



REVISTA

POLÍTICA HOJE

VOLUME 27
2018

Nº 1

■REVISTA
POLÍTICA HOJE

Equipe Editorial:

Professor Organizador

Felipe Brasil (UNESP)

Editor Chefe

Ernani Carvalho (UFPE)

Editores Executiva

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo (UFPE)

Editor de Metodologia

Dalson Figueiredo (UFPE)

Capa e Diagramação

Laís Marques Arcelino de Macedo

Tradução

Patrícia Martuscelli

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo

Victor Araújo

Conselho Editorial:

UNB, Brasil	André Borges	UFPE, Brasil	Marcelo Medeiros
UFRGS, Brasil	André Marenco	UFPE, Brasil	Marcus André Melo
IPESPE, Brasil	Antônio Lavareda	USP, Brasil	Marta Arretche
UFMG, Brasil	Carlos Ranulfo	USP, Brasil	Matthew Taylor
UFBA, Brasil	Celina Souza	UFPE, Brasil	Mauro Soares
FGV, Brasil	Cláudio Couto	UERJ, Brasil	Miriam Saraiva
IBGE, Brasil	Eduardo Leoni	UFRGS, Brasil	Paulo Peres
USP, Brasil	Eduardo Marques	USP, Brasil	Rafael Duarte Villa
UTDT, Argentina	Enrique Peruzzoti	UEL, Brasil	Raquel Kritsch
UFPE, Brasil	Flávio da Cunha Rezende	UFPE, Brasil	Ricardo Borges Gama Neto
FGV, Brasil	George Avelino	UFSCAR, Brasil	Simone Diniz
CIDE, México	Julio Ríos Figueroa	UERJ, Brasil	Thamy Pogrebinski
UDES, Argentina	Lucas Gonzalez	UNESP, Brasil	Tullo Vigevani
UNB, Brasil	Lúcio Rennó	USP, Brasil	Wagner Pralon Mancuso
UDES, Argentina	Marcelo Leiras		

POLÍTICA HOJE – Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Vol. 27, n.1, 2018.

13. Ciência Política-Periódicos

REVISTA

POLÍTICA HOJE

Universidade Federal de Pernambuco

Centro de Filosofia e Ciências Humanas – 14º andar. CEP: 50670-901

Tel/Fax: (81) 2126-8283 / 2126-8922

E-mail: revistapolitica hoje@gmail.com

periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje

ISSN 0104-7094

INDICE

Apresentação	Felipe Gonçalves Brasil - Dossiê "Teorias, Modelos E Aplicações Na Análise Em Políticas Públicas"	4
	Ana Cláudia Capella E Felipe Brasil - Perspectivas Teóricas E Metodológicas Na Análise De Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses	6
Dossiês	Carla Tomazini - As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa	25
	Telma Menicucci - Perspectivas Teóricas E Metodológicas Na Análise De Políticas Públicas: Usos E Abordagens No Brasil	42
	Mariele Troiano - O Agro É Business? Um Breve Mapeamento Dos Empresários Na Comissão De Agricultura Da Câmara Dos Deputados	56
	Priscila Riscado E Ricardo Agum Ribeiro - A Interdisciplinaridade Das Políticas Públicas: Algumas Considerações A Partir Das Ciências Sociais	76
	Pereira <i>et al</i> - Representação Política E Internet - Uso Das Ticcis Por Membros Do Parlamento Brasileiro	83
Outros Artigos Selecionados	José R. Novaes Chiappin E Ana Carolina Leister - O Programa Utilitarista E A Teoria Das Formas Do Governo E Do Estado, De Hobbes E Hume A Bentham: O Princípio Utilitarista, O Estado Como Agente Racional, O Interesse Público E O Problema Da Captura	105
	James A Stinson - Um Guia Para Escrever Profissionalmente Na Ciência Política	142
Metodologias	Enzo Lenine - Explanation As Prediction: The Raison D'être Of Formal Models In Political Science	152

Dossiê

“Teorias, Modelos E Aplicações Na Análise Em Políticas Públicas.”

Felipe Gonçalves Brasil*

Esse dossiê temático é resultado da colaboração de diversos pesquisadores e especialistas na área de análise de políticas públicas no Brasil. Inicialmente tais resultados e pesquisas foram apresentados no formato de Mesa de debates no III Encontro Nacional de Políticas Públicas (ENPP), realizado em Abril de 2018 na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. EACH-USP.

Já em sua terceira edição, o ENPP, que nasceu na UFF de Angra dos Reis (2014) e passou pela UNESP Araraquara (2016) e pela USP (2018), tem como principal objetivo aprofundar e difundir os estudos sobre políticas públicas por meio de apresentações de trabalhos de estudantes de graduação e de pós-graduação, e também por meio de mesas de debates com grandes nomes do Campo de Públicas no país e do exterior. A exemplo do objetivo do Encontro, a mesa **“Teorias, Modelos e Aplicações na Análise em Políticas Públicas”**, em parceria com a **Revista Política Hoje**, é apresentada nesse dossiê temático de forma a colaborar com o processo de ampliação e de difusão do conhecimento e dos estudos de políticas públicas no Brasil.

O dossiê é composto por cinco textos que tratam de questões complementares e de extrema relevância para a análise de políticas públicas no contexto atual. O primeiro texto, de Ana Cláudia Niedhardt Capella e Felipe Brasil, apresenta ao leitor um panorama teórico sobre os distintos modelos de análise de políticas públicas produzidos e mais utilizados nos Estados Unidos. Tal revisão teórica e metodológica oferece uma visão ampla e generalista sobre distintas abordagens que podem ser adotadas por pesquisadores na seleção de teoria e de métodos analíticos para a compreensão e análise das mais distintas políticas públicas. O segundo texto, da autora Carla Tomazini, complementar ao primeiro, atravessa o oceano atlântico e desembarca no coração da literatura europeia sobre políticas públicas: A escola francesa. Carla Tomazini destaca o papel das ideias, das questões cognitivas e normativas como elementos importantes a serem considerados na avaliação de políticas públicas.

O terceiro texto do dossiê é uma contribuição minuciosa de Telma Menicucci que apresenta ao leitor um panorama histórico sobre como os pesquisadores brasileiros vêm trabalhando o tema de políticas públicas ao longo dos anos. Ao colocar luz sobre o notório crescimento da produção de análise de políticas públicas nas últimas três décadas, o trabalho aponta para as abordagens teóricas mais utilizadas no Brasil para

* Felipe Gonçalves Brasil é pós-doutorando e professor no Departamento de Administração Pública da UNESP Araraquara com bolsa FAPESP. Mestre e Doutor em Ciência Política pela UFSCar e Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP.

a análise de políticas públicas, tendo como referência principal os trabalhos apresentados nos encontros anuais da ANPOCS e, secundariamente, nos encontros da ABCP.

O quarto texto, de Mariele Troiano, mostra, em um estudo aplicado, aproximações empíricas entre o campo de públicas e áreas mais tradicionais da ciência política, como estudos sobre instituições políticas e a relação entre os poderes executivo e legislativo. Com uma abordagem interdisciplinar, o estudo faz um mapeamento e uma categorização da participação de empresários nas audiências públicas da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados, relacionando a presença de empresários em projetos de lei e a aprovação de políticas públicas do setor entre os anos de 2001 e 2010.

Por fim, o quinto e último texto, de autoria de Priscila Riscado e Ricardo Agum Ribeiro, encerra o dossiê temático na linha da interdisciplinaridade e no apontamento e caminhos mais amplos para a análise de políticas públicas no Brasil. O ensaio apresenta elementos de outras áreas do conhecimento, sobretudo da sociologia e da antropologia, que podem enriquecer e aprofundar o futuro do debate sobre a análise de políticas públicas.

É com grande entusiasmo que transformamos uma mesa de debates de grande sucesso, dentro de um evento jovem e promissor, em um Dossiê Temático de um periódico de qualidade e de respeito. Com isso, eternizamos em linguagem escrita, rompendo os limites da fala e do tempo, um debate atual e extremamente necessário para os estudos de análise de políticas públicas no Brasil. Mais uma vez agradecemos a Revista Política Hoje e desejamos uma boa leitura.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir teorias para análise de políticas públicas produzidas no contexto dos Estados Unidos, desde o surgimento do campo, nos anos 1950, até o presente. Para tanto consideramos dois momentos históricos: uma primeira fase, imediatamente posterior ao surgimento do campo e que se caracteriza por análises fundamentadas no cientificismo e no caráter estritamente técnico da área; e uma segunda fase, iniciada nos anos 1990, marcada por abordagens que rompem com as orientações teórico-metodológicas dominantes ao destacarem o papel das ideias, redes, comunidades e subsistemas, atores, interesses e instituições. Especial destaque é conferido às abordagens sintéticas: o modelo de Múltiplos Fluxos, modelo de Equilíbrio Pontuado e abordagem das Coalizões de Defesa. Outras abordagens recentes e promissoras para a investigação em políticas públicas também são apresentadas, como a abordagem Institucional, abordagens de Difusão e Inovação, teorias voltadas ao Desenho e Feedback de políticas públicas.

Palavras-Chave: políticas públicas; análise de políticas públicas; processo de políticas públicas; teorias de políticas públicas

Abstract

This paper aims to present and discuss public policy theories produced in the United States, since the beginning of the field, in the 1950s, until the present moment. To do so, we highlight two historical phases: the first one, following the emergence of the public policy field, characterized by scientificism and technicism; and the second one, which began in the 1990s and break with dominant theoretical and methodological traditions, favoring concepts like ideas, networks, policy communities, subsystem, actors, interests and institutions. Special emphasis is assured to Multiple Streams Model, Punctuated equilibrium Model and Advocacy Coalition Framework. Other recent and promising theoretical approaches like Institutional Analysis, Innovation and Diffusion approaches, Policy Design, Policy Feedback Approaches are also presented in the article.

Key words: public policy; policy analysis; policy process; public policy theories

Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses*

Ana Cláudia Capella - Universidade Estadual Paulista

Felipe Gonçalves - Universidade Estadual Paulista

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir teorias para análise de políticas públicas produzidas no contexto dos Estados Unidos. O campo de estudos sobre políticas públicas tem início no interior da Ciência Política estadunidense, nos anos 1950, e partir de então diversos autores contribuíram significativamente para a definição do campo, de seus métodos de investigação e técnicas de pesquisa. De forma geral, entende-se que a política pública é “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p. 02), ou seja, o campo das políticas públicas tem como objeto privilegiado as decisões tomadas pelos governos de fazer algo (ou não fazer algo) a respeito de problemas públicos. Sendo assim, a análise de políticas públicas envolve a investigação sobre os *processos* envolvidos no fazer governamental que, desde os anos 1960, com as contribuições de autores como Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton, configura-se como “uma perspectiva alternativa para o estudo das Constituições, das assembleias legislativas, dos grupos de interesse e da administração pública” (PARSONS, 2007, p. 55). Dessa forma, ao lidar com o fazer governamental, os estudos em políticas públicas propõem uma abordagem diferenciada para o estudo da atividade governamental, não apenas focada na dimensão formal-legal (típica dos estudos originados no campo das ciências jurídicas, por exemplo), ou nas questões relacionadas às disputas entre grupos e da desigualdade no acesso desses ao sistema político, ou das especificidades das instituições políticas (características de estudos desenvolvidos no campo da ciência política), ou ainda nas relações entre os distintos tipos de recursos organizacionais e na busca da eficiência na gestão desses recursos (ênfase característica dos estudos no campo da administração pública). Os estudos em políticas públicas inovam ao colocar em primeiro plano o processo envolvido nesse fazer governamental. Como sintetizou Sabatier:

O processo de produção de políticas públicas inclui a maneira pela qual os problemas são conceituados e levados ao governo para solução; instituições governamentais formulam alternativas e selecionam soluções políticas; e essas soluções são implementadas, avaliadas e revisadas (SABATIER, 1999, p. 03).

* Esse artigo resulta de uma versão modificada e expandida da apresentação realizada no III Encontro Nacional de Políticas Públicas (ENPP), na EACH-USP, em mesa redonda intitulada “Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas”, realizada em abril de 2018.

Ao focalizar o processo, o campo de estudos em políticas públicas permite contemplar, simultaneamente, os distintos elementos que tomam parte na produção das políticas: normas, atores, relações de poder, instituições, recursos organizacionais, considerados em seus respectivos contextos:

A pesquisa sobre o processo de produção de políticas públicas [*policy process*] pode ser definida como o estudo das interações, ao longo do tempo, entre políticas públicas e seus atores, eventos e contextos, bem como os resultados da política pública ou das políticas públicas. Os atores no processo de políticas podem ser indivíduos ou coletivos, de grupos até países, alguns dos quais procuram ativamente influenciar a política e as políticas públicas numa determinada questão. Os eventos são incidentes antecipados ou imprevistos que vão desde eleições até descobertas científicas, dilemas e crises sociais crônicas e agudas que podem resultar de uma política pública ou de oportunidades para atingir objetivos políticos relacionados às políticas públicas. O contexto de uma política pública se relaciona com suas condições socioeconômicas, cultura, infraestrutura, condições biofísicas e instituições, como as regras constitucionais que estruturam um sistema de governo. - ou consequências a longo prazo ou impactos das políticas públicas sobre uma sociedade, que para interagir com o processo de política. Os resultados se referem às consequências ou impactos de políticas públicas sobre uma sociedade, em curto ou longo prazo, que obviamente continua interagindo com o processo político (WEIBLE, 2014, p. 05)¹.

Uma diferenciação fundamental é proposta por Parsons (2007, p. 90), que considera o campo em duas dimensões: a) análise *do processo* de políticas públicas e b) análise *para o processo* de políticas. A análise *do processo* está relacionada ao conteúdo das políticas, podendo envolver a investigação de uma política em particular, a forma como ela se desenvolveu, sua relação com outras políticas, seu impacto sobre o problema, seu desempenho junto à sociedade, entre outros aspectos. Já a análise *para o processo* está vinculada à geração de informações sobre as políticas com o objetivo de subsidiar o *policymaker* em duas decisões. Nesse caso, o estudo pode ter duas características: ser produzido pelo próprio governo (ou fora dele) para auxiliar na avaliação das ações ou na elaboração de alternativas para o desenho ou implementação de políticas; ou envolver a investigação e elaboração de argumentos para influenciar a agenda de políticas públicas, dentro e fora do governo. Assim, a análise de políticas públicas como ser pensada como o estudo de diversos elementos que fazem parte do processo de políticas públicas para a produção de conhecimento *sobre* esse próprio processo ou *para* subsidiar a formulação de políticas. Como consequência, as análises produzidas no campo das políticas públicas terão diferentes objetivos: há estudos que objetivam influir no processo (análise *para o processo*) ou tomá-lo em perspectiva crítica (análise *sobre o processo*). Essa diferenciação é perceptível nas orientações teórico-analíticas disponíveis na literatura internacional para a investigação de políticas. Há abordagens relacionadas às mais distintas técnicas para racionalização da tomada de decisão ou para o aumento da eficiência de processos de implementação, além de técnicas específicas de mensuração de desempenho, monitoramento e avaliação, por exemplo. Essas abordagens geralmente recorrem a técnicas do campo da economia, matemática e estatística e buscam produzir conhecimento *para o processo*. E há, da mesma forma, diversas abordagens voltadas à produção de conhecimento *sobre o processo* de produção de políticas, objeto central do presente artigo. Nosso objetivo é precisamente apresentar e discutir as principais teorias para análise de políticas públicas voltadas para o conhecimento *sobre o processo*, sobretudo considerando o contexto da produção teórica originada nos Estados Unidos, país onde o campo se inicia, nos anos 1950, e que desde então tem acumulado conhecimento relevante sobre o tema.

1 Tradução nossa.

Para tanto, o artigo está estruturado em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira, retomamos as teorias produzidas desde o surgimento do campo, nos anos 1950, até os anos 1960, período caracterizado pela análise *para* o processo de produção de políticas, desenvolvida em um momento histórico de intensa demanda governamental por conhecimento especializado e habilidades especificamente relacionadas ao manejo das políticas públicas. Os limites dessas teorias ficam claros com o surgimento, nos anos 1990, das chamadas “abordagens sintéticas”, mais voltados à produção de conhecimento *sobre* o processo, porém com potencial para contribuições junto aos *policymakers*. Essas abordagens, exploradas na segunda seção, constituem o “estado da arte” dos estudos em políticas públicas hoje. Na terceira seção, procuramos apresentar de forma breve mais algumas abordagens consideradas promissoras para a pesquisa sobre políticas públicas. Esperamos, assim, oferecer ao leitor uma visão panorâmica das principais teorias do campo de políticas públicas, conhecimento essencial para a condução de investigações sobre a atividade governamental.

1. TEORIAS SOBRE O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A ERA DA ANÁLISE (ANOS 1960-1980)

Estudiosos do campo de estudos e pesquisas em políticas públicas apontam para o surgimento da área nos anos 1950, nos Estados Unidos, mais especificamente nos escritos de Harold Lasswell. O autor dedicou-se à proposta de construção de um campo de conhecimento projetado especificamente para o desenvolvimento de pesquisas e métodos de enfrentamento dos problemas governamentais: as *policy sciences* (LASSWELL, 1951). Tal campo também seria caracterizado por uma perspectiva essencialmente multidisciplinar, apoiando-se em disciplinas consideradas úteis para o enfrentamento dos problemas governamentais. Outra característica das *policy sciences* consistia no esforço acadêmico destinado ao desenvolvimento de métodos e teorias envolvendo análises rigorosas, baseadas em métodos quantitativos e capazes tanto de viabilizar a investigação sobre as relações governamentais quanto de projetar soluções para os problemas públicos diagnosticados na realidade empírica. Por fim, o campo das *policy sciences* pretendia-se orientado para valores democráticos. As *policy sciences* seriam, assim, uma ciência social voltada para a produção de conhecimento direcionado à resolução de problemas governamentais por meio da *expertise* de técnicos treinados em métodos de análise e solução de problemas. Tais indivíduos poderiam identificar problemas concretos na sociedade, mantendo a neutralidade técnica em suas decisões e ações, facilitando o trabalho de políticos e administradores públicos.

Diversos autores debruçaram-se sobre o histórico do campo de políticas públicas, considerando principalmente os desenvolvimentos produzidos no contexto dos Estados Unidos desde os anos 1950 (DELEON, 1988; DRYZEK, 1993; SCHÖN & REIN, 1994; DUNN, 1994; SMITH; LARIMER, 2009). De forma geral, os autores organizam o estudo sistemático de políticas públicas em dois momentos. O primeiro período, imediatamente posterior ao surgimento do campo, é caracterizado pela ideia de análise de políticas públicas como engenharia social, uma abordagem marcadamente tecnocrática que se desenvolve em uma fase de intensa demanda governamental por conhecimento especializado e habilidades especificamente relacionadas ao manejo das políticas pública, paralelamente à expansão de organizações voltadas à pesquisa aplicada (*think tanks*), que também demandavam profissionais especializados. Por outro lado, é uma fase de intensa oferta em termos das necessidades de gabinetes políticos e agências burocráticas por analistas de políticas para o desenvolvimento de ações relacionadas às suas habilidades. Assim, tanto a demanda – ou seja, a exigência crescente por habilidades em análise de políticas – quanto a oferta – entendida como um conjunto particular de condições existentes para a aplicação dessas habilidades – foram elementos centrais no desenvolvimento do campo nos Estados Unidos (DELEON, 1988; 2008). Essa relação é particularmente

intensificada em alguns períodos, como por exemplo na II Guerra Mundial e no pós guerra (anos 1940-1950), quando as ciências sociais tiveram papel importante no desenvolvimento de análises focadas na resolução de problemas públicos, ou no contexto da Guerra à Pobreza (anos 1960), programa baseado em uma combinação de programas sociais que contou com ampla participação de cientistas sociais no desenvolvimento de técnicas estatísticas para a realização de diagnósticos de problemas e de programas de combate à pobreza. Também a Guerra do Vietnã (anos 1960-1970) e a crise energética (anos 1970) são eventos que fizeram avançar os esforços analíticos das políticas públicas, combinando oferta e demanda desse conhecimento (DELEON, 1988; 2008).

De forma geral, este período - chamado de “guinada analítica” (*analycentric turn*) (DUNN, 1994), “movimento analítico” (SCHÖN & REIN, 1994), “projeto racionalista” (STONE, 1997) ou ainda “período clássico” (JOHN, 2013) - foi caracterizado pelo predomínio da técnica e fundamentado na crença de que qualquer problema público poderia ser resolvido por meio de uma análise minuciosa, compreendendo a decomposição de problemas em suas menores unidades. Essa crença foi alimentada pela rápida expansão e pela crescente influência de organizações de pesquisa (os *think tanks*) que fomentaram o emprego de técnicas de análise junto a órgãos governamentais e também junto à comunidade acadêmica. A perspectiva técnica, no entanto, restringe (ou mesmo ignora) os aspectos políticos, sociais e administrativos das políticas públicas, desconsiderando a enorme complexidade dos problemas públicos. Nessa abordagem, a política é entendida em termos puramente tecnocráticos: uma política pública é uma solução para um problema específico e bem delineado; problemas públicos são entendidos como “fatos sociais” passíveis de diagnóstico produzido com base em técnicas e métodos específicos; a análise a ser produzida tem como objetivo central a eficiência, mediante a identificação do curso de ação mais que represente o melhor custo-benefício para a resolução de um dado problema. A análise de políticas públicas pertenceria ao domínio de *experts*, tecnocratas, consultores especializados e demais profissionais capazes de oferecer soluções sem se envolverem com o mundo da política.

O resultado do desenvolvimento das *policy sciences* sob essa perspectiva é bastante desanimador (DELEON, 1988, 2008; DRYZEK, 1993; SCHÖN & REIN, 1994; DUNN, 1994). DRYZEK (1993) retoma os argumentos de DELEON (1988) e sintetiza o pessimismo compartilhado por diversos autores com o campo da análise de políticas públicas predominante nessa primeira fase:

“Desses eventos, apenas a II Guerra Mundial representa algo diferente de um desastre – e isso porque a análise, nesse conflito, foi limitada à modelagem matemática do movimento de pessoas e materiais. A Guerra à Pobreza expôs a lamentável inadequação tanto dos modelos causais, propostos pelos sociólogos, sobre os determinantes da pobreza, quanto dos prováveis impactos das medidas políticas para o alívio da pobreza. A Guerra do Vietnã mostrou que metodologias sofisticadas, trazidas pelos melhores e mais brilhantes analistas, poderiam pavimentar o caminho para o desastre se os pressupostos embutidos nos modelos (por exemplo, sobre a capacidade dos norte-vietnamitas em absorver o sofrimento) estivessem errados, ou se fatores chave fossem omitidos, ou se os dados fossem ficções ou falsificações. E as respostas à crise energética mostrou que modelos elaborados podem fornecer, na melhor das hipóteses, substitutos simbólicos para a ação e, na pior das hipóteses, camuflagem para premissas ideológicas. Em cada caso, analistas de políticas públicas tecnicamente sofisticados foram cúmplices no desastre da política pública.” (Dryzek, 1993, p. 215)².

