	<i>Tavares Bastos, um liberalismo tardio</i>	Célia Quirino	USP
1993	Leonardo Trevisan	<i>Obsessões patrióticas: origens e projetos de duas escolas do pensamento político do Exército brasileiro</i>	Oliveiros Ferreira	USP

A década de 1990 se iniciou com novas orientações intelectuais no campo. Entre os diversos frutos da polêmica em torno do livro *Espelho de Próspero*, de Richard Morse, um teria longeva repercussão no campo do PPB dentro da ciência política: *Americanistas e iberistas: a polêmica de Tavares Bastos com Oliveira Viana*, do sociólogo político Luiz Werneck Vianna (1991). Argumentando com base em Lenin e Gramsci, Werneck Vianna argumentava que a modernização brasileira se daria na forma de uma *revolução passiva* marcada pela dialética de duas orientações distintas: uma liberal, *americanista*, representada por Tavares Bastos; outra comunitária, *iberista*, representada por Oliveira Viana. Oito anos depois, Werneck publicaria um segundo texto de repercussão na área do PPB: *Weber e a interpretação do*

*Brasil* (1999). Nele, o autor de *Liberalismo e sindicato no Brasil* revelava o quanto as interpretações do Brasil vinham bebendo da sociologia weberiana para explicar a persistência do autoritarismo estatal ou burocrático na vida política brasileira. Foi durante aquele decênio que o número de teses de doutorado, até então episódicas e concentradas na USP, recebeu impulso com a entrada em cena da produção do antigo Iuperj. Se apenas três teses haviam sido defendidas entre 1986 e 1995, o número saltou para 18 no decênio seguinte, dando início ao crescimento exponencial do campo de estudos na ciência política.

Quadro 2

**Teses de doutorado sobre PPB defendidas na ciência política entre 1996 e 2005**

ANO	NOME	TÍTULO	ORIENTADOR	IES
1996	Gilberto Hochman	<i>A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil</i>	Elisa Reis	Iuperj
1997	Heloisa Starling	<i>Lembranças do Brasil: teoria política, história e ficção em Grande sertão: veredas</i>	José Murilo de Carvalho	Iuperj
1997	Isabel Lustosa	<i>Insultos impressos: a guerra dos jornalistas na independência</i>	José Murilo de Carvalho	Iuperj
1997	Marcos Chor Maio	<i>A história do projeto Unesco: estudos raciais e ciências sociais no Brasil</i>	José Murilo de Carvalho	Iuperj
1998	Luiz Guilherme Piva	<i>Ladrilhadores e semeadores: a modernização brasileira no pensamento político de Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Azevedo Amaral e Nestor Duarte</i>	Boris Fausto	USP
1998	Roberto Teixeira Perez	<i>O pensamento político de Roberto Campos: da razão de Estado à razão de mercado (1950-1995)</i>	César Guimarães e Marcelo Jasmin	Iuperj
1999	Milton Lahuerta	<i>Intelectuais e transição: entre a política e a profissão</i>	Gabriel Cohn	USP

1999	Rubem Barboza Filho	<i>Tradição e artifício: iberismo e barroco na formação americana</i>	Luiz Werneck Vianna	Iuperj
2000	Fernando Lattman-Weltmann	<i>Jequitibá em mato miúdo: vocação intelectual e retórica política em Afonso Arinos</i>	César Guimarães e Ricardo Benzaquen de Araújo	Iuperj
2000	Christiane Vieira Laidler	<i>As razões da liberdade, ideias liberais, escravidão e hierarquias.</i>	Carlos Hasenbalg	Iuperj
2001	Norma Cortes	<i>Esperança e democracia: as ideias de Álvaro Vieira Pinto</i>	Maria Alice Rezende de Carvalho	Iuperj
2002	Bernardo Ricupero	<i>O romantismo e a ideia de nação no Brasil</i>	Gildo Marçal Brandão	USP
2003	Marcelo José Ferraz Suano	<i>A doutrina Góes Monteiro e o pensamento político brasileiro nos anos 30</i>	Oliveiros Ferreira	USP
2003	Gabriela Nunes Ferreira	<i>O Rio da Prata e a consolidação do Estado imperial</i>	Gildo Marçal Brandão	USP
2003	Aleksandro Eugenio Pereira	<i>O Iseb na perspectiva de seu tempo: intelectuais, política e cultura no Brasil (1952-1964)</i>	Gabriel Cohn	USP
2004	Vera Alves Cepeda	<i>Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrial no Brasil: limites e impasses</i>	Gildo Marçal Brandão	USP
2004	Maria Fernanda Lombardi	<i>A esperança e o desencanto: Silva Jardim e a República</i>	Eduardo Kugelmas	USP
2005	Antônio Marcelo	<i>Tavares Bastos: biografia do liberalismo brasileiro</i>	Marcelo Jasmin	Iuperj

O decênio seguinte também testemunhou novas orientações no campo de estudos do PPB, tanto em matéria de interpretação substantiva quanto de metodologia. A primeira renovação foi promovida na USP, por Gildo Marçal Brandão, que, ministrando com Eduardo Kugelmas o curso Temas do Pensamento Político Brasileiro, refundaria o campo de estudos do PPB na instituição ao publicar *Linhagens do pensamento político brasileiro* (2007). Tratava-se de uma crítica marxista tanto à perspectiva nacionalista, de Wanderley Guilherme dos Santos, quanto à liberal, de Bolívar Lamounier. O projeto retomava a proposta de classificação dos pensadores brasileiros por linhagens, adaptando as denominações elaboradas originalmente por Oliveira Viana: *idealismo orgânico* e *idealismo constitucional*. Mas o critério classificatório seguido por Gildo não era o do intelectual fluminense, mas aquele de fundo marxista que pressupunha as ideologias distribuídas por classes sociais, umas mais verdadeiras e progressistas que as outras. Então, o idealismo orgânico acabava equiparado ao conservadorismo do período, personificado na obra do próprio Viana. O mesmo efeito se passava com o idealismo constitucional, visto como a transposição do liberalismo europeu para o Brasil, cuja expressão arquetípica era a obra de Tavares Bastos. Uma vez que os dois idealismos eram considerados por Gildo ideologias aristocráticas e elitistas, cumpria contrapô-las àquelas de cunho antiaristocrático que teriam sido forjadas pela classe média e pela classe operária brasileira no curso da modernização brasileira. Sugestionado por Antonio Candido, Gildo batizaria a primeira de *radicalismo de classe média* e a segunda de *materialismo de matriz comunista*. Outro ponto relevante de sua interpretação dizia respeito à atualidade e utilidade das categorias descritivas de cada linhagem para proceder ao exame da cena contemporânea. Tanto os políticos profissionais quanto os intelectuais públicos se inclinariam para uma ou para a outra. Em outras palavras, as categorias *idealismo orgânico*, *idealismo constitucional*, *radicalismo de classe média* e *marxismo de matriz comunista* teriam transcendência o bastante para não se limitarem a

fins puramente acadêmicos, devendo servir para a crítica da atualidade política por parte dos intelectuais públicos (Brandão, 2007:2010). Com *Linhagens do pensamento político brasileiro*, a tradição marxista uspiana passava a dispor de sua própria interpretação do PPB.<sup>162</sup>

### Quadro 3

#### Teses de doutorado sobre o PPB na área de ciência política (2006-2015)

ANO	NOME	TÍTULO	ORIENTADOR	IES
2006	Maria Aparecida Abranches	<i>Nacionalismo e democracia no pensamento de Guerreiro Ramos</i>	Marcelo Jasmin	Iuperj
2006	Ivo Coser	<i>Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil</i>	Marcelo Jasmin	Iuperj
2006	Rogério Dutra dos Santos	<i>O constitucionalismo antiliberal de Francisco Campos: cesarismo, positivismo e corporativismo no Estado Novo</i>	José Eisenberg	Iuperj
2007	Christian Edward Cyril Lynch	<i>O momento monarquiano: o poder moderador e o pensamento político imperial</i>	Marcelo Jasmin	Iuperj
2007	Cristina Buarque de Holanda	<i>Modos de representação política: o experimento da Primeira República brasileira</i>	Renato Lessa	Iuperj
2007	Neide Morais de Mello	<i>Intelectuais na vida pública: Mário de Andrade e Monteiro Lobato</i>	Gabriel Cohn	USP
2007	Christiane Jalles de Paula	<i>Combatendo o bom combate: política e religião nas crônicas jornalísticas de Gustavo Corção</i>	César Guimarães	Iuperj
2009	Carlos Sávio Gomes Teixeira	<i>A esquerda experimentalista: análise da teoria política de Unger</i>	Fernando Haddad	USP
2009	Rubens Goyatá	<i>Patrimonialismo no Brasil: leituras críticas de interpretações weberianas e</i>	Juarez Guimarães	UFMG

	Campante	<i>suas articulações socioculturais</i>		
2011	Luísa Rauter Pereira	<i>História do conceito de povo no Brasil: revolução e historicização da linguagem política</i>	João Feres Júnior	Iesp-Uerj
2011	Diego Rafael Ambrosini	<i>Contextos de Nestor Duarte: direito, sociologia e política</i>	Bernardo Ricupero	USP
2013	Wendel Antunes Cintra	<i>Qual democracia? O governo do povo no pensamento político brasileiro</i>	Marcelo Jasmin	Iesp-Uerj
2013	Marcelo Sevaybricker Moreira	<i>Raízes intelectuais da democracia brasileira: linguagens políticas e a formação da república</i>	Juarez Guimarães	UFMG
2013	Fabília Carla Viviani	<i>Democracia, Estado e indústria: uma análise do discurso varguista em A Nova Política do Brasil</i>	Vera Alves Cepeda	UFSCar
2013	Carlos Alexandre Ramos	<i>A democracia no pensamento político dos comunistas brasileiros (1979-1983)</i>	Vera Alves Cepeda	UFSCar
2013	Leandro do Nascimento Rodrigues	<i>Os caminhos da identidade nacional brasileira: a perspectiva do etno-simbolismo</i>	Paulo César Nascimento	UnB
2014	Daniel Estevão Ramos de Miranda	<i>Bresser-Pereira: pensamento como ação política</i>	Marco Aurélio Nogueira	UFSCar
2014	Martin Adamec	<i>A formação da identidade nacional brasileira: um projeto ressentido</i>	Paulo César Nascimento	UnB
2014	André Kaysel Velasco e Cruz	<i>Entre a nação e a revolução: o marxismo de matriz comunista e o nacionalismo popular no Peru e no Brasil (1928-1964)</i>	Bernardo Ricupero	USP
2015	Diogo Tourino de	<i>De um ponto de vista mais geral: a república como ideal normativo</i>	Renato Lessa	Iesp-Uerj

	Sousa			
2015	Jorge Gomes Chaloub	<i>O liberalismo entre o espírito e a espada: UDN e a República de 1946</i>	Marcelo Jasmin	Iesp-Uerj
2015	Pedro Rego Lima	<i>As desventuras do marxismo: Fernando Henrique Cardoso, antagonismo e reconciliação</i>	César Guimarães	Iesp-Uerj
2015	André Drummond Mello Silva	<i>Sem rei e sem escravos: o republicanismo e as linguagens políticas do abolicionismo no Brasil</i>	Juarez Guimarães	UFMG

À mesma época, a renovação metodológica no campo de estudos da história das ideias políticas era promovida no Iuperj/Iesp-Uerj por Marcelo Jasmin e João Feres Júnior, pela difusão do contextualismo linguístico de Quentin Skinner e John Pocock e da história dos conceitos de Reinhart Koselleck. O artigo de Jasmin, “História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares” (2005); seus dois livros organizados com Feres Júnior, *História dos conceitos: diálogos e perspectiva* (2006) e *História dos conceitos: diálogos transatlânticos* (2008), bem como o *Léxico da história dos conceitos políticos no Brasil* (2014), organizado por este último, veicularam uma perspectiva do PPB encarado não como arremedo de filosofia europeia, mas como história do pensamento político integrada à experiência política e social dos países ibero-americanos. O adversário a combater era o hegelianismo da velha “história da filosofia política”, para o qual as ideias eram seres desencarnados de pessoas históricas de carne e osso, que apenas lhes serviriam de veículo. Para os contextualistas, as ideias são produzidas por agentes historicamente situados orientados pelo propósito polêmico de intervenção no debate público. Para tanto, mobilizavam a retórica e promoviam inovações semânticas. O estabelecimento do significado dos textos não poderia ignorar as condições de sua produção intelectual, devendo chamar a atenção para o significado cambiante dos vocábulos ao longo do tempo. A essa empreitada se juntariam Ricardo Silva (UFSC), em artigos como “História intelectual e teoria política” (2009) e “O contextualismo

linguístico na história do pensamento político: Quentin Skinner e o debate metodológico contemporâneo” (2010); e Christian Lynch, pela tradução e publicação dos artigos metodológicos de Pierre Rosanvallon em *Por uma história do político* (2010). O programa de renovação metodológica suscitou a reação dos partidários do método filosófico tradicional. Para Gildo Marçal Brandão, a análise dos clássicos não deveria “ser dissociada do debate contemporâneo que lhe é momento e parte constitutiva” (Brandão, 2007:32). Já Renato Lessa (1991:153) defenderia que a teoria fosse pensada no cruzamento entre “a teoria política, a reflexão filosófica e a teoria literária”, e o pensamento de cada autor, considerado “uma modalidade particular de exercício ficcional”. Nesse sentido, Lessa propugnaria em *Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil* (2011) um reordenamento da ciência política brasileira, a partir do resgate da tradição ensaística do PPB como teoria e/ou “velha ciência política” anterior ao paradigma institucionalista.

Retrato atual do campo: mannheimianos, lukacsianos e gramscianos

Nos últimos 10 anos, o número de teses defendidas na subárea de PPB continuou subindo, chegando a 23. Os espaços de debate no âmbito das associações de ciências sociais se ampliaram para dar conta do crescimento. Desde o I Encontro da ABCP, em 1998, o PPB passou a contar com espaço cativo dentro da área temática (AT) de teoria política, coordenada por Marcelo Jasmin. A AT autônoma do PPB emergiria 15 anos depois, quando do IX Encontro da ABCP, em Brasília, sob a coordenação de Christian Lynch e Bernardo Ricupero: na ocasião, foram apresentadas 33 comunicações de pesquisadores de todas as regiões do país. No âmbito da Anpocs, em que já se contava com o grupo interdisciplinar de trabalho (GT) de Pensamento Social no Brasil, os pesquisadores do PPB passaram a dispor, desde 2007, de um GT de Teoria Política, criado por Gildo Marçal Brandão; quatro anos depois, o GT passaria a se chamar Teoria Política e Pensamento Político Brasileiro. Os investigadores do PPB passaram a dispor, por fim, de um

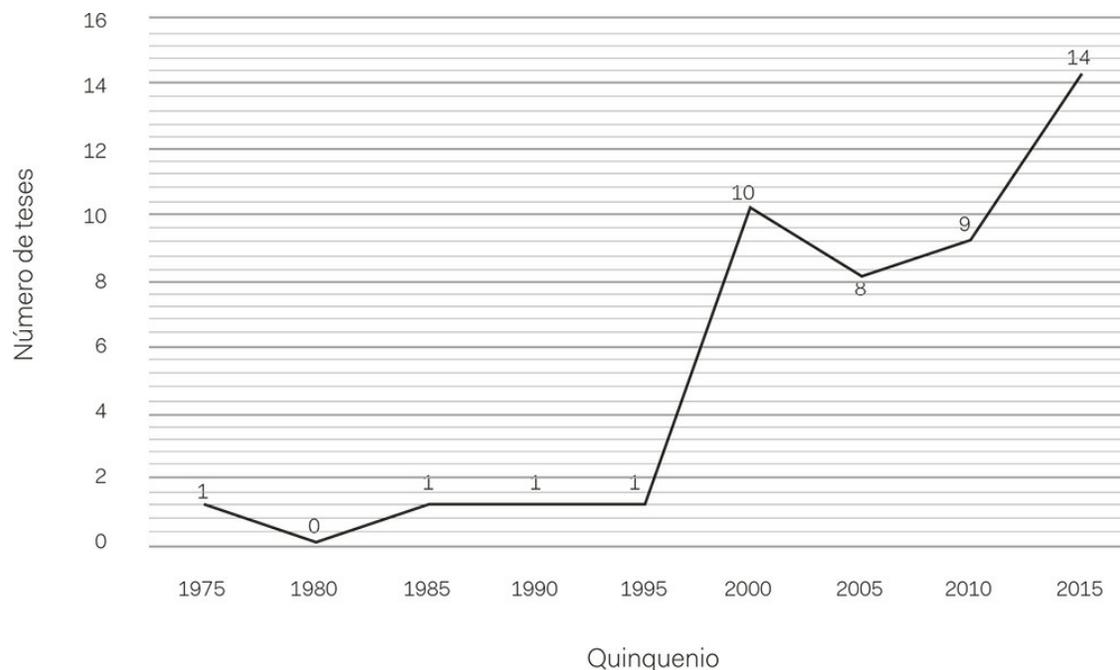
terceiro GT nos encontros da Anpocs, coordenado por Luiz Werneck Vianna e Rubem Barboza Filho: Intelectuais, Cultura e Democracia. Hoje, há teses de doutorado defendidas em sete programas de pós-graduação em ciência política sobre o PPB: Uerj, USP, UFMG, Unicamp, UFSCar, UFF e UnB. Para além da área, o PPB está presente em outros programas, especialmente de ciências sociais, trabalhado por diversos cientistas políticos. No Rio de Janeiro, é possível declinar os nomes de Gilberto Hochman (Fiocruz), João Trajano Sento Sé (Uerj), Rogério Dutra dos Santos (UFF) e Darlan Montenegro (UFRRJ); em São Paulo, os de Milton Lahuerta e Angélica Lovatto (Unesp), Gabriela Nunes Ferreira, Maria Fernanda Lombardi e Diego Ambrosini (Unifesp); em Minas Gerais, o de Rubem Barboza Filho (UFJF); na Bahia, o de Wendel Antunes Cintra (UFBA); na Paraíba, o de José Artigas de Godoy (UFPB); no Ceará, o de Fábio Gentile (UFC); em Santa Catarina, o de Ricardo Silva (UFSC) etc. Como expressão da expansão nos últimos 15 anos, é digno de nota o fato de que, na graduação, a disciplina de PPB tenha sido incluída em 2010 no currículo do Curso de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

As diversas abordagens do PPB no campo da ciência política envolvem questões semelhantes às aquelas da história intelectual. A clivagem mais importante opõe abordagens mais filosóficas ou textualistas às aquelas de natureza mais histórica ou contextual. Como tipo ideal, a abordagem textualista oriunda da *história da filosofia* se concentra em obras reputadas exemplares por sua sistematicidade e abrangência, consideradas “clássicas” por sua capacidade de orientar juízos sobre a realidade atual. A fim de escaparem das limitações inerentes ao contexto político e social de elaboração da obra, os partidários dessa abordagem concentram-se nos argumentos de ordem geral e apresentam alto grau de abstração, dedutivismo e generalização.<sup>163</sup> A abordagem contextualista, por outro lado, tende, como *história do pensamento ou das ideias*, a não separar o exame do texto da referência à época e a sociedade em que foram produzidas; ela está menos interessada na suposta sistematicidade ou coerência do texto analisado do que em entender como o autor reagia às diferentes interpelações de seu tempo.

Essa oposição entre formas de abordagem mais filosófica ou histórica se reproduziu em toda parte onde a tradição de estudo do pensamento político se achava consolidada. No mundo anglófono, a *história da filosofia política* de Leo Strauss concorreu com a *história das ideias* de Arthur Lovejoy, sucedida pela *história do pensamento político* de Quentin Skinner e John Pocock. Na França, a *história das doutrinas políticas* de Jean-Jacques Chevallier se contrapôs à *história das ideias políticas* de Jean Touchard e Marcel Prélot. Na Alemanha, foi a *história espiritual* de Friedrich Meinecke que sofreu os golpes da *história dos conceitos* de Reinhart Koselleck.<sup>164</sup> No Brasil, já vimos que a querela entre “filósofos” e “historiadores” repercutiu entre investigadores como Marcelo Jasmin, João Feres Júnior e Ricardo Silva, de um lado, e Gildo Marçal Brandão e Renato Lessa, de outro. Na prática, o panorama é mais variado, devido às diferentes tradições institucionais e ao prestígio do marxismo. Mas é possível nomear e descrever, ainda que em linhas muito gerais, os três principais grupos de estudo do PPB em atividade no Brasil. Embora não constituam espaços fechados, eles e seus trabalhos se distinguem por diferentes orientações teóricas e preocupações intelectuais. Nomeá-los-ei levando em consideração suas diferentes referências teórico-metodológicas: são os mannheimianos, os lukacsianos e os gramscianos.

Figura 1

**Teses de doutorado defendidas na área de PPB  
da ciência política (1975-2015)**



Os mannheimianos prevalecem nos programas do Iesp-Uerj e na UFF. Orientado por uma mundivisão weberiana, no grupo prevalece uma análise do pensamento político que remonta, em última análise, àquela esposada por Karl Mannheim em *Ideologia e utopia*. Seus investigadores descendem de uma tradição nacional de história intelectual tributária do Iseb de Hélio Jaguaribe e Guerreiro Ramos, que encontrou modernamente, na pesquisa de Wanderley Guilherme dos Santos e nos subsequentes estudos históricos de José Murilo de Carvalho e filosóficos de Renato Lessa seus mais importantes referenciais. A orientação filosófica é visível em pesquisadores como Cristina Buarque e César Kiraly, que frequentaram o seminário de “Estudos Hum(e)anos” coordenado pelo autor de *Veneno pirrônico*. Já os “historiadores” formados por Marcelo Jasmin, como Christian Lynch (Iesp-Uerj), Ivo Coser (UFRJ) e Wendel Antunes Cintra (UFBA), ou por João Feres Júnior, como Luísa Rauter (Ufop), procuram na história do pensamento os insumos da produção teórica. Entretanto, sejam “historiadores” ou “filósofos”, há em todos eles a marca forte de temas como o do liberalismo, da democracia e do autoritarismo, bem como o interesse crescente pelo pensamento ibero-americano. É o que se extrai da leitura das obras *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866)*, de Ivo

Coser; *Modos de representação política: o experimento da Primeira República brasileira* (2009), de Cristina Buarque; e *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro* (2014) e *Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do marquês de Caravelas* (2014), de Christian Lynch. Os pesquisadores orientados por Juarez Guimarães na UFMG, como Marcelo Sevaybricker (UFLA) e André Drummond (UFJF), parecem comungar da mesma perspectiva. Explica-se o fato pelas afinidades de origem do seu Departamento de Ciência Política (DCP) com o antigo Iuperj, decorrentes da mesma referência isebiana e da mesma precoce institucionalização. Um número significativo de pesquisadores do DCP-UFMG se transferiria em seguida para o Rio de Janeiro, como o próprio José Murilo de Carvalho, cujas pesquisas haviam começado em Belo Horizonte em 1969 (Veiga, 1992:65). Isso não significa, porém, que o trabalho do grupo mineiro de PPB não guarde cor própria. Ela resulta da preocupação com o tema da república, fundamental na reflexão de outros docentes daquela universidade, como Heloisa Starling e Newton Bignotto.

Os lukacsianos têm o seu quartel-general na USP, instituição na qual há muito o estudo do pensamento brasileiro sofre a influência da abordagem socioliterária inaugurada por Antonio Candido e da visão de mundo marxista que dominou duradouramente o conjunto da FFLCH. Assim, é visível nos escritos de Gildo Marçal Brandão, antigo militante comunista e intelectual público do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), o marxismo hegeliano de György Lukács em *História e consciência de classe*. Este foi desenvolvido por Lucien Goldmann para o estudo das ciências sociais e aclimatado em São Paulo por seu discípulo, Michael Löwy. O resultado transparece nos escritos que compuseram o livro *Linhagens do pensamento político brasileiro* (2010). Também Bernardo Ricupero (USP) e André Kaysel (Unila) se revelam interessados na plêiade de autores de esquerda que no passado recente pensavam a política recorrendo menos à ciência homônima do que às áreas em que a influência do marxismo era sentida com mais intensidade, como a sociologia (Florestan Fernandes), a

história (Fernando Novaes), a literatura (Roberto Schwarz) e a economia (Celso Furtado). Ricupero tem sua atuação marcada pelo estudo dos “intérpretes do Brasil” em geral, com destaque para Caio Prado, compreendendo-os a partir da teoria da dependência. É o que se extrai dos trabalhos como *Caio Prado e a nacionalização do marxismo no Brasil* (2000), *O romantismo e a ideia de nação no Brasil* (2004) e *Sete lições sobre as interpretações do Brasil* (2007). Não deixa de ser curioso, porém, que a maioria dos discípulos de Gildo Marçal, como Gabriela Nunes Ferreira (Unifesp), Maria Fernanda Lombardi (Unifesp), Vera Cepeda (UFSCar) e Diego Ambrosini (Unifesp), tenha se deixado levar por uma leitura não marxista de *Linhagens*, o que na prática resultou numa abordagem próxima à dos mannheimianos. É o que se depreende de *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde do Uruguai* (1999), de Gabriela Nunes Ferreira, e *Esperança e o desencanto: Silva Jardim e a República*, de Maria Fernanda Lombardi (2008).

Entretanto, o grupo mais capilarizado do PPB hoje é o dos gramscianos. Seus pesquisadores seniores vieram também da militância do comunismo democrático, como os lukacsianos paulistas; sua figura de proa é o sociólogo Luiz Werneck Vianna — ele mesmo, um “intérprete do Brasil”. Sua abordagem do PPB parte de uma interpretação do processo de modernização do país, entendido como um tipo particular de revolução burguesa efetuada na periferia do capitalismo mundial, na forma de uma *revolução passiva*. Nessa chave, o estudo do PPB constitui um instrumento essencial para se aprender o modo como os intelectuais brasileiros adaptaram as ideologias representativas da modernidade europeia e os caminhos e descaminhos dessa adaptação. O marco teórico é aquele delineado por Gramsci em *Os intelectuais e a organização da cultura*, segundo o qual os escritores políticos são compreendidos como intelectuais públicos encarregados de organizar a cultura política para fins hegemônicos ou contra-hegemônicos. Os gramscianos também reúnem sociólogos, como Maria Alice Rezende de Carvalho (PUC-Rio), João Marcelo Ehlert Maia (FGV-Rio) e Fernando Perlatto (UFJF), que pelo caráter “público” de sua sociologia (Perlatto, 2010)

não se diferenciam em sua abordagem do pensamento brasileiro de cientistas políticos como Marco Aurélio Nogueira e Milton Lahuerta (UFSCar) e Rubem Barboza Filho e Francisco Raul Magalhães (UFJF). Trata-se do grupo que revela mais apreço pela concepção do acadêmico como intelectual público. Sua marca forte é a da república, abordando os escritores do passado como predecessores cuja vocação para a intervenção no debate público cumpriria emular. As obras de PPB mais representativas do grupo — para além daquelas do próprio Werneck Vianna, já mencionadas — são: *As desventuras do liberalismo: Joaquim Nabuco, a monarquia e a república* (1984), de Marco Aurélio Nogueira; *O quinto século: André Rebouças e a construção do Brasil* (1998), de Maria Alice Rezende de Carvalho; *Tradição e artifício: ibérico e barroco na formação americana* (2000), de Rubem Barboza Filho, também autor do importante artigo “A modernização brasileira e o nosso pensamento político” (2011); e, por fim, *Elitismo, autonomia, populismo: os intelectuais na transição dos anos 1940* (2014), de Milton Lahuerta.

Conclusão: crítica do campo e desafios para o futuro

A despeito da expansão quantitativa da subárea, há problemas e desafios a serem enfrentados pelo campo do PPB que precisam ser encarados para que ele se desenvolva com a qualidade esperada. Em primeiro lugar, a área temática ainda não alcançou o patamar de nacionalização atingido recentemente pela ciência política como um todo (Marengo, 2014; Amorim e Santos, 2015). Nos programas de pós-graduação, as linhas de pesquisa estão concentradas na região Sudeste, ficando diluídas pelo restante do país nos programas de ciências sociais ou de sociologia política. Em segundo lugar, do ponto de vista qualitativo, também há ajustes a serem feitos. A maioria dos trabalhos se concentra naquela dimensão do PPB como estudo de escritores canônicos — os chamados “intérpretes do Brasil”. Essa predominância é compreensível, levando-se em conta que ainda se experimenta um momento de resgate de autores esquecidos ou mal compreendidos. Também me parece

inevitável, nessa fase, que parte dos trabalhos ainda se caracterize por uma abordagem metodológica deficiente, ou certa preocupação estéril de encaixar autores nesta ou naquela linhagem (esquecendo-se de que essas classificações são apenas mapas gerais da disciplina). Como conjunto de ideologias integrantes da nossa cultura política, há menos trabalhos do que seria desejável. Como quer Pierre Rosanvallon (2010:46), “se certos textos parecem cruciais, não é apenas porque são expressões do pensamento, mas porque eles representam a formalização de um momento histórico, político ou filosófico específico”. Uma vez que o objetivo aqui é o de compreender os intelectuais no seio de sua cultura, é preciso também atentar para “o modo de leitura dos grandes textos teóricos, a recepção das obras literárias, a análise da imprensa e dos movimentos de opinião, o destino dos panfletos, a construção dos discursos de circunstância” (Rosanvallon, 2010:86). Em terceiro lugar, também há poucos trabalhos de PPB como “velha ciência política brasileira”. Tanto quanto modelos econométricos gerais extraídos da literatura internacional, eles certamente teriam algo com que contribuir para iluminar discussões atuais relativas à reforma política. Deve-se lamentar por igual que praticamente todos os estudos do PPB cuidem, quase de maneira exclusiva, da política interna. O que se começa a estudar na periferia da ciência política é chamado *pensamento diplomático brasileiro* — denominação pouco feliz, na medida em que sugere que a tarefa de pensar o lugar do Brasil no mundo seja exclusividade dos diplomatas.<sup>165</sup>

O que parece menos justificável, porém, é a insuficiente aplicação de orientações teórico-metodológicas da própria teoria política ao estudo do PPB. A existência de um campo de estudos do PPB, destacado daquele de teoria política, é fenômeno tipicamente periférico. Embora nada impeça que, nos países cêntricos, haja cursos ou pesquisas sobre o pensamento político de seus autores nacionais, eles lá são sempre pensados como parte integrante da “teoria política”.<sup>166</sup> Na América ibérica, acontece o contrário; seus pensadores quase nunca se pensam ou são pensados como parte integrante daquela teoria, e por isso acabam estudados, quando o são, em disciplina à parte. Conforme salienta Marcelo Sevaybricker Moreira, não se trata aqui de

negar ou subestimar as vantagens do processo de divisão social do trabalho intelectual, mas de encará-lo criticamente, alertando para a tendência ainda presente em que teoria e prática política ficam apartadas uma da outra, do ponto de vista da análise, quando se teria muito a ganhar em pensá-las como parte de uma mesma realidade [Moreira, 2012:87].

Outro que pede o fortalecimento dos vínculos da teoria política com o PPB, bem como com a história, inclusive a comparada, além de maior rigor metodológico, é Rubem Barboza Filho (Botelho e Schwarcz, 2011:147). É o caso de pensar se o horizonte último da disciplina de PPB não seria o de sua dissolução final na teoria política. Para tanto, será necessário aguardar o dia em que o PPB terá perdido o complexo de inferioridade, e a nossa teoria política, o eurocentrismo que sempre a contaminou. Enquanto esse dia não chega, faço minhas as palavras de Cícero Araújo e San Romanelli Assumpção:

Urge que a produção da teoria política, propensa a uma salutar elaboração cosmopolita e universalizante, não perca de vista a tradição do próprio pensamento político brasileiro e, mais do que isso, procure recompor os seus fios de modo a propiciar uma compreensão, ao mesmo tempo nacional e internacional, de suas grandes vertentes. Nunca é demais lembrar que essa é a tendência de todas as teorias políticas importantes produzidas alhures, inclusive e especialmente a produzida em língua inglesa, por mais língua franca que pretenda ser. Não se trata aqui de nenhuma queixa patriótica, mas do simples problema institucional de construir potência intelectual e acadêmica suficiente para sair da etapa do predomínio da recepção, para a do (no mínimo) equilíbrio entre recepção e transmissão do que é produzido nas redes globais de conhecimento. Se queremos chegar a esse ponto, não há como deixar de lado a construção de uma comunidade efetivamente integrada; e esta apenas o será na medida em que, simultaneamente, propiciar o diálogo direto entre os autores e sua remissão sistemática às tradições nacionais. É isso que conferiria massa crítica, especificidade e força de conteúdo, senão a todas, pelo menos a grande parte das contribuições brasileiras que

pretendam um impacto universalizante e internacional [Araújo e Assumpção, 2010:78].

## Referências

- ALENCAR, José de. *O sistema representativo*. Rio de Janeiro: Garnier, 1868.
- AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Intr. Olavo Brasil de Lima Jr. Brasília: Senado Federal, 1999.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. La ciencia política en Brasil en la última década: la nacionalización y la lenta superación del parroquialismo. *Revista de Ciência Política*, Santiago, v. 35, n. 1, p. 19-31, 2015.
- ARAÚJO, Cícero; ASSUMPÇÃO, San Romanelli. Teoria política no Brasil hoje. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 51-85.
- \_\_\_\_\_; REIS, Bruno P. Wanderley. A formação do pós-graduando em ciência política. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org.). *Para onde vai a pós-graduação em ciências sociais no Brasil*. Bauru: Edusc, 2005. p. 51-71.
- BARBOSA, Rui. *Ruínas de um governo: o governo Hermes, as ruínas da Constituição, a crise moral, a justiça e manifesto à nação*. Prefácio e notas Fernando Néri. Rio de Janeiro: Guanabara, 1931.
- \_\_\_\_\_. *Teoria política*. São Paulo: W. M. Jackson, 1964.
- BARRETO, Tobias. *Estudos de filosofia*. 2. ed. São Paulo: Grijalbo, 1977.
- BEVIR, Mark. *A lógica da história das ideias*. Trad. Gilson de Sousa. Bauru: Edusc, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *Saggi sulla scienza politica in Italia*. Roma: Laterza, 1996.
- \_\_\_\_\_. Ciência política. In: BOBBIO, Norberto (Org.). *Dicionário de política*. 11. ed. Trad. Carmen Carriali et al. Brasília: UnB, 1997. v. 1 (verbete).
- BONFIM, Manuel. *América Latina: males de origem*. Rio de Janeiro: Garnier, 1905.
- BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). *Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. São Paulo, Companhia das Letras, 2009.

- \_\_\_\_\_. Simpósio: cinco questões sobre o pensamento social brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, n. 82, p. 139-159, 2011.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. A teoria política é possível? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 36, 1998.
- \_\_\_\_\_. Linhagens do pensamento político brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 2, p. 231-269, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Subsecretaria de Anais. Anais do Senado do Império do Brasil (ASI). [S.l.]: Senado Federal, Subsecretaria de Anais, 1839.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Senado Federal. Subsecretaria de Anais. Anais do Senado do Império do Brasil (ASI). [S.l.]: Senado Federal, Subsecretaria de Anais, 1843.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Senado Federal. Subsecretaria de Anais. *Anais do Senado do Império do Brasil* (ASI). [S.l.]: Senado Federal, Subsecretaria de Anais, 1877.
- BRASIL, Joaquim Assis. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3. ed. Paris: Guillard, Aillard & Cia., 1896.
- CAMIC, Charles. Three departments in search of a discipline: localism and interdisciplinary interaction in American sociology, 1890-1940. *Social Research*, n. 62, p. 1003-1033, 1995.
- CÂNDIDO, Antônio. Sociologia no Brasil. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, v. 18, n. 1, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. Em louvor de Victor Nunes Leal. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 23, n. 1, 1980.
- \_\_\_\_\_. História intelectual no Brasil: a retórica como chave de leitura. *Topoi*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 123-152, 2000.
- \_\_\_\_\_. Duas ou três coisas que eu sei sobre Wanderley. *Insight Inteligência*, ano XVIII, n. 71, 2015.
- CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.
- CORBISIER, Roland. *Reforma ou revolução?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- COSTA, João Cruz. *Contribuição ao estudo da história das ideias no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.