2 Tradução nossa.

Se as primeiras décadas dos estudos sistemáticos sobre políticas públicas foram caracterizadas pela “guinada analítica”, com resultados bastante insatisfatórios, o segundo momento dos estudos no campo têm início nos anos 1990 e são associados à emergência de conceitos e abordagens críticas ao objetivismo, racionalismo, ao modelo sequencial-linear de análise de políticas públicas predominantes nas perspectivas da primeira fase. Nesse período, diversos autores apresentaram críticas a essa abordagem, questionando a objetividade do analista de políticas públicas, o cientificismo da área e o caráter estritamente técnico da análise de política. Dryzek (1993), por exemplo, sintetiza tais críticas à análise de políticas públicas em dois pontos principais. O primeiro relaciona-se a uma forma específica de entender a ciência, marcada pelo objetivismo presente nas perspectivas desenvolvidas por positivistas. Nessa concepção da ciência, assume-se a existência de um conjunto de regras e procedimentos universalmente válidos para o estabelecimento de relações causais. Segundo o autor, “O positivismo, na análise de políticas públicas, pode ser caracterizado como a crença de que as intervenções devem estar baseadas em leis causais sobre a sociedade e verificadas por observações empíricas neutras” (DRYZEK, 1993, p. 218). A lógica das políticas públicas, no entanto, não segue tais parâmetros, uma vez que não há leis gerais aplicáveis a fenômenos sociais. Além disso, longe de serem claros e indiscutíveis, os objetivos de uma política são sempre ambíguos e mal definidos, passíveis de questionamento, uma vez que os valores que os suportam são distintos, múltiplos e conflituosos. Outro aspecto a considerar é a possibilidade de que ações distintas daquelas originalmente intencionadas na formulação sejam realizadas ao longo da execução de uma política. Ou seja, a distância entre um objetivo definido e aquilo que efetivamente é realizado pode subverter a premissa positivista de causas e efeitos. O segundo ponto identificado por Dryzek (1993) nas críticas ao modelo da análise de políticas relaciona-se a uma perspectiva particular de compreensão do comportamento humano: a racionalidade instrumental - ou, nos termos empregados por Dunn (1994), a “guinada analítica”. Técnicas difundidas na análise de políticas públicas, como análises de custo-benefício, análises decisórias, modelagem de sistemas, programação linear, orçamento-programa, entre outras, procuram estabelecer padrões normativos para as decisões em políticas públicas. Tais técnicas, aponta o autor, prescrevem cursos de ação baseados em seus próprios métodos, e não em relações causais observáveis empiricamente, contribuindo apenas para ratificar as conclusões do analista e não para testar hipóteses causais. Além disso, e talvez um dos maiores problemas na aplicação dessas ferramentas à análise de políticas públicas, é o fato de que questões e decisões, fundamentalmente políticas, são obscurecidas pelo viés da técnica. As conclusões das análises dependem das alternativas selecionadas, sobre as quais pesam os valores dos analistas durante o processo de escolha.

Para Majone (1989), o modelo positivista e racionalista de análise de políticas públicas predominante nesse período resulta do encontro de duas formas distintas de pensar. A primeira delas é o decisionismo, um modelo fortemente tecnocrático baseado na perspectiva do ator racional desenvolvido, originalmente, na economia, e com grande influência sobre as ciências sociais. O decisionismo apresenta a análise de políticas públicas como uma atividade essencialmente técnica, aproximando-se da crítica à racionalidade instrumental de Dryzek. Nessa perspectiva, poucos atores políticos são encarregados de produzir as políticas por meio de escolhas processadas de forma racional. Tal lógica de decisão influenciou os estudos sobre administração desde o final da década de 1930, sobretudo nas pesquisas relacionadas às operações industriais e militares. Nos anos 1950, a perspectiva decisionista foi incorporada ao campo nascente de políticas públicas, no qual caberia ao analista a aplicação métodos científicos de forma a maximizar os resultados das políticas. Para o autor, naquele momento, as situações investigadas pelos pesquisadores encaixavam-se bem no método de decisão racional, pois envolviam poucos participantes familiarizados com as questões, numa estrutura de comando bem definida. Porém, nas décadas seguintes, o contexto da produção de políticas foi substancialmente alterado, seja pela natureza dos problemas ou pelas mudanças nas características organizacionais e políticas nos quais os analistas de políticas operavam. A análise de políticas, antes restrita a um grupo

pequeno de especialistas, passa a direcionar-se a uma audiência mais ampla, para a qual as questões técnicas relacionadas à eficiência deixam de ser entendidos como os únicos balizadores das decisões em políticas públicas. A segunda crítica de Majone (1989) direciona-se ao modelo político de tomada de decisão, caracterizado pela noção de que o desenvolvimento de uma política é determinado pela configuração dos interesses dominantes. Nessa perspectiva, atores como parlamentares, burocratas e grupos de interesses ligados a diferentes setores de atividade econômica, conduziriam o processo de produção de políticas e as decisões tomadas refletiriam seus interesses. No entanto, o autor mostra que mesmo quando um ator persegue seus próprios interesses, ele precisa, num sistema político regido pela discussão, justificar suas escolhas numa política, apelando para aspectos técnicos, intelectuais, ou mesmo para a opinião pública. Assim, o modelo político, centrado tão somente nos interesses dos atores, desconsidera o processamento paralelo de debate e argumentação que acompanha todas as fases de uma política. Os atores interessados em uma política procuram coletar evidências empíricas e as organizam de forma a garantir maiores chances de convencimento, na busca por apoio às suas propostas. Indivíduos e grupos envolvidos numa política apoiam-se em análises técnicas para desafiar as propostas de seus oponentes e constroem argumentações que apelam a valores e crenças, bem como aos interesses de outros grupos, de forma a construir suporte para suas propostas. Desta forma, não apenas os interesses dos atores importam para a análise de uma política, mas também o processo de argumentação, persuasão e construção de evidências, uma vez que, como lembra o autor as “políticas públicas são feitas de linguagem” (MAJONE, 1989, p. 01).

O campo das políticas públicas enfrentou, portanto, enormes dificuldades teórico-metodológicas que levaram os estudiosos a repensar suas bases analíticas, sobretudo a partir dos anos 1990. Tem início, assim, uma intensa busca por “melhores teorias” (SABATIER, 1999), capazes de romper com a simplificação da análise do processo de produção de políticas baseada na noção de ciclo (ou de estágios) racionalmente ordenados e, assim, fazer avançar a compreensão do complexo processo de produção de políticas públicas (DELEON, 1999). Parte desse esforço pode ser percebido a “guinada argumentativa” (*argumentative turn*) (FISCHER; FORESTER, 1993), um movimento de clara mudança na orientação teórico-metodológica dos autores e que insere-se um debate epistemológico mais amplo, presente em diferentes áreas das ciências sociais, desde meados da década de 1980. Tal perspectiva enfatiza o papel das ideias e é central nas abordagens pós-positivistas - também chamadas pós-modernas, pós-empiricistas ou pós-estruturalistas, abordagem ideacional, entre outras denominações. Além das ideias, os estudos produzidos a partir dos anos 1990 buscam articular outros conceitos, até então ausentes nas perspectivas teóricas que embasaram os estudos no campo de políticas públicas, como a questão das redes, comunidades e subsistemas; a articulação dos atores, seus interesses e ideias; o papel das instituições. Esses elementos, combinados, originaram as chamadas “abordagens sintéticas”, que serão apresentadas na próxima seção.

2. TEORIAS SOBRE O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AS ABORDAGENS SINTÉTICAS (ANOS 1990 - ...)

Buscando compreender os caminhos nos quais a teoria de políticas públicas percorreu no período mais recente, e considerando o desenvolvimento intelectual do campo na perspectiva estadunidense, John (1998) identifica elementos comuns a diferentes abordagens teóricas desenvolvidas a partir dos anos 1990. Tais abordagens combinam e integram elementos oriundos de perspectivas teóricas diferentes, mobilizando conceitos distintos para produzir explicações capazes de considerar a complexidade contemporânea da produção de políticas públicas. Para John (1998, p. 155), as abordagens sintéticas “refletem uma preocupação dos estudos contemporâneos em políticas públicas de serem multi-teóricos, em parte como uma reação contra a dominação de uma abordagem única (...). As abordagens únicas a que o autor se refere são: teorias

centradas nas instituições; perspectivas baseadas no modelo de ator racional; concepções baseadas na dinâmica de grupos e de redes (*policy networks*); explicações centradas nas ideias (JOHN, 1998). John considera tais abordagens univariadas, no sentido de que concentram a explicação sobre as políticas públicas apenas em alguns elementos centrais, desconsiderando outros: “Não é possível dizer que apenas as instituições importam, ou que fenômenos sociais e políticos podem ser reduzidos a fatores econômicos” (JOHN, 1998, 176). Para o autor, o processo de produção de políticas é extremamente complexo e só pode ser adequadamente examinado considerando simultaneamente diferentes variáveis:

“A visão dos cientistas sociais contemporâneos é que não existe um princípio geral que governe a vida social ou política. Em vez disso, os cientistas sociais precisam entender a complexidade, a variação e a mutabilidade do mundo empírico, que é constituído por ideias conflitantes” (JOHN, 1998, 176).

John aponta três exemplos de modelos teóricos bem-sucedidos na integração de diferentes perspectivas: o modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por John Kingdon (2003); o modelo de Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993); e o modelo das Coalizões de Defesa, de Paul Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Esses três modelos - os “principais trabalhos em estudos de políticas públicas nos Estados Unidos” (JOHN, 2013, 04) - tem sido largamente aplicados em diferentes contextos políticos e bem-sucedidos do ponto de vista das explicações que conseguiram produzir ao longo do tempo, sendo multi-teóricos e combinando diferentes variáveis de forma sintética. Ambos compartilham características, como o afastamento da visão clássica do campo, baseada na visão técnica e racional das políticas, bem como da perspectiva sequencial, ordenada e linear da produção de políticas. A complexidade da produção de políticas é examinada por meio da combinação de diversos fatores: instituições, interesses, redes de relacionamento entre atores, ideias, estruturas socioeconômicas, entre outras.

O Modelo de Múltiplos Fluxos foi originalmente proposto por Kingdon em 1984, como um modelo destinado a explicar a fase pré-decisória das políticas públicas, envolvendo os momentos de definição da agenda e formulação. Hoje, porém, entende-se que o modelo é aplicável a todo o processo de produção de políticas (ZAHARIADIS, 2003; 2014). O modelo concebe a atividade governamental como o resultado de três fluxos relativamente independentes: problemas; soluções ou alternativas; e política. As mudanças na agenda resultam do processo de convergência desses três fluxos, em momentos críticos em que janelas de oportunidade favorecem a mudança. Tais janelas são operadas pelos empreendedores de políticas, indivíduos (ou grupos) que desempenham papel fundamental no modelo conectando soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. O modelo teórico proposto por Kingdon procura explicar como esses elementos estruturais - ideias, ação individual, dinâmica de redes e comunidades de políticas, elementos do sistema político e econômico - se combinam, afetando o processo de produção de políticas³.

Desenvolvido para analisar o sistema político dos Estados Unidos, o Modelo de Múltiplos Fluxos foi testado em outros contextos políticos e institucionais com sucesso (ZAHARIADIS, 2003; 2014). Jones *et.all.* (2016, p. 21-22) identificaram sessenta e cinco países analisados por meio do modelo, sendo a Europa o continente com maior quantitativo de publicações, seguido pela América do Norte, Ásia, África e América do Sul. Investigando a aplicabilidade do modelo em sistemas políticos diversos da realidade estadunidense, Cairney (2012) conclui pela viabilidade da generalização do modelo do Kingdon a diferentes realidades devido a

3 Para uma análise mais detalhada sobre o modelo, consultar Capella, 2007.

seu pressuposto básico: a caracterização dos governos como anarquias organizadas. O autor defende que o modelo de Kingdon é relevante para a investigação de processos de formulação de políticas em diversos países, uma vez que a produção de políticas, nesses diferentes contextos, é caracterizada pelos elementos presentes nas anarquias organizadas: ambiguidade; competição por atenção; processo de seleção de informações imperfeito; restrições de tempo para a tomada da decisão; afastamento da racionalidade compreensiva, ou seja, de formas lineares e sequenciais de tomada de decisão. Em relação ao recorte de pesquisa e áreas setoriais analisadas por meio do modelo, levantamento realizado por Zahariadis (2014) registra tanto a multiplicidade de áreas quanto a aplicação em diferentes níveis de governo. Originalmente, Kingdon (2003) investigou políticas nas áreas de saúde e transportes no plano federal. Estudos mais recentes têm aplicado o modelo tanto para pesquisas sobre o nível local quanto no âmbito supranacional (ZAHARIADIS, 2014; 2016; CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016). Em termos das áreas setoriais analisadas, o estudo de Jones *et.al.* (2016, p.21) identifica estudos voltados à investigação de políticas como defesa, política externa, política ambiental, educação, saúde, segurança e gestão de crise, transporte, comércio, políticas de bem-estar, agricultura, artes, diversidade, trabalho, tecnologia dentre outras. Assim, o modelo “é uma lente sobre o processo de políticas públicas útil em estudos de caso único, ou comparações ao longo do tempo, países, questões, níveis governamentais e áreas setoriais” (ZAHARIADIS, 2014, p. 44).

O Modelo de Múltiplos Fluxos pode ser caracterizado como uma abordagem sintética ao promover uma visão integrada entre ideias, atores e interesses. O modelo reserva às ideias papel central – na verdade tem como propósito principal explicar como ideias se materializam em políticas públicas, ou seja, explicar uma ideia “cujo tempo chegou” (KINGDON, 2003). Por outro lado, Kingdon não nega a importância do auto-interesse. O empreendedor, por exemplo, é um ator que pode atuar na defesa de uma política por diversos motivos, inclusive em função de seus próprios interesses. O modelo, portanto, não apresenta uma visão dicotômica entre ideias e interesses, mas consegue compatibilizar ambas as variáveis na explicação sobre mudanças na agenda. Os empreendedores podem ser movidos tanto pela defesa de uma ideia (um viés ideológico, por exemplo), quanto pela perseguição de seus próprios interesses, visando benefícios concretos (CAPELLA, 2016). Outra forma de integração entre diferentes perspectivas pode ser encontrada na relação que Kingdon estabelece entre ação individual e instituições. O modelo mobiliza as duas lógicas simultaneamente, ao invés de considerá-las excludentes. Como esclarece Zahariadis (2014, 45-46):

O Modelo de Múltiplos Fluxos concorda com a noção de que as instituições tornam as coisas possíveis, mas as pessoas fazem as coisas acontecerem. O modelo aponta para a importância dos empreendedores de políticas públicas e da cognição e da emoção humanas como as bases da manipulação política. Além disso, as instituições importam (...), mas sua importância é moderada consideravelmente por indivíduos, tempo e contexto.

O segundo modelo identificado por John (1998; 2013) como exemplo de abordagem sintética é o Modelo de Equilíbrio Pontuado. O modelo foi concebido inicialmente como uma explicação sobre o processo de formação da agenda nos Estados Unidos (BAUMGARTNER; JONES, 1993), tendo evoluído para uma teoria geral sobre o processamento de informações no processo de produção de políticas públicas (JONES; BAUMGARTNER; 2005; 2015). Em *Agendas and Instability in American Politics*, os autores defendem que a mudança na agenda ocorre quando a percepção sobre uma política é alterada, mobilizando atores previamente afastados do processo decisório. Essas percepções são construídas a partir de entendimentos compartilhados sobre uma determinada questão. Quando um conjunto de entendimentos se torna dominante,

alguns atores ganham a habilidade de controlar a e a forma como os problemas públicos são percebidos e debatidos, definindo a “imagem da política”. Paralelamente, esses atores buscam definir arranjos institucionais capazes de manter o processo decisório limitado, restringindo o acesso dos demais atores portadores de percepções divergentes ou concorrentes. Cria-se, assim, um “monopólio de políticas”, estrutura responsável pela manutenção da estabilidade na produção de políticas públicas e restrição de novas questões à agenda governamental. Enquanto uma imagem permanecer estável, tem-se a prevalência de mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio na produção das políticas públicas. No entanto, em alguns momentos, novos atores conseguem acesso aos “monopólios”, criando instabilidade e a oportunidade de mudança na agenda. Isso acontece, segundo os autores, por causa de mudanças na forma como uma questão é compreendida, ou seja, por meio de alterações na “imagem” de uma política. Mudanças na percepção das questões, acontecimentos que focalizem atenção do governo, alterações na opinião pública, por exemplo, podem contribuir para a alteração na “imagem” de uma política, permitindo o acesso de diferentes grupos ao processo decisório e, desta forma, favorecendo o acesso de questão na agenda governamental. Quando uma questão ascende à agenda, o “monopólio” deixa de existir e o sistema torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público pode levar à introdução de novas ideias e de novos atores. As novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo (*policy legacy*), criando um novo estado de equilíbrio no sistema político que, após um período, tende a voltar à estabilidade⁴.

O Modelo de Equilíbrio Pontuado foi desenvolvido para explicar tanto processos de mudança quanto de estabilidade no contexto do sistema político estadunidense, considerando casos específicos, passíveis de serem caracterizados como monopólios de políticas (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Os desenvolvimentos teóricos mais recentes ampliam as proposições originais do Modelo de Equilíbrio Pontuado, fazendo avançar as explicações para mudanças em políticas públicas considerando o sistema político como um todo (não apenas para casos específicos) e em diferentes contextos nacionais (para além dos Estados Unidos) (JONES; BAUMGARTNER, 2005; 2015). Esse é, em linhas gerais, o principal argumento da “tese geral sobre a pontuação” (*general punctuation thesis*)⁵ abordagem teórica que norteia diversos estudos que buscam identificar as mudanças na agenda, em torno de diferentes políticas públicas, durante longos períodos de tempo e em diferentes sistemas políticos (BAUMGARTNER; JONES, 2012). Esses estudos procuram mostrar como novas ideias, novos entendimentos sobre as questões e problemas são aceitos (ou não) em diferentes contextos nacionais. (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2014)⁶.

Em levantamento recente sobre as pesquisas baseadas nas proposições teóricas do Equilíbrio Pontuado, Baumgartner, Jones e Mortensen (2014) destacam três resultados relevantes. Em primeiro lugar, tomando como base uma pesquisa bibliográfica conduzida em periódicos, verificou-se uma utilização crescente do modelo por diversos autores ao longo do tempo, principalmente a partir de 2006. Em segundo lugar, os autores observaram um aumento no número de estudos de caso produzidos nos Estados Unidos ao longo do tempo, mas um expressivo aumento em estudos de caso conduzidos em outros contextos nacionais. Por fim, a pesquisa revelou que a maior parte das publicações consiste em estudos empíricos, resultado diretamente relacionado a expansão dos estudos observada por volta de 2006. Para os autores,

4 Para uma visão mais ampla sobre o modelo, consultar Capella, 2007.

5 Os autores também denominam esse processo de “dinâmica disruptiva” (*disruptive dynamics*) na segunda edição de *Agendas e Instability in American Politics*, publicado em 2009.

6 Para uma análise sobre os desdobramentos do Modelo do Equilíbrio Pontuado e da Teoria Geral da Pontuação e da dinâmica das políticas públicas, consultar Capella e Brasil, 2015.

“O aumento do número de publicações em torno de 2006 coincide com o desenvolvimento de uma rede de pesquisadores em mais de uma dúzia de países, criando a infraestrutura de pesquisa para testar teorias de equilíbrio de muitos tipos e se engajar em várias formas de análises da dinâmica do processo de políticas ao longo do tempo.” (BAUMGARTNER, JONES e MORTENSEN, 2014, 87).

As proposições presentes no modelo do Equilíbrio Pontuado integram diferentes abordagens, sintetizando conceitos e perspectivas de diversas maneiras. Um exemplo é a integração entre duas correntes teóricas aparentemente distintas: os estudos baseados na noção de subsistemas e comunidades de políticas (*subsystem e policy communities*) e os estudos baseados na formação da agenda (*policy agenda-setting*). Os estudos relacionados aos subsistemas são construídos sobre o pressuposto do incrementalismo, resultante de um estilo de tomada de decisão em as mudanças são lentas e limitadas. Também baseiam-se na ideia de *feedback* negativo, ou seja, mudanças graduais resultantes da estratégia de grupos que detém vantagem política e agem deliberadamente no sentido de limitar mudanças que possam ameaçá-los frente a outro grupos. Essas duas visões sobre o processo de mudança resultam em um entendimento conservador sobre o sistema político, uma vez que não esperam mudanças rápidas ou dramáticas. Na literatura sobre agenda, por outro lado, as mudanças são entendidas como eventos intensos e rápidos, derivados de eventos focais, crises e outras ocorrências que promovem rupturas com a ordem estabelecida. Desde o início, o modelo de Equilíbrio Pontuado é apresentado como uma abordagem que sintetiza explicações sobre mudanças lentas e incrementais, ao mesmo tempo em que procura dar conta também de mudanças rápidas para explicar o processo das políticas públicas (BAUMGARTNER e JONES, 1993, 10).

Por fim, a terceira abordagem sintética indicada por John (1998; 2013) é o modelo das Coalizões de Defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). O modelo toma o subsistema de políticas - grupo de pessoas ou organizações que interagem durante determinado espaço temporal, de forma regular, para influenciar uma política - como unidade de análise. Fazem parte do subsistema atores de todos os níveis de governo, além de outros atores externos à estrutura governamental, como jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas, entre outros. Dentro desses subsistemas, os atores podem formar coalizões de defesa (geralmente estão presentes entre duas e quatro coalizões em cada subsistema). Cada coalizão é caracterizada pelo compartilhamento de um sistema de crenças que podem assumir três dimensões. Num plano mais geral e abstrato, estão as crenças profundas, que incluem valores ontológicos e normativos, sendo este tipo de crença altamente resistente à mudança. Abaixo destas estão as crenças relacionadas à política pública, um conjunto de ideias um pouco menos rígidas que as primeiras, e que representam as percepções comuns sobre o subsistema e os valores compartilhados sobre a política de interesse. Mudanças nessas crenças representam as maiores mudanças que podem impactar uma política. Finalmente, o terceiro sistema de crenças envolve questões mais específicas, relacionadas à visão do problema e à relevância de determinados fatores causais, bem como o desenho das instituições, a avaliação do desempenho dos atores e alocações orçamentárias. Alterações neste grupo de crenças secundárias representam mudanças de menor escala.