- CUNHA, Euclides da. *Os sertões: campanha de Canudos*. São Paulo: Círculo do Livro, 1975.
- \_\_\_\_\_. *À margem da história*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- DUVERGER, Maurice. *Ciência política: teoria e método*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- FERREIRA, Oliveiros S. Lourival Gomes Machado. *Estudos Avançados*, v. 8, n. 22, p. 279-284, set./dez. 1994.
- FORJAZ, Maria Cecília Spina Forja. A emergência da ciência política no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997.
- FAORO, Raimundo. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1996.
- FREEDEN, Michael. *Ideology: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- FURTADO, Celso. Obstáculos políticos ao crescimento econômico do Brasil. *Revista Civilização Brasileira*, n. 1, p. 29-45, 1965.
- GUNNELL, John G. *The descent of political theory: the genealogy of an American vocation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- JAGUARIBE, Hélio. O golpe de agosto. *Cadernos do Nosso Tempo*, n. 3. jan./mar. 1955.
- \_\_\_\_\_. *A filosofia no Brasil*. Rio de Janeiro: Iseb, 1957.
- KLOSKO, George. *The Oxford handbook of political philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: FAUSTO, B. *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1977. Tomo III: O Brasil republicano, v. 2. p. 371-404.
- \_\_\_\_\_. Prefácio. In: SADEK, M. T. *Machiavel, Machiavéis: a tragédia octaviana*. São Paulo: Símbolo, 1978.
- \_\_\_\_\_. Pensamento político, institucionalização acadêmica e relações de dependência no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 23, n. 1, p. 24-43, 1980.
- \_\_\_\_\_. A ciência política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *A ciência política nos anos 80*. Brasília: UnB, 1982. p. 8-

38.

LESSA, Renato. O ensino das ciências sociais: uma conjectura pessoal. In: BOMENY, Helena; BIRMAN, Patrícia (Org.). *As assim chamadas ciências sociais: formação do cientista social no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1991.

\_\_\_\_\_. Por que rir da filosofia política? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 36, 1998.

\_\_\_\_\_. Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 82, p. 17-60, 2011.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Por que pensamento e não teoria? A imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1880-1970). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 727-762, 2013a.

\_\_\_\_\_. The institutionalization of Brazilian political thought in the social sciences: Wanderley Guilherme dos Santos' research revisited (1963-1978). *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 36-60, 2013b.

\_\_\_\_\_. Modulando o tempo histórico: Bernardo Pereira de Vasconcelos e o conceito de “regresso” no debate parlamentar brasileiro (1838-1840). *Almanack*, n. 10, p. 314-334, 2015.

MAGALHÃES, Domingos José Gonçalves de. *Obras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1865. Tomo VII: Opúsculos históricos e literários.

MARENCO, André. The three Achilles' heels of Brazilian political science. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 3-38, 2014.

MARIÁS, Julián. *História da filosofia*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo, Martins Fontes, 2004.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. O debate teórico-metodológico na ciência política e o pensamento social e político brasileiro. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 21, n. 1, p. 73-89, 2012.

NABUCO, Joaquim. *Balmaceda*. São Paulo: Progresso, 1949.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. *A questão nacional na Primeira República*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

\_\_\_\_\_. Interpretações sobre o Brasil. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira*. Brasília: Anpocs, 1999.

PACKENHAM, Robert A. A pesquisa política no Brasil: ponto de vista de um norte-americano. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, v. VIII, n. 1, p. 5-27, jan./abr. 1965.

- PERLATTO, Fernando. Sociologia pública e o Brasil: apontamentos para um debate. *Revista de Ciências Humanas*, v. 1, p. 256-268, jul./dez. 2010.
- QUIRINO, Célia. Departamento de ciência política. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 8, n. 22, p. 337-348, set./dez. 1994.
- RAMOS, Alberto Guerreiro *O problema nacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1960.
- \_\_\_\_\_. *A crise do poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1962.
- \_\_\_\_\_. *Administração pública e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 1966.
- \_\_\_\_\_. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.
- RICUPERO, Bernardo. A (re)conciliação com a tradição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 163-165, fev. 2007.
- \_\_\_\_\_. O conservadorismo difícil. In: FERREIRA, Gabriela Nunes; BOTELHO, André (Org.). *Revisão do pensamento conservador*. São Paulo, Hucitec, 2010.
- RODHES, R. A. W. Old institutionalisms. In: \_\_\_\_\_; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford University Press, 2008.
- ROMERO, Sílvio. *Obra filosófica*. Introd. e seleção Luís Washington Vita. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.
- ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*. Introd. e trad. Christian Lynch. São Paulo: Alameda, 2010.
- SADEK, Maria Tereza. Análise sobre pensamento social e político brasileiro. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 7-21, 1982.
- SALES, Alberto. *Política republicana*. Rio de Janeiro: Leuzinger, 1882.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Preliminares de uma controvérsia metodológica. *Revista Civilização Brasileira*, n. 5/6, p. 77-94, 1965.
- \_\_\_\_\_. A imaginação político-social brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, n. 2/3, p. 182-193, 1967.
- \_\_\_\_\_. Raízes da imaginação política brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, n. 7, p. 137-161, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- \_\_\_\_\_. O sistema oligárquico-representativo da Primeira República. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 1, 2013.

- SOARES, Gláucio Ary Dillon. O calcanhar de Aquiles da ciência política brasileira. *Sociologia, problemas e práticas*, n. 48, p. 27-52, 2005.
- SOUSA, José Antônio Soares de. *A vida do Visconde de Uruguai*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1944. Ed. ilustr.
- STOPPINO, Mario. Ideologia. In: BOBBIO, Norberto (Org.). *Dicionário de política*. 11. ed. Trad. Carmen Carriali et al. Brasília: UnB, 1998. v. 1 (verbete).
- TORRES, Alberto. *A organização nacional*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1914.
- VEIGA, Laura da. A interação entre contexto, atividades e características organizacionais no mundo acadêmico. *Análise & Conjuntura*, v. 7, n. 2-3, p. 56-78, 1992.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Record, 1974a.
- \_\_\_\_\_. *Problemas de organização, problemas de direção*. Rio de Janeiro, Record, 1974b.
- \_\_\_\_\_. *Ensaio inédito*. Campinas, Unicamp, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Instituições políticas brasileiras*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 1999.
- VILLAS-BOAS, Glaucia. A tradição renovada: reflexões sobre os temas das ciências sociais no Brasil, 1945-1969. In: BOMENY, Helena; BIRMAN, Patrícia (Org.). *As assim chamadas ciências sociais: formação do cientista social no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1991.
- \_\_\_\_\_. *A vocação das ciências sociais no Brasil: um estudo da sua produção em livros do acervo da Biblioteca Nacional*. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 2007.
- ZEA, Leopoldo. *Esquema para una historia de las ideas en Iberoamerica*. México, DF: Universidade Nacional Autónoma, 1956.

---

<sup>152</sup> Agradeço as sugestões e comentários formulados em diferentes momentos desta pesquisa por Wanderley Guilherme, Marcelo Jasmin, Bernardo Ricupero e Marcelo Sevaybricker, que foram fundamentais para o trabalho ora apresentado.

<sup>153</sup> É verdade que essa história não combina com aquela outra, mais conhecida, segundo a qual os métodos empíricos e quantitativos emulados dos Estados Unidos seriam a marca distintiva da cientificidade na área e “que a política consistiria numa dimensão própria da realidade social, que não se subsume à estrutura socioeconômica” (Moreira, 2012:85).

Desenvolvida nos Estados Unidos para promover a democracia lá existente, a recepção da ciência política empírica no Brasil se deu sob o regime militar. Para criticar a tradição autoritária brasileira, era indispensável o recurso à teoria e ao pensamento brasileiro. O cientista político brasileiro das primeiras gerações incorporava certo etos cientificista, mas, ao mesmo tempo, fazia a crítica de uma “política apolítica” (Lessa, 2011).

<sup>154</sup> Se, por um lado, os “empíricos” asseguraram suas posições, o institucionalismo da escolha racional perdeu força à medida que “a agenda do seu programa de pesquisa amadureceu” e seus adeptos reabriram “a interlocução sistemática com a história e a cultura” (Araújo e Reis, 2005:61). O conflito se ancorava em “divisões artificiais, baseadas mais em diferenças de estilos intelectuais e objetos de investigação, próprias de uma disciplina marcada pela pluralidade, que em divergências reais” (Amorim Neto e Santos, 2015:9).

<sup>155</sup> Não se pretende aqui caricaturar o pensamento político europeu como sempre vazado em linguagem universalista ou abstrata. A ênfase da referida comparação do PPB com as *obras canônicas da teoria política* não é ociosa. Penso aqui nos grandes tratados, como o *Leviatã* de Hobbes, o *Segundo tratado* de Locke, *Do contrato social* de Rousseau, os *Princípios de política* de Constant, *Da liberdade* de Stuart Mill, *O indivíduo contra o Estado* de Spencer etc. Importa notar, todavia, que se há obras fundamentais do pensamento europeu redigidas em estilo “contingente”, como as *Reflexões* de Burke ou *O que é o terceiro Estado* de Sieyès, pouquíssimas foram escritas na periferia em estilo “cosmopolita”.

<sup>156</sup> Da inexistência do campo universitário da ciência política antes de 1969 não se infere sua falta no período anterior. A definição do que seja ciência ou objetividade, como qualquer outra, varia inexoravelmente conforme contingências de tempo e o lugar (Camic, 1995). A própria ideia de uma ciência política anterior à institucionalização confirma a tese.

<sup>157</sup> De acordo com Gilberto Amado (1999:156), Alberto Torres e Oliveira Viana pertenceriam a “um partido antissentimental, que chamaríamos científico, pequeno partido que desejaria aplicar ao governo do Brasil as regras da ciência política, segundo as quais um país tropical, situado na latitude do nosso, deve ser governado como os países coloniais, que ficam em latitude semelhante, ainda que ressaltando a dignidade nacional e o patrimônio espiritual de um povo independente”.

<sup>158</sup> Ultimamente, o interesse suscitado pelos “intérpretes do Brasil” levou alguns colegas a redescobrirem o gênero. Foi o caso de Francisco Weffort em *A espada, a cobiça e a fé: origens do Brasil* (2012) e do economista Luís Carlos Bresser-Pereira em *A construção política do Brasil* (2014).

<sup>159</sup> “Naqueles tempos, a Faculdade costumava publicar boletins, em que se imprimiam as teses ou escritos dos professores ou assistentes. Eram, como não poderia deixar de ser, de tiragem média e circulação limitada, mas marcavam presença no mundo acadêmico. A tese de doutoramento de Lourival versava exatamente sobre objeto e método da ciência política. Nunca quis que circulasse, fosse lida ou comentada. Dela esqueceu porque não representava mais o que pensava, ou porque fosse esforço de aprendiz” (Ferreira, 1994:283).

<sup>160</sup> Para o avanço da ciência política brasileira, concorrera “a existência de uma importante tradição de pensamento político, anterior aos surtos de crescimento econômico e urbanização deste século [XX], e mesmo ao estabelecimento das primeiras universidades” (Lamounier, 1982:407). Bolívar e Wanderley entendiam que “o papel claramente assumido pelo Estado autoritário enquanto condutor do processo de desenvolvimento da sociedade desnudara a insuficiência das explicações sociológicas ou marxistas que reduziam o ideológico e o político ao plano de epifenômenos. A importância dada aos elementos mais conjunturais e ligados ao funcionamento do regime fez com que se reconhecesse no pensamento social e político um problema perfeitamente legítimo e indispensável para a compreensão da vida social. A análise interna dos discursos tornou-se tarefa obrigatória” (Sadek, 1982:7). Redimensionava-se assim o papel da “produção ideológica no conjunto de variáveis responsáveis pela explicação do desenrolar da vida econômica, social e política” (Sadek, 1982:12).

<sup>161</sup> Não foi possível fazer o levantamento das dissertações de mestrado defendidas na área de PPB no período anterior a 1990, quando as teses de doutorado eram raras e o papel que desempenham hoje era cumprido pelas dissertações. Elas permitiriam oferecer ao leitor um panorama mais completo da produção do PPB sob o regime militar e dos desdobramentos das pesquisas em torno do “pensamento autoritário”. A tarefa ficará para uma futura atualização do presente balanço.

<sup>162</sup> Pouco antes, um politólogo da velha cepa uspiana, Francisco Weffort, havia publicado uma introdução ao PPB chamada *Formação do pensamento político brasileiro: ideias personagens*. Pouco ou nada nele, todavia, havia de representativo de sua antiga formação marxista de fundador do Cedec, o que surpreendeu alguns colegas do grupo (Ricupero, 2007). Talvez por esse motivo a obra parece não ter tido a repercussão acadêmica que dela era legítimo esperar.

<sup>163</sup> Embora reconheça “uma inseparável conexão entre filosofia e história”; que “todo filosofar parte da totalidade do passado e se projeta para o futuro, pondo em marcha a história da filosofia”, o filósofo Julián Marías ressaltava em 1940 que “a verdade da filosofia” não é indiferente à sua história: a “história da filosofia não é uma mera

informação erudita a respeito das fontes dos filósofos, e sim a exposição verdadeira do conteúdo real da filosofia” (Mariás, 2004:7-8).

<sup>164</sup> Embora a polêmica continue a grassar, tem prevalecido nos estudos de história intelectual dos países cêntricos um contextualismo matizado, que incorporou as críticas dirigidas à sua versão mais radical (Bevir, 2008). Para os fins do presente balanço, pode-se dizer que, situada em um nível intermediário — aquele da “teoria política” —, o exercício da história do pensamento político deve evitar tanto os excessos da abordagem puramente filosófica, para a qual não existe tempo e espaço, e aqueles da pura história, para a qual é tudo agência e contingência (Klosko, 2011:4). Ainda assim, há espaço para abordagens que se inclinam mais para um lado do que para o outro, conforme o objeto e a natureza da pesquisa a ser empreendida.

<sup>165</sup> O quadro pode reverter graças a esforços como o de Dawisson Belém Lopes, que recentemente (2014) ofereceu no programa de pós-graduação em ciência política da UFMG um curso sobre o tema, sob a designação mais apropriada de “Pensamento Internacional Brasileiro”.

<sup>166</sup> Assim, um livro como *História do pensamento político em contexto nacional*, organizado por Dario Castiglione e Iain Hampsher-Monk (2001), induz o estudante brasileiro ao equívoco de imaginar que lá encontrará capítulos sobre pensamento político estadunidense, francês, alemão, italiano etc. Na verdade, trata-se de obra dedicada a compreender as diferentes tradições nacionais de estudo da “teoria política”, que é ali pensada como geral e não fracionada em “universal” e “particular”.

## CAPÍTULO 10

# **Políticas públicas no Brasil:**

## avanços recentes e agenda para o futuro

Eduardo Marques e Celina Souza

AS POLÍTICAS PÚBLICAS SÃO UMA subárea relativamente recente da ciência política no Brasil, tendo, contudo, registrado substancial avanço recente. A área vivenciou tradicionalmente uma ampla disseminação de estudos de caso com escassa integração teórica, mas desde o final dos anos 1990 assistiu-se a um intenso adensamento, por um lado dialogando crescentemente com a literatura internacional sobre o tema, e por outro contribuindo de forma teórica para uma melhor compreensão do Estado e do sistema político brasileiro. Este capítulo analisa essa trajetória. Primeiramente, mapeia a constituição do campo no país, suas dificuldades iniciais e sua parcial superação. Em seguida, discutimos os principais temas e questões abordados atualmente — processos decisórios, federalismo e descentralização, participação e, mais recentemente, burocracias, capacidades estatais e implementação de políticas. O capítulo se encerra com a sugestão de uma agenda de pesquisa, focada em dois pontos. Em primeiro lugar focamos os avanços teóricos e metodológicos ainda necessários para dotar a área de maior rigor científico. Em segundo, as lacunas atuais na abordagem de alguns temas.

### Introdução

Este capítulo apresenta um balanço da trajetória dos estudos sobre políticas públicas no Brasil. Trata-se de área relativamente recente, com

desenvolvimento tímido entre a década de 1970 e o final dos anos 1980, em uma situação paradoxal, visto que uma parte expressiva dos modelos clássicos da ciência social brasileira destacava o Estado e suas políticas para explicar as mais variadas dinâmicas nacionais, mas sem entrar em seu funcionamento. Essa tarefa foi crescentemente enfrentada pela literatura recente, em especial a desenvolvida desde o final dos anos 1990, em um notável avanço temático. Por um lado, isso foi possibilitado por uma expansão quantitativa cada vez mais intensa, tanto em termos de pesquisadores quanto de instituições. O mais relevante, entretanto, foi uma crescente densificação da área, assim como um diálogo cada vez maior com os debates teóricos contemporâneos respectivos e com modelos de análise de políticas públicas consagrados na literatura internacional contemporânea. Apresentar tal trajetória é o objetivo deste capítulo.

O capítulo inclui três seções, além desta introdução. A seção que se segue discute a constituição do campo de estudos, suas dificuldades iniciais e sua maturação no interior das associações científicas, inicialmente apenas na Anpocs nos anos 1980 e 1990 e depois simultaneamente na Anpocs e na ABCP a partir do final da década de 1990. A seção seguinte se dedica aos aspectos substantivos do campo, resenhando os principais temas desenvolvidos e os avanços verificados. Nesse sentido, adotamos o partido de considerar a produção de políticas públicas em uma perspectiva mais ampla, incluindo trabalhos que, em uma visão mais estrita, poderiam ser enquadrados em outros temas da ciência política, mas que têm renovado a área de políticas ao produzir diálogos com campos contíguos. Ao final, encerramos o capítulo com uma agenda de pesquisas que se abre para as pesquisas acadêmicas a partir dos aprendizados, mas também das lacunas e/ou dos problemas teóricos, metodológicos e empíricos observados até agora.

### A constituição do campo

O campo de estudos sobre políticas públicas no Brasil pode ser dividido historicamente em três momentos, com características distintas em termos temáticos e de institucionalização da comunidade.

Um primeiro momento compreende o que podemos chamar de tratamento clássico das políticas públicas pela literatura brasileira. Esse momento foi caracterizado por estudos com características contraditórias desenvolvidos até o final da década de 1980. Enquanto as referências ao Estado eram constantes e as ações das agências estatais sempre destacadas como centrais para as análises dos mais variados temas, o Estado em si e a produção de políticas não foram tematizados. Assim, a literatura nacional produzida nessa fase se ateve à análise das macrocaracterísticas do Estado brasileiro, suas relações com o empresariado e do seu papel no desenvolvimento de uma ordem política moderna e na construção de um capitalismo nacional, em estudos que vão desde os trabalhos clássicos de Oliveira Viana, Raimundo Faoro e Vitor Nunes Leal, até os trabalhos de Luciano Martins, Bresser Pereira, Fernando Henrique Cardoso e Simon Schwartzman. Durante este período, o estudo do funcionamento do aparelho estatal e de suas relações com o sistema político em termos mais amplos, assim como as características das políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro, permaneceu analisado de longe, em estudos sempre focados em aspectos mais macrosociológicos ou preocupados analiticamente com outros processos.

Embora seja possível creditar essa ausência à agenda nacional de preocupações políticas e intelectuais desde os anos 1930, é bom lembrar que também em nível internacional a hegemonia dos modelos teóricos marxista, funcionalista e pluralista inibia o desenvolvimento de estudos detalhados sobre o funcionamento do Estado, seus atores e dinâmicas internas.

Nos anos 1980, se inicia um segundo momento, quando esse panorama começa a mudar nacionalmente. Como sabemos, esse representa também o momento de surgimento e expansão do que então se denominou de neoinstitucionalismo, o que veio reforçar tendências nacionais que levavam a comunidade local a um interesse mais detido sobre as instituições do Estado brasileiro. Uma dessas dimensões foi a preocupação, disseminada por várias

áreas temáticas, de realizar um balanço sobre o Estado e as políticas durante o regime militar, visando reforma-las na então jovem democracia brasileira. São exemplos da produção dessa fase as pesquisas de Eli Diniz e Renato Boschi, Peter Evans e Gilda Gouvea, que introduziram os cientistas políticos nos debates sobre o funcionamento do Estado, com ênfase no papel das burocracias constituídas durante o regime militar e dos setores empresariais na formulação e implementação de políticas macroeconômicas. Data dessa fase o primeiro trabalho que pudemos identificar realizado por cientistas políticos e que tratou especificamente de políticas públicas, em especial sobre a proposição de um quadro de referência teórica para a avaliação de políticas sociais (Figueiredo e Figueiredo, 1982).

Não por acaso, data também dos anos 1980 a criação, na Unicamp, do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), primeira instituição de pesquisa dedicada especificamente ao estudo das políticas públicas. O Núcleo congregou pela primeira vez (e continua a congregar) um grupo de professores de formação, experiência e inserção institucional variados — sociólogos, economistas, cientistas políticos, educadores —, todos dedicados especificamente ao estudo das políticas. As pesquisas desenvolvidas tomaram o Estado como referência e suas políticas como objeto específico. Considerando o momento político vivido pelo país, esse projeto intelectual tomou a forma de um diagnóstico das políticas herdadas do regime militar, desembocando em críticas e proposições setoriais de políticas.

Em termos da institucionalização da comunidade de estudos sobre o tema, os anos 1980 representaram os primeiros debates mais sistemáticos na área. Embora a Anpocs tenha realizado encontros desde 1978, a primeira vez que um grupo de trabalho de Políticas Públicas se reuniu foi em 1982, com apenas quatro trabalhos.<sup>167</sup> Nos anos seguintes o GT continuou a funcionar, mas ainda com entre quatro e sete trabalhos. A escala dos encontros mudou entre 1986 e 1995, com reuniões contínuas do GT com um formato ampliado de 12 trabalhos. A observação das programações sugere a crescente consolidação de uma agenda de pesquisa, inicialmente de forma tímida (coexistindo ainda com interpretações mais gerais sobre desenvolvimento e

democracia), e mais tarde de forma mais clara em torno de dois grandes temas: (a) elites políticas e econômicas/intermediação de interesses/grupos de interesse na produção de políticas; e (b) modelos de *welfare*, políticas sociais/justiça/desigualdades. Mais para o final do período o tema da reforma do Estado entrou com força nos debates, em parte como produto da chegada do tema à agenda política nacional com o governo Fernando Henrique Cardoso.<sup>168</sup>

Essa agenda dialogou intensamente com o momento político nacional. Se por um lado discutiam-se as reformas das políticas formuladas e implementadas pelo regime militar, sobretudo sobre as de corte social, partindo de um amplo debate, por outro debatia-se o lugar dos diversos atores (inclusive privados) na produção das políticas do período, o que dependia da realização de mapeamentos temáticos específicos. Além disso, entretanto, o deslocamento da agenda local também é explicado pelo avanço internacional de estudos institucionalistas sobre modelos de *welfare* e sobre intermediação de interesses e corporatismo. Verificou-se no período, adicionalmente, uma preocupação em dialogar mais claramente com os modelos teóricos constituídos fora do país e disseminados internacionalmente. Apesar desse menor paroquialismo, a maior parte da produção ainda era marcada por grande fragmentação empírica e baixa sistematização teórica (Melo, 1999). Esses problemas são em parte advindos do caráter multidisciplinar da área temática, visto que, em campos de encontro entre temas e disciplinas, cada estudo é portador de ‘teorias’ específicas sobre os fenômenos em estudo, tornando os diálogos mais difíceis e frágeis. Entretanto, os problemas dos estudos do período também têm origem nas escolhas analíticas realizadas pelo debate, assim como da sua baixa sistematização ou mesmo convergência analítica (Souza, 2003).

A partir de então, viveu-se uma situação contraditória em termos da institucionalização da área de políticas públicas na comunidade. Por um lado, os debates na área avançavam de forma expressiva desde meados dos anos 1980 ao longo do segundo período de estruturação da área temática. Mas esta ficou sem um espaço coletivo de debates a partir de 1995, visto que o

próximo GT da Anpocs sobre o tema seria estruturado apenas em 2001 e a ABCP teria sua primeira reunião somente em 1998.

Iniciou-se então um terceiro momento na área temática, marcado por uma maior convergência teórica e uma densificação dos debates, tanto nos encontros da Anpocs como agora também na recém-(re)criada ABCP. Assim, a Anpocs contou com reuniões contínuas do GT Políticas Públicas entre 2001 e os dias de hoje, organizados de forma paralela e cooperativa com os encontros da área temática de políticas públicas da ABCP, organizada desde 1998.<sup>169</sup> A área de políticas públicas da ABCP, identificada como GT Estado e Políticas Públicas,<sup>170</sup> realizou nove encontros entre 1998 e 2014. Até 2010 a área incluía 24 ou 25 trabalhos por encontro, mas esse número foi ampliado como resposta à explosão da oferta de trabalhos desde o final dos anos 2000, contando com 61 apresentações em 2012 e 58 em 2014. Mesmo nos encontros anteriores, entretanto, a escala do encontro da ABCP já era duas vezes o dedicado ao tema na Anpocs, gerando um conjunto de trabalhos mais amplo em termos geográfico, geracional e temático, mesmo considerando a prática das coordenações em ambas as associações de misturar temas, gerações, localizações geográficas e instituições.

Em termos substantivos, introduziram-se gradativamente os grandes temas dos efeitos das instituições sobre as políticas (e sobre a política das políticas), e do funcionamento do Estado. Mais concretamente os estudos focaram crescentemente o federalismo, a implementação de políticas, a pobreza/*welfare* e políticas sociais, os mecanismos de controle, as burocracias/capacidades estatais e a mobilidade de políticas/ideias. Um tema que cresceu intensamente nos primeiros encontros da ABCP no final dos anos 1990 e em ambas as associações no início dos anos 2000 foi a participação social em políticas, assim como as institucionalidades criadas para veiculá-la — conselhos e orçamentos participativos. Vale dizer que esse tema tendeu a declinar mais tarde em termos do volume de contribuições, tornando-se objeto de balanços e sumários em nível mais teórico. Em termos de políticas, as áreas tradicionais de saúde, educação e previdência foram complementadas

por muitos (e crescentes) estudos sobre assistência/transferência de renda e, em menor grau, segurança, habitação e políticas urbanas.

Embora a fragmentação empírica e a baixa sistematização teórica a que se referiu Melo (1999) para o período anterior tenha persistido nos primeiros anos deste terceiro período, podemos afirmar que tendeu a se reduzir substancialmente na última década. De uma forma geral, o enfoque teórico dessa terceira fase tem concentrado esforços no funcionamento das instituições do Estado, principalmente o governo federal, o Legislativo, o Judiciário e a burocracia pública, nos efeitos das instituições, nos principais atores envolvidos com a produção de políticas e em suas relações com a política, em diálogo mais claro com perspectivas teóricas internacionais recentes, em especial o institucionalismo, as literaturas sobre agenda, burocracias e sobre as relações entre Estado e sociedade. Vale dizer que a partir dos anos 2000, os primeiros esforços de comparação internacional incluindo casos brasileiros aparecem na literatura local, até então inteiramente dedicada a objetos autóctones.

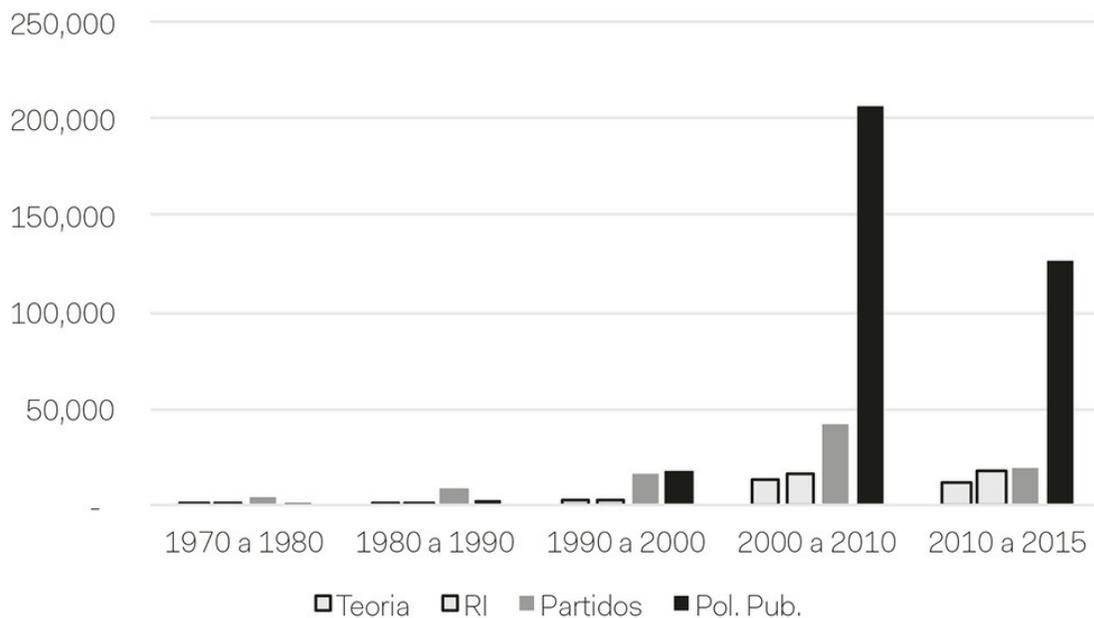
A maior densidade analítica e a crescente convergência teórica levaram à produção de esforços de síntese na área. Em primeiro lugar vale destacar a publicação de dois dossiês em periódicos. O primeiro, intitulado Perspectivas da Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas, foi publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais a partir de mesa redonda realizada no III Encontro ABCP em 2002 coordenada por Arretche (2003). O segundo recebeu o nome de Dossiê Políticas Públicas e foi publicado no Caderno CRH sob a organização de Souza (2003). Além disso, organizaram-se posteriormente livros originários da produção dos grupos de trabalho da área nas duas associações. São ao menos quatro até o momento, baseados na estratégia de sistematizar a produção da área e de criar referências para o ensino e a pesquisa. Hochman, Arretche e Marques (2007) inauguraram a série ao reunir os melhores trabalhos apresentados nos encontros do grupo da Anpocs e da ABCP até 2005.<sup>171</sup> Considerando a diversidade temática dos trabalhos apresentados até aquele momento, o livro contou com contribuições sobre conceitos, processos decisórios, condicionantes e efeitos das políticas, e

sobre implementação e avaliação. A densidade e a convergência dos trabalhos apresentados a partir daquela data permitiram a especialização temática dos dois volumes seguintes sobre implementação de políticas em Faria (2012) e sobre federalismo e políticas públicas em Hochman e Faria (2013). O primeiro livro reúne onze capítulos com contribuições teóricas sobre implementação e burocracias implementadores, assim como estudos de casos de diferentes políticas setoriais — saúde, gestão, finanças e política externa, sempre concedendo um lugar destacado à implementação. O segundo reuniu 12 contribuições incluindo estudos sobre a constituição e a reforma do federalismo, sobre competição eleitoral, sobre cooperação intergovernamental e sobre políticas específicas (saúde, assistência e educação). A partir de um fórum com duas seções, realizado na reunião da ABCP em Recife em 2010, dedicado à discussão da multidisciplinaridade no estudo de políticas públicas, Marques e Faria (2013) organizaram uma coleção com autores nacionais, registrando os paradigmas e conceitos sobre políticas públicas em nove áreas de conhecimento, incluindo a ciência política (Marques, 2013a).

A expansão da área no país pode ser comprovada pelo crescimento por período das citações em portais como o Google Acadêmico. O gráfico da figura 1 a seguir apresenta a informação, comparando-a com o crescimento de outras áreas temáticas a partir de 1970. A tabela discrimina as citações por decênio apenas em publicações em português com títulos contendo “teoria política”, “relações internacionais”, “partidos políticos” ou “políticas públicas”. Como se pode ver, nas três primeiras décadas, “partidos políticos” era a área com maior quantidade de citações, mas na década de 2000 as citações a “políticas públicas” se equipararam, para disparar a partir deste momento. O último período se refere a apenas cinco anos, e por isso apresenta menos citações do que o anterior para todas as expressões. No caso de “políticas públicas”, entretanto, o quinquênio sugere a continuidade do crescimento verificado na década anterior. O crescimento de políticas públicas é realmente impressionante e ultrapassou em muito a expectativa prévia destes autores, quando iniciamos esse exercício.

Figura 1

**Citações por década com palavras-chave nos títulos de trabalhos acadêmicos em português (Google acadêmico)**



Fonte: Pesquisa direta no Google acadêmico.

Ao menos uma parte desse crescimento se deve à expansão dos cursos de graduação e de pós-graduação em políticas públicas, assim como das carreiras de gestor público em vários níveis de governo, sobretudo no período mais recente. Dados do Ministério da Educação indicam a existência de 17 cursos de graduação em políticas públicas, gestão de políticas públicas ou assuntos diretamente correlatos, todos criados nos últimos 10 anos, 16 deles em universidades públicas.<sup>172</sup> Dados da Capes indicam que na grande área de ciência política, dos 40 cursos de mestrado e doutorado reconhecidos, os quatro mais recentes são em políticas públicas.<sup>173</sup>

### Dinâmicas recentes

De que forma os debates avançaram em termos substantivos, então? Esta seção resenha de forma sucinta os principais temas, abordagens e avanços alcançados pela literatura nacional de políticas. Os destaques dessa seção não representam um esforço de análise exaustiva da produção brasileira, mas

tentam delimitar e capturar as principais ênfases dos debates nacionais de forma a caracterizar o avanço coletivo verificado na área. Temas importantes e não tematizados centralmente, mas mesmo assim explorados por alguns autores, são citados na terceira seção, ao discutirmos a agenda futura. Possivelmente os maiores avanços da literatura recente disseram respeito: (a) ao efeito das instituições sobre a produção e implementação de políticas, em especial do federalismo, assim como os processos de produção de políticas em si (incluindo o funcionamento de burocracias e agências estatais, o processo decisório e a implementação), (b) às interações entre agências estatais e atores sociais; e (c) aos efeitos das políticas sobre os problemas sociais sobre os quais atuaram. Contribuíram para tanto as influências dos debates internacionais, mas também os deslocamentos ocorridos nas ações do Estado desde o retorno à democracia. Assim, em certo sentido os pontos de avanço interpretativo alcançados se originam de um encontro entre uma mobilização mais frequente dos modelos teóricos contemporâneos para a análise de políticas públicas com os deslocamentos ocorridos na própria agenda política nacional.

Como é de amplo conhecimento, os sistemas de políticas herdados do período autoritário recente foram intensamente transformados a partir do final dos anos 1980. Ao menos quatro grandes transformações se expressaram em quatro grandes agendas de pesquisa sobre, respectivamente: a reconfiguração do papel dos três níveis de governo na provisão de políticas, o paulatino desenvolvimento de capacidades estatais em várias agências (embora ainda certamente em nível insuficiente), a presença crescente de diversos atores não estatais, inclusive em esferas de participação formal, e o crescimento de preocupações a respeito dos efeitos das políticas sobre os diversos problemas presentes, com destaque para as desigualdades sociais e de acesso a políticas. Embora a distinção entre essas agendas seja muitas vezes tênue, e existam muitos trabalhos que cruzam várias linhas de investigação, a apresentação dos avanços do campo se torna mais didática a partir dessa divisão.

*Instituições, regras e federalismo*

Uma parte substancial do debate recente investigou os formatos institucionais, com especial relevo à divisão de tarefas entre os entes públicos dos três níveis da federação — União, estados e municípios em várias políticas, assim como seus efeitos sobre a produção de políticas, em especial da área social. Se em um primeiro momento o debate girou em torno da descentralização e dos incentivos federais, desde cedo se fez claro que descentralização e centralização eram simultaneamente possíveis e podiam agir de forma complementar na reconfiguração dos sistemas de políticas herdadas do regime militar.

Os debates se iniciaram com análises mais gerais sobre o funcionamento do federalismo (Tavares de Almeida, 1995, Arretche, 2000; Souza, 2003) e sobre sua relação com o sistema político, tentando especificar o lugar e a importância da União e das unidades subnacionais em um sistema político em transição para fora da forte centralização herdada dos governos militares. Mais recentemente, a atenção se deslocou para a compreensão da especificidade do federalismo brasileiro, para a investigação detalhada das regras e dos sistemas de incentivos e de regulação de políticas específicas (Hochman e Faria, 2013), assim como sua interação com arenas, estratégias e atores políticos (Arretche, 2002). Em termos mais gerais, colocou-se cada vez mais a investigação do quanto a configuração do federalismo brasileiro representava um conjunto de pontos de veto à produção e reforma de políticas (Arretche, 2012). Nessa direção, vale destacar a investigação da montagem e operação dos vários sistemas federativos de produção de políticas que marcaram a reforma das políticas sociais no período democrático recente nas áreas de saúde (Machado, 2003; Menicucci, 2007; Hochman, 2013), educação (Gomes, 2009; Vasquez, 2014; Borges, 2013; Bonfim, 2013), assistência (Sátyro e Soares, 2011; Bichir, 2010), habitação (Azevedo, 2007) e comparações setoriais como entre saúde e urbano (Menicucci e Brasil, 2010), entre outros temas. Um objeto de pesquisa específico que tem crescido em período recente diz respeito aos cada vez mais relevantes processos de judicialização em políticas públicas, sobretudo na saúde (Menicucci e Machado, 2010 e Oliveira e Noronha, 2011).

Dentre os temas ainda pouco explorados recentemente, considerando a sua importância nos debates internacionais, podemos citar os processos de difusão e mobilidade de políticas, investigados apenas no campo da assistência (Bandeira, 2013) e das institucionalidades participativas (Oliveira, 2014), envolvendo tanto atores nacionais quanto estrangeiros. Em termos temáticos, outra lacuna diz respeito à quase inexistência de estudos sobre a dimensão federativa focando a escala metropolitana, com a exceção de trabalhos como Faria e Machado (2011), Azevedo e Mares-Guia (2011) e Souza (2005). Em um plano mais teórico, a literatura tem avançado para a observação das relações de mútua construção entre federalismo (nos três níveis de governo) e o sistema político, inclusive o Congresso Nacional (Arretche, 2012; Franseze e Abrúcio, 2013), o desenho da constituição federal (Souza, 2013) e a influência das regras constitucionais na formulação de políticas (Couto e Abrantes, 2006; Melo 2005; 2007).

*Produção de políticas: burocracias, atores políticos, capacidades estatais e implementação*

Um segundo grande tema diz respeito ao estudo do processo de produção de políticas, focando burocracias de vários níveis, a construção de capacidades estatais e a implementação de políticas.

O tema das burocracias e seu papel na implementação de políticas entra nos debates brasileiros nos anos 1990 com estudos sobre políticas e agências federais voltadas para o desenvolvimento econômico e para a construção de estruturas administrativas a partir do período Vargas, como a Sumoc, o BNDE, o Dasp e a Sudene (Gouveia, 1994), dando prosseguimento em certo sentido à agenda de pesquisa perseguida anteriormente por Martins (1986). Tema similar foi analisado por Nunes (1997) em estudo central para a compreensão de como permanência e transformação se fizeram presentes nos processos históricos de construção do Estado brasileiro a partir dos anos 1930. Mais recentemente, autores como Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) têm atualizado a questão, focando tanto temas clássicos, como carreira e

desempenho, quanto outros de interesse mais recente como sistemas de controle sobre a administração (verticais e horizontais) e carreiras mistas.

Estudos como Lotta (2013) e Muniz (2008) diversificaram mais tarde a agenda de pesquisas sobre burocracia, inaugurando estudos nacionais sobre burocracias de nível da rua, investigadas a partir das suas especificidades considerando o contato direto com a entrega de políticas e com a demanda. No que diz respeito ao caso brasileiro, as interessantes questões analíticas colocadas classicamente por Lipsky (1980) ganham novos contornos, dadas as interpenetrações entre Estado, novos atores e organizações civis da entrega final de políticas em período recente, como no caso dos agentes comunitários de saúde. Ainda mais recentemente, Lotta, Pires e Oliveira (2015) e Pires (2013), abriram outra agenda de pesquisa. Esses estudos passaram a explorar também as burocracias de nível médio, distantes tanto dos centros das grandes decisões quanto dos escalões próximos ao nível da rua e do contato direto com a demanda das políticas.

Uma discussão correlata à de burocracias e que talvez configure uma forma de entrada mais contemporânea para o tema diz respeito às capacidades estatais. O debate em torno de sua natureza, estudo e mensuração tem crescido em período recente no Brasil. Isso pode ser considerado, por um lado, como produto de um deslocamento na própria agenda política, com os esforços de construção de burocracias de alto nível a partir de meados dos 1990 no governo federal e com uma retomada do ativismo estatal nos anos 2000, assim como mais recentemente em governos locais. Por outro lado, entretanto, expressa um amadurecimento dos debates sobre políticas na direção de uma melhor compreensão do funcionamento interno do governo, e dialogando mais diretamente com os debates internacionais recentes, sobretudo institucionalistas. Dentre os estudos nacionais sobre o tema destaca-se pesquisa de grande porte promovida pelo Ipea comparando capacidades e burocracias (Gomide e Pires, 2014). Os trabalhos do volume dão grande centralidade aos arranjos institucionais para uma melhor compreensão do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e para a implementação de políticas em período recente. Arranjos institucionais são

entendidos como conjuntos de regras, mecanismos e processos que configuram formas de coordenação entre atores na implementação de cada política. São investigadas as políticas de habitação, energia, industrial, assistência social e naval. Também coordenado pelo Ipea, foi realizada análise da capacidade estatal centrada na burocracia federal do Brasil e da Argentina (Souza, 2015), e sobre as capacidades em políticas de transferência no Brasil, Argentina e África do Sul (Bichir, 2015).

Outro campo de estudos correlato que ganhou crescente destaque a partir dos anos 2010 diz respeito aos estudos sobre implementação de políticas. Essa fase do processo de produção de políticas havia ficado negligenciada até recentemente na literatura nacional. Se estudos como os de Pires (2013) e Faria e colaboradores (2013) focaram a implementação de programas federais, análises como a de Lima (2013) focaram a implementação em nível local. Embora a discussão se interpenetre com alguns dos estudos das linhas anteriormente citadas sobre burocracias, em especial implementadoras, assim como sobre desenhos institucionais, guarda especificidade ao focar explicitamente nos arranjos, atores e processos associados à entrega de políticas estatais. Uma maior densificação do campo nesse caso pode ajudar a construir pontes entre inúmeros estudos de caso sobre entrega de políticas típicos da literatura brasileira, ajudando a especificar de forma mais precisa e abrangente os efeitos dos diferentes arranjos institucionais e das diferentes conexões com atores sociais para diferentes políticas.

Uma última linha de análises associada a uma melhor compreensão do funcionamento interno do Estado diz respeito ao estudo dos padrões de interação entre atores políticos na produção de políticas. Internacionalmente, o estudo das chamadas redes de políticas públicas se iniciou no final dos anos 1970 e floresceu nos anos 1980 e 1990, sobretudo nos debates norte-americanos, com fortes tons pluralistas. No caso brasileiro, os primeiros estudos surgiram no final dos anos 1990 e início dos 2000 como os de Marques (2000; 2003), focando nas redes associadas à produção de políticas e contribuindo para um entendimento mais detalhado dos processos políticos no interior das comunidades de políticas, assim como da permeabilidade do

Estado aos atores privados de diversos tipos presentes e atuantes em tais comunidades.

*Encaixes entre políticas públicas e sociedade civil, participação e conselhos*

Um terceiro grande tema na discussão sobre políticas públicas no Brasil diz respeito à agenda da participação da sociedade civil e do controle social nas políticas. Este tema foi caracterizado originalmente por uma intensa expansão de estudos sobre participação em políticas frente ao crescimento das esferas participativas, em especial conselhos e orçamentos participativos, desde a promulgação da Constituição de 1988 e o retorno da democracia (Cortez, 1998; Dias, 2002; Avritzer, 2002).<sup>174</sup>

Se pelo lado das políticas esses estudos destacavam o aparecimento e a disseminação dessas novas institucionalidades, avaliando seus efeitos sobre a democracia e a responsabilização, pelo lado das discussões sobre movimentos sociais e associativismo, uma parte importante do debate sobre o tema nos anos 1990 ainda enquadrava as organizações da sociedade civil de forma associada à ideia de autonomia, tão cara aos debates sobre movimentos sociais até os anos 1990. Ao longo do tempo, entretanto, os debates foram consolidando visões mais complexas, diferenciando esferas participativas (Cortez, 2011; Abers e Keck, 2008) e partindo da múltipla e mútua construção entre sistemas de políticas e atores sociais, sobretudo na implementação de políticas (Gurza Lavalle, 2014 e Carlos, Oliveira e Romão, 2014). Segundo essa interpretação, em diversos campos temáticos é impossível analisar o ativismo social e o funcionamento das chamadas novas instâncias de participação sem considerar centralmente os desenhos das políticas, seus atores e processos, tanto em nível nacional (Romão, 2014; Tatagiba, 2015) quanto internacional (Von Bullow, 2010). Similarmente, o registro de participação presente em muitos estudos deu lugar a enfoques que tentam ler as novas institucionalidades como campos de representação política (Lima, 2014), considerando as suas interpenetrações com o sistema

político, tanto as agências estatais quanto os partidos políticos (Tatagiba e Blikstad, 2011), com efeitos, inclusive, sobre as próprias esferas de representação tradicionais como o Congresso Nacional (Pogrebinschi e Santos, 2011).

Vale acrescentar que essa literatura também tem desenvolvido análises sobre as múltiplas conexões entre o Estado e o seu entorno, como em Abers e Keck (2008). Essa linha de análise dialoga e complementa os estudos já citados sobre redes em políticas públicas, mas foca diretamente as redes de relacionamento entre atores no funcionamento de esferas participativas ou na conexão entre o Estado e atores da sociedade civil e envolvidos com a demanda de políticas, enquanto a anterior se dedica a compreender a relação entre Estado e atores envolvidos com a oferta e/ou produção de políticas, com destaque para elites econômicas e políticas.

#### *Bem-estar, justiça, welfare e resultados de políticas sociais*

A quarta grande linha de análises diz respeito a um amplo campo de estudos sobre bem-estar, direitos e sobre o impacto das políticas públicas sobre problemas sociais. Em certo sentido, essa linha de análise deriva da tradição de estudos clássicos como Santos (1979) e Draibe (1989), que focaram a construção dos direitos e das políticas sociais no Brasil desde o Estado Novo até o regime militar.

Ao longo dos anos 1990 e 2000, a reforma das políticas herdadas do regime levou à construção dos sistemas federalizados de políticas, sobretudo sociais. Essas transformações foram escrutinadas por uma ampla literatura temática focada nos setores de saúde (Menicucci, 2007; Arretche e Marques, 2003), educação (Rocha, 2003; Borges, 2013; Bonfim, 2013), assistência (Sátyro e Soares, 2011; Bichir, 2010), previdência social (Silva e Diniz, 2009), habitação e reforma urbana (Azevedo, 2007), entre outros, detalhando o funcionamento dos sistemas, seus programas, processos, atores e conflitos.

Além disso, entretanto, as últimas décadas assistiram ao desenvolvimento de um substancial debate sobre os efeitos e resultados das políticas sobre os

problemas sociais a que se propunham influir, assim como propriamente sobre pobreza e desigualdades sociais e de acesso a políticas. Embora os debates sobre pobreza e desigualdades tenham sido tratados principalmente no campo da economia e da sociologia, a ciência política também desenvolveu diversos trabalhos recentes, tal como Gomes (2010) sobre a relação entre desigualdades e formas de prestação de políticas, Marques (2012) sobre a relação entre padrões de sociabilidade e pobreza, ou o esforço coletivo de análise empírica das transformações dos padrões de desigualdade no país nas últimas cinco décadas empreendidos por vários autores em Arretche (2015a), com destaque para a análise das desigualdades na oferta de políticas e serviços em termos territoriais, sociais e intra-urbanos (Arretche, 2015b e Marques, 2015). Também em registro mais geral, mas representando um esforço de síntese teórica sobre o lugar das políticas sociais na reprodução das desigualdades no Brasil, devemos citar o excelente trabalho de Kerstenetzky (2012), retomando a melhor tradição de estudos como Santos (1979) e Draibe (1989).

### Desdobramentos e agenda futura

O desenvolvimento da área nas últimas décadas representou um avanço notável em termos institucionais e analíticos. Em termos institucionais, a área aparece como uma das mais solidamente consolidadas nos encontros científicos das associações da comunidade, para não mencionarmos a grande expansão em termos de instituições de ensino dedicadas especialmente a políticas. Em termos de pesquisa, diversos são os grupos de investigação atuantes, operando com uma crescente dispersão institucional e geográfica em São Paulo (Centro de Estudos da Metrópole, DCP e EACH da USP, FGV-SP, UFABC), em Belo Horizonte (Fafich e Cedeplar da UFMG, PUC-Minas), em Salvador (CRH da UFBA) e em Porto Alegre (UFRGS), entre outros.

Vale dizer que muitos temas, abordagens e recortes ainda estão à espera de pesquisadores. Apesar de outros já estarem sendo abordados, ainda não se

constituíram em conhecimento cumulativo capaz de consolidá-los e de permitir o diálogo entre as pesquisas. Indicamos ao menos três grandes campos de pesquisa potencialmente promissores e relativamente pouco explorados.

O primeiro deles é o amplo campo da relação entre política e políticas, investigando os nexos entre dinâmicas eleitorais, partidárias e formação de governo e políticas públicas, apesar da existência de estudos recentes como Zucco Jr. (2015). Um maior diálogo com a subárea de estudos eleitorais e partidários pode ajudar a densificar pesquisas desse tema. Além disso, a literatura nacional tem tratado a importância das ideias e as relações dessas com os diversos atores e grupos políticos atuantes nas diversas comunidades de políticas, mas ainda de forma pouco intensa. Adicionalmente, parece-nos ainda subexplorada a importância das conexões entre atores e organizações na produção de políticas, e se nos debates internacionais os papéis das redes já foram devidamente escrutinados, permanecemos nesse caso com muitos ensaios e poucos estudos empiricamente embasados.

As escalas locais de governo e produção de políticas também merecem uma atenção muito maior do que a que tem recebido na literatura nacional. Referimo-nos não apenas a estudos sobre burocracias de nível subnacional, mas à política (*politics*) em nível estadual e municipal (estas estudadas atualmente apenas na sua dimensão participativa). Se essa agenda por um lado nos leva de volta a perguntas relacionadas com as elites locais, tema clássico da ciência política brasileira e pouco explorado recentemente (Souza e Dantas Neto, 2006 e Borges, 2007), por outro pede uma melhor especificação das particularidades envolvidas com a produção de políticas em escala próxima dos demandantes e que muitas vezes incorpora dimensões associadas ao espaço urbano (Marques, 2013b). Vale destacar aqui a completa falta de diálogo da disciplina com o campo dos estudos urbanos até o momento presente, reduzindo o conhecimento cumulativo sobre política e políticas na cidade.

Uma última linha de investigação que na verdade dialoga com todas as anteriores e diz respeito ao desenvolvimento de estudos comparativos

sistemáticos entre casos brasileiros (entre políticas, unidades subnacionais, agências etc.), mas também entre casos brasileiros e estrangeiros. Embora a literatura local recentemente tenha começado a explorar essa estratégia analítica, certamente ainda há muito espaços para aproveitá-la no futuro. Uma maior fertilização cruzada com estudos das áreas de relações internacionais e de política comparada, onde esse tipo de abordagem é bem mais frequente, pode ser de grande valia.

Por fim, em termos de abordagem, por ser uma área que comporta investigações de várias disciplinas, ainda não estão suficientemente claros os recortes teóricos e metodológicos que podem melhor subsidiar uma pesquisa em políticas públicas na subárea da ciência política. Dois caminhos podem aportar contribuições importantes. O primeiro é o teste dos referenciais teórico-metodológicos que podem ser rotulados de teorias de *meso* alcance e que são derivados da *policy science*. Nesse sentido, balanços como os realizados por Capella (2007) ou Capelari, Araújo e Calmon (2015) devem ser mencionados, mas avanços na pesquisa empírica ainda são necessários. O teste mais rigoroso dos modelos “clássicos” da *policy science* ainda é incipiente, com exceções de estudos como Araújo (2013), que utilizaram respectivamente o *Advocacy coalition framework* e o modelo dos múltiplos fluxos para investigar a trajetória da política ambiental e da política de assistência social no Brasil. Identifica-se, contudo, a necessidade de maior utilização desses referenciais nas pesquisas acadêmicas, assim como um maior diálogo com os avanços recentes das outras subáreas da ciência política e do conjunto das ciências humanas e das ciências sociais aplicadas.

O segundo caminho sugerido é o apoio nas teorias que podem ser classificadas como de alcance macro. Nesse sentido, as institucionalistas são as que mais se aproximam de proverem hipóteses testáveis sobre por que e como políticas públicas são decididas e implementadas. De particular potencialidade são os três *Is* que se tornaram as principais variáveis independentes no terreno da análise de políticas públicas: ideias, interesses e instituições. Do lado do *I* das instituições, contudo, existe atualmente forte ênfase em pesquisas baseadas no referencial do institucionalismo histórico e

que conta com grande adesão dos pesquisadores brasileiros, notadamente em dissertações e teses, mas que nem sempre seguem os detalhes tanto do método quanto da teoria. Um desses detalhes é que a análise de processos históricos requer estudar longos períodos de tempo, muitas vezes décadas e séculos. Esse referencial não se volta apenas para o passado recente mas reconstrói narrativas desses processos através do tempo.<sup>175</sup> A incorporação dos interesses, por outro lado, é tema clássico dos estudos nacionais, embora também por vezes mais presumido do que analisado empiricamente. O estudo da influência das ideias em políticas, por fim, avança no país, mas em ritmo substancialmente mais lento, representando um campo muito rico potencialmente.

## Referências

- ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.
- ABRUCIO, F. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.
- ARAÚJO, S. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. Tese (doutorado) — Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- ARRETCHE, M. *Políticas sociais em um Estado federativo*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, v. 45, n. 3, p. 431-457, 2002.
- \_\_\_\_\_. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 18, p. 7-185, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015a.

- \_\_\_\_\_. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015a, 2015b. p. 193-222.
- \_\_\_\_\_; MARQUES, E. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. *Caderno CRH*, v. 39, p. 55-82, 2003.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.
- AZEVEDO, S. A questão da habitação popular no federalismo brasileiro. *Revista de Administração Municipal*, v. 1, p. 5-16, 2007.
- \_\_\_\_\_; MARES-GUIA, V. O novo arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e desafios. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 119, p. 35-58, 2011.
- BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos Cebrap*, v. 87, p. 114-129, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Brasília: Ipea, 2015. Texto para discussão. p. 1-63, 2015.
- BONFIM, W. Desigualdade regional e as políticas públicas: educação básica na Região Nordeste. In: ZIMERMAN, A. (Org.). *Educação em pauta*. Santo André, SP: UFABC, 2013. p. 35-54.
- BORGES, A. Rethinking State politics: the withering of state dominant machines in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 108-136, 2007.
- \_\_\_\_\_. Eleições presidenciais, federalismo e política social. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 117-136.
- CAPELARI, M.; ARAÚJO, S.; CALMON, P. Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.
- CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 110-121.
- CARLOS, E.; OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. (Org.). *Sociedade civil e*

- políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014.
- COELHO, D. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 179-210.
- COELHO, Denilson. Diffusion of good government: social sector reforms in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, p. 161-166, 2013.
- CORTES, S. Conselhos municipais de saúde: avaliações otimistas e pessimistas: tréplica. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 33-35, 1998.
- \_\_\_\_\_. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipal: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 125-143.
- \_\_\_\_\_. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 25, n. 7, p. 1626-1633, 2009.
- \_\_\_\_\_. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 137-150.
- DIAS, M. *Sob o signo da vontade popular*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- DRAIBE, S. O *welfare state* no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, p. 13-61, 1989.
- FARIA, C. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012a.
- \_\_\_\_\_. Em busca de um objeto perdido. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012b. p. 10-28.
- \_\_\_\_\_; MACHADO, G. A política do espaço e o espaço da política: a expansão negociada da região metropolitana de Belo Horizonte. *Brazilian Political Science Review*, v. 5, n. 2, p. 117-145, 2011.
- \_\_\_\_\_; NOGUEIRA, J.; LOPES, D. Mudanças institucionais no Itamaraty, *ethos* corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço

- exterior brasileiro. In: FARIA, C. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 237-251.
- FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise de Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.
- FRANSEZE, C.; ABRÚCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 361-386.
- GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, v. 52, n. 1, p. 659-690, 2009.
- \_\_\_\_\_. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. *Brazilian Political Science Review*, v. 4, n. 2, p. 103-128, 2010.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- GOUVEIA, G. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Pauliceia, 1994.
- GURZA LAVALLE, A. Prefácio: inovações analíticas para entender atores e instituições no Brasil contemporâneo. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. (Org.). *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014.
- \_\_\_\_\_; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp/CEM, 2015. p. 51-76.
- HOCHMAN, G. Saúde pública e federalismo: desafios da reforma sanitária na primeira república. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 303-327.
- \_\_\_\_\_; FARIA, C. (Org.) *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- \_\_\_\_\_; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- KERSTENETZKY, C. *O Estado do bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Campus, 2012.
- LIMA, L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto

- Alegre/RS. In: FARIA, C. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2013. p. 50-63.
- LIMA, P. Práticas e desafio no exercício da representação política: a dinâmica da representatividade em conselhos nacionais. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. (Org.). *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014. p. 154-181.
- LIPSKY, M. *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. Desvendando o papel dos burocratas de nível da rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2013. p. 221-258.
- \_\_\_\_\_; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, p. 463-492, 2014.
- LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- MACHADO, J. Pacto de gestão na saúde: até onde esperar uma regionalização solidária e cooperativa? In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 65-86.
- MARQUES, E. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo: Unesp, 2012.
- \_\_\_\_\_. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013a. p. 23-42.
- \_\_\_\_\_. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, p. 8-35, 2013b.
- \_\_\_\_\_. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos*

- cinquenta anos. São Paulo: Unesp/CEM, 2015. p. 335-364.
- \_\_\_\_\_; FARIA, C. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- MARTINS, L. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política*. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 59-100.
- \_\_\_\_\_. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social, *Dados*, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.
- \_\_\_\_\_. Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia: mitos e realidade. In: MELO, C.; ALCÁNTARA A. (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 237-265.
- MENICUCCI, T. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- \_\_\_\_\_; BRASIL, F. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. *Estudos de Sociologia*, v. 15, n. 29, p. 369-396, 2010.
- \_\_\_\_\_; MACHADO, J. Judicialization of health policy in the definition of access to public goods: individual rights versus collective rights. *Brazilian Political Science Review*, v. 4, p. 24-68, 2010.
- MUNIZ, J. Discricionariedade policial e aplicação seletiva da lei na democracia. *Revista Ultima Ratio*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 97-112, 2008.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- OLIVEIRA, O. Os paradiplomatas e a difusão do orçamento participativo. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. (Org.). *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014. p. 157-190.
- OLIVEIRA, V.; NORONHA, L. Judiciary-Executive relations in policy making: the case of drug distribution in the state of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v. 5: p. 11-46, 2011.
- PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. (Org.) *Political*

- science: the state of the discipline*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2002. p. 660-692.
- PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In: FARIA, C. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2013a. p. 182-220.
- \_\_\_\_\_. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2013b. p. 163-181.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.
- ROCHA, C. Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional. *Dados*, v. 46, n. 3, p. 557-592, 2003.
- ROMÃO, W. O eclipse da sociedade política nos estudos sobre o orçamento participativo. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. (Org.). *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014. p. 121-144.
- SANTOS, W. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SÁTYRO, N.; SOARES, S. Bolsa Família e benefício de prestação continuada (BPC): diferentes impactos na redução da desigualdade estadual. *Teoria & Sociedade*, v. 19, p. 114-143, 2011.
- SILVA, S.; DINIZ, S. Reforma previdencial, sindicalismo y proceso de toma de decisiones en Argentina y en Brasil. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, v. 9, p. 31-58, 2009.
- SOUZA, C. Introdução a políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, n. 39, p. 11-24, 2002.
- \_\_\_\_\_. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003a.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos Estados por recursos orçamentários federais. *Dados*, v. 46, n. 2 p. 345-384, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Brazilian metropolitan regions: regime change and governance vacuum. *Public Administration and Development*, v. 25, n. 4, p. 341-351,

2005.

- \_\_\_\_\_. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91-120.
- \_\_\_\_\_. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 2.035, 2015.
- \_\_\_\_\_; DANTAS NETO, P. F. (Org.) *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente: reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: ALVAREZ, S. et al. (Ed.). *Interrogating the civil society agenda: social movements, civil society and democratic innovation*. University of Amherst, MA: Amherst Press, 2015. p. 168-183.
- \_\_\_\_\_; BLIKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. *Lua Nova*, n. 84, p. 353-364, 2011.
- TAVARES DE ALMEIDA, M. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28 (10), 1995.
- VASQUEZ, D. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *Dados*, v. 57, n. 1, p. 969-1005, 2014.
- VON BULLOW, M. *Building transnational networks: civil society and the politics of trade in the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- ZUCCO JR., C. The impacts of conditional cash transfers in four presidential elections (2002-2014). *Brazilian Political Science Review*, v. 9, n. 1, p. 135-149, 2015.

---

<sup>167</sup> Essa informação, assim como as demais relativas aos encontros da Anpocs, foi retirada dos programas disponíveis no site da entidade.

<sup>168</sup> Essa primeira fase do GT da Anpocs contou com a participação de Argelina Figueiredo, Lúcia Klein, Maria Helena Castro e Sérgio Azevedo (todos coordenadores), Sônia Draibe, Maria Hermínia Tavares, Isabel Souza, Antônio Paixão e, mais tarde, Marcus Mello, Nilson Costa e Gilberto Hochman, entre outros. Adotou-se como critério para a contabilização da participação dos pesquisadores nos encontros a presença em dois ou mais

programas de encontros como apresentadores de trabalhos. Infelizmente, não contamos com informações sobre simples participação no GT.

<sup>169</sup> Essa segunda fase na Anpocs contou até o momento com a participação de Marta Arretche, Eduardo Marques, Celina Souza, Soraya Cortes, Gilberto Hochman, Telma Menicucci, Carlos Faria, Sidney Jards, Sandra Gomes e Renata Bichir (todos na coordenação) e Maria Rita Loureiro, George Avelino, Marta Farah, Marcelo Kunrath, Denilson Coelho, Daniel Vasquez, André Borges, Lena Lavinas, Washington Bonfim, Klaus Frey, Roberto Pires, Gabriela Lotta, Marcos Chor, Natália Sátyro, José Ângelo Machado, Cristina Andrews, Cristina Filgueiras, Cláudio Couto, Ana Cláudia Capella, Fernando Abrúcio e Vanessa Oliveira, entre outros de presença eventual. Do grupo anterior participaram no período recente Maria Herminia Tavares e Sônia Draibe. Novamente adotou-se como critério a participação como apresentador de trabalho em mais de dois encontros.

<sup>170</sup> Embora o campo da política pública seja descrito na literatura norte-americana como aquele em que se analisa o “governo em ação”, a opção de denominar o GT da ABCP de Estado e Políticas Públicas deveu-se ao fato de que, no Brasil, essas políticas têm a participação ativa não só do governo e do Executivo, mas também do Judiciário e do Legislativo e de suas burocracias. Como se sabe, essas são instituições do Estado na classificação clássica de Ralph Miliband.

<sup>171</sup> Vale dizer que o livro se encontra em sua terceira edição no momento.

<sup>172</sup> Para mais detalhes, ver: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

<sup>173</sup> A UFPE e a Universidade Estadual de Maringá têm mestrados profissionais, a UFBAC, um mestrado acadêmico e a UFRGS, um mestrado acadêmico e um doutorado.

<sup>174</sup> Para um relato empírico detalhado dessa expansão, ver Gurza Lavalle e Barone (2015).

<sup>175</sup> Para uma detalhada explicação do método e da teoria, ver Pierson e Skocpol (2002).

## CAPÍTULO 11

# **A institucionalização acadêmica dos estudos de gênero e feministas na ciência política brasileira**

Marlise Matos

O PRINCIPAL OBJETIVO DESTE ENSAIO<sup>176</sup> é refletir sobre o recente processo de institucionalização dos estudos de gênero e feministas no âmbito da ciência política brasileira. Em outro trabalho, (Matos, 2008) foi discutido amplamente como esses estudos já se constituíram efetivamente no Brasil como um novo campo científico no âmbito das ciências (e não apenas nas ciências humanas e sociais) brasileiras. Também em outra publicação (Matos e Marques, 2010) foi realizado um levantamento geral sobre temas relacionados a mulheres, poder e política no âmbito das ciências sociais brasileiras<sup>177</sup> e já àquela época me inquietava saber quais áreas disciplinares estavam se dedicando a esses estudos. Este ensaio que apresento agora pretenderá, desta vez, se restringir exclusivamente à área disciplinar da ciência política.

Todavia, como advertência inicial, cabe destacar que o campo científico dos estudos de gênero e feministas tem por excelência caráter inter e multidisciplinar e exercita dinâmicas de produção do conhecimento científico que têm se caracterizado complexamente desde sua origem, pois são formas de produção de saberes que partem de propostas epistemológicas inovadoras no campo acadêmico, pautadas a partir de contornos localizados, complexos, transversais e interseccionais.

Outro levantamento prévio, realizado por Heilborn e Sorj (1999), dá conta de que o de institucionalização dos estudos de gênero e feministas, de uma forma geral e também no Brasil, dá especial destaque ao papel disciplinar da sociologia e da antropologia nesse caminho e, inicialmente, vai destacar a importância da institucionalização desse campo no âmbito da academia norte-americana.<sup>178</sup> As autoras nos informam que:

Nos Estados Unidos, a origem dos estudos feministas, juntamente com a dos estudos raciais, encontra-se nos movimentos de protesto ocorridos nas universidades americanas ao longo da década de sessenta. Este movimento inspira o questionamento da visão e prática despolitizada do *establishment* profissional e acadêmico das ciências sociais. *As feministas estarão à frente da crítica à organização científica e profissional dominante, suas divisões disciplinares, seus critérios de autoridade científica, hierarquia e deferência acadêmicas e dos fundamentos científicos sobre os quais repousavam as correntes dominantes da sociologia.* Denominando-se *feminist* ou *women's studies*, é principalmente na docência, através da criação de novos cursos universitários, que as acadêmicas feministas pretendem impulsionar a reflexão sobre a experiência das mulheres e as aspirações feministas [Heilborn e Sorj, 1999:4, grifo meu].

As mesmas autoras vão destacar ainda que, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, tal processo de institucionalização aqui não teve os mesmos contornos de aberto enfrentamento com as principais organizações científicas e os departamentos aos quais estavam vinculadas as primeiras pesquisadoras feministas, sendo que

as acadêmicas, ao invés de construírem espaços alternativos, procuraram se integrar à dinâmica da comunidade científica nacional mediante a obtenção do reconhecimento do valor científico de suas preocupações intelectuais pelos profissionais das ciências sociais [Heilbron e Sorj, 1999:4].<sup>179</sup>

Como será possível perceber neste ensaio, é possível afirmar que a ciência política brasileira foi, entre as demais ciências sociais de nosso tradicional

tripé, a que mais tardiamente institucionalizou tal campo de estudos, sendo que é possível considerar ainda que o mesmo não está ainda completa ou definitivamente integrado aos currículos e mesmo a todos os cursos de graduação e pós-graduação em ciência política como já é realidade para as áreas da sociologia e da antropologia brasileiras. Além do mais, poderemos observar também que um ponto-chave para consolidar os esforços de concretização de tal processo de institucionalização no âmbito da ciência política brasileira tem diretamente a ver com esforços (quase) pessoais e também com a performance, além da produção acadêmica de pessoas (algumas mulheres e, ainda, poucos homens) que carregam consigo trajetórias continuadas de ensino e pesquisa marcados pela reflexão sobre o feminismo e as relações políticas de gênero. Estes agem em conformidade com esse campo mundialmente, já que o mesmo apresenta contornos bem claros de ser uma proposta de saber militante/engajado, crítico, oposicional, radical e de caráter transformador (não significando dizer com isso que os resultados daquilo que produzem tenha exatamente esse mesmo “efeito” ou resultado).

Ainda é perceptível que as mulheres pesquisadoras da ciência política estejam subrepresentadas em cargos de poder e comando nessa área disciplinar no Brasil. É necessário destacar a importante iniciativa, levada a cabo no ano de 2012 (com sua efetiva concretização no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) realizado em Brasília em 2014), de se criar uma área temática específica de “gênero, democracia e políticas públicas” no âmbito da ABCP. Certamente tal ação deverá estimular mais a produção nesse campo em construção. Merece menção o fato de que, entre os 31 coordenadores das 15 áreas temáticas dessa associação hoje, temos a presença de apenas oito mulheres.<sup>180</sup>

Quando, em 1999, Heilborn e Sorj, por exemplo, efetuaram seu levantamento — inicial e exploratório (e restrito exclusivamente aos programas de pós-graduação do Rio de Janeiro) — de dissertações e teses que versavam sobre o tema de gênero e feminismo, as autoras chegaram à seguinte conclusão:

A distribuição observada é a seguinte: Mestrado em *Antropologia do Museu Nacional*, período de 1971 a 1996, total de dissertações defendidas: 53, número de dissertações versando sobre gênero: 12, percentual: 23%; Doutorado, período de 1983 a 1998, total de teses defendidas: 74, número de trabalhos sobre gênero: 7, percentual: 9,4%. Programa de Pós-Graduação em Sociologia do *IUPERJ*, período de 1993 a 1996, total de dissertações defendidas: 42; total de teses defendidas, doutorado: 31, número de dissertações e teses versando sobre gênero: 6, percentual de 8,2% [Heilborn e Sorj, 1999:7, grifos meus].

Ou seja: naquela data e momento das pesquisas brasileiras, o número de dissertações e teses sobre essas temáticas foi significativamente maior na área da antropologia e nulo na área da ciência política. Céli Pinto (1992) já argumentava, à época, que a ciência política brasileira não tinha efetivamente à sua disposição uma entrada tão expressiva de mulheres, e que esse campo poderia mesmo ser considerado tradicionalmente masculino e, como ressaltou, “também, em função do privilegiamento de certas searas da vida social, peculiar à trajetória do despertar do interesse pelo gênero, o político foi frequentemente tomado como alheio à condição feminina” (Pinto, 1992:128).

Também gostaríamos aqui de enfatizar que, na verdade, o campo da política em termos mais abrangentes (assim como o campo da ciência política) continua sendo uma esfera de atuação privilegiadamente masculina, e a maior evidência disso é a situação de absurda subrepresentação política das mulheres no país. É no âmbito da democracia representativa brasileira que experimentamos uma das mais fortes disparidades e desigualdades entre os sexos no mundo (e também entre as raças e etnias, convém mencionar). O Brasil hoje pratica indicadores de representação feminina que são consistentemente piores do que aqueles presentes em países árabes (IPU, 2015). Continuamos, assim, a conviver com indicadores que refletem explicitamente as profundas desigualdades sociais e demográficas em relação a esses dois marcadores de diferenças sociais e políticas em nosso país.

Recentemente a União Interparlamentar, órgão da Organização das Nações Unidas (IPU, 2015), constatou que o Brasil ocupa a última posição na América do Sul<sup>181</sup> em termos de representação política de mulheres. O Brasil está em 117º lugar na participação de mulheres no Parlamento em 2015 num conjunto extenso de 138 países, com apenas 9% de presença feminina na Câmara dos Deputados (os países árabes têm 18%), com as mulheres ocupando apenas 46 das 513 cadeiras. Entre as Américas, está à frente apenas do Haiti, Saint Kitts e Belize, e na *América do Sul, figura no último lugar*. A participação no Senado é um pouco maior, elas ocupando 11 das 81 cadeiras (16,6%). Estamos praticando taxas de representação feminina no Brasil bem distantes da média mundial, que é de 22,3%. E a situação não é em nada diferente no que tange à representação de negros no Brasil. Os dados do último pleito para a Câmara de Deputados federal (tendo sido esta a primeira vez que esse tipo de dado sobre pertencimento racial foi coletado pela casa) apontam que dos 513 deputados, somente 43 se autodeclararam negros ou pardos. E dos 81 senadores, apenas dois declaram-se negros.

Essa situação de absoluta sub-representação, apesar de ser escandalosa e surpreendente, especialmente diante do protagonismo econômico, político e social brasileiro, por exemplo, não tem sido alvo de continuadas preocupações de pesquisadores e teóricos da área da ciência política brasileira. Sendo assim, a distância da identificação do problema como algo efetivamente relevante e que deve ser tratado de forma concreta pelos estudiosos da ciência política no país, por exemplo, acaba por dificultar em muito um diagnóstico eficaz e consistente sobre suas possíveis causas ou determinantes.

O que vamos perceber por esse levantamento aqui apresentado agora é mesmo um silenciamento ou quase ausência desses debates no âmbito da ciência política brasileira, o que nos revela que a entrada definitiva de tais temas na agenda de debates acadêmicos e políticos nesse campo está ainda negligenciada. Os efeitos perversos disso é que, por omissão, se está também a restringir o potencial criador e imaginativo daqueles que precisam elaborar e construir os mecanismos para que se promova, de fato, uma real inclusão

política desses grupos minoritários politicamente — as mulheres e os negros. Se não produzimos informações confiáveis e consistentes sobre quais seriam, de fato (de forma cientificamente comprovada), as origens desses problemas, como será possível construir afinal iniciativas efetivamente concretas para desconstruir tal situação de exclusão política?

Assim, entendemos que é importante mapear *se e como* a institucionalização dessa área bastante recente no âmbito da ciência política brasileira — os estudos de gênero e feministas — está se dando e deixar aqui mais este registro para os futuros investigadores. Mas faz-se também urgente e necessário identificar e explicar o porquê dos obstáculos que têm pavimentado o caminho das mulheres brasileiras rumo à conquista mais efetiva de seus direitos, sejam elas candidatas e eleitas ao Parlamento brasileiro, sejam mulheres pesquisadoras na ciência política ou mesmo mulheres comuns. A construção teórico-analítica é pressuposto fundamental para construir perspectivas críticas que deem subsídios analíticos, ao mesmo tempo empíricos e teóricos, para a compreensão das causas da realização de um projeto de cidadania feminina que ainda não se concretizou plenamente no país, sendo essa uma de suas barreiras finais em nosso entendimento.