O modelo das Coalizões de Defesa procura explicar a produção de políticas públicas por meio da investigação das coalizões em competição dentro de um subsistema. Como resultado da dinâmica de interação entre as coalizões, os subsistemas produzem políticas públicas, gerando mudanças nas condições externas e alterando as expectativas e crenças sobre as consequências daquelas políticas. Esta dinâmica

altera também a própria ação das coalizões, num processo que, por meio da percepção de adequação das decisões governamentais, dos impactos produzidos, e de novas informações, gera um aprendizado constante (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). O modelo foi aplicado em diversos estudos principalmente sobre política ambiental, mas também em áreas como saúde, educação, defesa, energia, regulação de telecomunicações, infraestrutura, políticas sociais entre outras. Em levantamento recente Jenkins-Smith *et. all* (2014) observaram a aplicação empírica do modelo nos cinco continentes, em artigos publicados em periódicos, livros e capítulos de livros.

A abordagem das Coalizões de Defesa integra a perspectiva de redes, por meio do conceito de subsistema, e a dinâmica das ideias, compreendidas como crenças – mais gerais ou mais específicas⁷. Crenças profundas tendem a ser estáveis, enquanto crenças específicas sobre as políticas mudam em função do aprendizado dos atores nas coalizões. John (1998; 2013) ressalta que além da relação entre redes e ideias, o modelo também promove uma síntese de outros elementos do sistema político, como a dimensão sócio-econômica, para explicar a mudança nas ideias e preferências dos formuladores de políticas.

Os três modelos teóricos que compõem as abordagens sintéticas representam hoje as abordagens dominantes nos estudos sobre políticas públicas. Embora tenham sido desenvolvidos no contexto do sistema político dos Estados Unidos, todos os modelos têm sido empregados com sucesso para explicar a produção de políticas públicas em diferentes países, inclusive no Brasil⁸. John nota com certa preocupação, porém, que há poucos avanços teóricos desde a proposição desses modelos, o que pode indicar que o campo de estudos sobre a produção de políticas públicas não está avançando:

“Dada a rapidez com que certas áreas da ciência política estão se movendo, essa relativa estase não é algo com o qual podemos estar satisfeitos. (...). Existe o perigo dos estudos de políticas públicas ficarem presos em um conjunto particular de conceitos. (...). Existe falta de engajamento por parte de estudiosos de políticas públicas com debates em ciência política, e outros na ciência política não se envolvem com o trabalho desenvolvido atualmente em políticas públicas” (John, 2013, 24-25).

Considerando que as abordagens sintéticas rompem com a tradição clássica da análise de políticas e que são bem-sucedidas em capturar a complexidade do processo de produção de políticas públicas, cabe indagar: além dessas perspectivas, quais outras alternativas teórico-metodológicas estão à disposição do pesquisador? A próxima seção tem como objetivo apresentar, de forma panorâmica, algumas teorias que tem obtido relativo destaque na literatura internacional.

3. OUTRAS ABORDAGENS

Além das abordagens sintéticas, apresentadas na seção anterior, a literatura dos Estados Unidos vem contribuindo significativamente com teorias, modelos e abordagens para a análise de políticas públicas. Nessa seção, apresentaremos três dessas abordagens, selecionadas a partir de seu aparecimento mais recente em manuais e livros sobre a temática. São elas: a abordagem institucional IAD - Institutional Analysis and

7 A respeito da relação entre o modelo das Coalizões de Defesa e a dimensão das ideias, ver o artigo de Carla Tomazini que integra essa edição especial.

8 Especificamente sobre a aplicação dessas teorias no Brasil, consultar o artigo de Telma Menicucci que compõe esse dossiê.

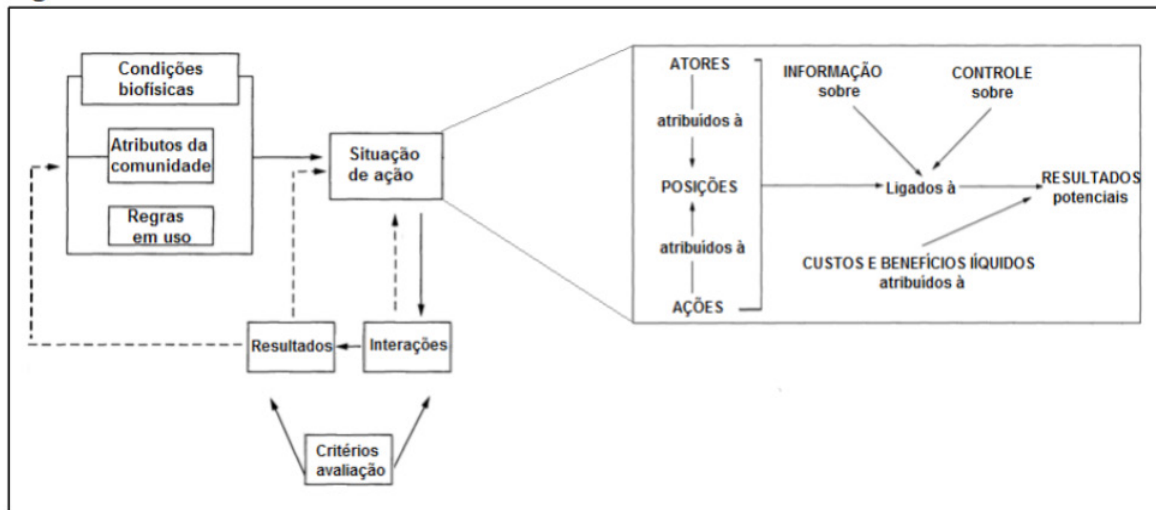
Development, elaborado por Elinor Ostrom; a abordagem de Difusão e Inovação de Políticas – *Innovation and Diffusion approaches*, e as teorias mais recentes voltadas ao Desenho, Feedback e Redes de políticas públicas - Policy Design, Feedback, Network and Narrative Policy Framework. (Sabatier, 1999; Sabatier and Weible, 2014, 2018; Peters, 2015; Peters and Zittoun, 2016)

A abordagem do IAD foi inicialmente desenvolvida no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 por Elinor e Vicent Ostrom, com um olhar analítico voltado às questões de governança e do uso de bens comuns nos Estados Unidos, com foco nos estados da Califórnia e de Indiana. A aplicação do modelo de análise institucional, sobretudo em políticas de recursos de uso comum, cujos temas que envolvem a irrigação, uso de recursos hídricos, coletas, recursos florestais, preservação de biodiversidade, organizações e cooperativa, estabelece relações diretas e interdisciplinares, sobretudo entre questões da ciência política, da administração pública, com forte atuação em teorias da organização e da gestão. (Ostrom, 2007, p. 46)

“Embasado por uma análise institucional em recursos de propriedade comum, o IAD-Framework caracterizou-se como um mapa conceitual capaz de descrever, analisar e prever comportamentos que superem ou não o dilema da ação coletiva, contribuindo para compreender caminhos que levem à superexploração e subexploração de recursos comuns. A tentativa desse Framework de enfrentar dilemas complexos relacionados à escassez de recursos, por meio de análises centradas em regras, características biofísicas do recurso e em atributos relacionados à comunidade, o torna extremamente interessante para as pesquisas em recursos comuns, mas também para pesquisas em políticas públicas em geral como mudanças climáticas, sistema global pesqueiro e alimentar, habitação, saúde, segurança pública, mobilidade urbana, dentre outras”. (Capelari, Araújo, Calmon, 2017)

Três são os elementos centrais na composição e compreensão desse framework. O primeiro deles refere-se à própria ação e aos elementos e interesses internos. Nesse elemento central estão inseridos os atores, os grupos sociais e políticos que agem sobre alguma política. Não apenas atores, mas culturas, organizações, desenhos, interações, informações e todo o tipo de troca que tenha como objetivo um resultado, uma solução. (Ostrom, 2005). O segundo elemento proposto por Elinor Ostrom insere na lógica de seu modelo a existência de elementos e de fatores externos que se relacionem de forma direta com a ação. Aqui estão colocadas uma série de informações relevantes ao próprio cenário, como as características físicas, biológicas e sociais de espaços de atuação, as tecnologias disponíveis, as capacidades, recursos humanos, condições e características a serem consideradas, tais como o tamanho, densidade, homogeneidade do que se está sendo estudado, como um ecossistema, ou mesmo uma metrópole e as formas de relacionamento e de regras culturais e sociais presentes em seus atores. Por fim, há ainda um terceiro elemento central no modelo que refere-se aos resultados, aos indicadores resultante e ao reingresso na ação. De acordo com os autores, o feedback da tomada de decisão, os resultados, são relevantes para continuidades e descontinuidades no processo de tomada de decisão. Eles podem apontar para proximidades de valores, ou, pelo contrário, pluralidade e desconformidades com relação aos resultados obtidos. Os indicadores produzidos são necessários para reavaliações e fortalecimento de ações. Abaixo segue a mais representativa figura do modelo de IAD elaborada por Ostrom.

Figura 1: Institutional Analysis and Development



Fonte: Adaptado de Ostrom, 2005.

De forma muito reduzida, a abordagem Institutional Analysis and Development tem como proposta apresentar uma forma generalista para aprofundar e difundir os estudos sobre a ação coletiva, por meio da estruturação de um modelo que considere tanto o cenário estático de ação, seus atores e interesses, mas, sobretudo, que compreenda a ação em movimento, em sua dinâmica de interações entre os atores, as regras, as capacidades e as características, destacando, também, a importância dos feedbacks, e dos resultados gerados nessas interações.

Outra abordagem que vem ganhando adeptos e sendo bastante utilizada na literatura estadunidense desde meados dos anos 2000 é a literatura de inovação e difusão de políticas públicas. Essa abordagem busca entender de que forma e por qual razão, governos adotam novas políticas públicas. Ou seja, de que forma ocorre a inovação em políticas públicas? Como surgem novos programas, novos planos e ações governamentais? A explicação de autores como Berry e Berry (2016), conhecida como sendo o modelo de Inovação e Difusão de políticas, diz que há basicamente duas razões para governos adotarem novas políticas públicas: a primeira delas refere-se a determinações internas. Determinações internas são entendidas pela atuação dos próprios legisladores e executores (policymakers em geral) que inovam com a proposição de novas políticas econômicas, sociais, alterando suas características vigentes e produzindo impactos em diversos setores. No entanto, dizer que toda mudança em política no mundo contemporâneo e globalizado é o resultado único e exclusivo das competências internas de governos locais significa desconsiderar todo o trânsito e troca de informações e de ação ao redor do globo. Resgatando J. Walker, que já chamava a atenção para esse fenômeno no início dos anos 1970 ao produzir estudos sobre inovação de políticas que se relacionavam com a adoção e adaptação de políticas de cidades e estados vizinhos, a segunda explicação para a mudança e inovação de políticas está vinculada a difusão de políticas, ou seja, a capacidade de governos em absorver e adaptar inovações produzidas em outros locais.

Baseado nessas duas possibilidades, inovação e difusão, uma rede de estudos sobre essa temática foi estruturada com a finalidade de estabelecer critérios metodológicos, como a definição de variáveis, para a construção de um modelo explicativo e, por vezes de caráter prescritivo, em determinados casos, capaz de avaliar potencialidades e limites da difusão de inovações em políticas públicas. A literatura especializada tem evoluído de forma constante e apresentado uma série de questões de pesquisas importantes. Central em estudos de difusão é entender, inicialmente, o que causa a adoção de um novo programa por outros governos e, a

partir desse questionamento, entender por que alguns governos adotam determinadas políticas públicas enquanto outros governos não adotam. Por que certas inovações de políticas se disseminam? O que explica a velocidade do processo de difusão? Por que e como ocorre a disseminação de novos desenhos institucionais entre países, estados ou municípios? Com o fortalecimento metodológico, os estudos começaram a construir bancos de dados e definir variáveis explicativas que podem apontar para maior ou menor probabilidade na adoção de inovações. Indicadores como a proximidade geográfica, as características na configuração social e econômica, compatibilidades ideológicas, vinculações partidárias e coligações ou a frequência nas interações são apontadas como indicadores importantes para entender inovação e difusão.

Policy Design e Policy Feedback são, por fim, as últimas abordagens a serem tratadas por este artigo. A primeira abordagem, do Policy design envolve, sobretudo, o estudo de ferramentas, condicionalidades, amarrações e estruturas selecionadas na concepção de políticas públicas na tentativa intencional por parte dos governos alcançarem metas e determinarem ações pretendidas de seu público-alvo. O estudo do desenho de políticas foca nessas ferramentas, suas vantagens e desvantagens e busca uma melhor compreensão do melhor desenho a ser adotado nos processos em torno de seleção e implantação de políticas. O centro dos estudos de policy design está em entender quais ferramentas e mecanismos disponíveis são melhores, em cada situação, em cada tipo de política, para que determinado público seja direcionado a tomar uma decisão que o governo entende como sendo a melhor e que ele não tomaria por conta própria. Por exemplo: Qual o melhor desenho de política para combater gastos do sistema de saúde e para diminuir o número de mortes em acidentes em auto-estradas? Como fazer com que os motoristas não dirijam embriagados ou os obriguem a usarem o cinto de segurança? O leque de ações governamentais nesse caso é amplo e a ação combinada de informação, de divulgação de campanhas, unida a legislações de multa, de penalidades e até de suspensão de carteira de habilitação são algumas das ferramentas e estratégias utilizadas para tentar amenizar tal problema. Para cada problema dado, o desenho da solução é extremamente importante. É o desenho da política que define quem é o público alvo. Quem está dentro e fora da cobertura. Quais ferramentas são as mais adequadas, isoladas ou combinadas. Essa abordagem dentro dos estudos de análise de política de políticas públicas, ainda que venha crescendo apenas recentemente, se estende desde os primeiros trabalhos em estudos de política pública em torno da identificação de ferramentas políticas e da classificação de tipos de instrumentos nos anos 1960 e início dos anos 1970 e segue até estudos atuais que buscam formular efetivamente alternativas políticas eficazes e adequadas ao contexto, dados os legados históricos específicos e as realidades políticas em que a seleção e a implementação da política ocorrem, como o uso de nudges e outros artifícios para maior alcance e efetividade das políticas públicas.

Relacionada com a questão de instrumentos de políticas advinda dos estudos sobre o Policy Design, o modelo de Policy feedback faz uma contestação sobre a relação entre política pública e a política, no sentido mais amplo de sistema político. Muito embora a literatura tradicional da ciência política muitas vezes veja a política pública como o resultado de processos políticos, a abordagem de policy feedback entende que as políticas públicas existentes e as novas que podem surgir, também são caracterizadas como insumos (incomes) no processo de formulação de políticas, não apenas o resultado (outcomes). As políticas públicas formatam um status quo, definem dinâmicas sociais e são capazes de reformular fundamentalmente o ambiente político e, portanto, os resultados políticos subsequentes de maneira dinâmica e cíclica. Políticas públicas, por meio de seus projetos, programas e planos afetam uma variedade de atores no sistema político, incluindo tanto a sociedade civil, como as elites políticas, como políticos eleitos, burocratas, agências e grupos de interesse. Nas últimas décadas, o policy feedback emergiu como um conceito popular na análise de políticas públicas, referindo-se às várias maneiras pelas quais “novas políticas públicas criam uma nova política” (Pierson, 1993; Béland, 2010; Campbell, 2012). Os analistas de policy feedback buscaram

compreender como as políticas públicas, uma vez adotadas, reestruturam e reconfiguram a política de maneiras que moldam e, em particular, limitam os processos políticos subsequentes. Theda Skocpol (1992) é, sem sombra de dúvidas a autora mais importante para os estudos desse modelo de análise ao reposicionar os pontos de partida, assim como o ponto final, na análise de políticas públicas. A autora questiona que, assim como o sistema político é capaz de ditar o ritmo, o tipo e a produção de políticas públicas, as políticas públicas também criam jogo políticas, novas formas de relações de atuação e negociação entre os atores. Criam, no limite, novos atores que outrora não participavam da política.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como principal objetivo, fazer um breve resgate dos modelos e teorias de análises de políticas públicas produzidos nos estados unidos ao longo das últimas décadas. O crescimento da comunidade em torno do campo de políticas públicas no cenário estadunidense mostrou não apenas uma ampliação no número de produções acadêmicas, mas também gerou uma diversidade de focos de análises, de modelos, teorias e abordagens para seus estudos. Das policy sciences como subárea da Ciência Política entre os anos 70 e 80, passando pelo reconhecimento e importância desse campo do conhecimento com os modelos sintéticos de Kingdon, Baumgartner e Jones e Sabatier e Weible, entre os anos 80 e 90, os anos 2000 apresentaram e continuam apresentando um caleidoscópio de possibilidades para a análise de políticas públicas.

Para esse artigo, optamos por apresentar apenas algumas dessas abordagens teóricas que vêm ganhando a atenção da comunidade internacional, cientes de que existem inúmeros outros modelos analíticos de grande importância. Exemplo desse crescimento e diversificação, grandes manuais e livros de compilados, como *Theories of the Policy Process*, já na sua quarta edição, vem apontando para o surgimento de novas abordagens ao passo que deixa algumas outras de fora ao longo de suas edições. Presente em todas as edições, as abordagens sintéticas parecem ter enraizado na literatura, o que não significa que eles permaneçam imutáveis. Mesmo após quatro edições, e um horizonte temporal de dezenove anos entre a primeira e a última publicação, os textos que tratam dos Múltiplos Fluxos, Equilíbrio Pontuado e Coalizões de Defesa não permanecem os mesmos. Eles são atualizados com novas informações, novos limites e novas descobertas sobre suas aplicações em distintas políticas setoriais em diversos países.

No que se refere as outras abordagens, mais recentes, é importante mencionar, além daquelas já citadas nesse texto, a abordagem Narrativa - Narrative Policy Framework – abordagens de políticas públicas em perspectiva comparada, abordagens discursivas e da argumentação, além de aprofundamentos sobre o policy design voltados para o papel das nudges e das policy tools. Há um cenário promissor, uma agenda intensa e de rápidas atualizações no que se refere a análise de políticas públicas. Por fim, vale ressaltar que essa condição de expansão e de destaque ocorre não apenas nos estados unidos. A repercussão internacional desses modelos de análise tem chamado a atenção de toda a comunidade, garantindo um capítulo próprio na última edição do *Theories of the Policy Process* tratando exclusivamente do uso desses modelos em diversos países que não os Estados Unidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D., (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- _____. (2012), “From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Processing”, *Policy Studies Journal*, vol. 40, no. 1: pp. 01-20.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D., MORTENSENS, Peter B., (2014), “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”, in Sabatier, P.A.; Weible, C. (eds.), *Theories of the Policy Process*, 3rd. ed., Boulder, CO, Westview Press.
- CAIRNEY, Paul. (2012), *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. New York, Palgrave Macmillan.
- _____. (2013), “Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?”, *The Policy Studies Journal*: vol. 41, no. 1: pp. 01-21.
- CAIRNEY, Paul; ZAHARIADIS, Nikolaos. (2016). “Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes”, in Zahariadis, N. (org.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham, UK/Northampton/MA-USA, Edward Elgar.
- CAPELLA, Ana C. N. (2007), “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”, in Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. (orgs.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ.
- _____. (2015), “Análise de Políticas Públicas: Da técnica às ideias”. *Revista Agenda Política*: vol.3, nº2 (julho/dezembro), pp 239-258.
- _____. (2016), “Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças”. *Cadernos EBAPE.BR*. v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro: pp. 486-505.
- CAPELLA, Ana C.N.; BRASIL, Felipe G; (2015). “A Trajetória dos Estudos sobre a Agenda de Políticas Públicas”. *Teoria&Pesquisa*, vol. 24, n. 2, pp. 04-17.
- DeLEON, Peter. (1998). *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. New York, Russel Sage.
- _____. (1999). “The Stages Approach to the Policy Process: What has it done? Where is it going?”, in Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Oxford, Westview Press.
- _____. (2008). “The Historical Roots of the Field”, in Moran, M; Rein, M.; Goodin, R.E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs/NJ, Prentice-Hall, 1972.
- DRYZEK, John S. (1993), “Policy Analysis and Planning: from Science to Arguments”, in Fischer, E.; Forester, J. (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham,NC, Duke University Press.

- DUNN, William. N. (1994), *Public Policy Analysis*. New Jersey, Prentice-Hall.
- FISHER, Frank; FORESTER, John. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London, Duke University Press.
- JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (2014), "The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research", in Weible, C. M.; Sabatier, P. A. (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder-CO, Westview Press.
- JOHN, Peter. (1998), *Analysing Public Policy*. London, Cassell.
- _____. (2003), "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: using evolutionary theory to explain policy change?", *The Policy Studies Journal*: vol 31, no. 4: pp. 481-498.
- _____. (2013), "New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered". Trabalho apresentado no *International Conference on Public Policy*. Grenoble, june 2013. Disponível em http://archives.ippapublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_84_1_peter_john.pdf [acesso em 12/04/2018].
- JONES, Bryan D. e BAUMGARTNER, Frank R.; (2005), *The Politics of Attention: How government prioritizes problems*. Chicago, University of Chicago Press.
- _____. (2015), *The Politics of Information: Problem definition and the course of public policy in America*. Chicago, University of Chicago Press.
- JONES, Michael D. *et all.* (2016), "A river runs through it: a multiple streams meta-review". *Policy Studies Journal*, v. 44, n. 1, pp. 13–36.
- KINGDON, John (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2a. ed. New York, Harper Collins.
- LASSWELL, Harold D. (1951). "The Policy Orientation". In Lerner, D. e Lasswell, H. (orgs.), *The Policy Sciences*. Stanford, Stanford University Press.
- MAJONE, Giandomenico (1989), *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/ London: Yale University Press.
- PARSONS, Wayne. (2007). *Políticas Públicas: Uma introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO.
- PETERS, Guy B. e ZITTOUNS, Philippe (2016), *Contemporary Approaches to Public Policy*. London, Palgrave Macmillan.
- SABATIER, Paul A. (1999), "The Need for Better Theories", in Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Oxford, Westview Press.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C., (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford, Westview Press.
- SCHÖN, Donald A.; REIN, Martin (1994), *Frame Reflection*. New York, Basic Books.