Sendo assim, este ensaio se propõe recuperar alguns dos principais elementos da constituição e do inicial processo de institucionalização do campo de gênero e feminista no âmbito da ciência política no Brasil. Nesse sentido, pretende mapear os avanços e seu atual contexto, descrevendo e analisando, afinal, o estado da arte da principal produção dessa área, a partir de dois grandes vetores: (a) uma análise preliminar a respeito da produção de artigos acadêmicos publicados nesse campo (versando sobre temas relacionados a mulheres, poder, feminismo, teoria feminista, representação política, políticas públicas e gênero, entre outros); (b) uma análise desses temas principais e seus principais autores na produção de dissertações e teses em programas de pós-graduação da ciência política brasileira.

O ensaio está dividido, então, em duas partes. Na primeira, trato do levantamento da referida produção de artigos, tendo como referência as principais revistas indexadas (nove no total) na área da ciência política e

também dos estudos de gênero e feministas. O recorte temporal pretendido para esse levantamento corresponde a 21 anos de publicações acadêmicas: entre 1994 e 2014 (mas para as teses e dissertações o período foi menor — 15 anos — em função de ser este o período de dados disponíveis no portal da Capes). Na sua segunda parte, o ensaio traz à tona um conjunto sistematizado de informações a respeito das produções de dissertações e teses que foram defendidas nos programas de pós-graduação da área no país, ao longo de um período de 16 anos (de 2000 a 2015).

Para o primeiro levantamento, foi selecionado um conjunto de nove revistas que podem ser consideradas mais representativas na área das ciências sociais e da ciência política brasileiras<sup>182</sup> acrescidas daquelas que têm mais respaldo no campo dos estudos de gênero e feministas brasileiro (e não apenas da ciência política). As nove revistas acadêmicas nacionais aqui pesquisadas foram: *Revista de Estudos Feministas (REF)*, *Revista Cadernos de Pagu (Pagu)*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, *Revista Dados (Dados)*, *Revista Brasileira de Ciência Política (RBCS)*, *Revista Política & Sociedade (P&S)*, *Revista Lua Nova (LN)*, *Revista Sociologia & Política (S&P)*, *Revista Sociedade & Estado (S&E)*. Para a busca dos artigos de interesse nesse levantamento, realizada através da plataforma SciELO, utilizamo-nos das seguintes palavras-chave ou palavras de busca: mulher/mulheres, gênero, feminismo, movimento feminista, cotas, participação política, representação política, políticas públicas, teoria feminista, violência contra a mulher e Lei Maria da Penha.

Cabe destacar que nessa busca foi encontrado um número significativo de artigos, mas a imensa maioria deles estava vinculada principalmente a outras áreas disciplinares: educação, sociologia, psicologia e antropologia etc. e não à ciência política (ou mesmo à sociologia política). Portanto, alguns desses artigos foram efetivamente descartados para os efeitos das análises aqui produzidas.<sup>183</sup> Assim, após recorrer ao currículo Lattes dos respectivos autores para efeitos de conferir que se tratava de uma autora ou ator da ciência política, foram construídos três grandes quadros temáticos referentes a essa produção bibliográfica: (a) mulher e participação político-eleitoral; (b)

temas teóricos variados, e; (c) políticas públicas e gênero. Cabe destacar, ainda, que pela importância da Lei Maria da Penha, apenas para esse tema/palavra-chave foram incluídos na análise artigos de autoria de pesquisadores que são de fora da área disciplinar da ciência política. Todavia, incluímos também nessa coleta artigos de autores que não são dos programas de pós-graduação em ciência política<sup>184</sup> para ser possível observar a presença de uma dinâmica de mudança nesse cenário.

O mesmo critério de busca por palavras-chave foi utilizado no levantamento realizado para o Banco de Teses e Dissertações da Capes que, conforme indicamos, infelizmente só tem disponibilizadas em seu portal essas informações para os anos mais recentes. Assim, o levantamento realizado teve como objetivo a busca por teses e dissertações nas áreas de ciência política, relações internacionais, políticas públicas e ciências sociais a partir dos termos-chave: gênero, mulher/mulheres, feminismo, movimentos feministas, teoria feminista, violência contra a mulher, Lei Maria da Penha, cotas, participação política, representação política e conferências de políticas públicas, políticas públicas. Iniciamos a busca no portal de teses e dissertações da Capes e, ao realizar o levantamento, percebemos que o portal disponibiliza apenas as teses e dissertações dos anos de 2011 e 2012. Ao percebermos esse problema, ampliamos a busca para o portal de periódicos da Capes, assim como para os portais de programas de pós-graduação em ciência política avaliados em 5, 6 ou 7 pela Capes. Buscamos também nos currículos Lattes de professores da área de ciência política que orientam teses e dissertações acerca de gênero.

Também pelo levantamento realizado, foi possível constatar que a maioria dos trabalhos, tanto de mestrado quanto de doutorado, não foi efetivamente concluída em programas de pós-graduação de ciência política ou tendo como orientadores autores do campo disciplinar estrito da ciência política (esclareça-se que foi realizado trabalho detalhado na busca dos locais onde as teses e dissertações foram defendidas e também sobre seus respectivos orientadores).

Como se poderá perceber com clareza, mesmo para o campo acadêmico na

produção científica em pós-graduação, esse é um tema que não se encontra centralmente nas discussões na/da ciência política. Através dessa análise, é especialmente possível constatar que as temáticas mulher e política; gênero e política ainda não se constituíram de fato em um conjunto de produções de fôlego, sendo recente o crescimento dos trabalhos sobre tais temáticas na área.

Entendemos, inclusive, que alguns percalços no processo de formação e de consolidação da cidadania feminina também têm a ver com débitos neste sentido: o das produções científico-acadêmicas, já que para aqueles campos em que o tipo de saber produzido seria exatamente o mais especializado nessas temáticas (especialmente na ciência política), o estudo sistemático em nível de pós-graduação e nas publicações especializadas de alto nível no país têm tido pouco impacto em termos do volume das produções. E é assim que se veem as muitas “pedras no caminho” e elas têm, de fato, influenciado o jogo político-democrático brasileiro na direção do exercício político por chaves, regras e atores majoritariamente masculinos, inclusive na própria academia.

### O mapeamento das publicações de artigos

A seguir apresentamos três quadros sínteses que resumem o levantamento aqui realizado para os artigos publicados ao longo de 21 anos nas revistas acadêmicas selecionadas. Conforme apresentado, as temáticas principais levantadas foram: mulheres e participação/representação político-eleitoral (quadro 1); temas teóricos gerais (quadro 2), e políticas públicas (quadro 3). Aqui cabe destacar que esse levantamento foi efetivamente realizado nas oito revistas acadêmicas acima mencionadas e que há, com certeza, muita produção de artigos publicados em outras revistas e em outros espaços de editoria, mas estes não foram considerados na presente análise.

#### Quadro 1

**Artigos publicados em revistas acadêmicas brasileiras amostradas, relacionados aos temas de mulheres e participação/representação político-eleitoral (1994-2014)**<sup>185</sup>

<b>N.</b>	<b>ANO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>IFES<sup>10</sup></b>	<b>TEMA</b>	<b>REVISTA</b>
1	2014	Jussara Pra	UFRGS	Direitos políticos das mulheres na história recente da América Latina.	<i>Pagu</i>
2		Fernanda Ferreira Motta, Flavia Biroli	UnB	Marcas de gênero na cobertura jornalística da Rede Globo e no HEG eleições 2010.	<i>Pagu</i>
3		Fernanda Ferreira Motta, Flavia Biroli	UnB	O gênero na política: a construção do “feminino” nas eleições presidenciais de 2010.	<i>Pagu</i>
4		Maria Luzia Miranda Álvares	UFPA	Entre eleitoras e elegíveis: as mulheres e a formação do eleitorado na democracia brasileira: quem vota? Quem se candidata?	<i>Pagu</i>
5		Eliana Tavares dos Reis (PPGCSoc)	UFMA	Um tipo diferente de diferença na elite política: perfis políticos e inserções culturais de parlamentares brasileiros.	<i>Pagu</i>
6	2013	Ricardo Fabrino, Ana Carolina Ogando	UFMG	Discurso sobre o feminino, um mapeamento dos programas eleitorais de Dilma Rousseff.	<i>Pagu</i>
7		Tania Almeida, Lourdes Bandeira (PPG Sociologia)	UnB	O aborto na campanha eleitoral 2010.	<i>Pagu</i>
8		Céli Pinto, Maria Lucia Moritz, Rosangela Schulz	UFRGS	O desempenho das mulheres nas eleições	<i>RBCP</i>

				legislativas do RS em 2010.	
9		Clara Araújo, Doriam Borges (PPCIS)	Uerj	Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o “gênero” das candidaturas em 2010.	<i>S&amp;P</i>
10		Eduardo Ramalho Rabenhorst, Raquel Peixoto do Amaral Camargo (PPG Ciências Jurídicas)	UFPB	(Re)presentar: contribuições das teorias feministas à noção da representação.	<i>REF</i>
11	2012	Tereza Sacchet	USP	Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas.	<i>REF</i>
12		Carla Almeida, Lígia Lüchmann e Ednaldo Ribeiro (PGC)	UFPR	Associativismo e representação política feminina no Brasil.	<i>RBCP</i>
13		Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Cidadania democrática e inserção política das mulheres.	<i>RBCP</i>
14		Carla Almeida, Ligia Schuman, Ednaldo Ribeiro	UFPR	Relação entre atividades de associativismo e mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados.	<i>RBCP</i>
15	2010	Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Rota de ingresso: trajetórias e acesso das mulheres no Legislativo, comparação Brasil e Argentina.	<i>REF</i>
16		Flavia Biroli	UnB	Gênero e política no noticiário das revistas	<i>Pagu</i>

			semanais brasileiras: ausências e estereótipos.		
17		Luis Felipe Miguel, Flavia Biroli	UnB	Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas.	<i>REF</i>
18		Carla Almeida (PGC)	UEM	As feministas e a diversidade das alternativas republicanas.	<i>S&amp;P</i>
19	2009	Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Política de cotas: análise estatística entre períodos eleitorais.	<i>RBCP</i>
20		Luis Felipe Miguel, Fernanda Feitosa	UnB	O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara.	<i>Dados</i>
21		Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura.	<i>RBCP</i>
22		Céli Pinto, Maria Lucia Moritz	UFRGS	A tímida presença da mulher na política brasileira: eleições em Porto Alegre (2008).	<i>RBCP</i>
23	2008	Maria Luzia Miranda Álvares	UFPA	Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares.	<i>Dados</i>
24		Luiz Augusto Campos, Luis Felipe Miguel	UnB	O Oito de Março no Congresso: representações da condição feminina no discurso parlamentar.	<i>Pagu</i>

25		Renata Florentino	UnB	Saindo de cena: parlamentares que desistem da disputa eleitoral (1990-2006).	<i>S&amp;P</i>
26	2007	Clara Araújo, José Eustaquio Diniz Alves (PPCIS e ENCE IBGE)	Uerj/IBGE	O impacto do sistema eleitoral e dos indicadores sociais nas chances de eleições das mulheres.	<i>Dados</i>
27		Maria da Gloria Gohn	UNICA MP	Mulheres — atrizes dos movimentos sociais: relações político-culturais e debate teórico no processo democrático.	<i>P&amp;S</i>
28		Lucia Avelar	UnB	Dos movimentos aos partidos: a sociedade organizada e a política formal.	<i>P&amp;S</i>
29	2006	Luis Felipe Miguel, Cristina Monteiro de Queiroz	UnB	Diferenças regionais e êxito relativo das mulheres nas eleições municipais no Brasil.	<i>REF</i>
30	2005	Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política.	<i>REF</i>
31		Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na política.	<i>S&amp;P</i>
32	2001	Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em	<i>Dados</i>

				comparação com experiências internacionais.	
33		Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil.	<i>REF</i>
34		Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Analisando estratégias: potencialidades e limites das políticas de cotas no Brasil.	<i>REF</i>
35		Luis Felipe Miguel	UnB	Política de interesses, política do desvelo: representação e singularidade feminina.	<i>REF</i>
36		Miriam Pillar Grossi e Sonia Malheiros Miguel (PPG Antropologia Social e Interdisciplinar em Ciências Humanas)	UFSC	Transformando a diferença: as mulheres na política.	<i>REF</i>
37	2000	Luis Felipe Miguel	UnB	Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação.	<i>RBCS</i>
38	1998	Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil.	<i>REF</i>
39	1996	Marta Suplicy (senadora)	–	Novos paradigmas nas esferas de poder.	<i>REF</i>
40	1994	Céli Pinto	UFRGS	Donas de casa, mães, feministas, batalhadoras: mulheres nas eleições de 1994 no Brasil.	<i>REF</i>
41		Céli Pinto	UFRGS		<i>REF</i>

			Mulher e política no Brasil: os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa.
--	--	--	--

Fonte: elaborado pela autora a partir da pesquisa nas revistas indexadas amostradas.

Como pode ser observado acima, dos 41 artigos publicados tematizando mulheres e participação político-eleitoral 19 (quase a metade) não foram escritos exclusivamente no âmbito de autores de programas da ciência política, sendo que predominam as mulheres autoras: 37 artigos têm autoria feminina (sendo 23 de autoria exclusivamente feminina e os 18 demais escritos em coautoria) e 11 de autoria masculina (sendo três artigos de autoria exclusiva masculina e oito artigos de homens em coautoria). Alguns pesquisadores têm evidentemente um destaque nesse campo, a saber: Clara Araújo (Uerj) tem 12 artigos publicados no período (10 deles de autoria exclusiva e os dois restantes em coautoria);<sup>186</sup> Luís Felipe Miguel (UnB) contabilizou cinco artigos publicados (um de autoria exclusiva e quatro em regime de coautoria); Céli Pinto (UFRGS) publicou quatro artigos (dois em regime de coautoria e outros dois como autora exclusiva); Flavia Biroli (UnB) também publicou quatro artigos (dois de autoria exclusiva e outros dois em coautoria). Os demais pesquisadores contabilizaram um ou dois artigos publicados no período analisado. Assim, a UnB e a Uerj são as instituições que se destacam nessa temática, com a produção de 11 artigos cada (sendo a produção da Uerj absolutamente concentrada em uma única pesquisadora que não está associada a um programa de pós em ciência política), seguidas da UFRGS com cinco artigos publicados nessa área. Cabe ainda destacar que, dos 41 artigos selecionados aqui, 25 deles foram escritos em autoria exclusiva. No que tange aos principais focos de interesse nesse campo de debates, predominam artigos (30) que se dedicam a explorar os desafios e obstáculos da representação eleitoral de mulheres no país, a

política de cotas para as mulheres nas listas partidárias e as rotas de ingresso feminino. Os demais focam as campanhas e mídia e as dinâmicas relacionadas ao eleitorado.

Vejamos agora o cenário para os temas teóricos. Nessa classificação, que buscou identificar temas teóricos que tivessem relação com os debates de gênero e movimentos feministas, para o período analisado, foram identificados 61 artigos publicados nas nove revistas. Contudo, a imensa maioria desses artigos (47) versa sobre os processos e dinâmicas de enraizamento dos movimentos feministas no Brasil (e fora dele) e não é proveniente de autores que estejam em programas de pos-graduação em ciência política. Vamos analisar aqui, portanto, nesse eixo teórico, 32 artigos selecionados a partir do critério de terem autores cuja produção pode estar diretamente vinculada à ciência política.

Do ponto de vista cronológico, parece-nos evidente o crescimento observado nas produções (especialmente na segunda metade década de 2000): nos anos 1990, foram apenas dois artigos publicados sobre essa temática; entre os anos 2000 a 2008 foram ainda apenas sete artigos, e o salto qualitativo parece ter se dado a partir de 2010 quando, entre aquele ano e 2014, foram publicados os demais 24 artigos nas revistas aqui analisadas. O quadro geral dessa produção é o que segue.

#### Quadro 2

#### **Artigos publicados em revistas acadêmicas brasileiras amostradas, relacionados a temas teóricos variados (1994-2014)**

N.	ANO	NOME	IFES	TEMA	REVISTA
1	2014	Marlise Matos, Clarisse Paradis	UFMG	Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro	<i>Pagu</i>
2		Carla Cecília Rodrigues Almeida, Maria Ligia Ganacim Granado Elias	UFPR	O conceito de liberdade como não dominação sob a perspectiva feminista	<i>REF</i>

3		Jussara Reis Prá	UFRGS	Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo	<i>Pagu</i>
4		Breno Cypriano	UFMG	La idea feminista de la política desde el Sur global	<i>REF</i>
5		Céli Pinto	UFRGS	O feminismo bem comportado de Heleieth Safiotti (presença do marxismo)	<i>REF</i>
6		Flávia Biroli	UnB	Autonomia e justiça no debate sobre aborto: implicações teóricas e políticas	<i>RBCP</i>
7	2013	Breno Cypriano	UFMG	Construções do pensamento feminista latino-americano	<i>REF</i>
8		Flávia Biroli	UnB	Democracia e a tolerância à subordinação livre escolha e consentimento na teoria feminista	<i>S&amp;P</i>
9		Claudia Feres Faria	UFMG	Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?	<i>RBCP</i>
10		Luis Felipe Miguel	UnB	Discursos sexistas no humorismo e na publicidade: a expressão pública, seus limites e os limites dos limites	<i>Pagu</i>
11		Flávia Biroli	UnB	Autonomia, opressão e identidades: a resignificação da experiência na teoria política feminista	<i>REF</i>
12	2012	Clara Araújo (PPCIS)	Uerj	Cidadania democrática: discutir cidadania em uma perspectiva de gênero	<i>RBCP</i>
13		Luis Felipe Miguel	UnB	Aborto e democracia	<i>REF</i>
14		Flávia Regina Guedes Ribeiro	UfAl	Aborto por anencefalia na mídia brasileira: análise retórica do debate entre as posições “pró-escolha” e “pró-vida”	<i>RBCP</i>

15		Jussara Reis Prá	UFRGS	Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres	<i>REF</i>
16		Flávia Biroli	UnB	Agentes imperfeitas: contribuições do feminismo para a análise da relação entre autonomia, preferências e democracia	<i>RBCP</i>
17	2010	Céli Pinto	UFRGS	Feminismo, história e poder	<i>S&amp;P</i>
18		Luis Felipe Miguel	UnB	Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu	<i>S&amp;P</i>
19		Flávia Biroli	UnB	Gênero e política no noticiário das revistas semanais brasileiras: ausências e estereótipos	<i>Pagu</i>
20		Flávia Biroli	UnB	Gênero e família em uma sociedade justa: adesão e crítica à imparcialidade no debate contemporâneo sobre justiça	<i>S&amp;P</i>
21		Carla Cecilia Rodrigues, José Antonio Martins	UFPR	As feministas e a diversidade das alternativas republicanas	<i>S&amp;P</i>
22		Marlise Matos	UFMG	Movimento e a teoria feminista em sua nova onda: entre encontros e confrontos, seria possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global?	<i>S&amp;P</i>
23		Ingrid Cyfer	Unifesp	Liberalismo e feminismo: igualdade de gênero em Carole Pateman e Martha Nussbaum	<i>S&amp;P</i>
24	2008	Ana Carolina Ogando	UFMG	Feminismo, justiça e reconhecimento: repensando o papel da mulher brasileira nos espaços público e privado	<i>T&amp;S</i>

25		Marlise Matos	UFMG	Teorias de gênero ou teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero se transformaram em um novo campo para as ciências	<i>REF</i>
26	2002	Clara Araújo (PPCIS)	UERJ	Feminismo e poder político: algumas reflexões sobre trajetórias, tensões e ambivalências	<i>REF</i>
27		Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PPGCS)	PUC Minas	Entre marido e mulher, o Estado mete a colher: reconfigurando a divisão do trabalho doméstico na Suécia	<i>RBCS</i>
28	2001	Jussara Reis Prá, Léa Epping	UFRGS	Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres	<i>Pagu</i>
29		Luis Felipe Miguel	UnB	Política de interesses, política do desvelo: representação e “singularidade feminina”	<i>REF</i>
30	2000	Neuma Aguiar (PPGSoc)	UFMG	Patriarcado, sociedade e patrimonialismo	<i>S&amp;E</i>
31	1999	Marlise Matos	UFMG	Simone de Beauvoir: uma luz em nosso caminho	<i>Pagu</i>
32	1998	Maria Gabriela Hita	UFBA	Gênero, ação e sistema: a reinvenção dos sujeitos	<i>LN</i>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa nas revistas indexadas amostradas.

Nesses 32 artigos de caráter teórico, predomina, mais uma vez, a condição de serem as mulheres as principais autoras: 26 artigos têm autoria feminina (sendo 20 deles de autoria exclusivamente feminina e apenas seis escritos em coautoria) e apenas seis são de autoria masculina (cinco artigos de autoria exclusiva masculina e apenas um artigo em regime de coautoria). Uma distinção em relação ao tema do quadro 1 é que aqui os artigos em autoria exclusiva são predominantes (28 entre os 33 selecionados), indicando de fato

que o debate teórico tem mesmo características mais autorais do que trabalhos empiricamente orientados. Duas instituições apresentaram o mesmo número de produções de artigos em temáticas teóricas, a saber, a UFMG e a UnB (com 10 artigos publicados pelas duas Ifes), seguidas pela UFRGS, que publicou cinco artigos teóricos no período analisado. As temáticas envolvem um amplo raio de discussões, sendo que os debates sobre direitos políticos, justiça, igualdade, liberdade, aborto e autonomia femininas são centrais em 11 artigos, e 11 artigos estão relacionados diretamente ao feminismo e à teoria feminista. Depois os demais temas estão bem pulverizados: patriarcado/despatriarcalização (4), mídia (2), aborto (3), trabalho doméstico (1).

Cabe ainda lembrar aqui que no processo de realizar o levantamento foram identificados, para esse mesmo período, 26 artigos publicados nas revistas aqui analisadas que versavam sobre o tema da violência (violência contra a mulher, Lei Maria da Penha, prostituição, feminicídio, instrumentos internacionais de direitos humanos das mulheres etc.). Todavia, nenhum deles tem autoria relacionada à área da ciência política e, por isso, não os analisaremos aqui. Vejamos agora a publicação de artigos em um campo que vem ganhando maior visibilidade nos últimos anos: debates sobre gênero, feminismo e políticas públicas. Para essa análise, foi necessário incluir também a autoria fora dos programas de pós-graduação em ciência política.

### Quadro 3

#### **Artigos publicados em revistas acadêmicas brasileiras amostradas, relacionados a temas de políticas públicas (1994-2014)**

N.	ANO	NOME	IFES	TEMA	REVISTA
1	2014	Milka Alves Correia Barbosa, Vinícius Farias Moreira (PPGAdministração)	UFPE	O direito à interrupção da gravidez de fetos anencéfalos: vozes e lógicas discursivas presentes na ADPF 54	<i>P&amp;S</i>
2			UnB		<i>S&amp;E</i>

		Lourdes Bandeira (PPGSociologia)		Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação	
3		Christiane Girard-Nunes et al. (PPGSociologia)	UnB	Entre o prescrito e o real: o papel da subjetividade na efetivação dos direitos das empregadas domésticas no Brasil	<i>S&amp;E</i>
4		Tânia Mara Campos de Almeida (PPGSociologia)	UnB	Corpo feminino e violência de gênero: fenômeno persistente e atualizado em escala mundial	<i>S&amp;E</i>
5		Solange Rocha, Ana Vieira e Jorge Lyra (PPGSociologia)	UFPE	Silenciosa conveniência: mulheres e Aids	<i>RBCP</i>
6	2013	Silvana Mariano e Cassia Maria Carlotto (PPGSociologia)	UEL	Aspectos diferenciais da inserção de mulheres negras no programa Bolsa Família	<i>S&amp;E</i>
7	2012	Emerson Urizzi Cervi	UFPR	Ações afirmativas no vestibular da UFPR entre 2005 e 2012: de política afirmativa racial a política afirmativa de gênero	<i>RBCP</i>
8		Claudia Feres Faria; Viviane Petinelli Silva; Isabella Lourenço Lins	UFMG	Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?	<i>RBCP</i>
9	2011	Débora Alves Maciel (pesquisadora do Cebrap)	Unifesp	Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o	<i>RBCS</i>

				caso da campanha da Lei Maria da Penha	
10	2010	Cassia Maria Carloto, Silvana Mariano (PPGSociologia)	UEL	No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social	<i>REF</i>
11		Rosângela Saldanha Pereira et al.	UFMT	Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso	<i>REF</i>
12	2009	Alba Zaluar	Uerj	Agressão física e gênero na cidade do Rio de Janeiro	<i>RBCS</i>
13		Lourdes Bandeira (PPGSociologia)	UnB	Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006	<i>S&amp;E</i>
14	2008	Guita Grin Debert, Maria Filomena Gregori (PPGAntropologia)	Unicamp	Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas	<i>RBCS</i>
15		Lucila Scavone (PPGSociologia)	Unesp	Políticas feministas do aborto	<i>REF</i>
16		Fúlvia Rosemberg (PPGEducação)	PUC SP e FCC	Ação afirmativa no ensino superior brasileiro: a tensão entre raça/etnia e gênero	<i>Pagu</i>
17		Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PPGSociologia)	PUC RS	Sistema penal e violência de gênero: análise sociojurídica da Lei nº 11.340/06	<i>S&amp;E</i>
18			UnB e UFF		<i>REF</i>

		Teresa Cristina de Novaes Marques, Hildete Pereira de Melo (PPGSociologia)		Os direitos civis das mulheres casadas no Brasil entre 1916 e 1962. Ou como são feitas as leis.	
19		Walquiria Leão Rego (PPGSociologia)	USP	Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família	<i>LN</i>
20	2007	Magda de Almeida Neves, Célia Maria Pedrosa (PPGCS)	PUC Minas	Gênero, flexibilidade e precarização: o trabalho a domicílio na indústria de confecções	<i>S&amp;E</i>
21	2006	Nara Azevedo e Luiz Otávio Ferreira (Pós-Graduação em História das Ciências da Saúde/Casa de Oswaldo Cruz)	Fiocruz	Modernização, políticas públicas e sistema de gênero no Brasil: educação e profissionalização feminina entre as décadas de 1920 e 1940	<i>Pagu</i>
22	2004	Theophilos Rifiotis (PPGSociologia)	UFSC	As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a “judicialização” dos conflitos conjugais	<i>S&amp;E</i>
		Martha Farah (PPGAdministração)	FGV-SP	Gênero e políticas públicas	<i>REF</i>
23		Tânia Mara Campos de Almeida (PPGSociologia)	UnB	As raízes da violência na sociedade patriarcal	<i>S&amp;E</i>
24		Osmundo de Araújo Pinho (PPGEstudos Étnicos Africanos)	Ucam	O efeito do sexo: políticas de raça, gênero e miscigenação	<i>Pagu</i>
25	2001				<i>Pagu</i>

	Fúlvia Rosemberg (PPGEducação)	PUC-SP e FCC	Políticas educacionais e gênero: um balanço dos anos 1990	
26	Maria Lúcia Mott (PPGHistória)	Faculdade Adv. de Enfermagem	Maternalismo, políticas públicas e benemerência no Brasil (1930-1945)	<i>Pagu</i>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa nas Revistas indexadas amostradas.

Destaca-se que nas publicações das nove revistas consultadas foram identificados poucos autores da ciência política. Apenas Emerson Urizzi Cervi (da UFPR), Claudia Feres Faria; Viviane Petinelli Silva; Isabella Lourenço Lins (da UFMG) e Magda Neves (da PUC Minas). E mesmo assim, incluindo-se a autoria das outras ciências humanas e sociais, esse foi o tema que certamente parece ainda recrutando menos interesse dos pesquisadores, pois foram identificados apenas 26 artigos em mais de 20 anos de produção acadêmica. Tal produção encontra-se institucionalmente bastante pulverizada, não sendo possível identificar nenhuma que se destaque nesse tipo de publicação. Ressalte-se ainda que apenas seis homens são autores de artigos nessa temática (quatro deles com artigos em autoria exclusiva e apenas dois em regime de coautoria); as mulheres são as autoras nos demais 20 artigos (sendo 12 deles com autoria exclusivamente feminina e apenas oito escritos em coautoria).

No que tange aos objetos de análise nesse grande tema, predominam as publicações relacionadas às políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres com nove artigos e os demais se distribuem de forma mais fragmentada: gênero, políticas públicas e transversalidade (3), saúde e aborto (3), assistência social (3), educação (3), trabalho (1), conferências (1).

Retomando-se a análise cronológica dessas produções, mesmo tendo ampliado o raio de autores para além da ciência política, é também observável um mesmo padrão de crescimento das produções (especialmente na segunda metade da década de 2000): nos anos 1990 não foram identificadas publicações específicas sobre essa temática; elas foram aparecer

nas nove revistas amostradas apenas a partir de 2001. Entre os anos 2001 e 2007, foram apenas oito artigos e, mais uma vez, o salto qualitativo se deu a partir de 2008, quando, entre esse ano e 2010, foram publicados 10 artigos, e nos anos mais recentes — de 2011 a 2014 —, foram publicados nove artigos referentes a temáticas sobre políticas públicas, gênero e feminismo nas revistas aqui analisadas.

Percebe-se, pois, que ainda que a área de política, gênero e feminismo seja relativamente recente no país, podemos praticamente datar sua expansão no âmbito da ciência política brasileira a partir de 2006/2007 em diante. Preservadas as respectivas diferenças, vejamos se esse padrão (ou algo próximo a ele) é igualmente observável para as produções de dissertações e teses nos programas de pós-graduação.

### O mapeamento das teses e dissertações

Desde o início da pesquisa, notamos que havia poucas teses e dissertações sobre os assuntos que procurávamos na área estrita da ciência política e também nas relações internacionais, onde os trabalhos são ainda mais escassos. Porém, nos chamou a atenção o fato de que outras áreas do conhecimento em ciências humanas e sociais estão sim produzindo bastante pesquisas sobre políticas públicas, por exemplo, com os recortes temáticos e transversais de gênero e raça (mas, infelizmente, tais produções não estão sendo concretizadas em artigos publicados nas nove revistas aqui pesquisadas). Entre elas, podemos destacar as áreas de educação, saúde pública, psicologia e, com destaque, sociologia. Porém, como nosso foco é a ciência política, buscamos formas de ampliar nosso levantamento e obter um resultado mais aproximado da realidade recente dessa produção brasileira. Para o período de 16 anos aqui analisado (2000 a 2015) foi solicitado à Capes<sup>187</sup> o envio do total de dissertações e teses nas ciências humanas e sociais (geral) e também especificamente na ciência política, mas infelizmente, até o momento desta publicação, tais informações não nos foram disponibilizadas. Elas seriam bem importantes para podermos ter a

noção mais clara de qual é o universo de produções com o qual estamos trabalhando, já que apenas esse dado nos colocaria a pensar no quanto essa produção impacta (ou não) o campo geral da pós-graduação no país (mas temos a impressão de que esse impacto ainda não é significativo). Contudo, apesar de não termos tido acesso aos dados solicitados, já é possível, pelo quantitativo das dissertações e teses que conseguimos levantar aqui, perceber que parece ainda não haver muita produção nas temáticas de gênero e feminismo na produção em pós-graduação na ciência política brasileira, sendo, em contrapartida, que ela tem sim sido debatida em outras áreas da produção do conhecimento científico, especialmente nas demais ciências humanas e sociais. Quais são os motivos que estão levando a tal estado de coisas não teremos como esclarecer definitivamente aqui, mas parece-nos claro que temos obstáculos pavimentando esse relativo silenciamento da ciência política em relação às temáticas aqui referidas.

A seguir, faremos uma apresentação dos dados coletados em todas as ciências humanas e sociais (incluindo, pois, a produção de dissertações e teses na ciência política) e imediatamente, na sequência, apresentamos os dados (quando isso for possível) exclusivamente para a área da ciência política. Apresentaremos esse levantamento considerando as seguintes variáveis da produção em pós-graduação: as grandes áreas de conhecimento, a região do país, a instituição de ensino superior que está produzindo, a distribuição em relação ao tipo de produção (se tese ou dissertação) e também ao sexo dos autores e dos orientadores, as principais palavras-chaves dessas produções.

Pelas palavras de busca selecionadas, foi identificada uma ainda modesta produção dessa natureza exclusivamente na ciência política. Assim, decidimos manter, para efeitos de análise comparativa, a apresentação dos resultados gerais dessas palavras de busca nos demais campos das ciências humanas e sociais e, na sequência, apresentaremos os mesmos dados (quando possível) para a ciência política. Como podemos observar pela tabela 1, a área geral de conhecimento intitulada “ciências sociais, humanidades e sociologia” (incluindo-se programas na antropologia) recrutou 31,7% da

produção, com 211 dissertações e teses defendidas no período, e programas exclusivos na ciência política foram responsáveis por 32 produções dessa natureza, que corresponderam a 12,3% do total de dissertações e teses do período. Isso indica, mais uma vez, que na ciência política a produção nessa área ainda não foi incorporada de modo definitivo, estando esse processo em curso.

Tabela 1

**Distribuição das teses e dissertações sobre gênero<sup>188</sup> pelas principais áreas de conhecimento (período de 16 anos – 2000 e 2015)**

ÁREAS DO CONHECIMENTO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Ciências sociais, humanidades, sociologia (+ antropologia)	211	31,7
Ciência política (+ políticas públicas)	82	12,3
História	67	10,1
Educação	58	8,7
Psicologia	43	6,5
Serviço social	29	4,4
Administração	23	3,5
Direito	22	3,3
Letras	20	3,0
Geografia	20	3,0
Saúde	17	2,6
Estudos interdisciplinares sobre mulheres, gênero e feminismo	12	1,8
Comunicação	11	1,7
Relações internacionais	9	1,4
Economia	8	1,2
Outras	34	5,2

Total	666	100,0
-------	-----	-------

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

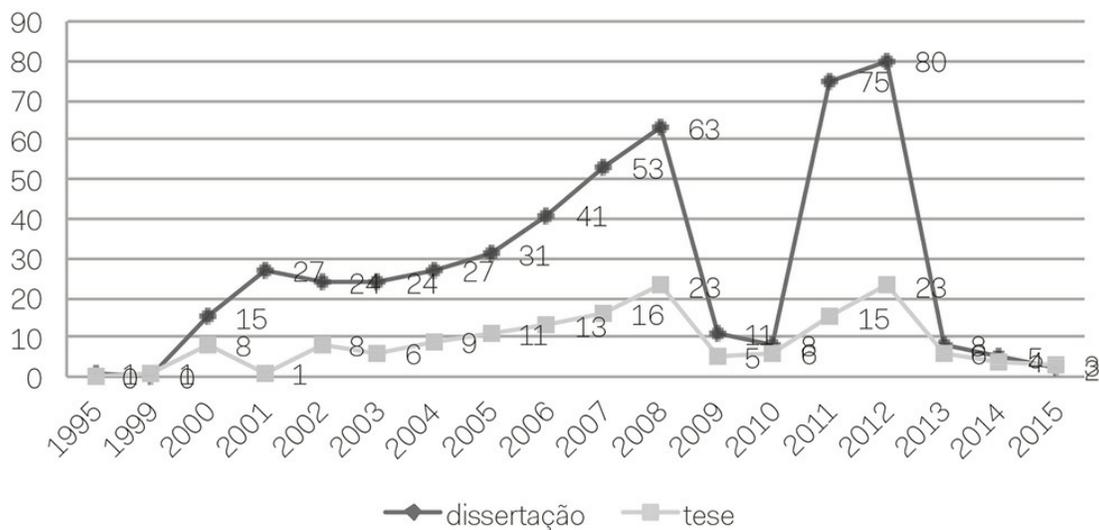
Para as análises que faremos a seguir, procuramos reunir sob a rubrica de “ciências humanas e sociais — geral”, todas essas áreas, incluindo a própria ciência política. E na sequência, separamos a análise dos casos exclusivos das produções em pós-graduação da ciência política.

Conforme dissemos, até a data da pesquisa realizada (julho de 2015) foram identificadas 666 dissertações e teses versando sobre esses temas, perfazendo-se uma média de 41 produções nessas temáticas em pós-graduação ao ano.

No que tange à distribuição temporal dessas produções, foi possível observar que elas vinham aumentando entre os anos de 2000 e 2008 mas, especialmente as dissertações, refluíram após apresentar um primeiro pico de produção nos anos 2007 e 2008, e voltaram a decair nos anos de 2009 e 2010 para depois retomarem outro pico de aumento de produção, dessa vez nos anos de 2011 e 2012. As teses têm um padrão menos intenso de alternâncias e mantêm os anos de 2008 e 2012 como os picos dessa produção para o período analisado. Esse padrão de grandes alternâncias é semelhante, mas não idêntico, na ciência política.

Figura 1

**Distribuição das teses e dissertações da temática, por ano pesquisado (demais ciências humanas e sociais — geral) — 2000-2015**

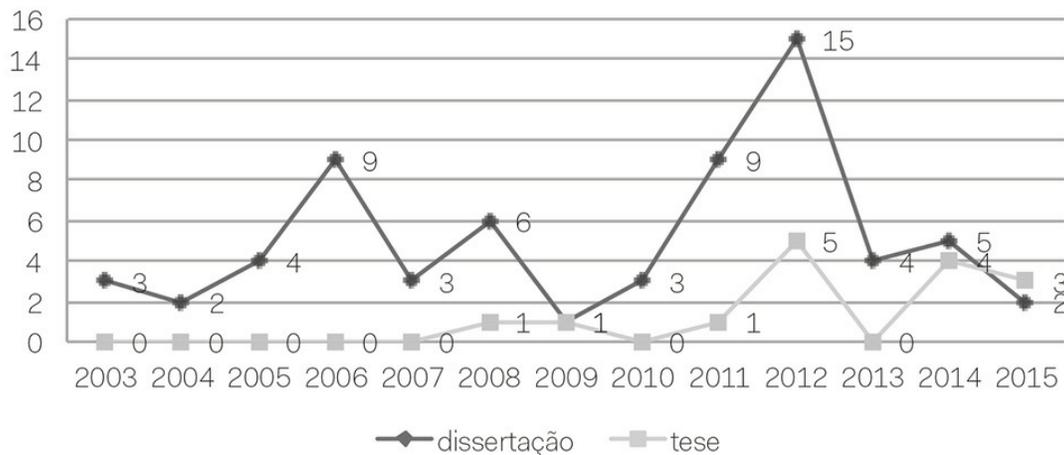


Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Para as produções na ciência política, os picos também existem, mas os períodos deles se distinguem: para as dissertações há dois momentos de aumento — 2006 e 2012 (com 15 dissertações defendidas) e para as teses há o grande pico da produção no ano de 2012 (com cinco teses defendidas) que depois se estabiliza nesse patamar.

Figura 2

**Distribuição das teses e dissertações da temática, apenas na ciência política, por ano pesquisado (2000-2015)**



Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política

valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Como será perceptível a concentração dessa produção ainda se dá na região Sudeste do país (com 49,7% das dissertações e teses produzidas) seguida da região Nordeste (20,9%), do Sul (17,1%) e Centro-Oeste (10,1%).

**Tabela 2**

**Distribuição das teses e dissertações sobre gênero nas ciências humanas e sociais — geral (período de 16 anos) — 2000-2015**

REGIÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Sudeste	331	49,7
Nordeste	139	20,9
Sul	114	17,1
Centro-Oeste	67	10,1
Norte	15	2,3
Total	666	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

O padrão de concentração na região Sudeste se repete para as produções em pós-graduação exclusivamente na ciência política: também aqui — ciência política — há 47,6% no Sudeste. A segunda região de destaque nessas produções é o Centro-Oeste, com 24,4% dessa produção, seguido da região Nordeste, que contabilizou 15,9%, e do Sul do país, com 11%.

**Tabela 3**

**Distribuição das teses e dissertações sobre gênero na ciência política (período de 16 anos) — 2000-2015**

REGIÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Sudeste	39	49,7
Centro-Oeste	20	20,9

Nordeste	13	17,1
Sul	9	10,1
Norte	1	2,3
Total	82	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Quando observamos quais são as principais instituições de ensino superior responsáveis por essas produções, vemos enorme pulverização. Mas surgem, entre aquelas que mais estão produzindo sobre esta temática, a USP (9% das produções), seguindo-se a UnB (7,1%), a PUC-SP (7,1%), a UFBA (6,8%) e a Unicamp (6,2%), com basicamente o mesmo conjunto de publicações. A seguir surgem a UFRGS (5,7%), a UFMG (4,5%), a UFRJ (4,1%) e a UFPE (3,6%); as demais Ifes aparecem com percentuais bem menores nessas produções. Todavia o cenário se altera significativamente quando são observadas apenas as produções de dissertações e teses em programas de pós-graduação em ciência política.

Tabela 4

**Distribuição das teses e dissertações sobre gênero nas ciências humanas e sociais — geral, por instituição (período de 16 anos) — 2000-2015**

INSTITUIÇÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Universidade de São Paulo	60	9,0
Universidade de Brasília	47	7,1
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	47	7,1
Universidade Federal da Bahia	45	6,8
Universidade Estadual de Campinas	38	5,7
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	36	5,4
Universidade Federal de Minas Gerais	30	4,5

Universidade Federal do Rio de Janeiro	27	4,1
Universidade Federal de Pernambuco	24	3,6
Universidade Federal de Santa Catarina	19	2,9
Outras	293	44,0
Total	666	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Já sabemos que do total das 666 dissertações e teses aqui levantadas, 81 delas (11,3%) foram estritamente defendidas em programas de pós-graduação em ciência política no país: 66 dissertações e 15 teses, perfazendo-se uma média de 5,4 produções em pós-graduação ao ano em programas da ciência política, nos últimos 15 anos (a média sendo em quase 10 vezes menor do que a média geral identificada para as produções na grande área das ciências humanas e sociais, de 44,4 produções/ano). A distribuição entre o tipo de produção parece obedecer ao padrão, já que ambas são muito parecidas. Da produção geral nas ciências humanas, 74,6% são de dissertações (na ciência política esse percentual é mais elevado: 81,5%) e 23,7% são de teses de doutorado (já na ciência política, esse percentual se eleva um pouco mais e é de 18,5%).

Tabela 5

**Distribuição das teses e dissertações sobre gênero nas ciências humanas e sociais — geral (período de 16 anos) — 2000-2015**

TIPO DE PRODUÇÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Dissertação	497	74,6
Tese	158	23,7
<i>Missing</i>	11	1,7
Total	666	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Tabela 6

**Distribuição das teses e dissertações sobre gênero na ciência política  
(período de 16 anos) — 2000-2015**

TIPO DE PRODUÇÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Dissertação	67	81,5
Tese	15	18,5
Total	82	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Esses dados corroboram as análises a respeito da produção de artigos já apresentada, revelando a ainda baixa institucionalização desse tipo de produção no âmbito da ciência política brasileira. Mas há importantes nuances dessa institucionalização nos respectivos programas que vale a pena salientar. As duas tabelas a seguir apresentam essa distribuição de dissertações e teses pelas principais Ifes responsáveis por elas. No âmbito geral das ciências humanas e sociais, a USP, a UnB e a Católica de São Paulo continuam se destacando, mas surgem no cenário também a UFBA, a UFRGS, a Unicamp e a UFMG com percentuais dessas produções acima dos 30%.

Tabela 7

**Distribuição de teses e dissertações nas ciências humanas e sociais — geral, por instituição de ensino e tipo de produção sobre gênero (2000-2015)**

INSTITUIÇÃO	DISSERTAÇÃO	TESE	TOTAL
Universidade de São Paulo	38 64,4%	21 35,6%	59 100,0%
Universidade de Brasília	35	12	47

	74,5%	25,5%	100,0%
Universidade Federal da Bahia	31 68,9%	14 31,1%	45 100,0%
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	24 55,8%	19 44,2%	43 100,0%
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	25 69,4%	11 30,6%	36 100,0%
Universidade Estadual de Campinas	23 60,5%	15 39,5%	38 100,0%
Universidade Federal de Minas Gerais	21 70,0%	9 30,0%	30 100,0%
Universidade Federal do Rio de Janeiro	17 68,0%	8 32,0%	25 100,0%
Universidade Federal de Pernambuco	17 70,8%	7 29,2%	24 100,0%
Universidade Federal de Santa Catarina	13 68,4%	6 31,6%	19 100,0%
Outras	253 87,5%	36 12,5%	289 100,0%
Total	497 75,9%	158 24,1%	655 100%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Quando vemos exclusivamente no âmbito dos programas de pós-graduação na ciência política, o protagonismo das seis primeiras instituições cede espaço para a produção em pós-graduação da UFMG e da UnB, com patamares de produção de dissertações e teses nessa área semelhantes e um ligeiro aumento na produção da UFMG. Veremos adiante que há orientadoras que concentram esse efeito e que muito dos avanços promovidos nessa área devem ser creditados à atuação dessas acadêmicas.

Tabela 8

**Distribuição de teses e dissertações na ciência política, por instituição de ensino e tipo de produção sobre gênero (2000-2015)**

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>DISSERTAÇÃO</b>	<b>TESE</b>	<b>TOTAL</b>
Universidade Federal de Minas Gerais	14 73,7%	5 26,3%	19 100,0%
Universidade de Brasília	12 75,0%	4 25,0%	16 100,0%
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	5 100,0%	0 0,0%	5 100,0%
Universidade de São Paulo	2 50,0%	2 50,0%	4 100,0%
Universidade Estadual de Campinas	2 50,0%	2 50,0%	4 100,0%
Universidade Federal de Pernambuco	1 100,0%	0 0,0%	1 100,0%
Outras	30 93,8%	2 6,3%	32 100,0%
<b>Total</b>	<b>67</b> <b>81,5%</b>	<b>15</b> <b>18,5%</b>	<b>87</b> <b>100%</b>

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

De outro lado, quando observamos o sexo dos autores dessas produções, percebemos o claro viés de gênero: as mulheres são a maioria das autoras destas produções (concentram 89,2% delas), seguidas de longe pelos homens, com apenas 10,8% das produções.

Tabela 9

**Distribuição das produções por sexo dos autores de teses/dissertações nas ciências humanas e sociais — geral (Capes — 2000-2015)**

--	--	--	--

<b>SEXO DOS AUTORES</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Masculino	72	10,8
Feminino	594	89,2
Total	666	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

No que tange à autoria dessa produção no âmbito da ciência política brasileira, o viés se mantém: as mulheres continuam sendo maioria das autoras das produções (com 86,4% das produções) contra 13,6% dos homens. Ou seja, o padrão é o de uma em cada oito produções em pós-graduação dessa natureza ser de autoria masculina.

Tabela 10

**Distribuição das produções por sexo das/os autoras/es de teses/dissertações na ciência política (Capes — 2000-2015)**

<b>SEXO DOS AUTORES</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Masculino	11	13,6
Feminino	71	86,4
Total	82	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Outro dado interessante que o levantamento nos permite é constatar que tal viés de gênero sofre pequena alteração na ciência política, mas, ainda que os percentuais sejam semelhantes, a autoria masculina de dissertações e teses nessa área é um pouco maior do que nas ciências humanas e sociais. Talvez, um dos elementos explicativos dessa condição seja o fato de a ciência política ser mesmo um campo ainda predominantemente masculino.

Tabela 11

**Distribuição das produções por sexo dos autores de teses/dissertações pelo tipo de produção, nas ciências humanas e sociais — geral (Capes — 2000-2015)**

TIPO DE PRODUÇÃO	SEXO		TOTAL
	FEMININO	MASCULINO	
Dissertação	440 88,5%	57 11,5%	497 100%
Tese	144 91,1%	14 8,9%	158 100%
Total	584 100%	71 100,0%	655 100,0%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Tabela 12

**Distribuição das produções por sexo dos autores de teses/dissertações pelo tipo de produção na ciência política (Capes — 2000-2015)**

TIPO DE PRODUÇÃO	SEXO		TOTAL
	FEMININO	MASCULINO	
Dissertação	57 81,4%	13 18,6%	70 100,0%
Tese	9 81,8%	2 18,2%	11 100,0%
Total	67 81,5%	15 18,5%	82 100,0%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Outra variável de interesse é o sexo dos orientadores dessas produções. Também aqui o viés de gênero se mantém: as mulheres têm o maior

percentual de orientação desses trabalhos, seja no contexto geral das ciências humanas e sociais (71,2%), seja na ciência política brasileira, em que o protagonismo é ligeiramente maior — elas orientam 76,8% desses trabalhos.

Tabela 13

**Distribuição das produções pelo sexo dos orientadores nas ciências humanas e sociais — geral (Capes — 2000-2015)**

<b>SEXO DOS ORIENTADORES</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Masculino	188	28,2
Feminino	478	71,8
Total	666	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Tabela 14

**Distribuição das produções pelo sexo dos orientadores na ciência política (Capes — 2000-2015)**

<b>SEXO DOS ORIENTADORES</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Masculino	19	23,2
Feminino	63	76,8
Total	82	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

É interessante observar ainda nuances de como esse processo de orientação está se dando na ciência política brasileira. Para os 82 casos encontrados, constata-se uma dispersão de orientadores, ou seja: 35 produções da ciência política brasileira aparecem orientadas por pesquisadores diferentes (quase todos orientando uma ou duas dessas produções ao longo do período) e as demais 47 produções têm o perfil nominal demonstrado na tabela 15.

Tabela 15

**Distribuição das produções pelo sexo dos orientadores na ciência política (Capes — 2000-2015)**

<b>NOME DOS ORIENTADORES</b>	<b>IES</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Marlise Miriam de Matos Almeida	UFMG	13	15,9
Flávia Millena Biroli Tokarski	UnB	8	9,8
Rita de Cassia Santos Freitas	UFF	6	7,3
Jussara Reis Prá	UFRGS	5	6,1
Maria Helena de Paula Frota	Uece	5	6,1
Angela Maria Carneiro Araújo	Unicamp	4	4,9
Denise Paiva Ferreira	UFG	3	3,7
Lucia Mercedes de Avelar	UnB	3	3,7
Outros	–	35	42,7
<b>Total</b>	<b>–</b>	<b>82</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Há, pois, outro destaque para os programas de pós-graduação da UFMG (que teve 13 produções concluídas no período) e da UnB (11 produções), que protagonizam o trabalho de orientação de dissertações e teses com essas temáticas, havendo concentração observável desse trabalho em duas pesquisadoras dessas instituições.

Já quando analisamos a referida produção, dessa vez pelo tipo de instituição de ensino superior (IES), é possível visualizar mais outra espécie de concentração: agora nas Ifes que contabilizam 56,8% destes estudos, seguidas das universidades estaduais e as privadas,<sup>189</sup> que contam com 22,8% e 19,4% dessa produção respectivamente.

Tabela 16

**Distribuição das produções por tipo de IES nas ciências humanas e sociais — geral, por instituição (período de 16 anos – 2000-2015)**

<b>TIPO DE IES</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Municipal	5	0,8
Privada	129	19,4
Estadual	152	22,8
Federal	380	56,8
Total	666	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Já quando observamos essa variável da IES na área da ciência política, o viés das Ifes aparece ainda com maior saliência: 73,2% desse tipo de produção em pós-graduação na ciência política brasileira estão concentradas nelas. Ou seja: há de fato um papel importante das Ifes na consecução desse processo de institucionalização da produção de gênero, feminismo e política.

Tabela 17

**Distribuição das produções por tipo de IES na ciência política (Capes – 2000-2015)**

<b>TIPO DE IES</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Privada	4	4,9
Estadual	18	22,0
Federal	60	73,2
Total	82	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Quando observamos o levantamento pelas palavras-chave aqui pesquisadas, a palavra de busca mulher/mulheres apareceu nesse levantamento concentrando 36,9% das produções, seguida por gênero (24,3%), feminismo (13,9%), participação política (6,3%), violência contra as mulheres (6,2%), políticas públicas (5,3%), Lei Maria da Penha (2,6%), representação política (2,1%). As demais palavras tiveram pouca expressividade no levantamento realizado.

Tabela 18

**Distribuição das produções pelas palavras de busca —  
demais ciências humanas e sociais**

<b>PALAVRAS DE BUSCA</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Mulher/mulheres	246	36,9
Gênero	162	24,3
Feminismo/movimento feminista	92	13,9
Participação política	42	6,3
Violência contra a(s) mulher(es)	41	6,2
Políticas públicas	35	5,3
Lei Maria da Penha	17	2,6
Representação política	14	2,1
Teoria feminista	10	1,5
Cotas	4	0,6
Conferências de políticas públicas	3	0,5
<b>Total</b>	<b>666</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Na ciência política esse quadro se altera em parte: gênero foi a palavra que concentrou 31,7% das produções, seguida por mulher/mulheres (19,5%),

feminismo/movimento feminista (19,5%), representação política (8,5%), políticas públicas (7,3%), Lei Maria da Penha (4,9%), participação política (3,7%), violência contra as mulheres (3,7%). Conferências de políticas públicas e teoria feminista contabilizaram, cada, 2,4% da produção.

Tabela 19

**Distribuição das produções pelas palavras de busca — ciência política**

<b>PALAVRAS DE BUSCA</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Gênero	26	31,7
Mulher/mulheres	16	19,5
Feminismo/movimento feminista	13	15,9
Representação política	7	8,5
Políticas públicas	6	7,3
Lei Maria da Penha	4	4,9
Participação política	3	3,7
Violência contra a/s mulher/es	3	3,7
Conferências de políticas públicas	2	2,4
Teoria feminista	2	2,4
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Mas o viés de autoria também fica claramente perceptível ao associarmos essas palavras de busca ao sexo do autor da produção. No quadro do levantamento das palavras de busca para as ciências humanas em geral, são as mulheres que têm realizado mais produções com foco nas expressões mulher/mulheres (37,2%), enquanto os homens apresentam maior volume de produções na palavra de busca gênero (31,9%). Ainda, destaca-se que não há

autoria masculina de produções que contenham nas palavras de busca: cotas e conferências de políticas públicas. Vejamos a tabela 20.

Tabela 20

**Distribuição das produções pelas palavras de busca — demais ciências humanas e sociais — e pelo sexo dos autores**

PALAVRA DE BUSCA	SEXO		TOTAL
	FEMININO	MASCULINO	
Mulher/mulheres	221 37,2%	25 34,7%	246 36,9%
Gênero	139 23,4%	23 31,9%	162 24,3%
Feminismo	61 10,3%	6 8,3%	67 10,1%
Participação política	40 6,7%	2 2,8%	42 6,3%
Violência contra a(s) mulher(es)	37 6,2%	4 5,6%	41 6,2%
Políticas públicas	27 4,5%	8 11,1%	35 5,3%
Movimento feminista	24 4,0%	1 4,0%	25 3,8%
Lei Maria da Penha	15 2,2%	2 2,8%	17 2,2%
Representação política	14 2,4%	0 0%	14 2,1%
Teoria feminista	9 1,5%	1 1,4%	10 1,5%
Cotas	4 0,7%	0 0%	4 0,6%
Conferências de políticas públicas	3	0	3

	0,5%	0%	0,5%
Total	594 100,0%	72 100,0%	666 100,0%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Quando observamos as dissertações e teses em ciência política, identificam-se certas características: as mulheres utilizam mais, em suas produções, a palavra gênero (29,6%) do que mulher/mulheres (19,7%), assim como os autores homens, estes de forma ainda mais expressiva: gênero (45,5%) e mulher/mulheres (18,2%). Há que se destacar ainda que não foram identificadas produções em pós-graduações de autoria masculina que contenham as seguintes palavras de busca: representação política, políticas públicas, movimento feminista, Lei Maria da Penha, participação política, violência contra a(s) mulher(es) e conferências de políticas públicas, e apenas uma produção masculina com a palavra de busca teoria feminista foi encontrada.

Tabela 21

**Distribuição das produções pela palavras de busca — ciência política — e pelo sexo dos autores**

PALAVRA DE BUSCA	SEXO		TOTAL
	MASCULINO	FEMININO	
Gênero	21 29,6%	5 45,5%	26 24,3%
Mulher/mulheres	14 19,7%	2 18,2%	16 19,5%
Feminismo	5 7,0%	3 27,3%	8 9,8%
Representação política	7 9,9%	0 0%	7 8,5%

Políticas públicas	6 8,5%	0 0%	6 7,3%
Movimento feminista	5 7,0%	0 0%	5 6,1%
Lei Maria da Penha	4 5,6%	0 0%	4 4,9%
Participação política	3 4,2%	0 0%	3 3,7%
Violência contra a(s) mulher(es)	3 4,2%	0 0%	3 3,7%
Conferências de políticas públicas	2 2,8%	0 0%	2 2,4%
Teoria feminista	1 1,4%	1 9,1%	2 2,4%
Total	71 100%	11 100%	82 100%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de teses e dissertações da Capes, do portal de periódicos Capes e consultas ao currículo Lattes de professores de programas de pós-graduação em ciência política valorados com as notas 5, 6 e 7 pela Capes.

Como é possível observar, o campo dos estudos de gênero e feministas ainda está se consolidando no âmbito da ciência política brasileira. Parece-nos claro que é especialmente a partir de 2010 que tanto as produções de artigos acadêmicos quanto as de dissertações e de teses ganharam escala e volume. Mas essa distribuição ainda é bastante desigual no país, seja entre as IES (concentrando-se nas Ifes), seja regionalmente (concentrando-se na região Sudeste), seja pelo sexo de quem orienta ou escreve tais produções (predominantemente mulheres).

### Considerações finais

Os dados apresentados neste ensaio nos revelam a existência de um campo em construção dentro da área disciplinar da ciência política. Inventariar neste

trabalho quais foram as repercussões da trajetória dos estudos de gênero e feministas na ciência política brasileira nos permite identificar algumas peculiaridades da institucionalização dessa área de estudos que, em meu entender, mantém, sim, uma fortíssima afinidade com problemas formulados pelo campo político e tem muito a contribuir para seu adensamento, complexificação e aprofundamento. Ressalto ainda sua importância, inclusive porque precisamos urgentemente repensar, por exemplo, as origens de um dos nossos mais graves problemas democráticos: o da sub-representação de grupos oprimidos, como mulheres e negros (parte majoritária da população brasileira). Pretendi destacar neste trabalho que parte dos nossos problemas em construir iniciativas concretas para desconstruir essa situação de exclusão política reside no fato de que temos ainda poucos estudos aprofundados, consistentes, sistemáticos e confiáveis sobre o tema. E esse é apenas um exemplo. Muitos outros poderiam ser trazidos ao debate aqui.

Vimos também que esse esforço, contudo, ainda é uma empreitada tipicamente feminina, já que há um claro viés de gênero que os dados indicaram: são as pesquisadoras que estão perseguindo esse objetivo e são elas que têm se dedicado a pesquisar, escrever e a orientar na ciência política conteúdo desse campo novo. Também foi visível que uma das várias estratégias de legitimação acionadas pelas pesquisadoras para consolidar esse campo tem sido a substituição do recorte empírico mulher/mulheres para a adoção do conceito de gênero. Além disso, há ainda o evidente esforço da recusa de autoexclusão desse *establishment* acadêmico-disciplinar.

Longe de afirmar que o campo dos estudos de gênero e estudos feministas já se consolidou na ciência política, esse levantamento nos revela que muito ainda está para ser construído e concretizado. Mas podemos afirmar também que esse tem sido um campo novo bastante demandado pelas questões atuais e, especialmente, tem se revelado um campo fértil em fazer a ciência política brasileira se debruçar sobre uma melhor compreensão daquelas dinâmicas envolvidas em algumas das nossas mais doloras mazelas democráticas. Ou seja: trata-se de um campo que traz consigo a possibilidade de, também a

partir dessa ciência, potencialmente desconstruir saberes enraizados que hoje permanecem cegos a dinâmicas políticas de exclusão.

Parece-me claro que há muito ainda por fazer no sentido de garantir maior reconhecimento e respeitabilidade por parte dos demais atores que definem esse campo científico e intelectual. Mas estamos já trilhando esse caminho.

## Referências

- BOXER, Marilyn, J. For and about women: the theory and practice of women's studies in the United States. In: KEOHANE, N. O.; ROSALDO, M. Z.; GELPI, B. *Feminist theory: a critique of ideology*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.
- HEILBORN, Maria Luiza; SORJ, Bila. Estudos de gênero no Brasil. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 13-221.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). Women in National Parliaments [website]. Disponível em: <[www.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2015.
- MATOS, Marlise. Teorias de gênero e teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 333-357, maio/ago. 2008.
- \_\_\_\_\_; MARQUES, Danusa. Caminhos das discussões acadêmicas sobre o tema de gênero, mulheres e política: em que momento estamos. *Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília, p. 1-55, 5 dez. 2010. Disponível em: <[www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/caminhos-das-discussoes-academicas-sobre-o-tema-de-genero-mulheres-e-politica-em-que-momentos-estamos](http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/caminhos-das-discussoes-academicas-sobre-o-tema-de-genero-mulheres-e-politica-em-que-momentos-estamos)>. Acesso em: 29 mar. 2016.
- PINTO, Céli Regina Jardim. Movimentos sociais: espaços privilegiados da mulher enquanto sujeito político. In: COSTA, Albertina; BRUSCHINI, Cristina (Org.). *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992. p. 127-150.

WAYLEN, Georgina et al. (Ed.). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

---

<sup>176</sup> Os levantamentos aqui discutidos foram realizados na UFMG pelos seguintes bolsistas de pesquisa do Nepem (2015): Fernanda Araújo, Jade Valim, Laressa Nascimento e Luan Guerra, a quem a autora agradece pelo excelente trabalho realizado.

<sup>177</sup> Nesse artigo, publicado no *site* do Observatório da Igualdade de Gênero da Secretaria de Políticas para as Mulheres, visamos identificar o estado da arte das produções — dissertações e teses defendidas — em pós-graduação do país ao longo de um período de nove anos (de 2000 a 2008), além de realizarmos uma breve análise dos artigos acadêmicos publicados nos últimos 10 anos (entre 2000 e 2009) sobre o tema “participação das mulheres nos espaços de poder” nos dois mais importantes periódicos da área de estudos de gênero no Brasil: a *Revista Estudos Feministas* e a *Cadernos Pagu*. Nesse levantamento, dos trabalhos publicados na forma de artigos de revistas, apenas 3,1% deles eram de autores da ciência política.

<sup>178</sup> Para se ter uma ideia mais abrangente da história de constituição dos *women’s studies* nos Estados Unidos, sugiro ver Boxer (1982).

<sup>179</sup> Para quem tem interesse em conferir algumas das especificidades desse processo de institucionalização no âmbito da ciência política, mas, desta vez, no plano internacional, cabe a recomendação de leitura do *The Oxford Handbook of Gender and Politics* (Waylen, 2013) que trás as principais contribuições dos pesquisadores do campo dos estudos de gênero para o estudo da ciência política em âmbito internacional

<sup>180</sup> A Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) já conta com um grupo de trabalho (GT) Gênero e Sociedade desde o final dos anos 1980, assim como a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) conta com o GT Gênero e Sexualidade desde meados dos anos 1990. Cabe destacar, contudo, que essas duas associações foram fundadas já nos anos 1950 no Brasil e a ABCP, por sua vez, apenas no final dos anos 1980.

<sup>181</sup> Ver a difusão dessa notícia em recente *post* do Instituto Patrícia Galvão. Disponível em: <<http://agenciapatriciagalvao.org.br/politica/brasil-ocupa-a-ultima-colocacao-no-ranking-da-america-do-sul-quanto-a-participacao-feminina-nos-parlamentos/>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

<sup>182</sup> Significa dizer que, mesmo se existentes, não foram incluídos artigos de autoria estrangeira.

<sup>183</sup> Especialmente no quadro 3, que cataloga artigos referentes às políticas públicas, incluí outras áreas/disciplinas, ou seja: quando esses artigos estão incluídos na análise, damos destaque no texto.

<sup>184</sup> Quando a autoria refere-se a outros programas de pós-graduação distintos da ciência política, o programa em questão virá identificado logo após o nome do autor.

<sup>185</sup> Ifes: Instituições federais de ensino superior.

<sup>186</sup> Destaque-se que a pesquisadora é oriunda da área de sociologia política e não da ciência política *stricto sensu*.

<sup>187</sup> O número da demanda do atendimento na Capes foi 1.419.458 e o respectivo protocolo de atendimento, 2015/0.006.343.243.

<sup>188</sup> Salientamos, conforme já informado, que a busca não foi feita apenas pelo tema “gênero”.

<sup>189</sup> Entre as universidades privadas destacam-se, claro, aquelas vinculadas ao ensino produzido pelas católicas.

## CAPÍTULO 12

# **Política externa brasileira:**

## campo de estudos e principais avanços

Maria Regina Soares de Lima e Carlos R. S. Milani

### Introdução

A análise de política externa (APE) é um campo de estudos consolidado nas ciências sociais, tradicionalmente situado na fronteira entre a ciência política e as relações internacionais. Como campo do conhecimento, a APE sofreu a influência, entre outros, das pesquisas sobre políticas públicas, processo decisório, abordagens cognitivistas, análise dos determinantes domésticos e sistêmicos, estudo dos componentes da potência estatal, encontrando-se nos dias de hoje em franco processo de renovação teórica e metodológica. Os avanços no campo são o reflexo do próprio debate conceitual acerca da política externa, seus atores e suas agendas. Os primeiros estudiosos foram principalmente anglo-saxões, com destaque para os acadêmicos norte-americanos que analisaram o processo decisório, os jogos de poder entre os principais atores políticos, bem como os objetivos e os efeitos da política externa dos Estados Unidos nos pós-II Guerra Mundial. Desde a publicação, em 1954, do artigo seminal de Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin, intitulado “Decision-making as an approach to the study of international politics”, o campo foi-se consolidando, tendo gerado seus conceitos e métodos à sombra da própria construção dos Estados Unidos enquanto potência hegemônica.

No Brasil, já se procurou sustentar o argumento do monopólio do Itamaraty e de seu insulamento burocrático, com base, entre outros fatores, na defesa da

tradição da Casa de Rio Branco, do mérito profissional e da *expertise* muito particular de seus diplomatas. A democratização das relações entre Estado e sociedade desde a Constituição de 1988, a internacionalização da política em múltiplos níveis e as crescentes interdependências econômicas entre o global e o local são algumas das variáveis que permitiram o questionamento empírico desse argumento teórico e político do papel do Itamaraty nas agendas da PEB.

No entanto, como veremos a seguir, nem sempre o processo decisório, a diversidade temática e a conflitualidade política estiveram presentes nos estudos sobre a PEB. Este capítulo divide-se em duas grandes partes: na primeira, trata-se dos primórdios da constituição do campo de estudos da PEB; na segunda, analisa-se seu processo de consolidação, principalmente a partir nos anos 1990 e 2000. Neste capítulo, defende-se o argumento de que, hoje, o campo está estruturado em torno de visões que se inspiram fundamentalmente em uma tradição nacional (debates sobre autonomia, vulnerabilidades e relações Norte-Sul), mas não sem dialogar com as produções internacionais do campo da APE, principalmente de matriz anglo-americana. Centra-se o argumento nos estudos sobre PEB, embora se reconheça a relevância das contribuições da geopolítica brasileira para o entendimento dos modelos de inserção internacional do Brasil.

Primeira parte: Os primórdios da constituição do campo

A análise de política externa, como um campo de estudo próprio com argumentos e hipóteses desenvolvidos pela comunidade acadêmica, está vinculada ao processo de gradual institucionalização das ciências sociais a partir da criação dos cursos de pós-graduação e da constituição das associações científicas, em especial a Anpocs (em 1977) e a ABCP (em 1986), uma vez que a criação da Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri), em 2005, é bem posterior às duas outras. Há, talvez, razões particulares para que o campo surja posteriormente à constituição da ciência política, da sociologia, da antropologia e da história e para que, na sua

origem enquanto campo de estudos, as relações internacionais no Brasil tenham privilegiado a análise da política externa, ao invés de alguns dos temas clássicos, tais como organizações internacionais, segurança, conflitos e alianças internacionais, entre outros.

Seus antecedentes intelectuais, nos anos 1950 e 60, estão representados, em primeiro lugar, por teorias e esquemas analíticos de corte histórico-estrutural, como eram as contribuições calcadas nas teorias marxistas do imperialismo e da dependência, em que as questões centrais giravam em torno da natureza espoliativa do capital estrangeiro e dos desequilíbrios que os vínculos com o centro imperialista introduziram no processo de desenvolvimento econômico e social do país. Essa matriz foi a base das interpretações da realidade brasileira por intelectuais nacionalistas aglutinados no Iseb, assim como de artigos publicados na *Revista Brasiliense*, que circulou entre 1955 e 1964. Para Gelson Fonseca Júnior, a hegemonia de uma matriz de pensamento, calcada na ideia de dominação exterior cultural e/ou econômica, gerou o predomínio intelectual da noção de “nação incompleta”, em que a ênfase da produção intelectual estava concentrada na necessidade de completar a nação, com o “esquecimento do processo diplomático” (Fonseca Júnior, 2011:53-55). Daí a ausência, entre os intelectuais e pesquisadores de então, de estudos sobre o processo diplomático, que ficaram restritos ao campo da história diplomática — que poucos vínculos estabelecia com o debate intelectual das ciências sociais dos anos 1950 e 60.

Em segundo lugar, nesse mesmo período, a matriz geopolítica, antitética à anterior, galvanizava a produção de relações internacionais em particular nos meios militares (principalmente em torno do pensamento de Mário Travassos, Carlos Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva) e estava calcada nas contribuições de autores geopolíticos clássicos europeus (Friedrich Ratzel, Halford Mackinder, Karl Haushofer) e norte-americanos (Nicholas Spykman), bem como nas doutrinas de segurança hemisférica formuladas na Guerra Fria. Em certo sentido, a opção pela APE como núcleo central dos estudos internacionais já nos anos 1970, quando se inicia o processo de institucionalização das ciências sociais no país, é consequência não

intencional do predomínio dessas duas matrizes anteriores, que tomavam a política externa ou como reflexo da dominação imperial ou como estreitamente vinculada a um projeto de poder dos segmentos militares.

Portanto, a transição dos anos 1970 para os anos 1980 abre uma janela de oportunidade para que o estudo da política externa ganhe visibilidade. Por um lado, a agenda internacional no governo Geisel vai desafiar a noção predominante dos limites da política externa na periferia dependente. Por outro, essa conjuntura político-diplomática coincide com o estabelecimento dos programas de pós-graduação em ciência política, sociologia e antropologia e a criação das associações científicas responsáveis pelo início do processo de institucionalização dessas disciplinas. Fundada em 1955, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) organiza seus encontros a cada dois anos desde 1974. Fundada em 1950, a Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) organiza, desde 1987, seus congressos com regularidade bienal. A Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) iniciou seu processo de constituição em 1986 e, a partir de 1996, organiza seus encontros também a cada dois anos. Todas elas tiveram seus respectivos processos de institucionalização marcados pela ditadura e pela redemocratização.

Buscando estabelecer um espaço acadêmico nos primórdios dessa institucionalização e impulsionada pela qualificação recente de jovens doutores internacionalistas, a escolha da análise da política externa brasileira como foco principal deste esforço vinha ao encontro de outro legado importante, ainda que não fosse o predominante no debate intelectual à época. Este último estava representado pelos poucos trabalhos sobre PEB realizados por um pequeno grupo de diplomatas, assim como por alguns intelectuais que refletiam sobre a inserção internacional do Brasil no pós-II Guerra a partir das especificidades de um país em desenvolvimento e que pensavam a política externa como instrumento do projeto em curso de desenvolvimento industrial do Brasil. Ao contrário das teorias sistêmicas, em que a política externa era reflexo da estrutura de dominação internacional, e das abordagens geopolíticas que defendiam um plano de projeção territorial na América do Sul, acompanhado de relações especiais com os Estados

Unidos, aqueles intelectuais davam agência à política externa. Diplomatas como Araújo Castro e cientistas sociais como Hélio Jaguaribe podem ser vistos, nos anos 1970, como alguns dos pais fundadores da geração posterior responsável pelo início do processo de institucionalização da disciplina.

Ao contrário das reflexões marxistas e das formulações geopolíticas, ambos foram fortemente influenciados pelas teorias realistas da política internacional então dominantes no *mainstream* das relações internacionais. Pensavam a política externa desde a perspectiva de um país periférico no sistema internacional, portanto, sujeito às vulnerabilidades de uma inserção dependente na economia capitalista global. Concebiam a macroestrutura internacional como resultado da “política de poder”, cuja dinâmica de segurança era pautada pela oposição político-ideológica entre as duas superpotências, assim como pelo conflito de interesses econômicos entre os países desenvolvidos e as nações em desenvolvimento. Escrevendo em pleno auge da Guerra Fria, Hélio Jaguaribe fazia uma crítica profunda à posição “americanista” representada pela aliança incondicional com os EUA e defendia a aproximação do Brasil com os países em desenvolvimento que, a despeito de pertencerem a campos políticos e ideológicos distintos, tinham em comum a posição subordinada na divisão internacional do trabalho. Tanto Jaguaribe quanto Araújo Castro consideravam a postura neutralista, defendida pelo Movimento dos Países Não Alinhados, como inviável para o Brasil, por este se situar, em termos de segurança hemisférica, na área de influência norte-americana. No entanto, viam no eixo Norte-Sul um espaço de protagonismo para o país, uma vez que no eixo Leste-Oeste o Brasil não teria condição de agência ou margem de manobra. Para ambos, na ordem mundial *pós-détente*, o eixo Norte-Sul assumia papel estruturador das relações internacionais dos países em desenvolvimento. Estes poderiam convergir seus interesses nas temáticas da descolonização, do desenvolvimento e do esforço coletivo para a superação de estruturas internacionais que lhes eram amplamente desfavoráveis (Jaguaribe, 1958, 1986; Castro, 1982).