- SMITH, K. B.; LARIMER, Christopher W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Boulder-CO, Westview Press.
- STONE, Deborah. (1997), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York, W.W. Norton & Company.
- WEIBLE, Christopher M. (2014) “Introducing the Scope and Focus of Policy Process research and Theory”. In Weible, C. M.; Sabatier, P. A. (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder-CO, Westview Press.
- WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (eds.), (2014). *Theories of the Policy Process*, Boulder-CO, Westview Press.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. (2003); *Ambiguity & Choice in Public Policy*. Washington, DC, Gerorgetown University Press.
- _____. (2014). “Ambiguity and Multiple Streams”, in Sabatier, P.A.; Weible, C. (eds.), *Theories of the Policy Process*, 3rd. ed., Boulder, CO, Westview Press.

Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar um quadro geral das análises cognitivas e normativas especialmente de trabalhos europeus e francófonos. O argumento principal desses trabalhos, é que políticas públicas não se resumem aos interesses dos atores ou aos contextos e arranjos institucionais. Desse modo, nos concentramos nas teorias e noções mais “otimistas” quanto às ideias, considerando que essas possuem efeitos independentes e impactos significativos no desenvolvimento de políticas públicas. Este artigo se organiza em cinco seções. Na primeira delas, busco sistematizar algumas clarificações sobre as variáveis “ideias”. Na segunda, indico alguns dos motivos pelos quais as análises cognitivas são abundantes nos contextos europeus e especialmente nas análises de políticas públicas na França. A terceira se dedica à retratar em linhas gerais uma das mais influentes noções analíticas que estruturou o campo francês de pesquisa de políticas públicas e segue influenciando o debate atual: a noção de referencial. Na quarta seção, tratamos de retratar as propostas de aproximações de entre três abordagens que lidam com categorias de análises próximas: referencial de Jobert e Muller (1987), coalizão de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) e paradigma de Hall (1993). Por fim, apresento de maneira reduzida um outro tipo de abordagem - os instrumentos de políticas públicas - que também tem se mostrado bastante profícua, indicando algumas pistas para agendas de pesquisas.

Palavras-Chave: políticas públicas, análises cognitivas, instrumentos, referencial, modelos teóricos.

Abstract

The aim of this article is to present a general framework of cognitive and normative analyses, especially European and French ones. The main point of these works is that public policies do not boil down to the interests of actors or the contexts and institutional arrangements. Thus, we focus on the theories and concepts that are more “optimistic” about ideas, considering they have independent effects and significant impact on the development of public policies. The article is organized in five sections. First, we attempt to clarify the variable “ideas”. In the second section, we point out some of the reasons why cognitive analyses are abundant in European contexts and particularly in France. The third section retraces one of the most influential notions that has structured the field of public policy research in France/French-speaking countries: the notion of the *référentiel*. In the fourth section, we consider one proposition to bring together three approaches that deal with analogous categories of analysis: the *référentiel* (Jobert and Muller 1987), the advocacy coalition framework (Sabatier and Jenkins-Smith 1993, 1999) and the paradigm (Hall 1993). Finally, we present the instruments of public policy - which also has proven to be a fruitful approach - and we indicate some possible paths for future research.

As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa*

Carla Tomazini - Université de Versailles Saint Quentin

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o papel das ideias na elaboração de políticas públicas tem sido ressaltado por diferentes literaturas. Fala-se de mudança ideacional especialmente no campo da economia política comparativa (Blyth, 1997). Se a variável “ideias” e o processo de aprendizagem foram tratados de forma secundária nas diferentes correntes de análises de políticas públicas, pesquisas que buscam compreender a importância desses elementos vem ganhando força especialmente a partir dos anos 1980 (Schlager e Sabatier, 2000 : 209). Trata-se de uma série de trabalhos que enfatizam a importância dos elementos de conhecimento, representações, ideias e crenças sociais na formulação e implementação de políticas públicas (Surel, 2010). Esses se destacam dos trabalhos anteriores porque não se inscrevem em uma lógica de resolução de problemas (*problem-solving*), mas tentam, a partir de análises mais próximas da sociologia de atores, entender como se estabelece “a relação entre a política e a construção da ordem social” (Muller, 2010). O argumento avançado é que as políticas públicas servem de “espelho da sociedade”: busca-se assim compreender os processos de interpretação, a maneira como a ação do Estado age frente às questões controversas e contraditórias, e de que forma os governos enfrentam dilemas e as razões pelas quais determinadas visões de mundo se transformam em entendimentos predominantes.

O ponto em comum desses trabalhos é que eles partem da premissa que “dinâmicas de construção social da realidade” determinam elementos e práticas legítimas em um dado momento e contexto (Berger e Luckmann, 1986 ; Muller e Surel, 1998). Entretanto, longe de constituir um campo de pesquisa homogêneo e unificado, as abordagens cognitivas se referem às perspectivas teóricas e metodológicas plurais. Sabatier e Schlager (2000) categorizaram três grupos de autores que “levam a sério as ideias”: minimalistas cognitivos, maximalistas cognitivos e as teorias equilibradas. Os minimalistas cognitivos são autores que incluem em suas análises a variável “ideias”, mas examinam primeiramente as explicações alternativas. São trabalhos que ao fim reduzem a importância das ideias. Ainda que considerem que a implementação de uma política pública possa suscitar apoios intelectuais, as ideias não explicam a ação pública. No extremo oposto, os maximalistas cognitivos examinam o papel das ideias, buscando sobretudo excluir explicações providas de fatores não-cognitivos. É uma atitude maximalista na medida em que consideram as ideias como capazes

* Esse artigo é uma versão expandida da apresentação na mesa redonda intitulada “Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas” do III Encontro Nacional de Políticas Públicas (EACH-USP) realizado no dia 19 de abril 2018. Gostaria de agradecer aos organizadores e participantes do encontro e aos organizadores desse dossiê especial pelo trabalho realizado.

de possuir impacto causal na ação pública. Finalmente, as teorias equilibradas são aquelas capazes de manter um certo equilíbrio entre as explicações que utilizam fatores cognitivos e não-cognitivos.

Seja como for, como nos veremos ao longo desse artigo, o argumento principal desses trabalhos, é que políticas públicas não se resumem aos interesses dos atores ou aos contextos e arranjos institucionais. Nos encontramos assim, nas teorias e noções mais “otimistas” quanto às ideias, considerando que essas possuem efeitos independentes e impactos significativos no desenvolvimento de políticas públicas. Este artigo se organiza em cinco seções. Na primeira delas, busco sistematizar algumas clarificações sobre as variáveis “ideias”. Na segunda, indico alguns dos motivos pelos quais as análises cognitivas são abundantes nos contextos europeus e especialmente nas análises de políticas públicas na França. A terceira se dedica à retrair em linhas gerais uma das mais influentes noções analíticas que estruturou o campo francês de pesquisa de políticas públicas e segue influenciando o debate atual: a noção de referencial (*référentiel*). Na quarta seção, tratamos de retrair as propostas de aproximações de entre três abordagens que lidam com categorias de análises próximas: referencial de Jobert e Muller (1987), coalizão de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) e paradigma de Hall (1993). Por fim, apresento de maneira reduzida um outro tipo de abordagem - os instrumentos de políticas públicas - que também tem se mostrado bastante profícua, indicando algumas pistas para agendas de pesquisas.

CLARIFICAÇÕES SOBRE A VARIÁVEL “IDEIA”

A variável “ideia” pode ser conceitualizada de diferentes maneiras. Cabe observar em primeiro lugar a distinção entre ideias e ideologia, na medida em que uma dada ideologia pode se referir em graus variados e segundo os contextos às diferentes ideias (como liberdade, igualdade, justiça, etc.) (Freeden, 1998 citado por Dodds, 2012 : 213).

É importante mencionar que a variável explicativa “ideia” pode expressar diferentes dimensões: normativas, teóricas e cognitivas. A primeira qualidade distintiva, a normatividade, diz respeito à veiculação das políticas públicas de normas, regras e preceitos. Um exemplo comumente usado é o caso da ideia de “ativação” das políticas sociais representada pelas expressões “workfare”, “welfare-to-work”, “politiques actives”. Assim, cada país a sua maneira e em direções muitas vezes diferentes, como Estados Unidos e França, compartilham a ideia-projeto de fomentar a atividade profissional dos beneficiários de certas políticas sociais (Barbier, 2011). Em segundo lugar, o caráter teórico diz respeito às relações causais subjacentes a certas políticas. O exemplo clássico seria as ideias keynesianistas em que o mercado é entendido como fundamentalmente instável e que cabe ao Estado intervir na atividade econômica. Essas se diferem das ideias ligadas ao monetarismo, cuja prioridade é dada à política monetária na regulação da vida econômica. Hall (1993) analisou assim difusão de ideias keynesianas após a Segunda Guerra Mundial, buscando explicar a mudança de orientação keynesiana para os princípios monetaristas de gestão econômica no Reino Unido. Finalmente, os aspectos especificamente cognitivos se referem as formas de apreender e adquirir conhecimentos no processo de aprendizagem. Ideias podem assim fazer referência, por exemplo, à aprendizagem social (*social learning*) por meio do qual a avaliação de políticas por especialistas pode modificar as decisões tomadas por atores políticos (Hecl, 1974).

Ao considerar o papel das ideias nas análises de políticas públicas podemos também distinguir os diferentes tipos de atores que as defendem: de que forma elas são mobilizadas por atores individuais ou coletivos? Essa entrada teórica é comumente utilizada nos trabalhos comparativos. Um exemplo clássico é a emergência do desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina a partir de meados dos anos 50 e começo dos anos 60. De

acordo com Sikkink (1991), a estratégia das elites brasileiras teria sido mais bem sucedida pois teriam sido socializadas em torno de uma ideologia comum do desenvolvimento, enquanto que as elites argentinas foram divididas entre si. De maneira semelhante, por meio do modelo advocacy coalition framework desenvolvido por Paul Sabatier, identificamos três coalizões principais de atores no Brasil e no México - “renda incondicionada”, “capital humano” e “segurança alimentar” - que teriam influenciado na formulação das políticas de transferência de renda nesses países (Tomazini, 2010a, 2017). As ideias também podem servir como marcadores de identidade de grupos distintos, definindo quais questões são relevantes e por quais demandas valem a pena manifestar. Esse é o caso por exemplo das identidades sindicais que de acordo com cada contexto nacional acabam tendo maior ou menor influência nas políticas de trabalho (Locke e Thelen, 1995).

IDEIAS EM AÇÃO: AS ABORDAGENS COGNITIVAS E NORMATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FRANCESAS

Ainda que seja incongruente estabelecer uma divisão teórico-metodológica das agendas de pesquisas partindo de premissas geográficas, fato é que as teorias construtivistas e culturalistas são mais influentes nos contextos europeus. Ao se examinar a literatura sobre as análises de políticas públicas na Europa e na França particularmente podemos entrever algumas especificidades.

Diferentemente dos Estados Unidos, a ciência política francesa, mantém tradicionalmente uma relação intelectual estreita com disciplinas como a história e a sociologia (Blondiaux, 1997 : 36). Nas análises de políticas públicas em especial, as abordagens cognitivas são centrais. Isso se deve em grande parte à imbricação histórica da ciência política também com a política comparada, economia política, teoria política e filosofia. Segundo Vivien Schmidt, “o trabalho empírico sobre políticas públicas é teoricamente informado pelo trabalho de filósofos políticos, macro-sociólogos e pensadores radicais” (Hall e *al.*, 2015 : 243).

Além dessas proximidades disciplinares múltiplas, outras especificidades são também interessantes a observar. Em primeiro lugar, existe um relativo consenso sobre a importância das ideias na formação de interesses e das estratégias de atores, assim como um certo ceticismo quanto a racionalidade da decisão política (Smith e Hassenteufel, 2002 : 59). Somam-se assim de alguma forma aos críticos das teorias da escolha racional, para quem essas últimas esquecem de levar em conta a origem das preferências (Thelen e Steinmo, 2002). Em segundo lugar, podemos citar a centralidade do Estado. O Estado é o princípio organizador da investigação empírica e reflexão teórica¹. Como bem notam Smith e Hassenteufel: “é implicitamente por meio do prisma da pergunta “o que é o Estado?” que muitas vezes são estudadas as relações entre o poder público e a sociedade civil” (2002 : 53). Essa reflexão pode servir para pensar uma questão que a Ciência política negligencia em certo grau (Hall e *al.*, 2015 : 240): como e em quais condições o Estado constitui e mantém a ordem social marcada pela distribuição de status e recursos?

Duas escolas de pensamento marcam as análises de políticas públicas na França. O Centro de Sociologia das Organizações (CSO) da Science Po Paris, que se concentra principalmente nas análises locais e organizacionais, cujas pesquisas foram importantes no debate sobre a centralidade do Estado francês. Elas enfatizaram notadamente a multiplicidade de unidades, os desvios importantes da aplicação das leis, do controle limitado das informações em cada instância do Estado, e por conseguinte, a necessidade de pensar em termos de lógica dos atores e de “sistemas de ação” (Smith e Hassenteufel, 2002 : 53-54).

1 Nas análises comparativas, o caso “francês” do pós-guerra desperta um grande interesse. Constata-se uma dinâmica econômica importante com planos de modernização e processos de urbanização e industrialização rápidos. Mas é sobretudo seu sistema político “estatista” que serve e segue servindo de contraexemplo ao corporativismo alemão ou sueco ou ao pluralismo britânico (Le Galès 2015, 196).

A “Escola de Grenoble”, com o Centro de pesquisa sobre política, administração, cidade e território (CERAT) representa outro importante marco nas análises de políticas públicas na França. Com foco nas pesquisas empíricas sobre planejamento, foram os pesquisadores dessa abordagem política que propuseram na década de 1980 uma leitura para além da relativa incoerência das intervenções estatais, chamando atenção para o papel do Estado no surgimento e na manutenção de normas globais que estruturam o funcionamento e a hierarquia da sociedade (Smith e Hassenteufel, 2002 : 53-54). A noção de “referencial setorial-global” inscrita na obra clássica Estado em ação (1987) de Pierre Muller e Bruno Jobert² segue importante nos debates da disciplina (Hall e *al.*, 2015 : 243).

ANÁLISES EM TERMOS DE “REFERENCIAL” DA AÇÃO PÚBLICA: PRINCIPAIS ELEMENTOS E PONTOS FORTES

Cinco pontos-chave são importantes para se entender a análise em termos de referencial (*référentiel*). Em primeiro lugar, trata-se de uma abordagem setorial que busca compreender as interações entre um determinado setor de políticas públicas e as lógicas mais globais adotadas pelo Estado. Em cada setor de políticas públicas coexistem “lógicas de reprodução” que definem os termos e as categorias por meio dos quais a sociedade e o Estado enfrentam seus problemas. O referencial se define assim pela representação do lugar e do papel de um determinado domínio ou setor na sociedade³. Focando-se no aparelho político-administrativo estatal e optando pela perspectiva meso-analítica, a literatura que mobiliza essa noção examina geralmente as diferentes dinâmicas de emergência e de transformação dos setores.

Diferentes referenciais podem estar em disputa dentro de um mesmo setor. No setor industrial, por exemplo, um referencial baseado na ideia de uma política industrial como forma de preservar empregos pode competir com um referencial que apreende a política industrial como uma ferramenta para se atingir a competitividade externa. No setor aeroespacial, por exemplo, podem estar em disputa um referencial de “arsenal” -cujos fatores não econômicos se sobrepõem como a eficiência técnica e a defesa nacional- e um referencial de “mercado”, cuja política aeroespacial será vista antes de tudo como mais um elemento do comércio internacional (Muller, 1989).

Um exemplo clássico utilizado pela literatura é o setor agrícola francês. Antes da Segunda Guerra Mundial, a política agrícola era pensada nos moldes de um referencial de “equilíbrio” baseado na pequena propriedade, na produção de autossustentência, capaz de contrabalançar o crescimento importante da massa de trabalhadores. Após a Segunda Guerra Mundial, constata-se uma mudança no referencial global com a abertura econômica e metas de produtividade e modernização. O papel da agricultura também é transformado: um novo referencial modernizador se impõe paulatinamente. A agricultura passa a ser considerada em linhas gerais como um “freio à expansão industrial” (Muller e Jobert, 1987 : 64). Um novo ator entra em cena contribuindo à mudança do referencial dominante na agricultura: o Centro Nacional de Jovens Agricultores. Essa organização propõe na época uma visão da agricultura em conformidade com aquela que o governo buscava imprimir: “dar prioridade à modernização, à expansão da propriedade fundiária e evacuação dos agricultores em número excessivo” (Muller e Jobert, 1987 : 87).

2 Pierre Muller e seus trabalhos contribuem à sedimentação e ao reconhecimento do campo de políticas públicas na ciência política francesa. O sucesso da coleção “Logiques politiques” da L’Harmattan contribui de certa maneira a popularizar os trabalhos inspirados nas suas abordagens (Le Galès, 2015 : 196). As análises em termos de referencial foram objetos sucessivos trabalhos críticos-reflexivos e balanços sobre suas aplicações e desdobramentos. Cf. (Faure e *al.*, 1995 ; Boussaguet e *et al.*, 2015).

3 Na definição original : “Le référentiel d’une politique est la représentation que l’on se fait du secteur concerne, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société” (Muller e Jobert, 1987 : 68).

Em segundo lugar, para se apreender um referencial é preciso examinar a relação que se estabelece entre o referencial global e os referenciais setoriais. Mudanças nas políticas setoriais ocorrem quando transformações no referencial global se impõem aos atores envolvidos, desqualificando quadros cognitivos e normativos. Um referencial setorial se torna dominante por estar mais próximo à hierarquia de normas impostas pelo referencial global. Ao adquirir estabilidade, esse referencial dominante especifica não somente a direção política, mas também os atores que se tornam centrais.

Ainda que estudos empíricos sobre sectores específicos sejam abundante, a análise em termos de referencial se difere por buscar compreender as tensões entre os níveis setoriais e nacionais-globais. Segundo Thatcher, a maior parte dos trabalhos compara setores entre diferentes países (como as análises sobre as variedades do capitalismo) ou analisam relações entre categorias amplas de um determinado país (entre capital financeiro e a indústria por exemplo), mas as tensões entre sistemas de mercado e mercados setoriais permanecem de maneira geral a serem exploradas (Hall e *al.*, 2015 : 252).

O terceiro elemento central dessa abordagem são os quatro níveis que o estruturam os referenciais: valores, normas, algoritmos e imagens (Muller, 1995). Valores dizem respeito às representações fundamentais sobre o que é considerado desejável à ação pública de modo geral (como equidade e igualdade ou crescimento e sustentabilidade). Normas de ação se referem às lacunas entre a realidade e esses padrões desejados, designando assim os princípios de ação (como por exemplo “é necessário diminuir os custos das despesas médicas” ou “é necessários modernizar as leis trabalhistas”). Algoritmos exprimem as relações causais geralmente sob a forma “se..., então” (por exemplo, “se o governo descentralizar políticas assistenciais, elas serão então mais eficazes porque estarão mais próximas dos beneficiários e dos gestores locais”). Imagens constituem a parte central do referencial por fazer sentido imediatamente sem passar por “desvios discursivos” (Muller, 1995 : 159). O exemplo clássico utilizado na literatura é a imagem de um jovem agricultor dinâmico em seu trator que transmite à ideia da modernização (Muller, 1995).

Em quarto lugar, busca-se identificar o papel dos mediadores. Um dado referencial não se torna predominante unicamente por ser produto da dominação de grupos e elites no poder, mas porque ele integra mecanismos de mediação que estão na base da produção intelectual das políticas públicas (Muller e Jobert, 1987). Cabe aos atores mediadores procurar adaptar o referencial global ao setor e redefinir a nova configuração de expressão de interesses sociais, transformando a “realidade socioeconômica inconsistente em um programa de ação política coerente” (Muller e Jobert, 1987 : 71). Nesse sentido, o referencial como uma “abordagem da construção social da obriedade” (Ravinet e Palier, 2015) se aproxima do neo-institucionalismo sociológico e de suas ferramentas analíticas principalmente das lógicas do “*appropriateness*” de March e Olsen (1984). Em outros termos, os atores obedecem a uma lógica da conveniência quando tomam decisões políticas que consideram adequadas e legítimas, ao invés de se basear simplesmente em cálculos de custo-benefício. Os mediadores participam de dois processos da produção de sentidos: de decodificação ao tornarem inteligíveis as normas indicadas pelo referencial global e de recodificação ao traduzirem esses critérios para aplicação concreta na ação pública em um determinado setor (Muller e Jobert, 1987 : 71).

Um quinto ponto interessante nas análises em termos de referencial, e igualmente de outras abordagens cognitivas, é a ideia de que a reinterpretação do papel de uma dada instituição também muda as relações de poder associadas a ela. Como coloca Surel (1998 : 167): “Mais que um mecanismo de substituição de elites, uma mudança de paradigma ou referencial global provoca um deslocamento dos lugares de poder. Ao alterar o campo de força, é a natureza das trocas e seu equilíbrio que se transformam por sua vez com uma configuração diferente da distribuição de poder”. Desse modo, as mudanças cognitivas podem ocorrer contra

os interesses de grupos historicamente dominantes. O processo de construção de um referencial – para além da construção de sentidos – representa também fonte de conflitos com a tomada de poder e da estruturação de um campo de forças. Trata-se de uma relação circular inspirada nas análises clássicas de Antonio Gramsci sobre os intelectuais: um novo referencial se estabelece porque um dado ator exerce sua liderança em um setor, e ao mesmo tempo, esse ator afirma sua hegemonia porque o referencial se torna paulatinamente a nova regra (Muller, 2018). É por isso que não se trata, segundo Muller de uma abordagem baseada somente nas ideias, mas sobretudo nas “ideias em ação”.