Ambos enfatizaram a importância do desenvolvimento econômico e da

expansão industrial como condições de sustentação de uma política exterior de natureza mais autônoma. Jaguaribe é mais explícito nas condicionantes domésticas para uma política externa independente, apontando para o desiderato do predomínio da coalizão nacional-desenvolvimentista sobre os setores latifundiários e mercantis, assim como para a necessidade da união da América Latina com base na integração prévia Brasil-Argentina. Araújo Castro, por sua vez, defende uma política externa voltada para superar qualquer obstáculo que possa dificultar a realização do potencial de desenvolvimento pleno do país, mas defende explicitamente o uso de mecanismos diplomáticos que hoje seriam denominados *soft power*, a exemplo da proposta de articulação negociada de pequenas e médias potências no âmbito multilateral, bem como de uma definição política prévia que enquadre as relações entre Brasil e Estados Unidos como relações entre Estados e não entre grupos de interesse, tendo em vista que os interesses e as posições internacionais entre os dois países podem não ser necessariamente convergentes. Araújo Castro também foi responsável por cunhar um conceito que seria de larga utilização nos estudos internacionais nos anos 1990 e a seguir: o de “congelamento do poder mundial” (Albuquerque e Seitenfus, 1996; Castro, 1982; Lima, 2013a; Pinheiro, 2013).

Antecedendo debates teóricos bem posteriores que enquadrariam as instituições e as normas internacionais como mecanismos para resolver os problemas de ação coletiva que obstaculizam a cooperação no contexto da anarquia internacional, Araújo Castro partia da premissa de que as regras e as instituições não eram neutras, mas refletiam a correlação de forças no momento de sua criação. Se as normas e as instituições internacionais podem mitigar ou neutralizar o poder bruto das potências (e, portanto, são importantes para aqueles países que não dispõem desse poder), a adesão aos regimes internacionais por parte dos países menos poderosos não pode ser irrestrita ou incondicional; ela depende de como as normas e regras podem afetar positiva ou negativamente os interesses nacionais e de desenvolvimento daqueles que aderem às instituições. Utilizando o conceito de congelamento do poder mundial, Araújo Castro criticou o Tratado de Não

Proliferação Nuclear, elaborado conjuntamente por Estados Unidos e União Soviética no final dos anos 1960 e que abriu caminho para o processo de *détente* entre as duas superpotências. Retomando uma tradição da política externa do Império, o diplomata denunciava a natureza desigual daquele tratado que estabelecia direitos e obrigações assimétricos. Para Araújo Castro, o tratado institucionalizava a diferença de direitos e deveres entre potências nucleares e não nucleares, ferindo de morte o princípio da igualdade jurídica entre as nações, considerado um dos pilares do sistema westfaliano.

Essa discussão foi retomada nos anos 1990, quando mudou o posicionamento do governo brasileiro: passou a vigorar o consenso de que a adesão incondicional aos regimes internacionais era necessária para restaurar a credibilidade internacional de países que, como o Brasil, estiveram afastados de vários desses regimes (como o de não proliferação nuclear — TNP — e o de direitos humanos), em função de posturas anteriormente defendidas sob a tutela de governos autoritários. No debate teórico de então, predominava a interpretação de que as regras e as normas internacionais ajudam a resolver problemas de ação coletiva, sendo, portanto, neutras no que diz respeito a seus efeitos distributivos posteriores. Em contextos distintos, tanto no plano internacional quanto no doméstico, da conjuntura em que o conceito de congelamento do poder mundial havia sido formulado, o Brasil aderiu ao TNP em setembro de 1998 e reconheceu a supranacionalidade da Corte Interamericana de Direitos Humanos de San José em outubro de 1998. Entretanto, a contribuição política seminal de Araújo Castro voltaria a influenciar as escolhas posteriores da política externa no sentido de retornar à condicionalidade na adesão aos regimes internacionais em função de sua natureza eminentemente distributiva, na maior parte dos casos.

É interessante estabelecer uma ponte entre a reflexão dos intelectuais e dos diplomatas “realistas” e o pensamento de Raúl Prebisch naquele momento. Em um contexto em que as duas teses predominantes no debate intelectual faziam recomendações opostas para a inserção internacional do Brasil, seja a

desvinculação do sistema imperial, seja a adesão incondicional ao mesmo, Prebisch elaborou as bases conceituais para a construção de uma identidade econômica própria dos países latino-americanos, que os unificava a despeito das diferenças nacionais específicas e, simultaneamente, os diferenciava dos países desenvolvidos. Era a condição comum dos primeiros de se situarem na periferia do sistema capitalista e relegados ao papel de exportadores de produtos primários que vai dar sustentação econômica para a articulação política do Terceiro Mundo, na organização da Primeira Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento, das Nações Unidas, em 1964. O eixo Norte-Sul, tal como proposto por Araújo Castro e Hélio Jaguaribe, ganhava assim argumentação teórica e política para se constituir na principal arena da política internacional do Brasil que, mesmo no contexto restritivo de Guerra Fria, encontrava na política externa a agência necessária para uma atuação a partir de seus interesses e valores que não se confundiam com os da potência hegemônica no “hemisfério ocidental”. Essa atuação era definida pelo papel instrumental e complementar da política externa nas estratégias nacionais de desenvolvimento industrial que então se desenhavam.

Qual o impacto desse legado intelectual na primeira geração de internacionalistas que então se constituía no final dos anos 1970? Em primeiro lugar, a escolha do estudo da política externa aparece como tema dominante nas agendas de pesquisa dessa geração. O legado anteriormente mencionado possibilitou que se desse agência à política externa mesmo em um contexto de dependência, vulnerabilidade econômica e hegemonia norte-americana no hemisfério. A consequência óbvia foi a importância do tema da autonomia da política externa para os pesquisadores dessa geração (Hirst, 1982; Hurrell, 2013; Lafer, 1982; Moura, 1980; Lima, 2013a; Peixoto, 1980; Pinheiro 2013; Seitenfus, 1985; Vigevani e Cepaluni, 2011). A questão que mobilizou grande parte da produção girava em torno das condições para que um país dependente e situado na esfera de influência dos Estados Unidos pudesse colocar em prática uma política que refletisse seus interesses e necessidades de desenvolvimento. A “autonomia na dependência” (Moura, 1980) seria possível apenas em momentos de crise hegemônica do

capitalismo como foram os anos 1930 ou também poderiam ter peso explicativo os fatores domésticos nas escolhas da política externa? Também como consequência observou-se uma concentração dos estudos nos momentos de exercício de autonomia, como foram os anos 1930 com a “diplomacia pendular” de Getúlio Vargas, a “política externa independente” de Jânio Quadros e João Goulart nos anos 1960 e o “pragmatismo responsável” do governo Geisel (Fonseca Jr., 1996; Spektor, 2002).

Em segundo lugar, outra decorrência dessa escolha temática foi a maior ênfase na dimensão estratégica no estudo da política externa e o menor peso dado aos processos internos e ao processo decisório dessa mesma política, muitas vezes tomando o Estado como ator unitário, com algumas exceções de nota (Martins, 1975; Moura, 1980; Pinheiro, 2013). Finalmente, uma característica que vai marcar os estudos internacionais pioneiros no país, ainda que baseados na literatura teórica internacional, por efeito do processo de internacionalização na formação de um conjunto expressivo destes primeiros internacionalistas, foi a forte orientação prescritiva desses trabalhos, em que a escolha temática estava orientada para a análise da “melhor política” para um país periférico com ambições internacionais como o Brasil e não necessariamente o melhor caso no teste de um modelo teórico ou argumento analítico. Uma consequência não intencional do modo de produção intelectual da comunidade de especialistas nos seus primórdios foi a vinculação entre os temas diplomáticos e a agenda de pesquisa acadêmica (Fonseca Jr., 2011; Pinheiro e Vedoveli, 2012).

Em síntese, no momento anterior à institucionalização do campo de estudos sobre PEB no Brasil, as pesquisas se norteavam pelos debates sobre a dialética autonomia-dependência, o realismo político e a visão geopolítica (e militar) das relações internacionais, salientando-se nomes como Hélio Jaguaribe, Araújo Castro e San Tiago Dantas, entre outros (Lima, 2013b). A participação de diplomatas na construção das primeiras análises sobre a PEB foi fundamental, configurando-se um quase monopólio sobre a produção de estudos durante algumas décadas. Merece destaque a contribuição do embaixador Ítalo Zappa, mormente no que diz respeito à PEB para a África e

o Terceiro Mundo. Uma segunda geração de internacionalistas e analistas da PEB surgiu exatamente com o início do próprio processo de institucionalização da área de relações internacionais no Brasil, na transição entre os anos 1970 e 1980, principalmente na Universidade de Brasília e na PUC do Rio de Janeiro. Sob forte influência de um de seus pioneiros, Gérson Moura, muitos dessa geração estudaram a questão da autonomia e sua declinação nas mudanças na trajetória da PEB (Moura, 1980), bem como a relevância dos fatores domésticos no processo decisório. Alguns estudos também analisaram a história da PEB, sua interface com o regime de acumulação e a economia política (Camargo e Ocampo, 1988; Cervo e Bueno, 2002; Vizentini, 1995). No entanto, foi sobretudo na virada para o século XXI que o campo se organizou mais densamente, com a fundação da Associação Brasileira de Relações Internacionais, em 2005, e o crescimento dos cursos de graduação e pós-graduação, bem como a institucionalização de revistas acadêmicas especializadas.

Com base nessa breve análise dos primórdios do campo de estudos da PEB, veremos, a seguir, que uma característica marcante da produção posterior sobre política externa é seu enquadramento como política pública, remetendo ao papel dos fatores domésticos na sua formação. Esse enquadramento coloca em tela de juízo os argumentos sobre a suposta especificidade da PEB, a ideia de sua continuidade e a existência de um consenso em torno da política externa na sociedade. Em suma, como veremos na segunda parte deste capítulo, ficam evidenciados os efeitos da politização da política externa sobre as escolhas internacionais. Ainda que se observe a preocupação com a formulação de desenhos de pesquisa mais rigorosos e o teste de hipóteses empíricas, a orientação normativa também se faz presente na defesa da necessidade de democratização da política externa ou, pelo menos, na necessidade de se estabelecerem mecanismos formais e transparentes de prestação de contas, tal como se exige no caso das demais políticas públicas.

Segunda parte: A consolidação do campo de estudos no Brasil a partir dos anos 1990

Acontecimentos das duas últimas décadas do século XX e dos primeiros anos do século XXI foram decisivos para que houvesse uma combinação entre resgate e renovação das hipóteses da análise de política externa na área das relações internacionais. Nessa transição para o século XXI ficou ainda mais claro como a concepção teórica sobre as relações internacionais impacta na construção de um marco analítico da política externa (Rittberger, 2004). Do mesmo modo, diversos analistas de relações internacionais e política externa começaram a se referir ao surgimento de uma nova política externa (Hill, 2003; Neack, 2003; Hudson, 2005). A simultaneidade de fatores — tais como o fim da competição bipolar, as dinâmicas da diversificação de parcerias políticas daí decorrentes, os processos de globalização e liberalização econômica, as crises financeiras de natureza sistêmica, a revolução tecnológica na área da informação e a ação transnacional de redes de ativismo e movimentos sociais — teria produzido uma inflexão nas concepções contemporâneas sobre o Estado, seu papel e suas práticas no campo da política externa. Teriam surgido novas possibilidades de ação internacional dos Estados, mas também novas limitações.

Esse diagnóstico sobre a ação do Estado nas relações internacionais resulta da constatação de que existem temas internacionais mais abrangentes na atualidade (meio ambiente, direitos humanos, cooperação internacional em educação, saúde e cultura etc.) que mobilizam *expertises* particulares e implicam, de modo cada vez mais denso, uma diversidade de atores institucionais (além dos agentes diplomáticos) e de atores não estatais. Portanto, desde o começo dos anos 1990, há uma conexão maior entre problemas internacionais e temas de natureza doméstica: as crises financeiras globais afetam o cotidiano dos cidadãos, a difusão midiática do aquecimento planetário influencia comportamentos no âmbito local, a defesa dos direitos humanos em países distantes mobiliza pessoas de inúmeras nacionalidades, pondo em xeque a própria crença na distinção entre o doméstico e o internacional e, nesse sentido, abalando um dos pilares de sustentação do realismo como corrente teórica hegemônica nas relações internacionais durante quase todo o século XX (Pinheiro e Milani, 2012).

De fato, separar o interno do externo facilitava aos analistas mais tradicionais a defesa, filosófica e epistemológica, da construção de um sentido do Estado como ator monolítico, cuja política doméstica desaparecia ou era residual nos modelos de política externa. Como a realidade das relações internacionais mudou, tanto do ponto de vista teórico quanto na perspectiva empírica e histórica de muitos países, inclusive do Brasil, tornou-se imperativo adotar um ângulo de observação distinto, a partir do qual se possa desenhar um conjunto renovado de categorias teóricas e marcos interpretativos, a fim de melhor compreender e analisar a política externa dos Estados e, mais particularmente, a política externa brasileira. Essa necessidade analítica parte, também, do próprio legado das pesquisas conduzidas nos anos 1980 por cientistas sociais brasileiros.

Nesta seção do capítulo, buscamos sistematizar brevemente e sem pretensões de exaustividade a trajetória mais recente dos estudos sobre a PEB, principalmente a partir de vários textos publicados no Brasil sobre o campo de estudos das Relações Internacionais e da Política Externa (Herz, 2002; Lima, 2013b; Miyamoto, 1999; Pinheiro, 2009; Salomon e Pinheiro, 2013; Cruz e Mendonça, 2010). Não pretendemos examinar as contribuições dos inúmeros autores para o campo, razão pela qual a bibliografia ao final apresenta uma lista dos trabalhos mais representativos na área. Sabe-se que a institucionalização da área de relações internacionais no Brasil é recente, embora desde o século XIX (e de modo mais sistemático no seio das ciências sociais desde os anos 1950) já existissem reflexões na sociologia, na história, no direito e na economia sobre o lugar do Brasil no mundo e sobre o impacto do contexto internacional no desenvolvimento nacional.

### *A institucionalização do campo de estudos de política externa brasileira*

No Brasil, como Santos e Fonseca (2009) destacam, antes dos anos 1990 já havia centros acadêmicos com reflexões importantes sobre política externa e relações internacionais: são exemplos o Centro de Estudos Afro-Asiáticos (criado em 1973) e o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

(Iuperj), da Universidade Candido Mendes — no caso deste último, inclusive, com disciplinas ministradas no âmbito da então incipiente pós-graduação. No entanto, em termos de ensino no nível da graduação, foi na Universidade de Brasília que se iniciou o primeiro curso em relações internacionais e, nessa mesma universidade, foi estabelecido o mestrado em 1984. Depois disso, criaram-se cursos de graduação em dois centros universitários privados: na Estácio de Sá (no ano de 1985) e na Católica de Brasília (em 1995). No Rio de Janeiro, o Instituto de Relações Internacionais da PUC, fundado em 1979, criou seu mestrado em 1987. Segundo Cruz e Mendonça (2010), em 1995, o Brasil apresentava três cursos de graduação em relações internacionais; em 1997, eles eram oito, ao passo que em 2008 já somavam 85 cursos. Se em 1997 formavam-se 81 estudantes, em 2008 já eram 1.985 bacharéis em relações internacionais no país (Cruz e Mendonça, 2010). De acordo com o portal do Ministério da Educação <[www.emec.mec.gov.br](http://www.emec.mec.gov.br)>, em agosto de 2015 havia 136 cursos presenciais de graduação em relações internacionais, além de 426 cursos a distância. Do total dos cursos (a distância e presenciais), 128 situam-se no estado de São Paulo, 61 no Rio Grande do Sul, 51 em Minas Gerais, 38 situam-se no estado do Rio de Janeiro e 15 no Distrito Federal.

Muitos programas de pós-graduação no Brasil em diferentes áreas (história, sociologia, administração, economia, geografia) apresentam disciplinas e desenvolvem pesquisas sobre temas de relações internacionais e política externa brasileira. No entanto, são principalmente os programas de ciência política que geralmente apresentam linhas de pesquisa, teses, dissertações e disciplinas sobre política externa e relações internacionais — além, é evidente, dos próprios programas de pós-graduação em relações internacionais, que cresceram muito nos anos mais recentes. No final de 2012, a área de ciência política e relações internacionais contava com 17 programas com mestrados acadêmicos e doutorados, 33 programas com mestrado acadêmico e seis programas de mestrados profissionais.

A pesquisa também avançou a passos largos. Na Anpocs, entre 1980 e 1994 funcionou o grupo de trabalho “Relações internacionais e Política externa”.

Na USP foi criado, em 1988, o Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam), ao passo que na Unicamp foi fundada, em 1985, o Núcleo de Estudos Estratégicos e, na UFRGS, em 1983, o Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata. Pouco a pouco, a partir dos anos 1990, foi-se adensando um pensamento brasileiro na área (Faria, 2011; Herz, 2002; Lessa, 2005; Vizentini, 2005). Nos anos 2000, o Edital San Tiago Dantas, publicado em fevereiro de 2001 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Edital Renato Archer, publicado em junho de 2006, também pela Capes, resultaram de um diálogo mais dinâmico entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica especializada. A organização pelo Itamaraty, a partir de 2006, das conferências nacionais de política externa e política internacional ilustram essa proximidade mais institucionalizada.

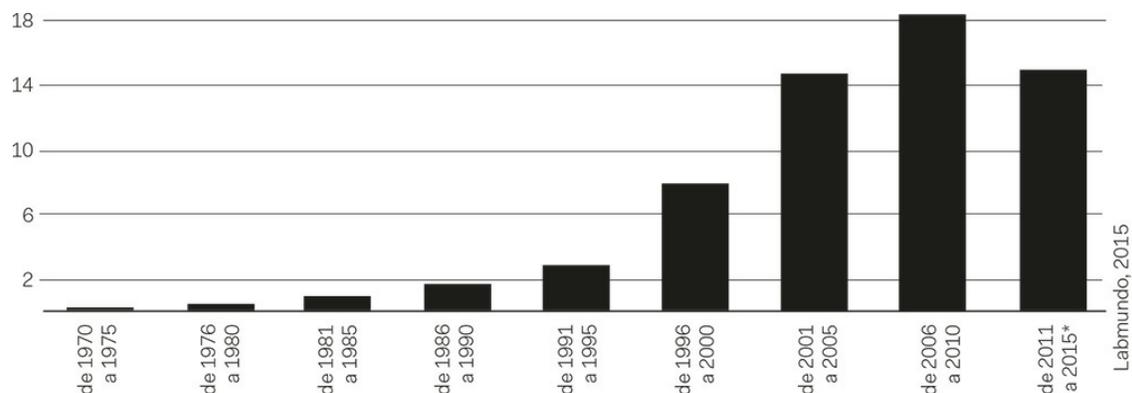
Ao longo do processo de institucionalização do campo de estudos sobre PEB, o papel do Itamaraty foi muito singular. Até a transição entre os anos 1970 e 1980, os diplomatas eram os principais construtores do campo, peritos com *expertise* particular sobre os temas e com acesso praticamente exclusivo a muitas das informações relevantes. Com o surgimento da primeira geração de cientistas políticos formados nos Estados Unidos, a competição ainda era favorável ao corpo diplomático, até mesmo porque, ao longo de sua formação e aperfeiçoamento profissionais passavam (e ainda passam) por cursos (o CAD, Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas, e o CAE, Curso de Altos Estudos) que são momentos determinantes na ascensão no plano de carreira. A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) do Itamaraty desempenha verdadeiro papel de editora, difundindo principalmente os resultados de pesquisas conduzidas por diplomatas, mas também discursos e documentos oficiais por eles redigidos. A difusão dada pela Funag a essa produção é ampla, conferindo ao Itamaraty, em seu conjunto, singularidade nesse quesito de valorização de “produtos acadêmicos” quando contrastado com outros ministérios de relações exteriores de países em desenvolvimento e desenvolvidos. A ambição do Itamaraty, por meio dessas ferramentas, parece ser a de ocupar lugar de destaque no mercado de produção de ideias sobre a

PEB e as relações internacionais vistas na perspectiva brasileira. O embaixador Gélson Fonseca Jr., como resultado de sua tese do CAE defendida em 1981, procurou demonstrar o vínculo que o Itamaraty procura construir com o mundo acadêmico no âmbito de uma “política de ligação com a Universidade” no Brasil (Fonseca Jr., 2011:67). A política de ligação pode ser cooperativa, mas também revela uma tentativa de posicionamento no campo político da produção de ideias: segundo Gusmão (2012), entre 1992 e 2002, para cada tese do CAE produzida haveria três teses ou dissertações defendidas na universidade, número que foi reduzido a 2,5 teses ou dissertações com a criação do Mestrado Profissional em Diplomacia (hoje extinto) no âmbito do Instituto Rio Branco (Gusmão, 2012). Como no passado houve embaixadores produtores de conceitos e propostas de política externa de relevo (San Tiago Dantas, Araújo Castro, Ítalo Zappa etc.), em anos recentes muitos embaixadores seguem publicando obras e buscando incidir no debate de ideias, também nos espaços acadêmicos, sobre PEB, como nos casos de Rubens Ricupero, Sérgio Danese, Samuel Pinheiro Guimarães, Celso Amorim, entre outros.

O resultado dessa sinergia (que é cooperação e, concomitantemente, estratégia de posicionamento) tem sido o avanço considerável no Brasil em termos de pesquisas e publicações sobre PEB. Tal avanço pode ser verificado por meio da tendência visivelmente crescente de menções à política externa brasileira no Google Scholar, como demonstra o gráfico a seguir. A produção acadêmica sobre o tema passa de 334 (para o período 1970-1975), 547 (1976-1980), 1.040 (1981-1985), 1.850 (1986-1990) e 2.920 (1991-1995) a patamares de escala muito superior: 8.090 (1996-2000), 14.800 (2001-2005), 18.500 (2006-2010) e 15.100 (2011-2015, até 30 de agosto).

Termo “política externa brasileira” no Google Scholar

*Quantidade de resultados da busca, em milhares, por período, em agosto de 2015*



Fonte: Google Scholar. Acesso em: 15 ago. 2015.

\* Os dados para o ano de 2015 somente consideram os meses de janeiro a agosto.

### *A mudança de contexto político: a política externa como política pública*

Com o avanço dos processos de globalização, de democratização do Estado e de internacionalização da política, aumentou-se significativamente o número de atores e diversificaram-se os interesses presentes tanto na negociação, quanto na definição de um modelo de inserção internacional do Brasil. Como explica Lima (2000:295), a coincidência entre os dois movimentos (liberalização política e abertura econômica) deu início a uma nova fase da política externa do país, chamada pela autora de “integração competitiva”. Nessa etapa, assiste-se a uma nova realidade, uma vez que a política externa, antes caracterizada pela condução de políticas sem efeitos distributivos, passou a ter de contemplar interesses setoriais, que se refletiram na alegada histórica autonomia relativa do Itamaraty na condução da política externa. Com a renovação da agenda política da PEB também se renovou a agenda acadêmica, mais plural e numerosa graças ao avanço institucional e à profissionalização progressiva dos programas de pesquisa e pós-graduação no país.

Desde o começo dos anos 2000, o debate acadêmico sobre APE no Brasil tem sido marcado por ampla gama de temas e métodos qualitativos e quantitativos. Sinal dos novos tempos, tem havido particular interesse pela análise do papel dos estados-federados e municípios nas relações internacionais (Medeiros e Saraiva, 2009; Milani e Ribeiro, 2011; Salomon e

Nunes, 2007; Vigevani, 2006a, 2006b) e da capacidade de organizações não governamentais e dos grupos de interesse de incidirem sobre o campo da PEB e da política internacional (Abong, 2007; Almeida, 2004; Lima, 2009; Carvalho, 2003; Mesquita, 2012a; Oliveira, 1999; Santana, 2001; Santos, 2013; Tibúrcio e Moraes, 2011), mas também se diversificaram os temas sobre os quais a pesquisa vem sendo desenvolvida: direitos humanos (Belli, 2009; Milani, 2012b), meio ambiente (Barros-Platiau, 2006; Viola e Franchini, 2013), o papel do Legislativo e dos partidos políticos (Alcântara, 2001; Almeida, 1992; Neves, 2003; Lima e Santos, 2001; Mesquita, 2012b; Oliveira e Onuki, 2010), integração regional (Cepik, 2008; Medeiros e Lima, 2000; Onuki e Oliveira, 2006; Saraiva, 2007; Vadell e Las Casas, 2011; Vaz, 2002), opinião pública e política externa (Almeida, Onuki e Carneiro, 2011; Faria, 2008; Souza, 2009), as dimensões materiais e ideacionais da PEB (Lessa, 2010; Lima, 2005, 2013a; Maringoni, Schutte e Beron, 2014; Sennes, 2003), relações entre política externa e defesa (Alsina Jr., 2009; Amorim Neto, 2001; Villa, 2014), cooperação internacional para o desenvolvimento (Hirst, 2010), regime político (Saraiva, 2003), planos plurianuais e ação internacional do Brasil (Lessa, Couto e Farias, 2009) e o novo papel do Itamaraty nesse cenário de diversificação dos atores e das agendas da PEB (Balbino, 2011; Cason e Power, 2009; Lima, 2000, 2002; Lopes, 2008; Lynch, 2014; Milani e Pinheiro, 2013; Moura, 2007; Puntigliano, 2008).

Assim, pouco a pouco, há maior pluralismo ontológico e epistemológico entre os estudiosos e especialistas em PEB. A existência de áreas temáticas de política externa tanto na Associação Brasileira de Ciência Política, quanto na Associação Brasileira de Relações Internacionais tem permitido um intercâmbio mais regular e profícuo de ideias e, assim, contribuído para o avanço do campo. No entanto, ainda são escassas iniciativas que reúnam pesquisadores nacionais em torno de debates teóricos e metodológicos de investigação.

Com a multiplicação dos atores e das agendas da PEB, também foram-se multiplicando suas práticas e visões sobre o papel do Brasil no cenário internacional. Ao reconhecermos a existência de múltiplas práticas, elas

próprias reveladoras de relações de poder, estamos afirmando que a PEB não é linear nem estanque. Contrariamente à sustentação do mito da continuidade e à defesa da imutabilidade de seus princípios doutrinários, consideramos que a política externa brasileira, como toda política pública, sofre mudanças em suas agendas e em seus atores por motivos sistêmicos e de acordo com as agendas dos governos. A hipótese do insulamento burocrático do Itamaraty (Cheibub, 1985) não nos parece mais expressar a realidade empírica da política externa brasileira em tempos de globalização e democratização do Estado, processos políticos que acabam por tornar as agendas decisórias mais complexas e por obrigar diplomatas, em sua maioria generalistas, à consulta a especialistas das mais diversas áreas. Portanto, são várias as visões, os discursos e as práticas da PEB que merecem a atenção da academia, impondo-nos o dever científico de analisarmos essa política pública para além da ação do Ministério das Relações Exteriores. Os atores envolvidos nessas agendas trazem suas visões e percepções sobre os temas envolvidos, que não são sempre e necessariamente objeto de consenso. Diferentes atores são portadores, ademais, de representações sociais e marcos interpretativos (Herz, 1994) que resultam, entre outros fatores, de distintas formas de conflitualidade e cultura política (Milani, 2012b).

Nesse contexto, há que se reconhecer que não é de hoje que se discute o papel das instituições políticas, em particular do Ministério das Relações Exteriores, na formulação da política externa brasileira. A democratização das relações entre Estado e sociedade desde a Constituição de 1988, a internacionalização da política em múltiplos níveis e as crescentes interdependências econômicas entre o global e o local são variáveis decisivas nesse processo contrário ao insulamento: o Itamaraty não é mais (e talvez nunca tenha sido) uma ilha de conhecimento, tradição e experiência isolada do restante da política democrática brasileira. Isso implica maior abrangência temática da PEB, participação ampliada e institucionalizada dos agentes (governamentais e não governamentais) e, portanto, processo decisório mais aberto ao diálogo com o Parlamento, à coordenação com os demais ministérios e a consultas junto a agências federais, entidades subnacionais,

setor produtivo, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e comunidade científica.

Segundo a Constituição brasileira, nos termos dos arts. 21 e 84, os atores primários da política externa, o presidente da República e seu ministro das Relações Exteriores, devem atribuir-lhe chancela institucional e jurídica. Os ministérios “domésticos”, as agências e empresas públicas, as entidades subnacionais etc. que busquem conceber ou que desenvolvam projetos internacionais e de cooperação técnica devem obter a chancela normativa de um ator primário que garanta o sentido de autoridade do Estado na formulação e implementação da política, em conformidade com as competências constitucionais previstas no sistema federativo brasileiro (Sanchez et al., 2006). Isso significa que a margem e o grau de autonomia do Ministério das Relações Exteriores dependem de autorização presidencial. O presidente é chefe de Estado e de governo, delega, mas tem centralidade quanto à capacidade de agência em matéria de política externa. Não gozar, constitucionalmente, de total autonomia não implica *ipso facto* perda de capacidade de coordenação, uma vez que os assuntos de política externa permanecem concentrados no seio das instituições políticas do Poder Executivo, embora não exclusivamente no Itamaraty, a exemplo da negociação financeira (dívida externa, regulação financeira, FMI, G-20) que tem sido primordialmente conduzida pela Fazenda (com o Banco Central e o Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços do Itamaraty, criado em 1997) ou da cooperação técnica implementada por vários ministérios e agências federais. Manter a capacidade de coordenação depende da habilidade do Itamaraty de “fazer política”, mas também do diálogo de alto nível entre o ministério e a Presidência, entre o Itamaraty e os demais ministérios, as entidades subnacionais, os operadores econômicos, os atores sociais, bem como das medidas institucionais e administrativas tomadas no interior do ministério no sentido de sua própria modernização.

Portanto, faz-se necessário pensar a política externa e o papel do Itamaraty à luz das mudanças das instituições democráticas, da necessária negociação entre as demandas dos distintos grupos de interesse em matéria de inserção

econômica e política do Brasil na região (América do Sul) e no mundo, de acordo com a escala e a economia política da PEB (Lima, 2013a). Para o Itamaraty, existem riscos associados à negação dessas demandas e desses fenômenos: que desafios o imobilismo institucional e a incapacidade de saber renovar-se podem produzir para o próprio campo político da diplomacia brasileira? Entre os riscos da ausência de transformação, o Itamaraty pode confrontar-se com o avanço da “privatização” da política externa (quando os interesses empresariais e privados capturam as agendas políticas da diplomacia e as submeter, sempre e exclusivamente, ao simples interesse econômico e comercial) e a irrelevância da burocracia diplomática (caso o Itamaraty não logre transformar-se diante das demandas por mais eficiência, transparência e diálogo com a sociedade em sua pluralidade). Em alguns países com reconhecida tradição diplomática, a exemplo do México, a diplomacia perdeu peso burocrático e deixou de ser o ator político *par excellence* nas negociações comerciais e de integração.

Nesse sentido, outro desafio é pensar a política externa como não residual, nem apenas como ornamental, mas na “dialética do concreto” na história do capitalismo internacional e da capacidade de agência do Estado. A dialética do concreto reconhece que as contradições estão na fonte das mudanças sociais e que, portanto, a análise da práxis (enquanto ponte entre o mundo e o pensamento) revela-se fundamental na compreensão das políticas externas dos Estados (Teschke e Cemgil, 2014). Defende-se aqui o argumento de que a política externa, ao construir o elo entre o sistema internacional e o plano doméstico, apresenta natureza de uma política *sui generis*: ao mesmo tempo, é política de Estado — preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional — e política pública, na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo. A política externa também faz parte da zona cinzenta do Estado, porém, como as demais políticas governamentais, nunca esteve e não está a salvo da política doméstica, lugar de conflitos e das facções, como afirmou Maria Regina Soares de Lima (2000, 2005). A

política externa responde a pressões sistêmicas e regionais de segurança, aos processos de abertura econômica, a crises militares e externalidades de políticas externas hegemônicas (como nos casos da crise na Ucrânia ou da emergência do Estado Islâmico), a demandas de engajamento militar do Brasil em missões de paz, ao posicionamento multilateral do Estado em negociações de acordos internacionais... mas é igualmente o reflexo dos jogos de poder entre atores econômicos, políticos e sociais dentro das fronteiras nacionais (Hirst e Pinheiro, 1995). A anarquia e a assimetria entre os Estados no plano externo, como também as desigualdades e diferenças de acesso ao sistema político-institucional entre operadores de toda sorte no âmbito nacional, entre outras, são marcas fundamentais do processo decisório da política externa.

### Considerações finais

Com a mudança de escala da política externa brasileira, transformam-se também seus atores institucionais e não estatais: ministérios “domésticos”, entidades subnacionais, operadores econômicos, movimentos sociais, organizações não governamentais, redes transnacionais, atores religiosos, entre outros, são cada vez mais atuantes nas relações internacionais do Brasil, com incidência crescente na definição das prioridades da política externa. Com o aumento do número de atores, as visões e as práticas em matéria de PEB se pluralizam, gerando, em alguns casos, tensões e contradições, impondo à Presidência e ao Itamaraty a necessidade de maior coordenação e diálogo com atores institucionais não tradicionais e atores não estatais nesse campo renovado da política externa. Portanto, não é surpreendente que, desde o começo do século XXI, voltem ao debate acadêmico temas como a natureza da política externa e seu processo de democratização.

De fato, a hipótese da inconveniência do controle democrático sobre a política externa, em função de sua alegada particularidade, é reconhecidamente normativa e está fundada no argumento de que as características atribuídas à política externa (defesa do “interesse nacional”,

segurança nacional, diplomacia do segredo) a tornariam menos sujeita aos imperativos democráticos. Nisso, argumentam alguns autores (defensores do realismo nas relações internacionais), a política externa seria distinta das demais políticas governamentais, sendo fundamental defender a autonomia do tomador de decisão diante do que etiquetam como irracionalidade das massas e visões subjetivas na política externa. Curioso que, na perspectiva dos institucionalistas, embora por vias diferentes, chega-se a conclusão semelhante: diferenças entre política doméstica e política internacional, elevados custos de informação sobre a realidade complexa da política externa, ausência de demandas sociais e baixo interesse dos parlamentares sobre temas internacionais, *inter alia*, seriam variáveis explicativas do insulamento da política externa. Segundo William Zimmerman, que analisa em detalhe o modelo de Theodore Lowi das políticas distributivas, regulatórias e redistributivas aplicado ao campo da política externa, haveria uma distinção desse campo, que tenderia a estar mais insulado das forças políticas domésticas. Existiriam três subsistemas previsíveis para a política externa: o modelo elitista (uma elite ainda menor do que a *power elite*), o padrão da continuidade associado ao incrementalismo (*logrolling pattern*) e o modelo pluralista que convive com grupos de interesse em conflito (Lowy, 1967; Zimmerman, 1973). Como lembra Maria Regina Soares de Lima, de uma perspectiva realista ou institucionalista, muitos analistas da política externa, principalmente com base na experiência norte-americana, têm ecoado argumentos contrários à sua democratização (Lima, 2002).

No entanto, desde meados dos anos 1990, a literatura tem-se diversificado, e mesmo nos Estados Unidos, como vimos ao longo deste capítulo, existem analistas que chamam a atenção para o papel dos atores domésticos, entre eles, o Parlamento, as ONGs, as redes e a mídia. Partindo dessa crítica e construindo sobre o reconhecimento de que as instituições podem ter papel decisivo na abertura democrática dos debates sobre política externa, Christopher Hill defende argumento bastante diferenciado: a política externa seria um “espaço político”, uma vez que a fronteira entre o doméstico e o internacional seria artificial quando se consideram as ações políticas dos

principais atores institucionais, operadores econômicos e redes sociais na atualidade (Hill, 2003). Essa hipótese é o ponto de partida para que analistas da PEB, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e intelectuais defendam sua democratização, inclusive com a proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Externa.

Se tomarmos a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984), ficará evidente que, em matéria de política externa, o governo tem opções, muito embora algumas delas sejam fortemente limitadas pela própria natureza do Estado (capitalista e democrático) e do sistema internacional (anárquico e assimétrico). Algumas preocupações são permanentemente importantes na agenda de política externa (a exemplo da segurança das fronteiras e de seus cidadãos no exterior), ao passo que alguns problemas podem tornar-se mais relevantes para um governo em comparação a outros. Em políticas públicas, influenciam na definição do que seria prioritário para um governo, pelo menos, três ordens de fatores: os problemas, as soluções propostas e a própria política. O que é um problema de política externa, como ele se constrói socialmente, que itens pautam a agenda são questões que podem variar de acordo com a coalizão governante. Ao fazer escolhas, o governo democraticamente eleito tem de saber que alguns podem ganhar, mas que outros podem perder com uma decisão de política externa. A noção de ganhos e perdas não se restringe, evidentemente, ao campo econômico. As perdas também podem ser de posicionamentos políticos, de visões sobre o lugar do Brasil no mundo ou ainda sobre a relevância das relações Sul-Sul nas agendas bilaterais e multilaterais. Existe na política externa, como em outras políticas públicas, boa dose de incrementalismo; não se parte de zero: as decisões tomadas no passado podem constranger decisões presentes e futuras, limitando a capacidade de reverter rotas e de adotar novos rumos. As orientações que emanam do setor empresarial, é evidente, não são isentas, porquanto refletem os interesses de um grupo bem particular no seio da sociedade brasileira, podendo gerar opções por caminhos distintos daqueles trilhados até o presente.

Nesse contexto, o Itamaraty é um dos agentes institucionais mais importantes da PEB, porquanto se trata de um ministério político: não é o Ministério do Comércio Exterior, nem a Secretaria de Direitos Humanos, nem a do Desenvolvimento do Agronegócio... Trata-se de um ministério com a função de pensar a política externa no seu conjunto, considerando as possíveis incoerências e riscos de perda de credibilidade associados às mudanças da escala e às transformações da economia política da PEB. Haja vista que a política externa não começa onde termina a política doméstica, a necessidade de coordenação burocrática e política tem crescido de modo significativo desde o começo dos anos 2000. Abusando do jargão da pesquisa empírica em ciência política e relações internacionais, em muitos casos, a política externa é a variável independente que explicaria por excelência os posicionamentos do Estado no plano internacional, mas não se pode negligenciar seu estatuto de variável dependente dos processos domésticos relativos à internacionalização da economia e da política, e à própria construção democrática das políticas públicas. Coordenar burocraticamente as agendas da PEB com outros ministérios e instituições políticas não é uma tarefa de fácil execução para o Itamaraty. Ademais, o Itamaraty depende cada vez mais da *expertise* de alguns ministérios e empresas públicas na condução de negociações internacionais e de projetos de cooperação técnica. A ação externa das entidades subnacionais igualmente torna o papel do Itamaraty mais complexo, mormente no caso daquelas, como o estado-federado de São Paulo, que atuam intensamente no plano externo também como parte de um projeto político de projeção de modelos de desenvolvimento distintos.

Do ponto de vista organizacional, o Itamaraty passou por três ordens de transformações institucionais recentes, incluindo a estratégia de recrutamento (com a abertura de mais vagas e o aumento do número de concorrentes, de 2.556 em 1999, 8.869 em 2010, 7.180 em 2011, 6.423 em 2012 e 6.490 em 2013), as regras na progressão funcional dos diplomatas (contagem do tempo de formação no Instituto Rio Branco como tempo de serviço, sendo que os candidatos aprovados no processo seletivo são considerados terceiros secretários desde o começo do curso) e a diplomacia pública (com o

Itamaraty mais presente nas redes sociais do tipo You Tube, Facebook, Twitter, mas também mediante o reforço da Funag, sobretudo durante os dois mandatos de Lula da Silva). Com a Lei nº 11.292, de 2006, foram criados 400 novos postos de terceiros secretários, fazendo com que o total de postos passasse de 997 em 1999 para 1.397 em 2007 (Faria, Lopes e Casarões, 2013). Ademais, existem iniciativas tomadas pelo MRE em 2014 que merecem destaque: a organização dos Diálogos sobre Política Externa e o anúncio da confecção do primeiro Livro Branco da Política Externa. Com a participação de setores diversos do mundo empresarial e sindical, mídia, organizações não governamentais, movimentos sociais, intelectuais, pesquisadores e órgãos governamentais, os Diálogos inseriram a política externa na esfera pública de discussão, em alinhamento com a tese de que o insulamento burocrático de qualquer agência do Estado democrático enfraquece sua própria capacidade de formulação e gestão de políticas governamentais. Durante duas semanas a partir de 26 de fevereiro de 2014, foram debatidos diversos temas fundamentais para a inserção internacional do Brasil, tais como governança global, desafios da política comercial, integração regional, cooperação internacional, energia, mudança climática, Oriente Médio, Brics e África. A abertura é tímida, mas louvável, até mesmo porque visa à preparação do primeiro Livro Branco da Política Externa — anunciado em 2014, mas ainda não publicado.

As transformações institucionais acima relatadas enfatizam a dimensão de política pública da política externa e demonstram que existe uma saudável pluralidade de visões sobre os destinos da PEB, apontando em alguns casos (comércio, integração regional, cooperação para o desenvolvimento, por exemplo) para clivagens que dividem setores da sociedade, do mundo econômico e do governo. A falta de consenso é saudável na democracia, regime em que um dos principais fundamentos é propiciar a negociação de conflitos e a celebração de acordos entre posições diferentes; também contribui para desfazer o mito da permanência de um paradigma imutável da inserção internacional do Brasil, ilustrando a percepção de que o curso histórico das relações internacionais é sempre dinâmico e de que é necessário

responder, no contexto da democratização da PEB, a essas mudanças com inovações no campo institucional, mas também nas análises teóricas, históricas e empíricas produzidas sobre a política externa. Para reflexão em futuras pesquisas, fica o seguinte questionamento: sendo a política externa uma política pública, que novas mudanças institucionais devem ser operadas no diálogo político entre os operadores responsáveis pela formulação da PEB e seus atores não governamentais, dos setores produtivos e da sociedade civil?

## Referências

- ALBULQUERQUE, José Guilhon; SEITENFUS, Ricardo (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura, 1996. 4 v.
- ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, p. 12-21, 2001.
- ALMEIDA, Maria H. Tavares de; ONUKI, Janina; CARNEIRO, Leandro P. *Brasil, as Américas e o mundo: opinião pública e política externa 2010-2011*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. (Relatório de pesquisa.)
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-90. *Contexto Internacional*, v. 14, n. 2, p. 161-208, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- ALSINA JR., João Paulo S. *Política externa e poder militar no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Coleção FGV de Bolso.
- AMORIM NETO, Octavio. Atores e estrutura institucional do processo decisório da política externa II: o Itamaraty e as Forças Armadas. In: \_\_\_\_\_. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001. p. 113-136.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). COORDINATION SUD. *Diplomacia não governamental: a intervenção das ONGs num sistema internacional em crise*. São Paulo: Abong/Coordination Sud, 2007.

- BALBINO, Viviane Rios. *Diplomata: substantivo de dois gêneros: um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira*. Brasília: Funag, 2011.
- BARROS-PLATIAU, Ana F. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2, p. 251-282.
- BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos*. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- CAMARGO, Sonia; OCAMPO, J. M. V. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil*. São Paulo: Convívio, 1988.
- CARVALHO, Maria Isabel V. de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, v. 25, n. 2, p. 363-401, 2003.
- CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.
- CASTRO, J. A. de Araújo. O congelamento do poder mundial. In: AMADO, Rodrigo (Org.). *Araújo Castro na UnB*. Brasília: UnB, 1982. p. 197-212.
- CEPIK, Marco (Org.). *América do Sul: economia e política da integração regional*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- CERVO, Luiz A.; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2002.
- CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.
- CRUZ, Sebastião Velasco e; MENDONÇA, F. O campo das relações internacionais no Brasil. In: MARTINS, B.; LESSA, R. (Org.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 297-320.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.
- DYE, Thomas D. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Opinião pública e política externa*:

- insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, p. 80-97, 2008.
- \_\_\_\_\_. O ensino e a pesquisa sobre política externa no campo das relações internacionais do Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), 3., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2011.
- \_\_\_\_\_; LOPES, Dawisson Belém; CASARÕES, Guilherme. Itamaraty on the move: institutional and political change in Brazilian foreign service under Lula da Silva's Presidency (2003-2010). *Bulletin of Latin American Research*, v. 32, n. 4, p. 468-482, 2013.
- FONSECA JR., Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura, 1996. p. 299-336.
- \_\_\_\_\_. *Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. 1981. Tese (doutorado) — Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2011.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO (FUNAG). *Banco de dados online de dissertações e teses defendidas*. Disponível em: <[www.funag.gov.br/ipri/index.php/pt\\_br/institucional/teses-e-dissertacoes](http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/pt_br/institucional/teses-e-dissertacoes)>. Acesso em: ago. 2015.
- GUSMÃO, Luiz Antônio Correia de Medeiros. A produção de teses e dissertações de relações internacionais e áreas afins no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado. *Anais...* Rio de Janeiro: ABCP, 2012.
- HERZ, M. Análise cognitiva e política externa. *Contexto Internacional*, v. 16, n. 1, p. 75-89, 1994.
- \_\_\_\_\_. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, v. 24, n. 1, p. 7-40, 2002.
- HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. Londres: Palgrave, 2003.
- HIRST, Mônica. *O processo de alinhamento nas relações Brasil-Estados Unidos: 1942-1945*. Dissertação (mestrado) — IUPERJ, Rio de Janeiro, 1982.

- \_\_\_\_\_. O Haiti e os desafios de uma reconstrução sustentável, um olhar sul-americano. *Política Externa*, v. 19, p. 103-111, 2010.
- \_\_\_\_\_; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n. 1, p. 5-23, 1995.
- HUDSON, Valerie. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.
- HURRELL, Andrew James. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. (Publicação da tese de doutorado defendida na London School of Economics em 1986).
- JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Iseb, 1958.
- \_\_\_\_\_. *Novo cenário internacional*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- LESSA, Antônio Carlos. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em relações internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 169-184, 2005.
- \_\_\_\_\_. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. esp., p.115-131, 2010.
- \_\_\_\_\_; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.
- LIMA, M. Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.
- \_\_\_\_\_. Foreign policy and democracy: a preliminary analysis of the Brazilian case. In: ENCONTRO ANUAL DA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION (ISA), 43., 2002, New Orleans, *Anais...* Storrs, CT: ISA, 2002.
- \_\_\_\_\_. Aspiration internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 82, p. 2, 2005.

- \_\_\_\_\_. *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília: Funag, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *A política pública como campo interdisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013b. p. 127-153.
- \_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, n. 52, p. 121-149, 2001.
- LIMA, Rodrigo Tavares de Araújo. *A participação da sociedade civil organizada na formulação da política externa brasileira: as conferências sociais da ONU na década de 1990*. 2009. 116 f. Dissertação (mestrado) — Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.
- LOPES, Dawisson B. A plausibilidade de uma gestão democrática da política externa: algumas hipóteses (insatisfatórias) sobre o caso brasileiro. *Cena Internacional*, v. 10, n. 2, p. 98-118, 2008.
- LOWI, Theodor. Making democracy safe for the world: national politics. In: ROSENAU, James N. (Org.) *Domestic sources of foreign policy*. Nova York: The Free Press, 1967. p. 295-331.
- LYNCH, Christian E. C. Um saquarema no Itamaraty: por uma abordagem renovada do pensamento político do barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 279-314, 2014.
- MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio R.; BERÓN, Gonzalo (Org.). *2003-2013: uma nova política externa*. Tubarão: Copiart, 2014.
- MARTIN, Lisa L. *Democratic commitments: legislatures and international cooperation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- MARTINS, C. E. A evolução da política externa brasileira na década de 64/74. *Estudos Cebrap*, n. 12, p. 53-98, 1975.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LIMA, M. C. (Org.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_; SARAIVA, Miriam Gomes. Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das papeleras. *Lua Nova*, n. 78, p. 77-108, 2009.
- MESQUITA, Lucas R. Sociedade civil e política externa brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. *Oikos*, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012a.
- \_\_\_\_\_. Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em política externa. *Carta Internacional*, v.7, n. 2, p.149-162, 2012b.

- MILANI, Carlos R. S. Crise política e relações internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL: RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM TEMPOS DE CRISE ECONÔMICA E POLÍTICA, 6., 2012, Brasília. *Anais...* Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012a. p. 43-60.
- \_\_\_\_\_. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012b. p. 33-70.
- \_\_\_\_\_; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.
- \_\_\_\_\_; RIBEIRO, Maria Clotilde Meireles. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. *Brazilian Administration Review*, v. 8, n. 1, p. 21-36, 2011.
- MIYAMOTO, S. O estudo das relações internacionais no Brasil: estado da arte. *Revista de Sociologia e Política*, n. 12, p. 83-98, 1999.
- MOURA, Cristina Patriota. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 136 p.
- MOURA, Gérson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- NEACK, Laura. *The new foreign policy: US and comparative foreign policy in the 21<sup>st</sup> century*. Nova York: Lanham, Rowman & Littlefield, 2003.
- NEVES, José Augusto de Castro. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e Alca. *Contexto Internacional*, v. 25, n. 1, p. 103-138, 2003.
- OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI Janaina. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, v. 19, n. 1, p. 144-185, 2010.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Funag, 1999. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.
- ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio J. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, p. 145-155, 2006.
- PEIXOTO, A. C. La Montée em puissance du Brésil. *Revue Française de*

- Science Politque*, v. 30, n. 2, p. 328-355, 1980.
- PINHEIRO, Leticia. Autores y actores de la política externa brasileña. *Foreign Affairs Latinoamericana*, v. 9, n. 2, p. 14-24, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Foreign policy decision-making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. (Publicação da tese de doutorado defendida na London School of Economics em 1995.)
- \_\_\_\_\_; MILANI, Carlos R. S. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- \_\_\_\_\_; VEDOVÉLI, Paula. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. *Política Hoje*, n. 21, p. 211-254, 2012.
- PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. “Going global”: an organizational study of Brazilian foreign policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 1, p. 28-52, 2008.
- RITTBERGER, Volker. Approaches to the study of foreign policy derived from international Relations Theory. *Tubinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung* (Center for International Relations/Peace and Conflict Studies) n. 46, 2004. 32 p.
- SALOMON, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007.
- \_\_\_\_\_; PINHEIRO, Leticia. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.
- SANCHEZ, Michelle R. et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista Sociologia e Política*, n. 27, p. 125-143, 2006.
- SANTANA, Helton R. P. Grupos de interesse e a política externa brasileira para a Alca. *Contexto Internacional*, v. 23, n. 1, p. 167-196, 2001.
- SANTOS, Norma Breda dos; FONSECA, Fúlvio Eduardo. A pós-graduação em relações internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, v. 31, n. 2, p. 353-380, 2009.
- SANTOS, Tacilla da Costa e S. S. *Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil na cooperação internacional*

- para o desenvolvimento. 2013. 332 f. Tese (doutorado em administração) — Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. cap. 1 e 2.
- SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.
- SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.
- SENNES, Ricardo U. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, p. 117-145, 2002.
- TESCHKE, Benno; CEMGIL, Can. The dialectic of the concrete: reconsidering dialectic for IR and foreign policy analysis. *Globalizations*, v. 11, n. 5, p. 605-625, 2014. (Número especial: Dialectics and world politics.)
- TIBÚRCIO, James Augusto Pires; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. A questão do banimento internacional das minas terrestres: novos atores na segurança internacional e os casos das Américas Central e do Sul. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, p. 485-520, 2011.
- VADEL, Javier A.; LAS CASAS, Taiane (Org.). *Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011.
- VAZ, Alcides C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Ibrl, 2002.
- VIGEVANI, Tullo (Org.). *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: PUC-SP. 2006a. Relatório científico de pesquisa, 2 v. \_\_\_\_\_. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, p. 127-139, 2006b.

- \_\_\_\_\_; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Unesp, 2009.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Unesp, 2011, 182 p.
- VILLA, Rafael Duarte. O paradoxo da macrossegurização: quando a guerra ao terror não securitiza outras “guerras” na América do Sul. *Contexto Internacional*, v. 36, p. 349-383, 2014.
- VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, M. Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. *Contexto Internacional*, v. 35, p. 43-76, 2013.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- \_\_\_\_\_. Conhecimento e ensino das relações internacionais no Brasil. In: SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (Org.). *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: Ibri, 2005.

## CAPÍTULO 13

# Ciência política e segurança pública

Gláucio Ary Dillon Soares

## Introdução

Comecei a escrever este capítulo com o objetivo de analisar as relações entre a ciência política e a segurança pública no Brasil, considerando a última um tema integrante da primeira. Não obstante, desde as análises preliminares das publicações na área da segurança pública, ficou claro que a identidade acadêmica da segurança pública era mais complexa do que parecia. Para tal foi necessário ampliar a busca de dados e a análise dos mesmos.

Privilegio os textos publicados para marcar os contornos da segurança pública no Brasil. As análises iniciais também mostraram a imprescindibilidade de incluir o direito, tanto como disciplina acadêmica quanto como campo, devido à clara associação com a segurança pública no Brasil. Uso estudos em inglês sobre *public safety* para verificar quais as semelhanças e as diferenças. Adicionalmente, procurei conhecer os contornos e o conteúdo da criminologia, que, em muitos lugares, é uma disciplina acadêmica de direito próprio, com muitas instituições oferecendo mestrado e doutorado, revistas especializadas, associações profissionais e muito mais, em flagrante contraste com o Brasil, onde está quase totalmente subsumida ao direito.

### *O crescimento do campo e a busca de uma identidade*

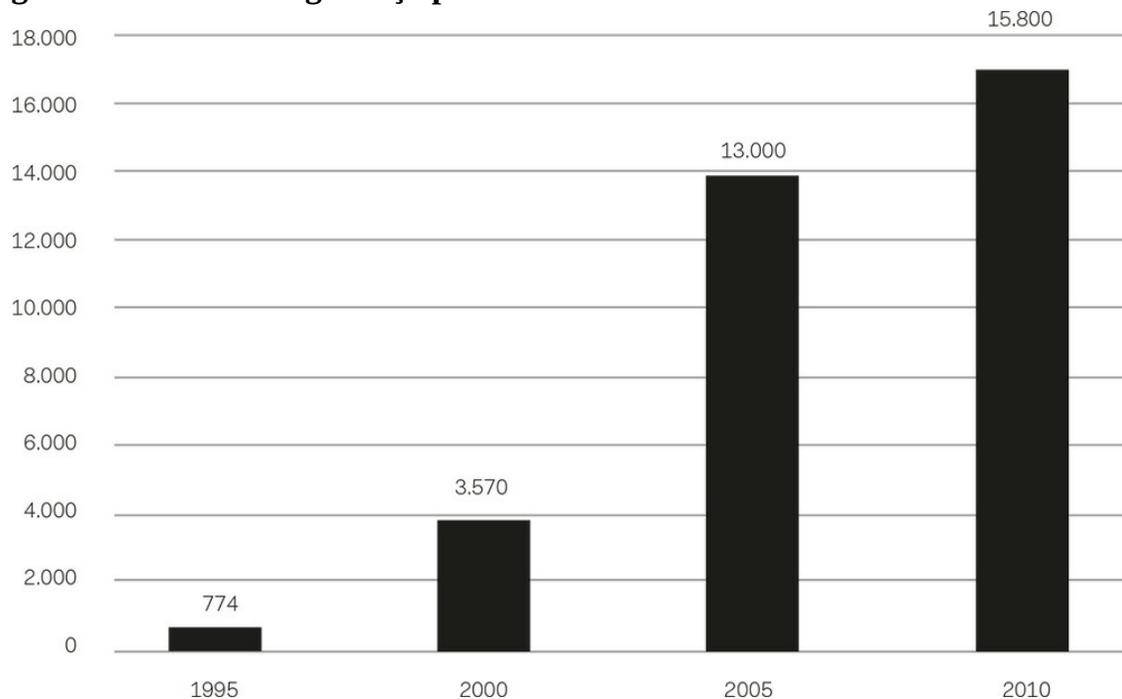
A segurança pública é uma área temática que cresceu rapidamente, de 774 resultados no quinquênio 1995-1999, a 3.570 no quinquênio seguinte (2000-

2004) com novo salto até 2005-2009, quando atingiu 13 mil resultados. No quinquênio seguinte, 2010-2014, contabilizamos 15.800 resultados. Se essa redução na velocidade de crescimento vai continuar, não temos como saber.

Figura 1

### Crescimento do número de resultados por quinquênios, 1995-2014

#### Google Acadêmico — Segurança pública



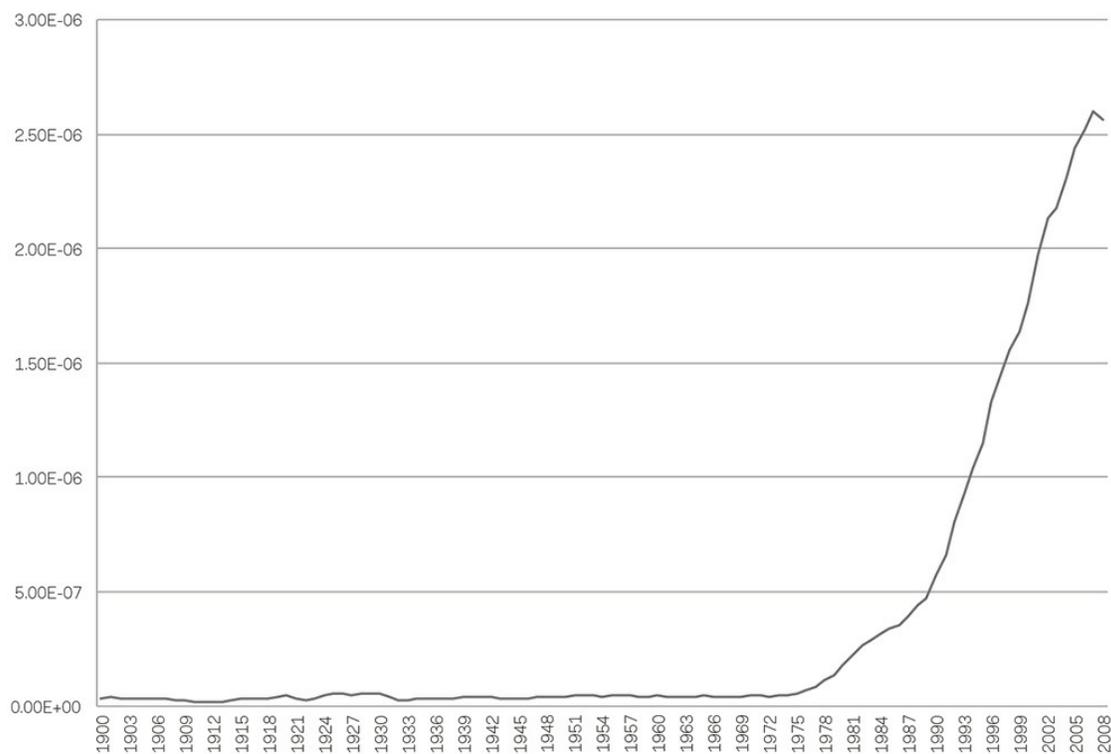
Como se posiciona esse volume de resultados em relação a outras áreas, subáreas e disciplinas? É da mesma ordem de grandeza que os “partidos políticos” (14.900) e muito menor do que as “políticas públicas”, área muito popular da ciência política (31.300). Se compararmos com disciplinas institucionalizadas, as diferenças são muito grandes: direito mereceu nada menos do que 501 mil resultados no mesmo período e “saúde pública” perto de 214 mil. Do lado oposto, criminologia, uma ciência que é muito jovem no Brasil e ainda não conseguiu se afirmar como uma disciplina acadêmica de direito próprio, produz apenas 11 mil resultados.<sup>190</sup>

Uma avaliação sobre o crescimento dos escritos sobre a segurança pública é dada pela análise do conteúdo dos livros incluídos no programa Google Books. Infelizmente, esse programa não inclui livros em português. Como tenho a intenção de usar o espanhol em algumas comparações, ilustro esse

crescimento usando *n-grams* de livros em espanhol. Os resultados mostram que o crescimento do seu uso foi acelerado *a partir de 1980*, tanto na expressão *seguridad pública* quanto na expressão *seguridad ciudadana*, que a primeira é consideravelmente mais usada do que a segunda e que ambas são relevantes. Além disso, há indícios de que as duas atingiram um *plateau* no século XXI, com um *n-gram* cinco vezes maior do que na década de 1970.

Figura 2

**N-grams das expressões *seguridad pública* e *seguridad ciudadana*, livros em espanhol publicados entre 1900 e 2000**



Dados e métodos desta pesquisa: uma informação

Este é um estudo exploratório no seu sentido mais amplo: não define segurança pública a partir da opinião deste ou daquele autor, nem desta ou daquela escola, nem proclama o que a segurança pública deve ser e quais devem ser suas relações com a ciência política. Busca conhecer o conteúdo, os limites, as subáreas e as conexões da segurança pública a partir das

publicações no Brasil, na língua portuguesa. Não obstante, usa publicações em português, no Brasil ou fora do Brasil, e em espanhol.

O Google Acadêmico é um dos poucos instrumentos de busca que permite definir o período estudado, a língua usada, o país da publicação, o uso de operadores de *booleanos* (tais como “e”, “ou”), assim como permite o uso de asteriscos, para buscar expressões exatamente como desejamos, colocando-as entre parênteses.<sup>191</sup> Como buscamos tendências gerais e associações entre conceitos, é um instrumento adequado. O Google Busca, que inclui fontes não acadêmicas, nos fornece um total de 50.400 referências a “segurança pública”, “desde sempre”, e em português. A busca *por períodos* permite ver que nada menos do que 17.200 (35%) resultados foram obtidos num período de apenas cinco anos, de 2010 a 2014.<sup>192</sup>

Usei, sobretudo, essas duas bases de dados sobre a segurança pública — a mais ampla se encontra nas publicações incluídas no Google e a mais restrita se encontra nas publicações do Google Acadêmico — porque estão disponíveis com relativa facilidade.

Dei preferência ao Google Acadêmico<sup>193</sup> porque, embora mais restrita, essa base oferece informações mais adequadas para definir a segurança pública desde uma perspectiva que privilegia os que publicam *academicamente* sobre ela.

Uma terceira base é *Redalyc: Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. Sediada na Universidad Autónoma del Estado de México, seu acervo, que cresce continuamente, no momento em que realizei o levantamento, incluía 1.020 revistas científicas, mais de 30 mil números dessas revistas e quase 390 mil artigos completos. A inclusão de *Redalyc* e outras bases se deve à necessidade de obter dados para avaliar, ainda que superficialmente, se que o que acontece no Brasil e em português acontece nos demais países latino-americanos e em espanhol.

A Universidad Nacional Autónoma de México (Unam) também dispõe de um acervo amplo, de mais de 3 mil publicações sobre a América Latina e o Caribe, subdivididos em dois serviços: *clase* e *periódica*. Permite algumas

buscas auxiliares. Sua descrição está em sua página.<sup>194</sup> Sua maior limitação, para os propósitos deste capítulo, é não permitir buscas nos textos completos.

*Redalyc*, *clase* e *periódica* foram consultadas, ainda que não de maneira sistemática e, por isso, foram mencionadas.

Nas várias bases, analisei os textos a partir da presença de termos e conceitos. Nessas análises, todas as publicações têm o mesmo valor. Na definição do campo, da rede de relações com outras disciplinas e dos atores relevantes, usamos a estratégia chamada de coocorrência. A ocorrência, no mesmo texto, de “segurança pública” e de “ciência política” sugere que, no pensamento do autor ou autores, as duas áreas estão vinculadas. A base inclui publicações de todos os tipos, inclusive citações. Assim, a mesma publicação pode figurar diversas vezes.

Para a análise dos textos foram usados operadores lógicos *booleanos*, sendo AND e OR os mais usados,<sup>195</sup> visto que ajustam-se melhor aos nossos propósitos, baseados nas coocorrências.

Usei aspas quando buscava a expressão exata. Exemplifico a diferença: a busca, no Google Acadêmico, em qualquer momento (sem restrição no tempo) em português, de segurança pública, sem aspas, que conta todas as publicações que contenham segurança *ou* pública produz 379 mil resultados, ao passo que “segurança pública” produz pouco mais de 50 mil.

O tempo é um conceito que sugere *mudanças*, mas, por isso mesmo, deve ser definido. Usei o período 2000 a 2014 na maior parte das análises, mas, em alguns casos, em que era aconselhável ilustrar usando o volume total, a categoria usada foi “em qualquer momento”.

## O campo da segurança pública: minimalismo *versus* maximalismo

Segurança pública é um conceito que varia no espaço e tem variado muito no tempo. Engloba mais num lugar, menos em outro. No Brasil, tem predominado uma interpretação *minimalista*, eu diria estreita, ignorando a significação numérica dos brasileiros afetados por deficiências nas áreas que deveriam estar incluídas no conceito, mas não estão. Os dados mostram

muitas mortes, dor e sofrimento infligidos à nossa cidadania por causas externas cujas fontes, não obstante, continuam arbitrariamente excluídas da segurança pública.

Os nomes podem variar. Em vários países hispano-americanos é comum usar a expressão *seguridad ciudadana*, além da nossa conhecida *seguridad pública*. Analisando os textos completos da Redalyc, vemos que usar a expressão *seguridad pública* produz 9.346 resultados, mas usar o operador *booleano* OR (OU) entre as duas expressões, produz 10.679; perderíamos mais de 105 dos resultados se ignorássemos essa peculiaridade. O gráfico com os n-grams “segurança pública” e *seguridad ciudadana* mostram que a segunda expressão surgiu recentemente, a partir da década de 1970, ao passo que *seguridad pública* é uma expressão que já era muito usada no século XIX. Observa-se, também, que as duas tendem a covariar no tempo.

### *Segurança pública e segurança nacional*

No Brasil, a história determinou que parte da polícia tivesse uma organização militar e, durante duas décadas, a transformou, *manu militari*, em força auxiliar do Exército. Inicialmente essa subsunção significou uma lamentável confusão entre segurança pública e segurança nacional. Pior, a segurança pública e suas instituições ficaram associadas em medida significativa à ditadura. A organização dos estudos que incluíam a segurança pública refletiu essa herança política. Na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) foi criada uma área temática, “segurança pública e segurança nacional”, sendo longa a caminhada para subdividi-la. Na Associação Latino-Americana de ciência política (Alacip) havia um grupo de pesquisa dedicado à mesma área temática. Nas duas associações, há algum tempo, foram apresentadas propostas de separação das duas. A descrição da área temática na ABCP ilustra as conexões entre essas subáreas.

A segurança pública e a segurança nacional estiveram juntas durante a ditadura, sendo a segunda dominante.<sup>196</sup> A Polícia Militar dos diversos estados foi colocada na posição de força auxiliar do Exército. Após 1985, foi

trabalhoso convencer os militares, e parte da população, de que elas são coisas diferentes e que a formação militar não prepara os militares para exercer funções de polícia. O aumento da violência na sociedade civil tornou claro que crime e violência eram áreas de interesse público, e o êxito de alguns governos (municipais, estaduais e federal) mostrou que havia políticas públicas que poderiam reduzir o crime e os homicídios. Com isso, um número crescente de governos contratou pessoas com treinamento na área de segurança pública e disciplinas conexas, como a criminologia, a sociologia e a ciência política. Cresceu o interesse e foi criado, em março de 2006, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, já em seu nono encontro, com organização e site <[www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)>. <sup>197</sup> A necessidade de demonstrar que políticas públicas adotadas eram exitosas gerou a exigência de usar instrumentos rigorosos de avaliação. Essa área cresceu, diversificou-se, e os programas de segurança pública passaram a integrar programas de governo e a contribuir para a eleição ou derrota de candidatos ao governo dos estados. O distanciamento em relação à segurança nacional, inicialmente intencional e de natureza política, passou a ser espontâneo. A segurança pública incorporou, como em outros países, outras áreas de atividade (como os homicídios e a segurança no trânsito, mas incorporou outras mortes violentas de maneira limitada) e, com isso, já dispõe de um volume de temas e especialistas que justifica sua transformação em uma área temática de direito próprio.

O binômio “segurança pública e segurança nacional” expressa a subsunção da primeira à segunda, como estabelecido pela Lei de Segurança Nacional, compreensível durante uma ditadura, mas não numa democracia. Desde então, parte importante do conteúdo da segurança nacional foi encampada pelas relações internacionais no que se refere a assuntos ligados à defesa nacional (pré-sal, guerra cibernética, fronteiras e outros). As manifestações de junho de 2013 reforçaram a convicção de que essa área temática deveria ser chamada de “segurança pública e democracia”, o verdadeiro sentido dos debates nas reuniões. Cada vez mais, a cidadania contesta as imperfeições da

democracia brasileira, e suas ações são definidas e divulgadas pelo prisma da segurança pública.

O que nos dizem as análises dos artigos mencionados no Google Acadêmico sobre as relações atuais entre elas?

Não obstante, os dados revelam que a temida proximidade política entre a segurança pública e a segurança nacional foi enfraquecida *no pensamento acadêmico*. Havia cerca de 50 mil resultados (em “qualquer momento”) usando a frase exata “segurança pública”,<sup>198</sup> dos quais apenas 22.800 incluíam, também, a frase exata “segurança nacional”, ou cerca de 45%. Limitando a busca ao período 2000-2014, a participação baixa a 30%, menos de um terço. A ordem de grandeza da produção acadêmica “recente” é semelhante nos dois casos: encontramos, de 2000 a 2014, inclusive, 17 mil publicações que incluíam “segurança pública” e 15.800 que incluíam “segurança nacional”.<sup>199</sup> Deixo claro que não há uma porcentagem “ótima”, e que áreas de alta preocupação política contemporânea, como as drogas, o crime organizado e o terrorismo interessam tanto à segurança pública quanto à segurança nacional.

Os resultados assinalam a possibilidade de que exista mais de uma acepção institucionalizada de segurança pública. O que é e o que não é “segurança pública” varia de acordo com a instituição e a moldura intelectual em que esteja inserida. São olhares diferentes, são significados diferentes, são influências teóricas diferentes, são metodologias diferentes.

Como seria de esperar em um país saído de uma longa ditadura, as referências à segurança nacional foram mais frequentes, mas são cada vez menos frequentes.<sup>200</sup>

Quais as características desses trabalhos?

A área comum entre segurança pública e segurança nacional tem características próprias, inclusive uma bibliografia considerada relevante que lhe é específica.<sup>201</sup> Na avaliação do Google, um dos dois trabalhos mais relevantes listados nessa interseção é de Jorge Zaverucha, um reconhecido especialista em ambas as áreas, que defende uma independência da primeira em relação à segunda. Zaverucha também polemiza com outros acadêmicos a

respeito da influência das FFAA: discorda dos que acham que essa influência é pequena.<sup>202</sup>

Um trabalho de Alba Zaluar (1999a),<sup>203</sup> no qual credita o fracasso da segurança pública à democratização incompleta também figura entre os considerados mais relevantes. Zaluar realça que a polícia passou a adotar práticas repressivas inspiradas pela doutrina de segurança nacional e conceitos associados, como o de guerra interna. Assim, a presença desses dois trabalhos entre os mais relevantes não se deve a uma “importação” indevida de outras áreas. Ao contrário, seu conteúdo indica que eles estão exatamente nessa área comum.

Em contraste, publicações como as de Luiz Eduardo Soares, Luiz Flávio Saporì e Nilo Batista, que lideram a lista das mais relevantes no que concerne à segurança pública como um todo, *não figuram nessa área intersticial*.

### *Segurança pública e direito*

Há um “nicho” de pesquisadores acadêmicos que trabalham sobre a segurança pública e que formam uma rede, compartilham trabalhos, fazem citações mútuas, se comunicam, participam dos mesmos congressos e mais. Os que estão (estamos) dentro dessa rede subestimam a influência do direito tanto sobre a segurança pública quanto sobre a disciplina associada a ela da qual proviemos. Mas há evidências por todos os lados de que a presença do direito é muito forte nas ciências políticas e sociais no Brasil. Para aquilatar a extensão dessa influência, foi necessária uma busca. Sem limites de tempo, o Google arredonda o número de referências à *segurança pública* em 50.400, das quais 38.700 incluem o uso da palavra direito. Pensando as ciências políticas e sociais no Brasil a partir do número de profissionais, de professores, de alunos, de unidades universitárias (faculdades, escolas, departamentos) *surge a imponente e massiva figura do direito*. Não há como ignorá-la. Sublinho os dados: eles confirmam que a segurança pública não escapou da influência dessa disciplina: a interseção é muito grande: 77% dos resultados.<sup>204</sup> Não obstante, o direito, como disciplina, pode ter resultados

menores do que os apresentados porque a expressão “direitos humanos” abocanha uma fatia de quase 20 mil resultados.

Qual a bibliografia presente nessa ampla interseção?

Quando buscamos as publicações que incluam tanto segurança pública quanto direito, uma das mais mencionadas é um livro de texto de A. de Moraes sobre direito constitucional, citado por 5.447 artigos relacionados nas suas oito versões. Outro documento dos mais citados é sobre direito tributário, produzido por L. Amaro, que responde a perguntas como: “Qualquer serviço prestado pelo Poder Público pode ensejar direito a uma taxa?”. É citado por nada menos do que 1.758 artigos relacionados (em todas as quatro versões). São trabalhos na área do direito que mencionam a segurança pública.