Mas a questão mais importante talvez é a seguinte: porque a análise em termos de referencial permanece importante? Um dos principais interesses dessa abordagem é justamente a possibilidade de se olhar para as políticas públicas como um campo de ação social. Compreender quais referenciais estão em jogo, passa por compreender aqueles que definem os termos dos compromissos sociais geralmente negociados entre as autoridades, funcionários públicos e grupos sociais interessados. Nesse sentido, a noção de referencial é mais abrangente que a noção de paradigma de Peter Hall. Segundo o próprio Peter Hall, a abordagem em termos de referencial permite examinar as relações entre esse e as forças sociais, para além do foco nos diagnósticos, receitas e orientações mobilizadas (Hall *et al.*, 2015). Parte-se da premissa que uma importante função dos governos é também tornar possível a elaboração de quadros de interpretação do mundo que permita aos atores dotarem de sentido suas ações. No setor da agricultura, por exemplo, os agricultores podem se considerar como simples produtores de alimentos ou como prestadores de serviços (Muller, 1984). O referencial define as identidades dos atores centrais, demonstrando como encarnam as relações de poder. Ao produzir sentidos e relações de poder, a elaboração de uma política pública está intrinsecamente ligada ao processo pelo qual um ator coletivo constrói uma identidade social, isto é, por meio de uma relação complexa que se estabelece entre essa identidade e o lugar do setor e do grupo na divisão do trabalho (Muller, 2018).

Esse ponto nos conduz a uma segunda questão de interesse do referencial: buscar pensar a produção e mudanças de políticas públicas em termos de legitimidade e de centralidade. Porque certas ideias conferem legitimidade a alguns conjuntos de atores e instituições enquanto outros são relegados às margens? Ideias presentes nas políticas públicas devem ser analisadas porque envolvem não só a definição e tratamento de problemas públicos, mas também porque participam dos processos de legitimação política. Nesse sentido, existe uma inversão das formulações anglo-saxãs: alguns tipos de ideias adquirem força não porque são levadas adiante por atores influentes, mas porque são responsáveis por conferir maior influência a alguns atores e menos a outros (Hall *et al.*, 2015). Um exemplo que ilustra esse ponto é o estudo comparativo sobre as ideias desenvolvimentistas no Brasil e Argentina (Sikkink, 1991). Nos anos 1950 e 1960, as ideias cepalinas não foram influentes somente porque se articulavam bem com as ideias existentes entre os industriais brasileiros, mas também porque proporcionaram justificações teóricas mais convincentes para políticas que certos industriais já vinham defendendo (Sikkink, 1991 : 155).

Como Peter Hall bem esclarece, essa perspectiva de análise entra em ressonância com um tipo de processo de mudança das instituições proposto por Streeck e Thelen (2005): a conversão institucional. Essa ocorre quando certos atores políticos são capazes de redirecionar as instituições ou políticas para novos fins geralmente para além de sua intenção original. A conversão institucional é desencadeada por atores políticos que não faziam parte da coalizão majoritária ou grupo de atores que sustentavam uma determinada regra ou política, mas que encontram uma maneira de usar essas regras para atingir seus próprios objetivos. Essa mudança é possível porque existe uma certa margem de ambiguidade na interpretação das regras e uma multiplicidade de arenas políticas que servem a esses atores precipitadores das mudanças (Hacker *et al.*, 2015).

Um exemplo dessa conversão institucional – e essa é uma hipótese a ser desenvolvida em outros trabalhos – é provavelmente o que vem ocorrendo com a Constituição de 1988 após o impeachment da presidente Dilma Rousseff: seu papel é reinterpretado apesar de suas estruturas formais permanecerem “no lugar”. Ao instituir uma ordem jurídica das garantias de direitos sociais de cidadania, a Constituição de 1988 deixou uma margem de interpretação bastante larga no que tange ao financiamento das políticas universais⁴. Em um contexto de crise política e institucional, atores reformistas avançaram a ideia de que “a Constituição não cabe no orçamento”, reinterpretando as regras no intuito explícito de deteriorar o financiamento das políticas sociais.

Mais recentemente, Muller (2015) buscou repertoriar e traçar a sucessão dos referenciais globais e suas relações com normas setoriais, incluindo a atual crise do neoliberalismo. Assim, o referencial do laissez-faire dominante antes da crise de 1929 é sucedido por um referencial keynesiano, que por sua vez é sucedido pelo referencial da eficiência global. Esse marca notadamente uma reorientação do papel do Estado, de suas funções de reformulação econômica e dos padrões de eficiência calcados em modelos de gestão privada. Os “algoritmos e normas de ação” do referencial da eficiência global indicariam a “necessidade” de se cortar gastos particularmente no campo social para lidar com a concorrência internacional em um contexto de governança global. Segundo Pierre Muller, após a crise financeira de 2008, muitos indícios estariam apontando para a passagem a um novo referencial: o referencial da governança durável. Os esquemas de inteligibilidade do referencial da eficiência global não dariam mais conta de explicar o funcionamento da sociedade. Como os instrumentos de mercado atingem a totalidade dos países, a natureza do referencial teria sido modificada, uma vez que teria se tornado imprescindível pensar a intersectorialidade dos problemas econômicos, sociais e ambientais. Nesse contexto, como integrar as políticas transversais e transsetoriais? Não cabe aqui analisar em que medida esse modelo se aplicaria às políticas no Brasil, mas esses propósitos teóricos podem servir a se pensar uma aproximação entre diversas disciplinas que raramente dialogam entre si como relações internacionais, políticas públicas e sociologia política.

Tabela 1. Quatro ciclos da ação pública de acordo com Pierre Muller (2015, 110)

	Regime econômico-social	Regime de globalização	Regime de globalização	Regime da ação pública	Referencial global
Ciclo liberal industrial	Capitalismo industrial	Regime westfaliano	Regime westfaliano	Estado liberal	Referencial do laissez-faire
Ciclo do Estado social	Capitalismo organizado	Regime bipolar	Regime bipolar	Estado intervencionista	Referencial keynesiano
Ciclo do Estado-empresa	Capitalismo financeiro	Mundialização	Mundialização	Estado gerencial	Referencial da eficiência pública
Ciclo da governança durável	Capitalismo globalizado	Fragmentação	Fragmentação	Estado de-setorizado	Referencial da eficácia global

A abordagem em termos de referencial segue influente nas análises de políticas públicas incorporando novos objetos e configurando um campo de pesquisa que se dedica principalmente a analisar as ideias de modernização, de injunção ao mercado e do impacto da integração regional. Essas últimas revelam por exemplo as

4 Esse paradoxo e as reformas atuais foram descritos notadamente por Celia Lessa Kerstenetzky (2017).

dimensões cognitivas das mudanças de políticas nacionais. Forjadas nas instituições europeias, elas possuem implicações profundas para os Estados-membros na construção de compromissos sociais e na manutenção da ordem social e da legitimidade do Estado e de suas políticas (Hall e *al.*, 2015 : 242).

Análises em termos de referencial compartilham da premissa de muitas teorias econômicas de que mercados são construídos, ao invés de dados. Essa premissa se opõe às investigações que se focalizam de maneira excessiva nas instituições formais e na competição econômica para explicar o funcionamento e a gênese dos mercados, se restringindo a considerar os interesses como pré-definidos. Como mencionado anteriormente, é o Estado em grande medida que possui um papel central na construção dos mercados. A noção de referencial pode ser útil para pensar como os diferentes setores dentro do Estado se adaptam aos mercados e ao referencial global, como se traduzem esses referenciais e lógicas nos países. Segundo Schmidt, a abordagem em termos de referencial é particularmente útil ao tentar entender a crise do capitalismo e a incapacidade dos mediadores do referencial neoliberal em resolver os problemas criados por seu próprio referencial. Um paradoxo é observado: as promessas e as normas contidas no referencial neoliberal para redução do Estado em favor dos mercados resultaram em mais Estado e não menos (Hall e *al.*, 2015 : 248).

MATRIZES COGNITIVAS E NORMATIVAS: UMA TENTATIVA DE DIÁLOGO COM OUTRAS ABORDAGENS

Essa literatura francófona não deixa de dialogar com abordagens “maximalistas” ou teorias equilibradas para retomar a categoria de Sabatier e Schlage (2000). Em uma tentativa de diálogo, Muller e Surel (1998) utilizam a expressão “matriz cognitiva e normativa” como um termo genérico para reunir abordagens que lidam com categorias próximas: os valores e imagens da abordagem em termos de referencial de Jobert e Muller (1987), os sistemas de crenças em torno dos quais se mobilizam os atores de uma coalizão de defesa do modelo de Advocacy Coalition Framework (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier, 1999), e o primeiro grau de mudança de paradigma de política pública (Hall, 1993).

Todos esses trabalhos tratam em última instância de uma mesma “matriz cognitiva e normativa” ao jogar luz nas influências exercidas por normas sociais globais nos comportamentos dos atores e nas políticas públicas (Muller e Surel, 1998 : 48). O interesse heurístico de se analisar esses mapas mentais é de distinguir os diferentes componentes e de isolar analiticamente os elementos por meio dos quais são produzidas e legitimadas as representações e as crenças relacionadas às políticas públicas (Muller e Surel, 1998 : 50).

A matriz retoma os diferentes níveis de análises propostos por esses trabalhos, aproximando-os e reclassificando-os em quatro categorias. Essas sugerem que as matrizes cognitivas não são monolíticas nem tampouco representam uma dada ideia rígida: é sua plasticidade que contribui a estabelecer uma certa hegemonia e a assegurar seu poder de influência.

- i) **valores ou princípios metafísicos** se referem às visões de mundo que orientam as sociedades (por exemplo: como democracia, igualdade, liberdade...);
- ii) **princípios específicos** ou pressupostos se referem aos padrões de ação e axiomas que operacionalizam valores gerais transpondo-os a um campo e/ou uma política específica (por exemplo: a ideia de que a cultura representa uma área vital da identidade nacional o que tornou possível a implementação de um sistema de preço único definido por editores e controlado pelo Estado (Muller e Surel, 1998 : 50);

- iii) **metodologias de modos de ação** se referem aos tipos de relacionamento estabelecidos como coerção, mediação ou conciliação;
- iv) **instrumentos específicos** fazem referência à escolha dos instrumentos de intervenção na sociedade (por exemplo: subsídios agrícolas, tarifas, regras orçamentárias, administrativas, interpretações de licenças legais, etc).

Tabela 2. Quatro componentes da matriz cognitiva e normativa e pontos de convergência entre três abordagens cognitivas (Muller 1995, Surel e Muller, 1998; Surel 1998).

Matrizes cognitivas	Princípios metafísicos	Princípios específicos	Modos de ação	Instrumentos
Paradigma (P. Hall)	Paradigma		Escolha dos instrumentos	Especificação dos instrumentos
Coalizões de defesa (P. Sabatier)	Deep core	Policy core		Secondary aspects
Referencial (P. Muller)	Valores, imagens	Normas	Algoritmos	

Com relação a esse último elemento, um referencial-paradigma-sistema de valores dominante não reflete somente um certo consenso sobre os valores, mas também sobre um determinado repertório de instrumentos de políticas (Lascoumes e Le Galès, 2005). Um exemplo concreto dessa imbricação: o referencial ou paradigma neoliberal representa ao mesmo tempo um consenso crescente sobre a importância dos mercados em alocar recursos de forma eficiente e um repertório de técnicas novas e instrumentos próprios. Pode-se assim sofisticar a análise ao se considerar o referencial como um repertório de ideias e de instrumentos corolários.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LINHAS DE PESQUISAS

Instrumentos da ação pública também formam uma outra vertente das análises cognitivas. Na clássica definição de Lascoumes e Le Galès (2005 : 13): “um instrumento de ação pública consiste em um dispositivo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários com base em representações e significados dos quais ele é portador”⁵. Michel Foucault é sem dúvida uma das fontes de inspiração desses trabalhos que se centram na importância dos “procedimentos técnicos” e na “instrumentação” como uma atividade central do Estado⁶.

Na esteira das análises cognitivas, cabe ressaltar dois pontos sobre os instrumentos de políticas públicas. Por um lado, além de serem portadores de ideias e representações⁷, instrumentos contêm em um sistema explicativo e uma determinada concepção de poder. Eles não são neutros: o interesse é então de se examinar os modos concretos de exercício de poder e as relações de força em jogo. Nesse sentido, essa perspectiva propõe ir além dos estudos funcionalistas que estão mais preocupados com a resolução de problemas por meio da inovação instrumental (a partir da criação de novos instrumentos ou de instrumentos que possibilitam a coordenação dos instrumentos antigos).

5 Esses instrumentos podem possuir diferentes tipos: legislativo e regulamentares (como autorizações, diretivas, regulamentações, autorizações, etc.) econômico e fiscal (taxas, quotas, incitações e isenções fiscais, etc.); convencional e incentivo (códigos de conduta, acordos voluntários, mecanismos de acompanhamento, etc.); informativo e comunicacional (mapas, conferências consultivas, etiquetagem, etc.).

6 Ver por exemplo Foucault (1994).

7 A dimensão cognitiva dos instrumentos também tem sido explorada em alguns trabalhos anglo-saxões, como Stephen Linder e Guy Peters (1989).

Por outro lado, uma vez colocados em marcha, instrumentos tem efeitos para além do esperado. Eles produzem profissões, institucionalizam normas de ação e criam rotinas. Mesmo se um consenso sobre uma dada concepção de política pública começa a ser esvaído, o assentimento dos instrumentos ligados a essa política tende a contribuir para que essas ideias sigam pautando a agenda. Na América Latina, por exemplo, a multiplicação de instrumentos monetários visando orientar o comportamento dos beneficiários de políticas de combate a pobreza é uma maneira de alterar a lógica do sistema de benefícios sociais, fortalecendo no longo prazo a lógica da eficiência econômica e social das políticas sociais (Tomazini, 2010a, 2010b).

Podemos mencionar quatro agendas de pesquisas inovadoras que utilizam a abordagem em termos de instrumentos⁸. A primeira grande agenda interroga-se sobre o lugar de um objeto em geral pouco problematizado: as ferramentas de gestão. Como instrumentos veiculam ideias de eficácia e de eficiência? De que maneira softwares utilizados por governos contam, classificam, categorizam populações? De que forma veiculam ideias como a busca pelo desempenho e a primazia da eficiência? Como contribuem a intensificar o controle social? Inspirados em correntes da sociologia da ciência e dos dispositivos de gestão, alguns trabalhos revelam o “delito da gestão”⁹: a ideologia liberal veiculada por instrumentos de gestão se torna regras tácitas e representações interiorizadas. Nesse sentido, a influência dos dispositivos técnicos baseados em tecnologias de informação e comunicação (TIC) não se restringe a um simples processo racionalização de princípios e nem se limita aos atores e gestores (esfera profissional, por exemplo) e instituições (universo empresarial, por exemplo), mas a toda a sociedade na medida em que contribui a banalização de certas maneiras de se compreender o mundo.

Segunda linha de pesquisa se interessa mais especificamente ao ganho de importância dos instrumentos de medição, de cálculo e produção de estatísticas. Como se constrói o “argumento estatístico”? Que tipos de efeitos cognitivos e político-sociais os instrumentos de quantificação apresentam? Diferentemente de um modelo de Estado keynesiano que tende a privilegiar instrumentos baseados nas contas nacionais por permitir mobilizar as políticas de estímulo ao consumo, o Estado neoliberal tende a se concentrar nos indicadores de desempenho recorrendo, por exemplo, a produção de dados estatísticos para avaliar a eficácia de seus serviços (Desrosières, 2013). Verifica-se assim uma multiplicação do uso de instrumentos de indicadores de desempenho, de avaliações quantitativas e comparativas (notadamente com técnicas de “benchmarking”) visando estabelecer em permanência uma relação de competição entre atores. Segundo Desrosières (1993, 2013) as ferramentas estatísticas participam da estruturação do espaço público ao criar pré-configurações às discussões e ao impor categorizações que são por vezes difíceis de reconsiderar e de contestar.

Uma terceira agenda de pesquisa se concentra na difusão e transnacionalização dos instrumentos. Ao influenciar um número cada vez maior de setores, instrumentos elaborados internacionalmente se transformam e se combinam aos instrumentos nacionais, sendo capazes muitas vezes de enfraquecer atores, movimentos sociais e grupos de interesse e até o próprio Estado. Na maior parte dos casos, esses instrumentos de regulação e de coordenação não possuem natureza hierárquica e estão presentes tanto na União Europeia, como em outras organizações supranacionais (OCDE, FMI, BID, etc). Na União Europeia o método aberto de coordenação é justamente um instrumento que busca estabelecer a convergência de certas políticas nacionais, por meio de relatórios regulares sobre determinadas políticas e indicadores de desempenho, jogando luz nas diferenças e nos “maus e bons alunos”¹⁰.

8 Essas pistas foram levantadas no livro editado por Halpern, Lascoumes, e Le Galès (2014) sobre os desenvolvimentos recentes dessa literatura.

9 Como ilustra o título do livro dirigido por Maugeri (2001).

10 Consultar por exemplo Dehoussé (2005).

A quarta agenda, e talvez a mais interessante, é aquela que diz respeito aos processos de politização e despolitização. Como verdadeiros “pilotos invisíveis” (Palier, 2005), certos instrumentos podem engendrar mudanças e conter em si próprios formas de governar. Como mencionado, a invisibilidade do poder dos instrumentos se explica em grande parte pelo fato deles incarnarem representações de problemas públicos e respostas a serem oferecidas. Em detrimento de processos mais democráticos, eles afastam dos processos de decisão e mesmo de implementação atores (funcionários, políticos, governos, etc.). Os instrumentos criam um efeito de engrenagem, impondo muitas vezes soluções e horizontes de mudanças aos tomadores de decisão, mesmo quando esses não estão de acordo sobre as direções a serem tomadas. Assim, por exemplo, índices de poluição do ar que estabelecem o limite de tolerância para o tráfego de automóveis em um grau mais ou menos alto são normalizados e não se discute mais o que é aceitável ou não. Como bem esclarecem Lascoumes e Le Galès (2005, 26-27): “Para as elites governamentais, o debate sobre os instrumentos pode ser uma “máscara de fumaça” para esconder alvos menos confessáveis, para despolitizar questões fundamentalmente políticas e para criar um consenso mínimo sobre reformas baseado na aparente neutralidade dos instrumentos apresentados como modernos, cujos efeitos são sentidos no longo prazo”. Cada vez mais “profissionalizados” e utilizando cada vez mais meios tecnológicos, elites, funcionários, burocratas e avaliadores externos procuram as melhores ferramentas de gestão, se distanciando das definições e discussões travadas nas arenas políticas e partidárias.

Por outro lado, as simples constatações que os instrumentos levariam cada vez mais aos processos de despolitização devem ser matizadas. Esses podem também gerar resistências, mobilizações e processos de politização. Um exemplo recente é o livro-movimento coordenado por Bruno e Didier (2014) que poderia ser traduzido como “estatístivismo”. Os autores propõem refletir sobre possíveis utilizações “progressistas e emancipatórias” das estatísticas (notadamente com as contribuições de Luc Boltanski e Alain Desrosières). Além disso, eles analisam mecanismos de desvio dos instrumentos estatísticos - por exemplo, demonstrando como o cálculo da atividade policial em Nova York na década de 1990 por um software produz consequências organizacionais inesperadas e uma pressão para se reduzir as taxas de crime e reclassificá-los - e propõem a criação de novos indicadores (riqueza, pobreza ou desigualdade social) e de indicadores para fenômenos raramente quantificados (como o custo de a expulsão de imigrantes e o sofrimento no trabalho).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se assim um crescente interesse no papel das ideias nas mudanças e formulações de políticas públicas na literatura brasileira¹¹, mas muitas dificuldades teórico-metodológicas persistem¹². As abordagens cognitivas e normativas apresentadas nesse artigo podem contribuir a ampliar o debate sobre métodos e teorias no Brasil. Noções analíticas influentes (como referencial, matrizes cognitivas normativas e instrumentos) estruturam o campo francês de pesquisa de políticas públicas e vem sendo aperfeiçoadas há algumas décadas. Elas se inserem na perspectiva teórica que entrevê a variável ideia de modo “otimista”: ideias são centrais na explicação do desenvolvimento de políticas públicas. A noção de referencial propõe assim examinar o setor como unidade e categoria de análise, assim como observar as relações entre um dado referencial e as forças sociais. O referencial global influi não somente na definição e no tratamento de problemas setoriais, mas também participa dos processos de legitimação política. Nesse sentido, alguns tipos de ideias adquirem força em grande parte por conferir maior influência a alguns atores e menos a outros. Ainda que

11 Ver por exemplo a coletânea “As ideias também importam” (Rocha Lukic e Tomazini, 2013) e o paper “Abordagens cognitivas na análise de políticas públicas na América latina: um novo olhar sobre velhas questões” (Lukic e Tomazini, 2014).

12 Ver por exemplo o artigo de Telma Maria Gonçalves Menicucci nesse dossiê.

as abordagens em termos de referencial tenha acolhido múltiplas críticas¹³, elas seguem influentes no debate atual ao incorporarem objetos atuais tais como mudanças tecnológicas, globalização e processos de europeização, reformas do Estado e do capitalismo... Uma entrada possível para a abordagem em termos de referencial é a escolha dos instrumentos da ação pública. O exame dos instrumentos pode resolver alguns dos problemas metodológicos, por exemplo ao se comparar a evolução das escolhas dos instrumentos em setores com trajetórias contrastadas (Jacquot e Halpern, 2015). As abordagens cognitivas e normativas atreladas às análises em termos de instrumentos podem fornecer pistas novas ao campo de políticas públicas no Brasil sobretudo em um período de crise política-institucional, em que a “ciência normal” - para retomar o termo de Thomas Kuhn - parece não dar conta de explicar os eventos recentes.