Somente dois trabalhos por autores que reconhecidamente trabalham na área da segurança pública figuram entre os mais citados, o livro de Soares (2009), citado por 219, e o de Nilo Batista (1990), citado por 75.

A capacidade do direito de moldar uma segurança pública muito diferente da que existe em associação com as ciências políticas e sociais é semelhante à capacidade em moldar uma nova disciplina, a criminologia: os dados mostram que, no Brasil, a criminologia não é, ainda, uma disciplina autônoma, mas uma dependência do direito. A ampla coocorrência revela a associação entre criminologia e direito: em 97% dos textos que mencionam a criminologia no Google Acadêmico, mencionam também o direito. São poucos os trabalhos na academia brasileira que tratam de criminologia sem uma vinculação direta com o direito. O conhecimento da história das instituições vinculadas aos dois termos mostra que o direito é muito anterior.

O que sugere essa associação? Que, diferentemente de alguns países, sobretudo os anglo-saxões, onde a criminologia é uma disciplina acadêmica e os criminólogos efetuam uma ampla gama de pesquisas científicas, no Brasil ela não se autonomizou. Os termos associados à pesquisa científica em criminologia e em outras ciências sociais e políticas são relativamente escassos nos textos que a mencionam no Brasil. Há palavras associadas à pesquisa científica que são pouco frequentes nos textos que mencionam a

criminologia, começando pelas estratégias de organização e apresentação dos dados e resultados. A apresentação, no texto, de algum recurso gráfico corresponde a apenas 6% dos textos que mencionam criminologia. Porém, é possível ir mais longe nessa análise: somente 5% dos que também mencionam direito usam um ou mais gráficos, muito menos do que 34% dos que não mencionam direito. A diferença é estatisticamente muito significativa.

Neste uso do termo criminologia, como acessório do direito, há pouco espaço para a pesquisa empírica e, conseqüentemente, para os conceitos associados a ela. Assim, “correlação” está presente em apenas 4%, e “regressão” e “métodos quantitativos”, em apenas 1% dos textos em que criminologia está presente.

São muitos os indicadores de atividade de pesquisas empíricas, que são proporcionalmente menores quando a criminologia aparece associada ao direito. Seu uso, neste trabalho, objetiva demonstrar como o mesmo nome de uma disciplina (criminologia) significa coisas muito diferentes se estiver associada ao direito ou se não estiver associada a ele e, sobretudo, se estiver associada às ciências políticas e sociais. Cada indicador, em si, pode significar pouco; é o *conjunto de indicadores* que permite descrever as diferentes “criminologias”, dependendo das disciplinas mais estabelecidas com que estiver associada.

### *Segurança pública e criminologia*

Segurança pública é uma área temática; criminologia é uma disciplina acadêmica, muito mais recente. A análise de seus respectivos n-grams no Google Books nos mostra que as referências à segurança pública (traduzida e definida como *public safety*) surgiram no início do século XVIII, cresceram rapidamente durante esse século e demonstraram uma tendência suave a diminuir de 1796 até 1982. A partir dessa data voltou a crescer. As referências à criminologia surgiram no fim do século XIX (1888-1989) e cresceram durante todo o século XX, tendendo à estabilização a partir do fim

do século, o que persistia em 2008, último ano para o qual há dados sistematizados.

O conceito inglês de *public safety* é o que mais se aproxima do de segurança pública. Inclui tanto crimes quanto não crimes que ameacem a segurança e a saúde da população. Exemplificando: afogamentos não são crimes, mas são de interesse para a segurança pública.

Quando, em 2002, foi apresentado o Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, tive a oportunidade de criticá-lo porque “esqueceu” vários acidentes que matam e ferem muitos brasileiros anualmente.

### Segurança pública e ciência política

A ciência política, uma disciplina já bem estabelecida no Brasil, está gradualmente perdendo, por omissão, uma área temática extremamente relevante: a segurança pública. A interseção entre a segurança pública e a “ciência política”, é teórica e metodologicamente importante. Não obstante, ela é reduzida: apenas perto de 10% dos resultados da busca pela expressão “segurança pública” incluíam, também, a expressão “ciência política”, um nível semelhante ao encontrado na interseção com segurança *nacional*.

A interseção dos trabalhos entre as duas áreas, em português do Brasil, a qualquer momento, se expressa em cerca de 1/10 do total que menciona a segurança pública. Menos do que a antropologia (14%), a psicologia (23%), a saúde pública (24%) e a sociologia (29%). Abaixo, apenas encontramos a criminologia, disciplina jovem no Brasil.<sup>205</sup> Devido à organização das disciplinas acadêmicas, a associação, nas publicações, entre uma disciplina e uma área temática vai além dos números. Pesquisadores e especialistas entram e mudam de departamento em função desses números. Recursos, para a contratação de docentes e de pesquisadores, bolsas, doações para pesquisas seguem associações presentes na cabeça dos *decision-makers*. Há consequências formais e institucionais do enraizamento dessas associações. Os *loci* institucionais em que a área pode ser acolhida não somam, simplesmente, as possibilidades abertas a ela; eles competem entre si, numa

disputa acadêmica em que há vencedores e perdedores. A localização institucional de uma área temática tem vastas consequências para seu desenvolvimento e direcionamento.

### *Consequências de mencionar [também] a ciência política*

Em publicações acadêmicas, mencionar a ciência política quando mencionamos também a segurança pública é muito mais do que uma curiosidade. A perspectiva é diferente, os caminhos teóricos são diferentes, a metodologia é diferente e os trabalhos considerados relevantes também são diferentes.

Quando analisamos a interseção entre a segurança pública e a ciência política, vemos que vários dos trabalhos considerados mais relevantes pelo próprio Google Acadêmico foram escritos por pessoas vinculadas às ciências sociais em geral, e à ciência política em particular. Um comportamento tão simples como mencionar, nos textos, a ciência política, altera o conteúdo e a probabilidade de relacionar uns conteúdos mais do que outros. Encolhem ou desaparecem totalmente algumas referências, mas outras surgem. Celina Souza, professora do Iesp/Uerj, é das mais recomendadas nesse espaço comum. Um de seus trabalhos mais conhecidos, o *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas*, mereceu 187 citações por artigos relacionados. Não obstante, outro trabalho semelhante da autora sobre o mesmo tema mereceu mais de mil citações relacionadas pelo SciELO. Essa é uma linha da pesquisadora, com várias publicações impactantes sobre as políticas públicas, que é uma das divisões tradicionais da ciência política, dentro da qual são tratadas muitas questões de segurança pública.<sup>206</sup> Outro trabalho que é listado entre os 10 mais relevantes é o de Maria Hermínia Almeida e Leandro Piquet Carneiro, ambos professores da Universidade de São Paulo, sendo que Maria Hermínia Almeida foi presidente da ABCP. Um terceiro trabalho, listado pelo Google, é histórico, de Ivan de Andrade Vellasco. Fica a sugestão de que, pelos critérios do Google, a interseção com a ciência política abriga uma

variedade de perspectivas, inclusive históricas. Dentro da ciência política, o nicho mais relacionado pode ser o das políticas públicas.

Não obstante, essa vinculação ainda é claramente minoritária. Menos de 5 mil publicações e citações incluem a expressão “ciência política”. Realçemos que nem essas poucas publicações se referem a uma disciplina homogênea. As ciências políticas e sociais não partilham um paradigma, seja teórico, seja metodológico, na América Latina em geral, e no Brasil em particular. Num levantamento sobre o conteúdo das revistas brasileiras, essas diferenças internas à disciplina surgem com clareza: artigos sobre “quem”, sobre o pensamento ou a teoria *de alguém*, representavam 40% dos publicados em *Tempo Social* e zero nos publicados em *Opinião Pública*. Na ocasião do levantamento, o *lemma* Teori\* surgiu 894 vezes nas ementas dos cursos de pós-graduação, substancialmente mais do que o *lemma* Pesqu\*, que foi mencionado 323 vezes. Impressiona a baixa frequência com que os *lemmas* associados com a pesquisa empírica aparecem nas revistas brasileiras.<sup>207</sup>

Não obstante, incluir ou não a “ciência política” tem algumas implicações para o conteúdo *metodológico* dos trabalhos. Com a ciência política, as referências a “pesquisa” representam 88% do total; sem ela, representam um pouco menos: 77%.<sup>208</sup> Com a ciência política, as referências a gráfico representam 25% do total; sem ela, representam menos: 20%.<sup>209</sup> Outros indicadores, de um olhar metodológico específico, particularmente estatístico, produzem resultados semelhantes: diferenças modestas, mas estatisticamente significativas.

Esses dados sugerem — sem provar — que a segurança pública seguiu caminhos com ampla independência da ciência política, mas que quando há referências também à ciência política muitas publicações mudam teórica e metodologicamente. Entretanto, o espaço comum com a ciência política não garante a presença deste ou daquele conteúdo teórico ou metodológico porque a própria ciência política está longe de ser homogênea.

A vinculação com a ciência política é tênue, comparativamente. Outros autores, que fazem parte da rede de especialistas em segurança pública no que concerne aos critérios usados para definir a relevância das publicações,

parecem ter mais espaço do que a própria ciência política. Autores conhecidos por suas pesquisas e publicações sobre a segurança pública, fora do direito, como Luiz Flávio Saporì, Daniel Cerqueira, Ignácio Cano, César Barreira, Silvia Ramos, Claudio Beato, entre outros, figuram com publicações relevantes. Nenhum deles está institucionalmente vinculado à ciência política, levando a crer que muitos dos que escreveram ocupando esse espaço comum vieram da segurança pública, fazendo referência à ciência política e não o contrário.

As relações entre o direito e a ciência política mudam rapidamente. Quando mencionamos a ciência política, no singular, fica a impressão de que se trata de uma disciplina homogênea e institucionalizada. Reitero que estamos longe disso. As bibliografias em ciência política, assim como os que se definem (ou são definidos) como cientistas políticos ou politólogos não são um grupo homogêneo. Se são grupos heterogêneos (publicações, autores, professores, alunos etc.), quando analisamos as relações entre a ciência política e a segurança pública não podemos assumir que se trata de uma disciplina homogênea. Há várias ciências políticas e, quando relacionamos a disciplina, no singular, com a segurança pública, estamos ocultando uma diversidade de influências e interações.

### *Ciência política e direito*

Há possibilidades que ajudam a compreender que não se trata de um campo só, mas, pelo menos, de três. Um, maior, olha o campo a partir do direito; outro, menor, o olha a partir das ciências sociais, inclusive da sociologia e da antropologia, constituindo-se em alguns departamentos, tanto de sociologia quanto de ciência política, em uma linha em si mesma: a sociologia política. Finalmente, há um campo majoritariamente político, que tende a crescer nos departamentos de ciência política. Os autores e as referências nessas áreas temáticas diferem.

No olhar do direito, alguns dos mais citados são Paulo Bonavides, formado pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de

Janeiro, professor emérito da Universidade Federal do Ceará, prêmio Medalha Rui Barbosa da OAB (1996), que, não obstante uma carreira claramente dentro do direito, escreveu *Ciência política*, com 10 edições. A síndrome do conhecimento deste autor surge quando vemos que também escreveu sobre teoria geral do Estado e direito constitucional e examinamos o que consideramos as ausências no seu clássico *Ciência política*.

Quando efetuamos a busca no Google Acadêmico usando direito e “ciência política”, vemos que a única das 10 citações selecionadas pelo programa, que é de uma cientista política, é o clássico estudo de Maria Helena Moreira Alves, *Estado e oposição no Brasil* (1964-1984), que recebeu 991 citações. Trata-se de um estudo sobre a ditadura, que se enquadraria melhor na segurança nacional.

### Um olhar pessoal para a segurança pública

Como estudante de direito, eu tive um flerte inconsequente com o direito penal. Quando fui ao México ministrar um curso sobre métodos de pesquisa na Escola Nacional de Antropologia, brinquei com dados (uma atividade que recomendo) e verifiquei graficamente que havia uma relação negativa, na década de 1950, entre a urbanização e as taxas de homicídios, usando as *entidades federales* (depois estados) do México. Observei que três delas tinham taxas muito mais baixas do que deveriam ter — Yucatán, Chiapas e Quintana Roo. Pontos abaixo da curva. Falava-se, no México, sobre o crescimento dos homicídios nas grandes áreas metropolitanas, sobretudo a de Ciudad de México. Não batia com os dados. Surgiu a suspeita, empiricamente defensável, de que o México tinha, pelo menos, dois tipos de homicídio: um, tradicional, e outro, mais vinculado a outros crimes, metropolitano. Nessa época, tive o prazer de conhecer Pablo González Casanova, que estava escrevendo *La democracia em México* (Casanova, 1965) e me concedeu o privilégio de ser um de seus leitores pré-publicação. O livro, que hoje é um clássico latino-americano, fez com que eu passasse a ver a política dentro da moldura de conflitos étnicos e raciais e não apenas de

conflitos de classe. Não obstante, vi que, no que concerne a homicídios, meus dados não batiam com os dele. Conversamos e descobri que provinham de fontes diferentes. Aprendi a desconfiar das fontes, vendo que as policiais e as da saúde eram bem diferentes. Foi a abertura para uma área cansativa e difícil, a da avaliação das fontes e da correção, até onde é possível, de seus erros.

No doutorado, fiz um curso de criminologia com um especialista em alcoolismo, David Pittman.<sup>210</sup> Resolvi fazer, como gostava, um trabalho de curso empírico, usando os dados disponíveis sobre o Brasil, baseado nos estados e territórios. Uma análise fatorial de dados sobre crime e outros dados “negativos” mostrou a existência de um fator geral. Eu, que pensava muito ao longo do eixo desenvolvimento/subdesenvolvimento, não tinha um nome para ele porque não se encaixava nesse eixo. Dois anos mais tarde, mostrei o trabalho a Lipset que sintetizou: “Social disorganization theory”. Na mosca!

A ida para o Chile e o golpe de 1964 marcaram um novo interesse — pela violência política. O Chile recebeu, generosamente, muitos exilados de diferentes países, começando com o Brasil, aos quais se juntaram exilados argentinos, uruguaios, peruanos, panamenhos, de outros países centro-americanos e do Caribe. Fiquei imerso num cotidiano de informações sobre as experiências repressivas de cada regime. As semelhanças eram claras e as diferenças também. Em cada vinda ao Brasil, ficava clara a perda de cidadania durante um regime autoritário e totalitário. Eu escrevera minha tese doutoral sobre as relações entre o desenvolvimento econômico e o radicalismo político. Como tantos outros em Santiago, passei a valorizar o Estado democrático de direito; algumas de suas instituições, que classificávamos como direitos políticos burgueses, mostraram sua importância através de sua própria ausência. Santiago tinha 16 organizações regionais (Flacso, Escolatina, Cepal, Celade etc.) e muitos alunos e professores de outros países latino-americanos. Em Santiago, algumas deficiências de sociólogos e politólogos latino-americanos ficaram claras: pensavam muito bem, mas pesquisavam muito mal, ou não pesquisavam. Por

minha formação empírica, muitos me consideravam academicamente conservador.

A junção da ampla e rica experiência com as vítimas de ditaduras variadas e a minha vocação empírica marcaram em meu espírito a decisão de estudar as ditaduras, um projeto intelectual que só seria concretizado três décadas mais tarde. Paralelamente, eu desenvolvia, em Santiago e depois em Gainesville, um projeto de estudar a ditadura brasileira, e o Cpdoc fazia o mesmo aqui. Juntamos forças e fizemos uma ampla pesquisa com os militares, com vários livros e artigos.<sup>211</sup>

Terminada a ditadura, em breve começaram os desacertos da Nova República. A violência na sociedade civil vinha crescendo durante a ditadura, embora em patamares mais baixos do que os atuais. A junção política, organizacional e administrativa, durante mais de duas décadas, entre a segurança pública e a segurança nacional, fez com que se tornassem quase sinônimos na prática, sendo comum que os altos postos da segurança pública fossem ocupados por militares. O ranço contra acadêmicos e intelectuais, forte durante o regime militar, foi parcialmente herdado por policiais e outras profissões associadas, assim como o ranço contra os militares por parte de acadêmicos e intelectuais foi transferido para os policiais. O diálogo era difícil.<sup>212</sup> Não obstante, no que concerne à segurança pública, os policiais eram parte do problema e parte da solução.

Academicamente, estudei as mortes violentas, primeiramente homicídios, durante muito tempo, mas foi necessária uma década até terminar um livro sobre homicídios, que seria o primeiro de uma série (Soares, 2008).

Uma experiência, já na década de 1990, na UnB, foi marcante em minha vida. Participei, desde sua concepção, no movimento pela paz no trânsito, que foi inteligentemente encampado pelo governo Cristovam Buarque e salvou centenas de vidas em quatro anos. Essa experiência fortaleceu em mim a convicção de que não bastava estudar e pesquisar, mas que era necessário mudar para melhorar e que essa mudança era possível. Era a junção, que muitos consideram impossível, entre o ativismo e a pesquisa científica. Foi uma experiência que também marcou a minha vida, fortalecendo a

necessidade não apenas de pesquisar, mas de atuar e reduzir as mortes, o número de feridos e o custo social da violência. Continua até hoje.

As últimas décadas permitiram observar o surgimento e crescimento de instituições vinculadas à segurança pública, mas fora dos departamentos. Muitas ONGs exitosas, como Viva Rio e Sou da Paz, muitos centros e núcleos dentro de universidades, mas fora dos departamentos, como o CRISP (UFMG) o NEV (USP) o LAV (Uerj) o Cesec (Ucam) e vários outros. Programas para treinar policiais chegaram a ser rejeitados por professores e alunos. A segurança pública continua parcialmente dentro das universidades, mas fora dos departamentos — inclusive dos departamentos de ciência política.

Esses núcleos e centros são fortemente personalizados ao redor de marcantes figuras centrais. Como, diferentemente dos departamentos, a duração dos mandatos é aberta e, em alguns, a ideia de eleições e de renovação de diretores e coordenadores não entrou na estrutura organizacional, a segurança pública ainda não encontrou um nicho na estrutura das universidades brasileiras.

Outro problema sério para a segurança pública deriva da ideologização e da partidarização. As posturas estão se desvinculando, cada vez mais, dos dados, e se vinculando a ideologias e a partidos. A pesquisa empírica ocupa um conjunto menor, talvez perdendo relevância na formulação de políticas públicas.

Assim percebo o campo — organizacionalmente perdido e fraco dentro das estruturas acadêmicas — que pode produzir conhecimentos que salvarão centenas de milhares de vidas em algumas décadas.

## Referências

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003.
- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru: Edusc, 2005.

- AMARO, Luciano. Direito tributário. *Núcleo*, v. 30, p. 1, 2009.
- BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- CASANOVA, Pablo González. *La democracia en México*. México, DF: Era, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Las categorías del desarrollo económico y la investigación en ciencias sociales*. México, DF: Instituto de Investigaciones Sociales, 1967.
- HUNTER, Wendy. *Eroding military influence in Brazil*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2000.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Atlas, 2002.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Economic development and political radicalism*. Tese (doutorado em sociologia) — Department of Sociology, Washington: University, St. Louis, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- SOARES, L. Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, Celina. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas: políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz. p. 65-86.
- VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça: Minas Gerais — século 19*. Bauru: Edusc, 2004.
- ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 3, p. 3-17, 1999a.
- \_\_\_\_\_. Violência e crime. In: MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. v. 1: Antropologia. São Paulo: Sumaré; Brasília: Capes, 1999b. p. 13-107.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de sabres*. São Paulo: Ática, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Fragile democracy and the militarization of public safety in Brazil. *Latin American Perspectives*, v. 27, n. 3, p. 8-31, 2000b.
- \_\_\_\_\_. Militares e participação política no Brasil do final do século e início do século XXI. *Revista da USP*, n. 49, p. 30-39, 2001.

\_\_\_\_\_. *FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia* (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Helder B. A literatura sobre relações civis-militares no Brasil (1964-2002): uma síntese. *Revista de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 55, p. 3-148, 1 sem. 2003.

---

<sup>190</sup> Esses são os resultados obtidos no momento preciso da coleta de dados para esta pesquisa. As bases são atualizadas e ampliadas em ritmo desconhecido. Durante o curto período da coleta de dados para esta pesquisa (poucas semanas) os resultados mudaram. As mudanças foram incrementais e pequenas.

<sup>191</sup> O Google Acadêmico inclui teses, livros, pré-publicações, resumos, relatórios técnicos e, sobretudo, artigos com um sistema de avaliação por pareceristas.

<sup>192</sup> As bases cresceram muito com o tempo, o que sugere que as comparações temporais sejam feitas em intervalos recentes.

<sup>193</sup> Considero relevante usar as definições do próprio Google Acadêmico: “abrange artigos revisados por especialistas, teses, livros, resumos e outras publicações acadêmicas de todas as áreas gerais de pesquisa. [Há] publicações de diversas editoras acadêmicas e organizações profissionais, assim como todos os artigos acadêmicos disponíveis na web. O *Google Acadêmico* também pode conter várias versões de um artigo, possivelmente preliminares.”

<sup>194</sup> “*CLASE es una base de datos bibliográfica creada en 1975 en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La base de datos se actualiza diariamente y más de 10 mil registros son agregados cada año. Ofrece alrededor de 350 mil registros bibliográficos de artículos, ensayos, reseñas de libro, revisiones bibliográficas, notas breves, editoriales, biografías, entrevistas, estadísticas y otros documentos publicados en cerca de 1 500 revistas de América Latina y el Caribe, especializadas en ciencias sociales y humanidades.*”

<sup>195</sup> Usar AND ou E, assim como usar OR ou OU, mas usar os mesmos operadores em inglês em textos em diferentes idiomas reduz o espaço para erros na leitura deste texto. Não obstante, o Google automaticamente considera espaços vazios como AND, e menos (NOT) é indicado por um sinal de subtração (–) imediatamente antes da palavra que se quer excluir (inclusive daquelas palavras que servirão para a contagem dos resultados). O Google não distingue maiúsculas de minúsculas.

<sup>196</sup> Essa dominação, bem entendida, é política e não acadêmica.

<sup>197</sup> O fórum também edita o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* e a *Revista Brasileira de Segurança Pública*, já em sua 16ª edição no momento em que escrevo, além de publicações avulsas.

<sup>198</sup> O Google Acadêmico arredonda os resultados.

<sup>199</sup> Usei operadores “.”, entre aspas, para orientar a pesquisa dos termos exatamente como escritos, sem levar em consideração se eram em caixa alta ou baixa (a busca Google tampouco diferencia maiúsculas de minúsculas).

<sup>200</sup> As referências às duas áreas aumentaram muito devido ao crescimento das publicações e da cobertura do Google Acadêmico; como há atualizações dos dados com certa frequência, citações e patentes são incluídas, os dados mudam, embora as mudanças usualmente sejam pequenas. As últimas verificações foram feitas em 17 de julho de 2015.

<sup>201</sup> A relevância é baseada parcialmente no número de citações recebidas, o que introduz um viés que favorece os artigos mais antigos. Não há informações facilmente disponíveis sobre a regularidade da atualização do Google Acadêmico.

<sup>202</sup> A principal polêmica é com a brasilianista de nacionalidade americana, Wendy Hunter, que há mais de 15 anos afirma que os militares brasileiros são “*paper tigers*”, abandonaram o poder e perderam influência. A bibliografia abaixo cobre essa disputa acadêmica: Hunter (2000); Zaverucha (2005, 1994, 2000a, 2000b, 2001); Zaverucha e Teixeira (2003).

<sup>203</sup> Ver, também, da mesma autora, o influente texto “Violência e crime” (Zaluar, 1999b:13-107).

<sup>204</sup> Sempre recordando que são resultados arredondados.

<sup>205</sup> Entendamos “jovem” como disciplina empírica, que privilegia a pesquisa, busca associações e não é normativa.

<sup>206</sup> As políticas públicas têm uma área comum com a segurança pública que representa 5% dos resultados, metade dos encontrados na interseção com a ciência política.

<sup>207</sup> Metod\* 166 vezes; Quanti\*,53; Hipot\*, 50; Quali\*, 34; Variância 10; teste de hip\* zero.

<sup>208</sup> “Pesquisa” tem significados muito diferentes, mas sua exclusão aumenta a probabilidade de que a perspectiva do trabalho seja ensaística. Dados os números elevados de observações, essas diferenças seriam estatisticamente significativas se fossem contagens e não estimativas. Com essa séria reserva, informo que o P valor é  $< 0.0001$ , com um grau de liberdade e um  $\chi^2$  de 8.928,247.

<sup>209</sup> Insistir em que calcular o  $\chi^2$  sobre estimativas frouxas é, apenas, uma diversão irresponsável; o P valor é  $< 0.0001$ , com um grau de liberdade e um  $\chi^2$  de 68,278.

<sup>210</sup> Uma breve biografia de David Pittman, assim como uma descrição da sua obra, pode ser consultada em: <http://archon.wulib.wustl.edu/?p=collections/findingaid&id=463&q=>. Acesso em: out. 2015.

<sup>211</sup> Aprendi muito com o pessoal do Cpdoc. Os livros mais conhecidos são *Visões do golpe*, *Os anos de chumbo* e *A volta aos quartéis*, todos escritos a seis mãos com Maria Celina

Soares D'Araújo e Celso Castro. Não obstante, o que, de longe, teve mais impacto foi *Geisel*, de autoria dos meus dois colegas. Eu não participei das entrevistas com Geisel.

<sup>212</sup> Todos temos de agradecer ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública por haver facilitado muito esse diálogo.

## Sobre os autores

### **André Marengo**

Professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, membro do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFRGS e do Grupo de Pesquisa/CNPq Instituições Políticas Comparadas. Coordenador de Área Ciência Política e Relações Internacionais/CAPES (2011-2017), membro titular do Conselho Técnico-Científico da Educação Superior, CTC-ES/Capes (2011-2017). Possui trabalhos sobre instituições políticas comparadas, reforma política e competição eleitoral. Projetos em desenvolvimento: Atlas da Política Municipal no Brasil [CNPq], Reformas eleitorais em perspectiva comparada.

### **Andrea Freitas**

Doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo. Professora no Departamento de Ciência Política da Unicamp. Coordena o Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), ainda é pesquisadora do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (Neci) e do Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop). Sua tese de doutorado foi premiada com menção honrosa no Prêmio Capes de Teses e no Prêmio Guillermo O'Donnell de melhor tese em ciência política da América Latina da *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP).

### **Argelina Cheibub Figueiredo**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), pesquisadora sênior do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), pesquisadora 1-A do CNPq, coordenadora do

Laboratório de Estudos Eleitorais, de Comunicação Política e Opinião Pública (DOXA) e membro da Ordem Nacional de Mérito Científico.

### **Carlos R. S. Milani**

Doutor em estudos do desenvolvimento pela *Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales* (Ehess) em 1997. Professor e pesquisador do Iesp-Uerj, coordenador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo-Rio, [www.labmundo.org](http://www.labmundo.org)). É pesquisador 1-C do CNPq, bolsista Prociência (Uerj) e Cientista do Nosso Estado/Faperj. Entre 2012 e 2016, foi secretário-executivo da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Foi pesquisador visitante no *Centre d'Études et Recherches Internationales* (Ceri) no Instituto de Estudos Políticos de Paris, *Sciences Po*. É um dos autores do *Atlas da Política Externa Brasileira* (Clacso/Eduerj, 2015) e tem publicado artigos e livros sobre política externa brasileira, cooperação internacional para o desenvolvimento e política externa em perspectiva comparada.

### **Celina Souza**

Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH) da Universidade Federal da Bahia (Ufba). É Ph.D em ciência política pela *London School of Economics and Political Science* (LSE). É autora de *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization* (Londres/NovaYork, Macmillan/St. Martin Press, 1997) e de artigos em periódicos e capítulos de livros no Brasil e no exterior. É pesquisadora 1B do CNPq.

### **Christian Edward Cyril Lynch**

Doutor em ciência política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj, antigo Iuperj). Pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa. Professor da Universidade Veiga de Almeida. Foi pesquisador visitante do Centro de Pesquisas Raymond Aron na *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (EHES). É

autor de *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro* (Editora Alameda) e *Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas* (Editora da UFMG).

### **David Fleischer**

Possui graduação em ciência política (Antioch College, 1966), mestrado em Latin American Studies (1968) e doutorado em Ciência Política (1972) pela University of Florida, especialização em Técnicas de Pesquisa na University of Michigan (1968) e pós-doutorado pela State University of New York (1982). Atualmente é professor emérito da Universidade de Brasília onde ingressou como docente em 1972. Tem experiência na área de ciência política, com ênfase em Estado e governo, atuando principalmente nos seguintes temas: Brasil, sistemas eleitorais, partidos políticos, legislativo e transparência. Foi professor visitante na UFMG, University of Florida, SUNY-Albany e The George Washington University.

### **Eduardo Marques**

É professor livre-docente do Departamento de Ciência Política da USP e vice-diretor e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). É graduado em engenharia (EE/UFRJ), especialista em saúde pública (ENSP/Fiocruz), mestre em planejamento urbano (Ippur/UFRJ), doutor em ciências sociais (IFCH/Unicamp) e pós-doutor (Bartlett/UCL, Inglaterra). Atualmente, é presidente do RC-21 da ISA (*International Sociological Association*), trustee da FURS, Inglaterra e assessor adjunto especial da Fapesp. É editor correspondente da *Revista Ijurr* e coordenador da competição científica promovida pela FURS e pela Ijurr. Pesquisador de Produtividade CNPq 1B. Foi diretor do CEM, coordenador do INCT/CEM, secretário adjunto e coordenador da área temática de políticas públicas da ABCP e organizador da Summer School IPSA/USP.

### **Fabiano Santos**

Doutor em ciência política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), pesquisador 1b do CNPq. Coordenador do Núcleo de Estudos sobre o Congresso deste mesmo instituto (Necon/UERJ). Presidente da Associação Brasileira de Ciência Política no período 2008-2012, é editor associado da *Journal of Politics in Latin America*, além de fazer parte do comitê acadêmico da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciência Política (Anpocs). Foi pesquisador visitante do Centro de América Latina da Universidade de Oxford. É autor de *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão* (Editora da UFMG) e (em coautoria com Acir Almeida) de *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão* (Editora Appris).

### **Fábio Wanderley Reis**

Lecionou durante toda sua carreira no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, do qual foi um dos fundadores, e tornou-se professor titular em 1981. Foi também presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, pesquisador visitante no Helen Kellogg Institute for International Studies da Universidade de Notre Dame e no Cebrap, e professor visitante na USP. Em 1997, tornou-se professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais.

### **Fernando Limongi**

Doutor em ciência política pela Universidade de Chicago (1993), professor de titular do Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP), pesquisador do Cebrap/CEM/NECI e bolsista do CNPq. Publicou dois livros em coautoria com Argelina Figueiredo: *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão* (Editora FGV/Konrad Adenauer, 2008) e *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* (Editora FGV/Fapesp 1999), este último premiado como melhor livro do ano pela Associação Nacional de Ciências Sociais (Anpocs). Publicou ainda *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (New York: Cambridge University Press, 2000) em coautoria com Adam

Przeworski, Michael Alvarez e José Antonio Cheibub, premiado como melhor livro do ano pela *American Political Science Association*.

### **Gláucio Ary Dillon Soares**

Doutor em sociologia pela Washington University at Saint Louis Mo. (EUA). Atualmente é pesquisador sênior do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É autor de *A democracia interrompida* e *Não mataráis*, ambos publicados pela FGV. Foi fundador e presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e secretário geral da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP).

### **Hélgio Trindade**

Professor emérito da UFRGS, professor permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFRGS, doutor em ciência política pela Sciences Po e pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbone), professor titular de ciência política da UFRGS (aposentado), pesquisador sênior do CNPq, membro da Academia Brasileira de Ciências (ABC), presidente da ANPOCS (1984-1986), reitor da UFRGS (1992-1997). Pesquisador visitante no Nuffield College/Oxford (1992), na Stanford University (1997), na École des Hautes Études en Sciences Sociales (2001-2003), na École Normale Supérieure (2013-14) e reitor fundador da UNILA (2012-2013). Mais recentemente publicou *A tentação fascista no Brasil: imaginário de dirigentes e militantes integralistas*, Editora UFRGS (2016).

### **João Feres Júnior**

Doutor em ciência política pela City University of New York, Graduate Center (2003), Professor de ciência política e vice-diretor do IESP-UERJ, coordena o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gema), referência no Brasil na produção de análises sobre políticas de igualdade racial, relações raciais e desigualdade de gênero, e o Laboratório de Estudos da Mídia e Esfera Pública (Lemep), que abriga os sites Manchetômetro ([www.manchetometro.com.br](http://www.manchetometro.com.br)) e Congresso em Notas ([congressoemnotas.tumblr.com](http://congressoemnotas.tumblr.com)). É autor de vários livros, estudos e artigos

científicos sobre teoria política, políticas de ação afirmativa, relações raciais e de gênero, mídia e estudos da América Latina.

### **Leonardo Avritzer**

Possui mestrado em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (1987), doutorado em sociologia política pela New School for Social Research (1993) e pós-doutorado pelo Massachusetts Institute of Technology (1998-1999, 2003) e pelo Instituto Universitário Europeu. É professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais. Foi representante de área da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2005-2011), professor visitante da USP (2004), da Tulane University (2008) e da Universidade de Coimbra (2009). Foi diretor da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (1997-1998) e presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (2012-2016). É membro do Conselho Executivo da International Political Science Association (IPSA). É autor dos seguintes livros: *Democracy and the public space in Latin America* (2002) e *A moralidade da democracia* (1996), pelo qual ganhou o prêmio melhor livro do ano (Anpocs), *Participatory Institutions in Democratic Brazil* (2009), *Los Desafíos de la Participación en América Latina* (2014) e *Impasses da Democracia ano Brasil* (2016).

### **Luiz Augusto Campos**

É professor de sociologia do Iesp-UERJ e doutor pela mesma instituição. É coordenador-adjunto do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gema) e bolsista de produtividade do CNPq. Publicou diversos artigos e capítulos de livros na interface entre sociologia e ciência política, sobre temas como multiculturalismo, relações raciais, ensino superior, esfera pública, teoria social e teoria política.

### **Maria do Socorro Braga**

Possui graduação em ciências sociais pela Universidade Federal Fluminense (1992), mestrado (1997), doutorado (2003) e pós-doutorado (2005) em ciência política pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora da

Universidade Federal de São Carlos, e integra, desde julho de 2012, a diretoria da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Tem experiência na área de ciência política, com ênfase em comportamento político, atuando principalmente nos seguintes temas: sistema de governo, partidos políticos, eleições, representação política e comportamento eleitoral. É pesquisadora da Fapesp e do CNPq. É coordenadora do Núcleo de Estudo dos Partidos Políticos Latinoamericanos (Neppla) da UFSCar. Foi pesquisadora visitante do Centro Latino Americano (LAC) da Universidade de Oxford (2009), com bolsa *Fellowship* da Academia Britânica.

### **Maria Hermínia Tavares de Almeida**

É pesquisadora sênior do Cebrap e professora titular aposentada do Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP e do Instituto de Relações Internacionais, tem experiência nas áreas de políticas públicas e instituições políticas, especializando-se principalmente nos seguintes temas: políticas públicas e opinião pública e política externa. Entre suas publicações destacam-se o livro *Crise econômica e interesses organizados* (EDUSP) e com Gian Luca Gardini, *Foreign Policies Responses to The Rise of Brazil* (Palgrave, no prelo). Recebeu a Ordem Nacional do Mérito Científico, na classe Comendador (2006) e o Prêmio de Excelência Acadêmica em Ciência Política conferido pela Anpocs (2013).

### **Maria Regina Soares de Lima**

Doutora em ciência política pela Universidade de Vanderbilt, EUA, em 1986. Pesquisadora sênior do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj) e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (Opsa/Iesp). Nelson Mandela Visiting Professor na Rhodes University, África do Sul, entre 2016-2017. É autora de *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*, Brasília, Ed. Funag, 2013 e de artigos em periódicos e capítulos de livros no Brasil e no exterior. Pesquisadora 1-A do CNPq.

### **Marlise Matos**

Professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora em ciências humanas — Sociologia (IUPERJ). Mestre em teoria psicanalítica (UFRJ) e psicóloga (UFMG). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (Nepem) e do Centro do Interesse Feminista e de Gênero (CIFG), ambos da UFMG.

### **San Romanelli Assumpção**

É mestre e doutora em ciência política pelo DCP/USP, com concentração em teoria política. Desenvolve trabalhos sobre teorias normativas da justiça social e da justiça global. Foi consultora da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e assessora da CNV. Atualmente, é pós-doutoranda do Iesp/Uerj.