13 As principais críticas dizem respeito 1) à elasticidade do conceito, 2) à dificuldade de aplicá-lo a outros contextos distintos de um Estado importante e influente, como o caso do Estado francês, 3) ao problema da especialização setorial uma vez que problemas seriam cada vez mais multifacetados, multicausais e sistêmicos. Consultar por exemplo: Faure, Pouillet, e Warin (1995).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBIER, Jean-Claude. (2011), «Activer les pauvres e les chômeurs par l’emploi ? (Leçons d’une stratégie de réforme)», *Revue des politiques sociales e familiales*, vol. 104, n° 1 : 47-58.
- BERGER, Peter Ludwig e LUCKMANN, Thomas. (1986), *La construction sociale de la réalité*, Meridiens Klincksieck. Paris.
- BLONDIAUX, Loïc. (1997), “Les tournants historiques de la science politique américaine”, *Politix*, vol. 10, n° 40 : 7-38.
- BLYTH, Mark M. (1997), ““Any More Bright Ideas? ” The Ideational Turn of Comparative Political Economy”, *Comparative Politics*, vol. 29, n° 2 : 229-250.
- BOUSSAGUET, Laurie e JACQUOT, Sophie ; RAVINET, Pauline e MULLER, Pierre. (org.) (2015), *Une French touch dans l’analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- BRUNO, Isabelle ; DIDIER, Emmanuel e PRÉVIEUX Julien (org.) (2014), *Statactivisme: Comment lutter avec des nombres*, Paris, La Découverte.
- DEHOUSSE, Renaud. (2005), “La méthode ouverte de coordination. Quand l’instrument tient lieu de politique”, in P. Lascoumes e P. Lascoumes (org.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) : 331-356.
- DESROSIÈRES, Alain. (1993), *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- . (2013), *Pour une sociologie historique de la quantification : L’Argument statistique I*, Paris, Presses des Mines.
- DODDS, Anneliese. (2012), *Comparative Public Policy*, New York, Palgrave Macmillan.
- FAURE, Alain ; POULLET, Gilles e WARIN Philippe (org.) (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L’Harmattan Paris.
- FOUCAULT, Michel. (1994), “La «gouvernementalité»”, in *Dits e Écrits*, Gallimard : 635-657.
- HACKER, Jacob ; PIERSON Paul e THELEN Katheen. (2015), “Drift and conversion: hidden faces of institutional change”, in K. Thelen e J. Mahoney (org.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press : 180-208.
- HALL, Peter. (1993), “Policy Paradigm, Social Learning and the State: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3 : 275-296.
- HALL, Peter; SCHMIDT, Vivien e THATCHER, Mark. (2015), “Cognitive Approaches: A French Touch? Three Anglo-American Perspectives on French Policy Analysis”, in L. Boussaguet e et al. (org.), *Une French touch dans l’analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) : 237-262.

- HALPERN, Charlotte ; LASCOUMES Pierre e LE GALÈS Patrick (org.) (2014), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- HECLO, Hugh. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden, Second Edition*, Yale University Press New Haven and London.
- JACQUOT, Sophie e HALPERN, Charlott (2015), “Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation”, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, e Pauline Ravinet (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2017), ““Foi um passáro, foi um avião?” Redistribuição no Brasil no século XXI”, *Novos estudos CEBRAP*, vol. 36, n° 2 : 15-34.
- LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS Patrick. (2005), “L'action publique saisie par ses instruments”, in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po : 11-44.
- LE GALÈS, Patrick. (2015), “Les approches françaises des politiques publiques au temps de pierre muller. Complément d'enquête”, in L. Boussaguet e et al. (org.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) : 185-202.
- LINDER, Stephen H. e PETERS Guy. (1989), “Instruments of Government : Perceptions and Contexts”, *Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 9 : 35-5.
- LOCKE, Richard e THELEN Katheen. (1995), “Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics”, *Politics & Society*, vol. 23, n° 3 : 337-367.
- LUKIC, Melina Rocha e TOMAZINI Carla. (2014), “Abordagens cognitivas na análise de políticas públicas na américa latina: um novo olhar sobre velhas questões”, in *IX Encontro da ABCP*, Brasília.
- MARCH, James G. e OLSEN Johan P. (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, vol. 78, n° 03 : 734-749.
- MAUGERI, Salvatore (dir.) (2001), *Délit de gestion*, Paris, La Dispute.
- MULLER, Pierre. (1984), *Le technocrate e le paysan: essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Editions de l'Atelier.
- . (1989), “La transformation des modes d'action de l'Etat à travers l'histoire du programme Airbus”, *Politiques e Management Public*, vol. 7, n° 1 : 247-272.
- . (1995), “Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde”, in Alain Faure, Gilles Poulet, e Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : 153-179.
- . (2010), “Secteur”, in *Dictionnaire des politiques publiques*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet : 591-599.

- MULLER, Pierre. (2015), *La société de l'efficacité globale. Comment les sociétés modernes se pensent e agissent sur elles-mêmes*, Paris, PUF.
- . (2018), *Les politiques publiques*, 12^e éd., Presses Universitaires de France.
- MULLER, Pierre e JOBERT, Bruno. (1987), *L'État en action. Politiques publiques e corporatismes.*, Paris, Presses Universitaires de France.
- MULLER, Pierre e SUREL, Yves. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- PALIER, Bruno. (2005), “Les instruments: traceurs du changement. Les politiques des retraites en France”, in P. Lascoumes e P. Le Galès (org.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po : 273-300.
- RAVINET, Pauline e PALIER, Bruno. (2015), “Global, es-tu là? ”, in L. Boussaguet e et al. (org.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) : 25-56.
- ROCHA, LUKIC Melina e TOMAZINI, Carla (dir.) (2013), *Ideias Também Importam. As Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil.*, Rio de Janeiro, Juruá.
- SABATIER, Paul. (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder Westview Press.
- SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank C. (1993), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press.
- SCHLAGER, Edella e SABATIER, Paul. (2000), “Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines”, *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2 : 209-234.
- SIKKINK, Kathryn. (1991), *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina an Brazil*, Ithaca, Cornell University Press.
- SMITH, Andy e HASSENTEUFEL, Patrick. (2002), “Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » ”, *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1 : 53-73.
- STREECK, Wolfgang e THELEN, Katheen (dir.) (2005), *Institutional Changes in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- SUREL, Yves. (1998), “Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques”, *Pouvoirs*, vol. 2, n° 3.
- . (2010), “Approches cognitives”, in *Dictionnaire des politiques publiques*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet : 90-98.
- THELEN, Katheen e STEINMO, Sven. (2002), “Historical institutionalism in comparative analysis”, in Sven Steinmo, Katheen Thelen, e Frank Longstreth (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

- TOMAZINI, Carla. (2010a), “As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México”, *Carta Internacional* : 37–55.
- , (2010b). *La construction des politiques de transferts monétaires conditionnels : entre consensus e dissentiments . Une analyse de la lutte contre la pauvreté au Brésil e au Mexique*, Mémoire, Université Paris III, Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine, Paris.
- , (2017). “Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico”, *Critical Policy Studies* : 1-20.

Resumo

O artigo faz um levantamento das abordagens teóricas mais utilizadas no Brasil para a análise de políticas públicas, particularmente enquanto subárea da ciência política, tendo como referência principal os trabalhos apresentados nos encontros anuais da ANPOCS e, secundariamente, nos encontros da ABCP. É destacado o crescimento da produção da área nos últimos trinta anos, acompanhando o crescimento das políticas públicas no país. Destaca-se ainda a maior densidade dessa produção, crescentemente mais bem informada teoricamente, e seus desafios teórico-metodológicos.

Palavras-Chave: Políticas públicas; modelos teóricos; ciência política; Brasil

Abstract

The article presents a survey of the most used theoretical approaches in Brazil for the analysis of public policies, particularly as a sub-area of political science, having as main reference the papers presented at ANPOCS annual meetings and, secondarily, at ABCP meetings. The area's production growth in the last thirty years is highlighted, accompanying the growth of public policies in the country. It is also worth noting the greater density of this production, which is increasingly better informed theoretically, and its theoretical and methodological challenges.

Perspectivas Teóricas E Metodológicas Na Análise De Políticas Públicas: usos e abordagens no Brasil*

Telma Menicucci - Universidade Federal de Minas Gerais

INTRODUÇÃO

As últimas três décadas registram expressiva ampliação das reflexões analíticas e de estudos empíricos relativos às políticas públicas no Brasil. De alguma maneira, pode-se dizer que isso ocorre paralelamente, e possivelmente como reflexo, ao processo de construção e reconstrução do Estado de bem-estar social brasileiro após a Constituição Federal de 1988, a partir qual a atuação governamental se tornou mais expressiva, particularmente no campo das políticas sociais. Esse processo é similar ao ocorrido anteriormente em outros países, nos quais a expansão de políticas públicas e do intervencionismo estatal durante e no período pós-guerra desafiou a reflexão e impulsionou pesquisas e inovação nos instrumentais teóricos para interpretar as políticas públicas.

No diálogo com a produção internacional, a literatura brasileira tem buscado construir ou refinar modelos analíticos úteis para entender as políticas produzidas entre nós. Estudos empíricos mais bem informados teoricamente têm se desenvolvido, consolidando uma subárea de conhecimento importante hoje no país, não se podendo mais afirmar a existência de baixa institucionalidade desse campo, conforme se caracterizava até a década de 1990 (Melo, 1999), então associada não a ausência de realização de estudos mas por escassa acumulação de conhecimento na área e de debate entre pesquisadores (Souza, 2003).

A relevância das políticas públicas no Brasil e de sua gestão, além de estar elevando o patamar teórico da reflexão analítica sobre ela, tem se expressado em termos mais práticos no crescimento substancial nas duas últimas décadas de cursos de graduação e de pós-graduação naquilo que se conveniu chamar de “campo de públicas”, que expressa a institucionalização de um campo de ensino e profissional¹. Em 2013, de acordo com o INEP, o ensino de graduação do Campo de Públicas envolvia mais de 200 cursos e aproximadamente 49 mil alunos matriculados, incluindo cursos de graduação presenciais e os bacharelados e os tecnológicos

1 “Não é possível definir o Campo de Públicas senão de um modo provisório e em movimento, uma vez que se trata de conceber um grupo de atores cuja identidade ainda está em construção, iniciando-se, (...) por um esforço político-acadêmico para diferenciar objetos e objetivos de cursos de graduação focados na gestão pública daqueles voltados para a administração de empresas. Explica-se por este caminho a expressão Públicas, em oposição a Empresariais. Ou seja, procura-se delimitar dois campos que, embora técnica e cientificamente lidem com questões, temas e problemas de gestão, o fazem se relacionando com objetos distintos e objetivos não só diferentes, mas delineados por meio de processos e mecanismos completamente específicos”. (Pires et al., 2014, p.111)

* Este texto é a transcrição apenas com modificações formais e pontuais da exposição feita na Mesa Redonda intitulada “Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de PP - Usos e abordagens no Brasil”, realizada durante o III Encontro Nacional de PP EACH-USP, em 10 de abril de 2018. Daí seu caráter mais ensaístico e menos formal.

ofertados na modalidade de educação a distância (Pires et al., 2014, p.122). Em relação à pós-graduação, em 2016, apenas na área de avaliação da CAPES de Ciência Política e Relações Internacionais, registravam-se nove programas de políticas públicas do total de quarente e três, além de que a maioria deles possuíam como uma de suas linhas de pesquisa temas relacionados a políticas públicas. Já na área interdisciplinar da CAPES, registravam-se, no mesmo ano, 40 programas na subárea de Desenvolvimento & Políticas Públicas (CAPES, 2018). Em relação aos programas de pós-graduação em sociologia, cerca de 85% deles apresentavam temas relacionados a políticas públicas em 2008 (Cortez, 2013).

Um indicador de produção acadêmica no campo de produção científica no campo de políticas públicas é a institucionalização da área nos encontros da ANPOCS e da ABCP, nos quais os Grupos de Trabalho (GTs) ou Área Temática (AT) respectivos continuamente registram o maior número de submissões de artigos. Esses trabalhos não só atestam a expansão quantitativa da área, mas também o avanço qualitativo com a produção de estudos mais robustos tanto empírica quanto teoricamente².

A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO SUBÁREA DA CIÊNCIA POLÍTICA

É comum considerar que o estudo de políticas públicas é naturalmente multidisciplinar. Essa foi, inclusive, a perspectiva do “pai fundador” de um campo específico de produção de conhecimento desde os anos 1940. Refiro-me a Lasswell a quem se credita a proposta de criação de uma ciência social aplicada para atuar como mediadora entre acadêmicos, decisores e cidadãos, provendo soluções objetivas para os decisores. Essa abordagem, como é amplamente difundida, foi denominada de *policy sciences*, sendo focada na aplicação do conhecimento produzido pelas ciências sociais a questões que afetam a governança e o governo. O uso no plural indicava a concepção multidisciplinar do campo de estudos das políticas públicas na medida em que, segundo Lasswell, quase todos os problemas políticos ou sociais têm múltiplos componentes, vinculados a várias disciplinas acadêmicas, como a economia, a ciência política a sociologia e a teoria organizacional.

Recentemente, publicação brasileira tem como título “A política pública como campo multidisciplinar” (Marques e Faria, 2013). Mas ao invés de uma produção interdisciplinar ou transdisciplinar, a publicação apresenta as teorias produzidas por diferentes disciplinas para o estudo das políticas públicas, apontando para a fragmentação nos estudos, havendo o reconhecimento dos organizadores da coletânea de que “no país a área tem ainda um longo caminho a percorrer no sentido da desejada superação da multidisciplinaridade” (p. 21).

Sem entrar no mérito de uma desejada (ou não) inter ou transdisciplinaridade, focalizo aqui o desenvolvimento do estudo de políticas públicas no campo da ciência política e na sua interseção com a sociologia, particularmente no que se costuma chamar de sociologia política. A contribuição teórica da sociologia é particularmente relevante para analisar as interações entre estrutura social e instituições políticas, na identificação e classificação dos grupos sociais que agem na esfera pública e na incorporação da noção de rede na análise de políticas públicas³. Por sua vez, as abordagens mais usuais na ciência política até recentemente parecem não dar muito conta da explicação das políticas públicas, como as abordagens institucionais da matriz da escolha racional, destacando-se os estudos legislativos, de partidos e eleições. Dessa forma, é possível pensar na configuração de uma subárea dentro da ciência política, que é o estudo de políticas públicas, na

2 Comparando os títulos de trabalhos acadêmicos em português no Google acadêmico, Marques e Souza (2016), identificaram fortíssima predominância de títulos contendo “políticas públicas” em relação a outros temas característicos da ciência política, como teoria política, relações internacionais e partidos políticos, a partir dos anos 2000.

3 Sobre a contribuição da sociologia, ver Cortez, 2003.

qual outras abordagens que focalizam a relação estado/sociedade parecem mais promissoras para dar conta da complexidade dos processos que envolvem a formulação e implementação de políticas.

O desenvolvimento dessa subárea se justifica uma vez que as políticas públicas tratam de questões essenciais para a ciência política, tais como: como se distribui o poder, em que consiste o conflito político, quem ganha e quem perde em cada alternativa de política. Nesse âmbito, destacam-se as preocupações analíticas com vista a explicitar causalidades de forma independente dos objetivos das políticas, buscando a descrição e explicação das causas e consequências da atividade governamental. Para tal, têm sido utilizados ao longo do desenvolvimento do campo vários modelos analíticos que tanto consideram as políticas públicas como variável dependente - nesse caso tratando de identificar quais as forças do ambiente e as características do sistema político ou da sociedade operam para formatar o conteúdo das políticas públicas -, ou como variável independente, invertendo a questão e buscando identificar qual o seu impacto sobre o ambiente e sobre o sistema político. Se no primeiro caso consideram-se os efeitos do arranjo institucional e do processo político sobre as políticas públicas, no segundo destacam-se as consequências delas sobre o sistema político e sobre o comportamento dos atores políticos. Destaca-se como pioneiro nessa segunda vertente, o que permitiu afirmar uma virada no estudo de políticas públicas, o modelo desenvolvido por Lowi (1964) a partir da crítica às teorias clássicas que produziam explicações generalizantes sobre a produção de políticas públicas considerando pressupostos ou da dispersão ou da concentração do poder, levando à produção de políticas baseadas nas prioridades das elites, ou no interesses da classe dominante, ou nos conflitos pluralistas entre grupos de interesse. Invertendo a relação causal, Lowi produziu a célebre afirmação de que *Policies determine Politics* e construiu uma tipologia de políticas que enfatiza o impacto que cada política pretende conseguir na sociedade, a partir do que se constituem arenas políticas distintas, cada uma expressando diferentes estruturas de poder. Modernamente, o institucionalismo a partir de meados dos anos 1970, particularmente o institucionalismo histórico que se tornou proeminente na análise de políticas públicas, também destaca as políticas como variável independente pelos seus efeitos de feedback sobre o processo político-decisório.

Outras abordagens caracterizam o desenvolvimento do estudo das políticas públicas, que são objeto de outros artigos neste dossiê e que, portanto, não serão consideradas aqui, sendo que esse artigo tem como foco a produção brasileira, tratada na próxima seção.

COMO SE DESENVOLVE NO BRASIL O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS? TEMAS E ABORDAGENS MAIS USUAIS

Nesta seção, me aproprio de forma sucinta de dois outros trabalhos (Cardoso et al., 2018; Menicucci; Lotta, 2018)⁴ que buscaram identificar os temas e enfoques analíticos prioritariamente utilizados no estudo de políticas públicas no Brasil, a partir da análise sistemática dos artigos apresentados nos encontros anuais da Anpocs e, incidentalmente, dos apresentados nos encontros bianuais da ABCP⁵.

Do ponto de vista temático, na década de 1980 a dinâmica social e política que influenciava a agenda de pesquisas era fortemente marcada pela transição democrática, pela reforma do Estado e pelo recém-pactuado federalismo brasileiro. Dessa forma, os temas que ocupavam essa agenda eram relativos ao desenho

4 Ambos no prelo, devendo ser publicados ainda em 2018.

5 Na ANPOCS, desde 1982 já estava presente um Grupo de Trabalho (GT) intitulado Políticas Públicas, que se manteve constante durante a maior parte da trajetória da ANPOCS, com pequena interrupção na década de 1990, existindo registro dos anais desse então. No âmbito da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), registra-se a criação, desde 1998, da Área Temática (AT) Estado e Políticas Públicas na segunda edição de seus encontros bianuais iniciados em 1996. Contudo, há registro no site da ABCP dos anais apenas a partir de 2002. A partir de minha participação sistemática nesses encontros desde 2004, como participante, debatedora ou coordenadora, não é temerário afirmar que há grande superposição temática com os trabalhos apresentados na Anpocs.

institucional do país de modo geral e seus efeitos e ou expressão nas políticas públicas, tais como a descentralização, o formato da participação, a redefinição da relação entre público-privado. A proliferação de trabalhos preocupados com o funcionamento das instituições brasileiras revela nesta época o surgimento e a expansão da corrente teórica do neoinstitucionalismo. Em menor número, identificam-se estudos característicos do enfoque denominado de “análise de políticas públicas”, que tratam do processo decisório, da implementação e avaliação de políticas, assim como a abordagem de ciclos de políticas públicas, que dominavam o debate internacional no período.

Nos anos 90, observa-se um crescimento da importância dada ao campo de estudos de políticas públicas, sendo que um tema central que passa a ocupar os debates públicos e a produção acadêmica é a Reforma do Estado e seus contornos no Brasil. Também nesse caso, verifica-se a “teoria” refletindo os movimentos do mundo real. No mesmo período, é incorporado o tema de avaliação de políticas, com foco no modo e na qualidade da intervenção pública. Esse desenvolvimento também pode ser visto como reflexo da própria reforma de estado em curso no Brasil que enfatizava as mudanças gerenciais na administração pública e nas quais a avaliação passa a ser enfatizada no bojo do processo de implantação da chamada “gestão por resultados”, em grande parte também pressionada pelas agências multilaterais de financiamento das reformas. Variáveis institucionais são fortemente incorporadas no estudo de políticas públicas, as quais passam a dominar na ciência política como: federalismo, presidencialismo, descentralização, papel do Congresso Nacional na formulação e implementação de reformas (essa última perdendo força posteriormente).

Nos anos 2000 o campo de estudo de políticas públicas avança na sua consolidação no Brasil. No começo dos anos 2000 a agenda de pesquisa se centrava fortemente na discussão acerca do federalismo - tema que ainda ocupa centralidade na agenda de pesquisas - e da participação da sociedade na gestão pública. Esse último tema agregava estudos empíricos a respeito das experiências então recentes e inovadoras na gestão de políticas públicas no Brasil, como o Orçamento Participativo (OP) e os conselhos gestores de políticas, numa visão otimista dos reflexos dessas experiências sobre a qualidade da recente democracia brasileira.

A partir da segunda década dos anos 2000, ganham destaque as discussões sobre capacidades estatais, os estudos sobre as políticas de combate à pobreza, as análises sobre desigualdades sociais, territoriais e entre as unidades federativas, de certa forma, com foco ou nas condições para implementação de políticas (capacidades estatais), ou na preocupação com os efeitos das políticas públicas. Cresceram também os estudos situados mais especificamente no campo denominado de análise de políticas públicas, como implementação e avaliação de políticas públicas, além de se manter o debate sobre reforma do estado e da gestão pública. Um pouco tardiamente, as abordagens teóricas desenvolvidas há mais de duas décadas, principalmente nos Estados Unidos, alcançam a agenda de pesquisa nacional, como a formação de agendas, mudança de políticas públicas, implementação de políticas, etc. Associados aos estudos empíricos sobre implementação, crescem as pesquisas sobre burocracia, tanto “de rua” quanto de médio escalão. Mais recentemente, novos temas vêm se consolidando, como os processos de judicialização em políticas públicas, os processos de difusão e mobilidade de políticas, os arranjos institucionais das políticas e seus efeitos.

Do ponto de vista metodológico, além dos estudos de caso que dominaram (e ainda dominam), cresceram em volume os estudos comparativos, entre políticas e entre países, e a utilização de procedimentos estatísticos sofisticados, particularmente para os estudos de avaliação. Destaca-se ainda a proliferação do uso dos métodos de análise de redes que encontram no estudo de políticas públicas um espaço relevante para desenvolvimento a partir de difusão de abordagens teóricas que privilegiam as *policy networks* para compreensão do processo de formulação e operação das políticas públicas, bem como para seu impacto no âmbito societário.

QUE MODELOS TEÓRICOS OU ABORDAGENS SÃO USADOS?

Sem pretensão de uma quantificação sistemática, destaco as abordagens teóricas prevalentes na agenda de pesquisa brasileira, tendo como proxy os artigos apresentados nos encontros da ANPOCS e, secundariamente, da ABCP⁶.

A nova análise de políticas públicas

Em primeiro lugar, destaca-se a utilização dos modelos do campo denominado “análise de políticas públicas”, ou *nova* análise de políticas públicas, conforme denomina John (2013). Constituídas nos anos 1990, essas abordagens permanecem como referências importantes na agenda internacional, com foco no papel das ideias na produção e na mudança de políticas públicas, buscando explicar como e por que as políticas mudam. Como sumariza John, o estado da arte nos Estados Unidos nos anos 1990 tinha como referências principais três autores: 1) Sabatier, que a partir da compreensão de políticas públicas como um sistema de crenças, combina ideias e redes de atores na explicação de mudança e considera que os subsistemas de políticas públicas eventualmente são fraturados por eventos externos ou socioeconômicos que combinados com a competição entre *advocacy coalitions* produz mudanças numa política pública; 2) Kingdon, que considera no modelo de múltiplos fluxos a contínua interação de problemas, soluções e política no processo de formação de novas agendas e de escolha de políticas públicas, se apropriando de forma renovada do modelo da lata de lixo para se contrapor à visão racionalista de formulação de políticas; e por fim, 3) Baumgartner e Jones, formuladores do não menos difundido modelo do equilíbrio pontuado para explicar tanto a permanência quanto as mudanças de políticas públicas, procurando interpretar como agendas e políticas se movem de períodos de estabilidade para rápidas mudanças⁷.

Além dessas três referências destacadas por John, mencionaria ainda como relevantes para a compreensão do papel das ideias na produção de políticas públicas, o conceito de comunidades epistêmicas cunhado por Haas para analisar os regimes internacionais e os processos e atores envolvidos na busca de coordenação internacional de políticas públicas. Essas comunidades são definidas como uma rede de profissionais com expertise e competência reconhecida em um domínio específico e que compartilham um conjunto de crenças normativas que fornece uma racionalidade baseada em valores para a ação social, crenças acerca de relações causa-efeito e práticas compartilhadas.

Na vertente institucionalista histórica, as ideias são relevantes para a interpretação das mudanças, mas articuladas com as instituições. Um exemplo importante é Weir (1994) que sugere que as instituições influenciam o grau em que novas ideias podem acessar às arenas políticas, funcionando como uma espécie de filtros institucionais. Para captar esse processo é necessário rastrear o desenvolvimento e os caminhos que as ideias e os interesses materiais tomam para influenciar a inovação nas políticas públicas, considerando o contexto institucional do processo de elaboração de políticas. Ou seja, como o processo político e as ideias se combinam para produzir inovação e porque algumas ideias falham na capacidade de influenciar as políticas de tal forma que algumas rotas permanecem bloqueadas.

6 Uma análise mais acurada demandaria fazer um levantamento das publicações em periódicos. Essa é uma tarefa não muito fácil, considerando que não existem revistas classificadas nos estratos mais altos da área (Qualis CAPES) voltadas especificamente para políticas públicas, sendo necessário uma busca mais ampla, uma vez que, em geral, estudos sobre políticas públicas são publicados de forma disseminada entre os periódicos não especializados. Na minha experiência como parecerista de várias revistas e consultora da CAPES e do CNPq, creio ter uma visão mais ampla do que está sendo publicado e pesquisado no campo das políticas públicas nas ciências sociais de forma que a proxy utilizada não parece ser inapropriada.

7 Esses modelos são tratados em outro artigo deste dossiê.

De modo amplo, a interpretação mais geral é que as inovações em políticas públicas são decorrentes tanto de fatores cognitivos quanto de não cognitivos, particularmente as mudanças no contexto político mais amplo. Novas ideias, tematizadas em uma esfera pública, em contexto favorável a desequilíbrios institucionais podem se tornar influentes e configurarem uma agenda alternativa capaz de levar a alterações institucionais a partir da mobilização de redes de políticas públicas, ou comunidades de políticas ou coalizões de defesa, dependendo do enfoque privilegiado (Menicucci; Brasil, 2010).

Essas abordagens comparecem de forma recorrente nas pesquisas brasileiras, particularmente nos anos 2000, mas de modo geral com um enfrentamento ainda frágil das questões analíticas envolvidas. Que ideias são importantes parece intuitivo, pois os conflitos no processo de definição de políticas públicas envolvem disputas sobre valores, explicações, ideologias, concepções morais e sobre relações causais; e as ideias que atores trazem para a esfera pública são as razões para mudanças e estabilidade das políticas públicas. Mas o grande desafio teórico-analítico é identificar se as ideias são capazes de explicar o que acontece além das instituições políticas, do conflito de grupos, das determinações das estruturas econômicas e sociais, que são os fatores explicativos usualmente utilizados nos vários modelos. A mera identificação das ideias presentes no debate político não nos fornece chaves interpretativas suficientes, sendo necessário identificar o peso explicativo dos inúmeros fatores que explicam a formação das políticas públicas ou ainda, se ideias podem ser mais influentes do que os interesses. Esses desafios ainda não estão enfrentados de forma robusta nos estudos nacionais, embora exceções confirmem a regra.

O institucionalismo

Uma segunda abordagem bastante difundida entre nós, em consonância com as matrizes teóricas mais proeminentes internacionalmente, é o institucionalismo, a partir da compreensão da relação entre instituições e políticas públicas. Poderíamos identificar três matizes principais do enfoque em instituições na produção nacional nessa subárea.

A primeira é focada na análise de instituições políticas tradicionais consideradas no âmbito do institucionalismo. Na agenda de pesquisa da subárea de políticas públicas, ganha proeminência a análise do federalismo e seus efeitos sobre a conformação e desenvolvimento das políticas sociais. Vários estudos que consideram a dimensão federativa do Brasil estabelecem conexões com estudos de implementação de políticas públicas, destacando os arranjos institucionais de políticas específicas num contexto federativo, ou as relações intergovernamentais que favorecem (ou não) a coordenação e a cooperação entre níveis de governo. Fazem parte dessa matriz, a relação entre descentralização e centralização, destacando o papel do nível central de governo no arranjo federativo brasileiro que não se caracterizaria por grande dispersão do poder decisório, mas principalmente da função executiva. Esse enfoque é o com mais consistência teórica no Brasil e maior difusão, graças principalmente aos estudos de referência de Marta Arretche (2012, entre vários outros), que dialogam com a literatura internacional e trazem contribuições fundamentais a partir da análise das especificidades do federalismo brasileiro.

A ênfase na relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, bastante proeminente na ciência política, tem menor ressonância entre os estudiosos de políticas públicas no Brasil. Por sua vez, a consideração de partidos, enquanto outra instituição política cara no campo disciplinar é apropriada em inúmeros estudos com vistas a identificar seus impactos nos resultados das políticas públicas. Nesse caso, trabalha-se com o pressuposto geral de que os partidos políticos costumam representar ideologias diferentes e essas podem ser determinantes de variações nos gastos públicos, particularmente os sociais; na mesma vertente, são

destacadas outras variáveis políticas que impactam nas variações observadas no gasto social, articuladas aos partidos, como as coalizões governantes ou o alinhamento partidário dos governos subnacionais ao governo federal.

A vertente histórica do institucionalismo constitui-se como a segunda matriz proeminente nos estudos de políticas públicas entre nós. Nesse caso, a ênfase maior é sobre os legados de políticas prévias que colocam constrangimentos a mudanças, favorecendo a continuidade, versus a identificação de inovações a partir e mudanças no contexto político mais amplo. O argumento básico é que os decisores, em cada momento histórico, operam em um ambiente condicionado por políticas do passado que não apenas institucionalizam práticas e regras, mas também constituem diferentes atores. Nessa perspectiva, os legados institucionais de políticas previamente estabelecidas condicionam o desenvolvimento posterior e limitam a possibilidade de mudanças, em função dos seus efeitos de feedback, como os efeitos sobre o processo político, os efeitos *lock in*, os efeitos sobre a capacidade governamental, os efeitos cognitivos e de aprendizagem.

Na sua concepção geral, a questão teórico-metodológica mais geral consiste em identificar *como* as políticas públicas influenciam os processos políticos e as políticas subsequentes? Quais são os desdobramentos analíticos da noção de dependência de trajetória? Embora o institucionalismo histórico seja muito utilizado no Brasil, muitas vezes o é de forma pouco consistente, sem que sejam recuperados os processos históricos de constituição e reforma de políticas, articulando o processo decisório com o contexto institucional das políticas vigentes e ainda frequentemente negligenciando os efeitos sobre as arenas da política analisada. Algumas vezes, em estudos estatísticos a dependência de trajetória é transformada em uma variável estática, sendo que se trata de um conceito temporal que envolve o desvelamento de processos por meio dos quais uma política pública, uma vez estabelecida, tem efeitos políticos diversos, particularmente sobre a arena política. Muitas vezes o histórico se resume a uma reconstituição histórica das políticas sem o desvelamento desses mecanismos de feedback.

Como já mencionado, o tem da mudança de políticas também é caro ao institucionalismo histórico, em que pese ser criticado por ser mais afeito a explicar continuidades. Nesse caso, ganha peso na interpretação o papel das ideias, sendo novas ideias vistas como fonte de mudança, mas num processo mediado pela configuração institucional. Está no cerne da abordagem, que se intitula histórica, estudar o processo concreto através do qual certas ideias (e não outras) passam a dominar o discurso político e por que certos interesses prevalecem.

Mais recentemente, e apenas timidamente sendo incorporadas no Brasil, a abordagem busca incorporar a análise de mudanças que não são rupturas apontando, por um lado, arranjos institucionais que são resilientes frente a rupturas históricas ou choques externos e, por outro, os efeitos cumulativos de mudanças sutis e constantes nos arranjos institucionais. Nessa abordagem, é trazido *mais* agência e estratégia nos argumentos, sendo as instituições vistas como recursos estratégicos (e não apenas como constrangimentos), de forma que alguns atores respondem a mudanças nos contextos político e econômico que apresentam novas oportunidades. Nessa perspectiva, dois conceitos são usados para tratar de mudança institucional como adaptação institucional: mudança por camadas/etapas, que envolve renegociação parcial de alguns elementos mantendo outros, e mudança por conversão, num processo em que as instituições vigentes são redirecionadas para novos objetivos. O método, também nesse caso consiste em compreender formas e funções que as instituições assumem e analisá-las no contexto de um *framework* temporal amplo que inclui a sequência de eventos e processos que formatam seu desenvolvimento; observar processos no tempo e sua *relação* com outros processos.

Um terceiro tipo de abordagem institucional nos estudos recentes no Brasil foca nos arranjos institucionais das políticas públicas e seus efeitos. Destaca-se uma expressiva produção sobre os efeitos de determinadas políticas sobre a desigualdade, com utilização de métodos estatísticos sofisticados e muitas vezes com participação de economistas. Um outra vertente em ascensão no país foca no desenho das políticas, sendo derivada da literatura de instrumentos ou ferramentas de políticas públicas e procura entender como as intenções por trás de uma política desenhada de forma específica afetam a mudança da política; ou como os instrumentos são escolhidos de acordo com as teorias sobre como o mundo funciona, envolvendo a busca de resultados valorizados, ligando, assim, teoria e valores.

Participação, ativismo burocrático, permeabilidade estatal, governança

Uma terceira matriz identificada nos estudos de políticas públicas no Brasil foca nos padrões de relações entre atores sociais e estatais e suas consequências sobre os arranjos institucionais. Isso envolve a identificação dos grupos de interesse e suas derivações como os *thinks tanks*, das estruturas de governança, de identidades coletivas. Nos seus diferentes matizes, o foco é sobre o papel das relações Estado-sociedade e dos conflitos associados na estruturação das políticas públicas. Metodologias diversas conjugam processos macroestruturais, como os de transformação do Estado e de mudança institucional, com as estratégias de mobilização dos atores políticos e sociais.

Recentemente, a análise de políticas públicas ganha espaço fora dos grupos específica e programaticamente voltados para o estudo dessa temática, mas que cada vez mais passam a focar as políticas públicas. Tratam-se dos estudiosos de participação e deliberação, de movimentos sociais e seus repertórios de ação coletiva. Verifica-se um movimento de aproximação entre os campos de estudo societário e o institucional – que da perspectiva da análise de políticas públicas sempre estiveram vinculados. Trata-se de uma aproximação alvissareira, caso seja possível agregar, e não sobrepor, essas abordagens com tradições de pesquisa diversas.

Implementação de PP

Cabe destacar na produção nacional a ampliação dos estudos que focam a implementação de políticas públicas. Embora estudos de implementação tenham se desenvolvido internacionalmente há algumas décadas, no Brasil mais recentemente eles se ampliaram, de forma que talvez não seja mais possível considerarmos a implementação como o elo perdido dos estudos de políticas públicas, tal como foi considerada algum tempo atrás.

Algumas premissas já podem hoje ser tomadas como livres de qualquer contestação, como o reconhecimento da importância da implementação no sucesso, aprimoramento ou revisão da política; a compreensão sobre as complexidades da implementação e como as políticas são transformadas no processo de implementação; a assunção de que a implementação não é algo desconectado da formulação, sendo que essa conexão pode ser vista de forma bifronte: se por um lado qualquer formulação de política deve considerar no desenho da política os elementos envolvidos na implementação (recursos, atores, organizações, instituições, relações etc.), por outro lado, a implementação envolve constantemente muitas decisões, sendo, portanto, também um processo de formulação da política no curso de sua adaptação a contextos diversos, às reações dos afetados negativamente pela política e aos elementos endógenos e exógenos que interferem na implementação da política (Menicucci, 2018).

Entretanto, se essas premissas são em geral assumidas no campo da análise de políticas públicas, estamos ainda distantes de termos referenciais analíticos robustos ou *frameworks* úteis e compartilhados pela comunidade de especialistas que possam ser apropriados nos estudos empíricos sobre implementação. Isso

significaria a identificação mais precisa de que dimensões e variáveis a utilizar na avaliação da implementação e ainda das estratégias de pesquisa que são mais adequadas. Isso é ainda mais complexo na medida em que o esforço de buscar generalizações a partir de um n grande, tão ao gosto dos estudos de avaliação no campo das ciências sociais contemporâneas, tenda a colocar no limbo as avaliações de processos de implementação que no estágio atual de baixa teorização são mais afeitas a estudos de caso. Mas como já sugeriram Denis e Champagne (1997) há bastante tempo, se não abrirmos a caixa preta da implementação, corremos o risco de fazermos avaliações equivocadas dos resultados de políticas.

Na ausência de uma teoria geral da implementação, torna-se necessária a especificação precisa de variáveis e dos mecanismos causais que afetam a implementação e submetê-los a testes empíricos. Entre nós os maiores avanços nesse campo se situam na preocupação com fatores que afetam a implementação, como a burocracia, as capacidades estatais, os arranjos que favorecem a coordenação. Os elementos que aqui são considerados nos estudos de implementação enfatizam o grau de discricionariedade dos burocratas de rua; a atuação da burocracia de médio escalão; as barreiras do federalismo; a articulação de políticas, a intersectorialidade e a coordenação. Entre os principais conceitos utilizados, destacam-se as capacidades estatais e os instrumentos de políticas (regulações, taxações, formas de contratação, sistemas de informação, modos de comunicação, sistemas de monitoramento e gestão da informação, tecnologias sociais), ressaltando sua dimensão política e não apenas técnica.

Cabe destacar a polissemia da utilização do conceito de capacidades estatais, o que não é uma especificidade brasileira. O conceito, tal como utilizado na produção brasileira pode se referir a dimensões técnicas e administrativas (existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação de políticas; disponibilidade, perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos e ou a dimensões políticas e relacionais (formas de coordenação entre áreas governamentais e áreas governamentais e não governamentais; capacidade de construção de coalizões de apoio e formas de legitimidade para as agendas propostas); ou ainda a capacidade institucional, referindo-se a existência de estruturas organizacionais e burocráticas, que amplia a possibilidade de agência dos líderes políticos. Construir capacidades se refere ao desenvolvimento de arranjos institucionais políticos e administrativos, dado que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Parte da agenda de pesquisa trata de identificar diferenças entre municípios quanto à capacidade e os seus efeitos sobre implementação de políticas. Tentativa de explicar resultados de políticas a partir de características de governos ou de níveis de governo em estudos que, em geral, estão preocupados com a implementação de políticas e as diferenças nesse processo.

Difusão e formação da agenda

Por fim podemos identificar estudos mais recentes voltados para as condições para difusão de políticas, ainda descritivos e raramente alicerçados em uma teoria explicativa em que as causalidades remontam, de forma genérica, a mudanças econômicas, políticas e sociais; poucas vezes são desvendados os mecanismos pelos quais essas mudanças causam os impactos descritos.

Da mesma forma, estudos que destacam o papel das ideias, utilizando variáveis tais como conhecimento, ideias, representações e crenças, ainda tem características predominantemente descritivas mais do que preocupações teóricas mais amplas – com exceções de praxe. Entre os estudos que consideram o papel das ideias, destacam-se aqueles voltados para o processo de formação de agendas, que tem se ampliado desde a divulgação do trabalho de clássico do Kingdon (1995), feito, principalmente, por Capella (2007). Apesar da popularidade assumida

no Brasil por Kingdon, raras vezes a utilização de seu modelo de múltiplos fluxos leva em conta todos os seus elementos analíticos, seja para corroborá-los, seja para contribuir para o refinamento ou atualização do modelo.

Em suma, de modo geral no campo de análise de políticas públicas, observa-se a utilização de elementos, fragmentos de grandes teorias de forma segmentada, e de conceitos teóricos que orientam a construção de hipóteses de médio alcance. No caso brasileiro, modelos analíticos que ganharam proeminência nos anos 1990 ainda não foram devidamente explorados, embora utilizados de forma generalizada, mas segmentada.

Os estudos comparativos têm avançado e oferecem uma contribuição relevante para o avanço teórico. Exemplos de estudos comparativos mais usuais na produção brasileira considerada no escopo deste ensaio são aqueles nos quais são comparados arranjos institucionais de federalismo em contraposição ao brasileiro, bem como seus efeitos sobre as políticas sociais, particularmente sobre os gastos e a universalização; compararam-se arranjos institucionais de políticas sociais distintas e seus efeitos quanto à possibilidade e coordenação e ou sobre a desigualdade; ou desenhos da mesma política em momentos distintos. Muitos dos estudos comparativos são ainda bastante descritivos, mas avançam na definição de dimensões e na construção de categorias de análise, sendo bastante promissores no processo de avanço teórico-explicativo das políticas públicas. Em geral, o maior avanço se dá em identificar os efeitos das diferenças ou os seus resultados sobre a população avançando-se menos no sentido de entender porque as diferenças entre os arranjos existem. Isso demandaria estudos históricos longitudinais capazes de captar os processos de construção institucional, pouco afeitos a análises econométricas que costumam prevalecer nos estudos comparativos.

A proliferação de abordagens e a especificidade e variedade dos casos sugerem que os estudos de políticas públicas não se adequam à parcimônia teórica, necessária e facilitadora da construção de modelos analíticos partilhados e que possibilitem a construção de generalizações, ou pelo menos testes de hipóteses de médio alcance. Na linguagem estatística, identificam-se de muitas possíveis variáveis explicativas das políticas públicas e um N muito pequeno. Essa constatação, quando associada à grande preocupação com métodos estatísticos, pode levar a certo reducionismo dos pontos de partida analíticos dos estudos de políticas públicas. Os estudos que consideram a dimensão temporal e as configurações institucionais mais amplas, focando a relação entre instituições mais do que o efeito isolado de uma delas, e que atribuem importância aos contextos, oferecem interpretações mais plausíveis para o processo de formação de políticas, mas contribuem pouco para a construção de grandes teorias – caso esse seja o objetivo, o que não é necessariamente a aposta. As abordagens cognitivas dão respostas diferentes a essas questões e começam a serem apropriadas no Brasil, mas ainda não foram capazes de se afirmar como alternativa.

UM DESAFIO PRÁTICO-TEÓRICO: QUE ABORDAGENS SERIAM MAIS PROMISSORAS PARA ENTENDER AS MUDANÇAS ATUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL?

A identificação das temáticas e dos vários modelos analíticos mais utilizados no Brasil para interpretar as políticas públicas suscita uma reflexão sobre a qual gostaria de colocar algumas perguntas sem ousar ainda a dar respostas ao final deste breve ensaio. Como interpretar o processo em curso, iniciado em 2016, de mudanças institucionais e reformas de políticas públicas em vários campos, como as políticas sociais, trabalhistas e econômicas, a política externa e a relativa à infraestrutura? Como explicar o surgimento de um novo discurso ou narrativa, novas concepções de políticas e de prioridades, uma nova imagem da realidade, como diriam os analistas de políticas públicas? Que congruência de fatores têm levado às mudanças institucionais atuais, produzindo uma ruptura como muitos dos princípios que sustentavam as políticas brasileiras,

particularmente após a Constituição de 1988, destacando-se entre eles a concepção de um estado mais ativo e regulador para garantia de direitos? Ou seja, como se tornou possível a alteração das ações governamentais em prol da construção de uma sociedade de mercado com desregulação acentuada?

Estaríamos em uma conjuntura crítica?

Eventos políticos externos a políticas específicas (golpe jurídico-parlamentar, ou golpe político, ou impeachment de uma presidente eleita recentemente, dependendo do viés analítico) são favoráveis a desequilíbrios institucionais, favorecendo a mudança de políticas, como seria uma hipótese alicerçada no institucionalismo histórico?

Ou esses eventos provocariam a conjunção de vários fluxos a partir de uma janela de oportunidade propiciada pelo impeachment a qual seria aproveitada por determinados empreendedores de políticas situados em diversos âmbitos (entre os especialistas, entre opositores ao governo, entre parlamentares, ou entre grupos de interesse) para colocar na agenda suas propostas “inovadoras” (modelo dos múltiplos fluxos)?

Ou poderíamos interpretar a mudança como resultado do embate entre distintas *advocacy coalitions* configuradas a partir de diversas concepções de mundo e de políticas públicas, o que remete à ideia de que as mudanças são fruto da coalizão que passa a dominar o processo decisório? Nesse caso, os analistas teriam que identificar a simbologia da mudança, os significados atribuídos a elas, o conflito de narrativas, o papel da mídia para conformar a opinião pública, o humor de parte da opinião pública.

Ou seria possível agregar vários desses elementos de forma a construir um modelo integrado para interpretar os processos em curso?

Se os modelos dominantes são válidos, podemos considerar (ou não) também a robustez da noção de dependência de trajetória, segundo a qual existem constrangimentos às mudanças em função dos efeitos de feedback das políticas prévias, particularmente os efeitos sobre as diversas arenas de políticas, que incluem os afetados positivamente pelas políticas anteriores e que resistem à mudança. Entretanto, esse argumento costuma ser válido em uma situação de pleno funcionamento das instituições democráticas, tendo sido cunhado particularmente para entender a resistência ao desmonte dos estados de bem-estar no contexto de crise econômica persistente nos países pioneiros na construção de sistemas de proteção social robustos. No caso brasileiro, há certo consenso de que a democracia brasileira se encontra enfraquecida e vivencia-se no país uma crise institucional ampla, fugindo ao escopo desse pequeno ensaio descreve-la e muito menos interpretá-la. Se manifestações contrárias às mudanças em curso são muitas, expressando narrativas diversas das prevalecentes, elas não têm sido capazes de sustar as mudanças nas políticas públicas, embora às vezes consigam postergar ou minorar algumas mudanças, sendo a paralização da reforma da previdência um exemplo importante.

Numa reflexão final sobre a resiliência das instituições, é bom lembrar que, se as instituições condicionam ou restringem o comportamento, elas não eliminam os atores. Atores políticos que concentram recursos podem usar as instituições para fins diversos para a quais elas foram desenhadas. Aos analistas cabe identificar mudanças subterrâneas dentro de aparente estabilidade de algumas políticas públicas num processo de conversão das instituições que podem ser usadas também como recursos estratégicos para alterar o status quo em contextos políticos e econômicos que apresentam novas oportunidades.

Sem dúvida, o caso brasileiro permanece como um desafio tanto teórico quanto politicamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz. < CAPES. <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>>. Acesso em 19 de junho de 2018.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- CARDOSO, Vera Alice et al. (2018), “Estado e políticas públicas no DCP - Um compromisso histórico”. D.B. Lopes; M. Soares (orgs). *Sonhos e Labores - O Cinquentenário do Primeiro Departamento de Ciência Política do Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG, no prelo.
- CORTES, Soraya Vargas. (2003), “Sociologia e políticas públicas”, E. Marques; C.A.P de Faria (orgs), *A política pública como campo multidisciplinar*, Rio de Janeiro, Fiocruz.
- DENIS, Jean-Louis; CHAMPAGNE, François (1997), “Análise da implantação”, Z. Hartz (org), *Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*, Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ.
- HAAS, Peter M. (1992), “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”. *International Organization*, 47 (1).
- JOHN, Peter. (2013), “Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change”, *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, Nº 4, p.481-498.
- KINGDON, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Segunda edição. Nova York, Harper Collins College Publishers.
- LOWI, Theodore. (1964). “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”. *World Politics*, 16(4). 1964:677-715.
- MARQUES, Eduardo; FARIA, C.A.P. (2013), *A política pública como campo multidisciplinar*, Rio de Janeiro, Fiocruz.
- MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. (2016), “Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro”, L. Avritzer; C. Milani, Carlos; M. S. Braga, (Org). *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. São Paulo. FGV, 2016. Cap. 10. p. 321-345.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. 1999. IN: Sergio Miceli (org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes. Disponível em: <https://edis-ciplinas.usp.br/pluginfile.php/2197910/mod_resource/content/1/MELO_Marcus_estado-governo-politicas_publicas.pdf>. Acesso em 26 de maio de 2017.

- MENICUCCI, Telma; LOTTA, Gabriela. “A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988”, C. Buarque; L. Veiga (org), *30 anos da constituição de 1988*. ABCP. Curitiba: Editora UFPR, 2018. No prelo.
- MENICUCCI, Telma. (2018), “Prefácio”. D. de A. Ximenes (org), *Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília; Enap.
- MENICUCCI, Telma; BRASIL, Flávia. (2010), “Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana”, *Estudos de Sociologia*. Vol. 15, N. 29, p. 369-396, 2010.
- PIRES,Valdemir; MIDDLEJ E SILVA, Suylan de A.; FONSECA, Sérgio Azevedo; VENDRAMINI, Patrícia; COELHO, Fernando de Souza. (2014), “Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais”, *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), jul-set 2014, 110-126.
- SOUZA, Celina. (2003), “Estado da arte” da área de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias. XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambu, Minas Gerais. 2003. Disponível em: <<http://www.ppged.ufv.br/wp-content/uploads/2016/07/Estado-da-arte-politica-p%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 26 de maio 2017.
- WEIR, Margareth. (1994), “Ideas and the politics of bounded innovation”, S. Steinno; K. Thelen; F. Lonstreth (eds), *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Resumo

Este trabalho visa mapear a participação de empresários nas audiências públicas da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados, no período de 2001-2010. A Comissão sediou 222 audiências nesse período, possuindo o maior número de empresários como convidados (138). Com base, especificamente, em 14 audiências que tiveram a presença de empresários discutindo projetos de lei, a pesquisa concluiu que a Comissão demonstra ter maior permeabilidade aos representantes empresariais via projetos de autoria da Câmara dos Deputados e que essa interface se deve à correspondência de interesses dos próprios parlamentares que compõem a Comissão, sendo eles em sua maioria empresários e filiados a partidos de ideologia de direita, como o antigo Partido da Frente Liberal (PFL). Entretanto, o resultado também aponta que a assimilação de perfis e interesses não levaram automaticamente à aprovação de políticas públicas, muitas delas arquivadas ou em processos morosos de tramitação, tornando o processo legislativo muito mais competitivo.

Palavras-Chave: CAPADR. Empresários. Políticas Públicas. Audiências Públicas. Abstract

This paper aims to map the participation of entrepreneurs in the public hearings of the Committee on Agriculture, Livestock, Supply and Rural Development (CAPADR) of the Chamber of Deputies, in the period 2001-2010. The Commission hosted 222 hearings during this period, with the largest number of entrepreneurs as guests (138). Based specifically on 14 hearings that had businessmen present discussing bills, the research concluded that the Commission demonstrates greater permeability to business representatives through projects authored by the Chamber of Deputies and that this interface is due to the correspondence of interests of the Commission's own parliamentarians, most of whom are businessmen and members of right-wing parties such as the former Liberal Front Party (PFL). However, the result also points out that the assimilation of profiles and interests did not automatically lead to the approval of public policies, many of them filed or in lengthy procedures, making the legislative process much more competitive.

Key words: CAPADR; Entrepreneurs; Policy; Public Hearings

O Agro É *Business*? Um Breve Mapeamento Dos Empresários Na Comissão De Agricultura Da Câmara Dos Deputados

Mariele Troiano - Universidade Federal de São Carlos

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo mapear a participação dos empresários na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)¹. Afinal, os empresários também fazem uso de meios oficiais, legais e institucionais para inserção de seus interesses? A importância dessa pesquisa não só se justifica com a possibilidade de participação de empresários na produção de políticas via audiências públicas das Comissões Permanentes do Legislativo, como também de que a bancada parlamentar ruralista depende de outros canais de fortalecimento político.

As articulações entre setores da sociedade e parlamentares têm sido tema crescente na Ciência Política. Especificamente, os estudos que tratam da atuação de grupos em audiências públicas, em grande medida, tendem a compreender o quanto a participação de atores externos ao Parlamento intensificam a democracia, quais são os problemas enfrentados por eles e as deliberações consolidadas por meio de políticas públicas (MANCUSO, 2004; 2007).

Contudo, quando os atores são os empresários, a literatura tende a tratá-los como grupos de interesse, considerando as audiências apenas como um de seus *loci* de atuação e não como uma arena que legitima interesses de forma legal e institucional. Conforme Clive (2004, p. 4), grupos de interesse representam uma associação de indivíduos, organizações ou instituições públicas ou privadas com preocupações compartilhadas, baseadas nas tentativas de influenciar o processo de formulação de políticas públicas. Pode-se considerar que a agenda de pesquisa sobre grupos de interesse ganhou fôlego com os estudos de Baumgartner e Leech (1998), ao afirmarem que para a compreensão das políticas seria necessário entender, primeiramente, a atuação dos grupos.

Analisando, especificamente, 14 audiências que tiveram a presença de empresários discutindo projetos de lei, a pesquisa concluiu que a CAPADR é mais permeável a representantes empresariais em projetos de autoria da Câmara dos Deputados e que essa interface se deve à correspondência de interesses dos

1 Dentre os anos de 2001- 2004 a nomenclatura oficial era Comissão de Agricultura e Política Rural. Apenas em 2004, pela resolução nº 20, a pedido dos seus integrantes para que o nome guardasse maior identificação com os ministérios do governo Lula é que passou a ser Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

próprios parlamentares que compõem a Comissão, sendo eles em sua maioria empresários, gaúchos e filiados a partidos considerados de ideologia de direita (RODRIGUES, 2002). Entretanto, o mais importante dos resultados está em certificar que a assimilação de perfis e interesses não levaram automaticamente à aprovação de políticas públicas, muitas delas arquivadas ou em processos morosos de tramitação.

O AGRO É *BUSINESS*

Essa seção visa responder: seria a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) a mais permeável aos empresários brasileiros? Ou ainda, seria a Confederação Nacional da Agricultura e Federações consolidadas associações altamente efetivas ao que se refere à representação de interesses? Essas perguntas estão respondidas ao longo da análise das notas taquigráficas.

A Comissão sediou 222 audiências nesse período, sendo a comissão com maior número de empresários em suas audiências (138). Além disso, 14 audiências tiveram a presença de empresários discutindo projetos de lei.

Dessas 14 audiências públicas, totalizam-se 80 convidados, dos quais 41 são representantes dos empresários (51,25%). Os dados mostram que há mais empresários em audiências nessa Comissão em propostas iniciadas na Câmara, sendo 34 iniciativas. Nenhuma proposta iniciada no Executivo e sete no Senado Federal.

Algumas características devem ser avaliadas com esses números: primeiro, que todas as iniciativas do Senado foram transformadas em lei, enquanto que nenhuma da Câmara foi aprovada. Essa última Casa possui 16 projetos em tramitação e 11 arquivados. Além disso, ressalta-se três iniciativas que foram retiradas pelos próprios autores e quatro vetadas totalmente pelo Executivo. A Câmara dos Deputados continua se destacando como a mais permeável para a inserção de interesses, tendo em vista o conflito entre as informações que circulam entre os atores (KHREBIEL, 1991).

Tabela 1: Número de empresários por discussão de propostas e suas atuais situações

	Senado Federal	Executivo	Câmara dos Deputados
Arquivada	-	11	-
Transformada em lei	-	-	7
Tramitando	-	16	-
Retirada pelo autor	-	3	-
Vetada totalmente pelo Executivo	-	4	-
Total de empresários	-	34	7

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Dos 41 empresários, 21 representaram associações, enquanto 12 representaram confederações e federações, além de seis empresas privadas (sendo elas: Armazém Vieira, Cia Müller, Cachaça Luiz Alves, “Revista Agroanalysis”, Netafim Irrigações e CMT Engenharia) e três organizações (Cooperativa Central dos Produtores de Cachaça de Alambique de Minas Gerais – COOCEN/MG –, Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB –, e Articulação Nacional de Agroecologia – ANA).

Destaca-se a alta concentração de representantes da CNA (nove) entre as confederações e federações, e da Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ) (três), do Instituto Brasileiro da Cachaça (IBRAC) (dois) e da Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem (ABID) (dois) entre as associações.

Entre tantas categorias profissionais mensuradas, como editor, superintendente, produtor e proprietário, os cargos considerados de elevada hierarquia, como presidentes, vice-presidentes e diretores, foram maioria em plenário. Conclui-se que a especificidade dos temas que estavam presentes na CAPADR permitiram nova configuração às entidades representativas, perceptível entre as federações (Federação dos Plantadores de Cana-de-Açúcar do Brasil (FEPLANA), Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL) e Federação Nacional das Associações dos Produtores de Cachaça de Alambique (FENACA)) e entre as múltiplas associações que contabilizaram em 17. A grande presença de empresas privadas dispostas nas 14 audiências públicas também permite essa conclusão.

Tabela 2: Disposição dos empresários convidados conforme entidades e cargos

Cargos	Entidades																		
	Confederações/ Federações										Associações							Outras	
	F	F	F	A	A	I	A	A	A	A	A	B	A	A	B	B	B	B	
	A	P	E	S	A	I	A	A	A	A	T	I	B	A	P	A	R	A	U
	R	L	N	-	M	B	B	A	B	A	R	M	A	I	F	A	A	S	N
	C	S	A	A	P	P	R	R	B	I	B	B	I	A	B	M	L	R	B
	N	U	N	C	T	A	A	A	C	E	A	I	G	P	E	A	O	C	I
	A	L	A	A	A	Q	C	S	Z	C	M	P	O	I	F	Q	R	O	D
	A	A	A	A	A	Q	C	S	Z	C	M	P	O	I	F	Q	R	O	D
Presidente	2	1		1		1		1	2		1	1				1	1	2	1
Vice-Presidente	1		1										1						
Diretor								1		1					1			1	Cia Müller
Conselheiro	1							1											
Coordenador	1																		
Representante	2													1					ANA
Assessor	1				1														
Advogado													1						
Superintendente	1								1										
Consultor																			CMT Engenhari a
Gerente																			Netafim/O CB
Proprietário																			Armazém Vieira, de SC
Editor																			"Revista Agroanaly sis" (FGV)
Produtor																			Cachaça Luiz Alves
Total de frequência em plenário	9	1	1	1	1	1	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Total por entidades			12												21				9
Total										42									

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

A primeira audiência pública foi iniciativa da Câmara, mas foi arquivada. A proposta de lei que propunha “criar o Cadastro Nacional da Pecuária Brasileira” foi debatida no dia 03/04/2001. Entre os oito convidados, cinco eram empresários. As funções de requerente e presidente ficaram para o deputado e produtor rural Luis Carlos Heinze (PP/RS), enquanto o parlamentar e produtor rural Ronaldo Caiado (PFL/GO) ocupou o cargo de relator.

Como mecanismo institucional, houve a protelação da matéria, até ela ser rejeitada em 2006, devido à Instrução Normativa nº 17, implantada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), estabelecendo normas para a produção de carne bovina com garantia de origem e de qualidade.

O sistema inserido foi o de adesão voluntária, permanecendo a obrigatoriedade de adesão apenas para a comercialização para mercados que exijam a rastreabilidade. Com a nova normativa, surgiu o conceito de Estabelecimento Rural Aprovado no Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos (SISBOV).

O representante da Associação dos Exportadores de Carnes (ABIEC), sr. Ênio Pereira, afirmou não ter tido tempo de ouvir todos os associados a respeito do tema. Entretanto, ele se posicionou a favor da matéria e enalteceu a agenda mundial de rastreabilidade das carnes industrializadas. O empresário ainda distribuiu em plenário uma proposta da Associação sobre o tema que inspirou o projeto de lei. Ele foi interceptado pelo relator sobre o entendimento do governo brasileiro junto à União Europeia sobre a necessidade da identificação animal.

O empresário da CNA, sr. Antenor Nogueira, se posicionou contrário ao projeto de lei apontando críticas sem sugestões de mudanças. O empresário Antônio Salvo foi o segundo representante da CNA a fazer um pronunciamento. O presidente da Confederação se posicionou de forma contrária à matéria, pedindo protelação em busca de consenso sobre o assunto.

Já Fernando de Souza, da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, afirmou participar de grupos de trabalho com o Ministério da Agricultura para discutir o tema e concluiu ser contrário à proposta do modo como ela estava disposta.

O presidente da Associação Brasileira dos Criadores de Zebu, sr. Rômulo Camargos, apresentou críticas ao projeto devido à ausência de especificações dos elementos de identificação dos bovinos, suínos, ovinos, caprinos e bubalinos, ou seja, não é determinado, em nenhum momento, qual o tipo de marca a ser utilizada: tatuagem, brincos, ou outro tipo, e que tipo de sistema de identificação será utilizado, que para ele seria o mais importante.

Ele destacou imprecisão também no conteúdo do § 3º do art. 2º sobre a existência da determinação de perda pelo proprietário daqueles animais nascidos ou eventualmente mortos e que não tenham sido comunicados ao órgão competente. Um terceiro e último aspecto criticado pelo empresário corresponde a criação de um sistema de rotulagem que deveria ser utilizado nos cortes cárneos, produzidos a partir do processamento das carcaças. Para o empresário, esse seria outro ponto extremamente complexo do sistema de rastreabilidade e apresentado de modo impreciso no projeto. A favor da protelação da votação da matéria, sugeriu a criação de Comissões Técnicas para dirimirem e encontrarem soluções viáveis para os pontos expostos por ele.

A segunda audiência aconteceu no dia 30/10/2001 e foi sobre “as considerações sobre trabalho temporário em propriedades rurais”. Essa proposta de iniciativa da Câmara ainda está em tramitação. Dos três convidados, apenas um era empresário. Como requerente e presidente estava a frente o deputado e empresário Nelson Marquezelli (PTB/SP) e o parlamentar e agropecuarista Paulo Braga (PFL/BA) como relator.

O empresário da CNA, sr. Rodolfo Tavares, iniciou sua fala dizendo representar a opinião da CNA (citando o presidente Antônio Ernesto de Salvo), mas que não poderia trazer uma posição definitiva, uma vez que a Confederação não havia tido oportunidade de levar esse assunto ao plenário na Comissão Nacional de Relações do Trabalho. Ainda afirmou que a proposta do grupo da CNA chegaria aos parlamentares, *a posteriori*. Apesar disso, se posicionou de modo favorável à proposta de lei, sustentado pela simplificação das relações de trabalho entre trabalhadores e produtores rurais.

A terceira audiência aconteceu no dia 23/04/2002 sobre a “obrigatoriedade de adição de farinha de mandioca refinada, de farinha de raspa de mandioca ou fécula de mandioca à farinha de trigo”. A proposta de iniciativa da Câmara havia sido vetada totalmente pelo Executivo. Como requerente estava o deputado e jornalista Aldo Rebelo (PcdoB/SP), presidente Roberto Pessoa (agropecuário/PFL/CE) e relator João Grandão (bancário/PT/MS). A audiência contou com seis convidados, sendo apenas um empresário.

Houve um nítido conflito entre os setores produtores de mandioca e de trigo a tal ponto que após a audiência com os produtores de mandioca, foi protocolado um requerimento de autoria do deputado Nelson Meurer (PPB/PR) para a audiência pública com os produtores de trigo. Apenas um convidado empresário que se posicionou de forma contrária ao proposto. Os deputados Moacir Micheletto (PMDB/PR) e Silas Brasileiro (PMDB/MG) se posicionaram a favor do setor da mandioca.

O empresário em questão era o presidente da Associação Brasileira de Produtos de Amido de Mandioca, sr. Maurício Yamakawa. Ele criticou a inconstitucionalidade da proposta e afirmou que o setor da mandioca não tinha apoiado a proposta de lei que estava sendo alvo de ataques. Destaca-se uma posição ofensiva do presidente da ABAM ao referir-se à ABITRIGO como um canal de negociação errado. O empresário foi interpelado pelo deputado Bráulio Boletta Filho (PTB/MG) sobre a porcentagem que a indústria nacional de fécula deveria produzir para suprir a adição de farinha de trigo, ou ainda, “não corremos o risco de, de repente, esses 10% não conseguirem ser supridos e a força do *lobby* contrário prejudicar esse nosso projeto?” (Deputado Bráulio Boletta Filho, Nota Taquigráfica, 23/04/2002).

A quarta audiência aconteceu no dia 21/05/2002 e deu continuidade à temática anterior sobre a “obrigatoriedade de adição de farinha de mandioca”. Dessa vez, entre quatro convidados, três eram empresários, que embora não mencionassem os seus representantes, já estiveram em audiência na CDC. As funções de requerente e de presidente ficaram para o parlamentar Nelson Meurer (agropecuário/PPB/PR) e a relatoria para Xico Graziano (agricultor/PSDB/SP). Essa audiência não produziu relatório, com produção de emendas apenas em 2006².

O empresário sr. Marcos Salomão se posicionou contrário à matéria devido à apresentação de inconstitucionalidades, por ferir o princípio da livre empresa, da isonomia e do direito do consumidor. O representante

2 BRASIL. Projeto de Lei n. 4.679, de 2001. Dispõe sobre a obrigatoriedade de adição de farinha de mandioca refinada, de farinha de raspa de mandioca ou de fécula de mandioca à farinha de trigo. **Comissão Especial**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=406077&filename=PRL+1+PL467901+%3D%3E+PL+4679/2001>. Acesso em: 25 set. 2016.

destacou duas características: a primeira de conflito de interesses entre fabricantes de mandioca e produtores de trigo. E a segunda, o fato da Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria nunca ter sido procurada pelo setor mandioqueiro, nem de forma técnica, nem de forma política.

Novamente foi evidenciado o conflito de interesses entre os produtores de mandioca e de trigo, de modo que o empresário Reino Pécala Rae, da Associação Brasileira da Indústria do Trigo, insinuou que os mandioqueiros impõem seus interesses por meio de projetos de lei. Para ilustrar a fala, o empresário citou uma lista de projetos que obrigavam a adição de amido de milho, de farelo, de farinha de mandioca, de amido de mandioca, de farinha de soja, e de 8% de farinha de trigo sarraceno à farinha de trigo. Com isso, posicionou-se contrário à proposta de lei sustentado pelo consequente prejuízo ao trigo nacional. Ressaltou a passagem da discussão do tema pela CDC e pela CDEIC, apresentando quesitos não contemplativos pelos parlamentares.

Já o empresário Marcelo Bicudo, da Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães e Bolos Industrializados (ABIMAPI), mostrou-se contra o projeto por também conter inconstitucionalidades.

A quinta audiência ocorreu no dia 13/09/2005, foi de iniciativa da Câmara e entrou em tramitação para discussão da “inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal”. Teve como requerente e relator, o deputado e administrador rural sr. Moacir Micheletto (PMDB/PR), e o parlamentar e produtor rural, sr. Ronaldo Caiado (PFL/GO), como presidente. Dentre os seis convidados, apenas um era empresário.

Cabe ressaltar que esse projeto de lei foi arquivado sem produção de relatório. Entretanto, depois de arquivado e desarquivado, em relatório produzido pela comissão sob direção do deputado Giacombo (PR/PR), em 14/05/2014, aprovou-se a proposta como foi apresentada primeiramente. O empresário sr. João Tomelin proferiu tanto em nome da União Brasileira de Avicultura (UBA) quanto da Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (ABEF) e em defesa das determinações apresentadas pela proposta de lei.

A sexta audiência aconteceu no dia 17/05/2007 e debateu o projeto sobre a “Política Nacional de Irrigação”. A proposta foi iniciativa do Senado Federal e foi transformada em lei. Teve como requerente e relator, o parlamentar e engenheiro sr. Afonso Hamm (PP/RS), e como presidente, o deputado e médico sr. Marcos Montes (PFL/MG). Dentre sete convidados, três eram empresários.

Para destacar a importância dada à audiência para a confecção do relatório, o deputado Afonso Hamm elencou um conjunto de trâmites que auxiliaram nesse processo, tais como o apoio da Consultoria Legislativa do Congresso e da assessoria de seu partido, o Partido Progressista; a análise de versões dos pareceres antes e depois da comissão anterior (Comissão de Minas e Energia); documentos que avaliaram o desempenho do setor nas últimas décadas – inclusive o relatório do Banco Mundial sobre a avaliação econômica e social de projetos públicos de agricultura irrigada –, e consultas a especialistas na matéria, ressaltando então a audiência pública e a presença de painelistas do setor.

Dessa análise inicial, concluiu-se que o texto encaminhado à Comissão necessitava de adequações para ajustar as aspirações dos agricultores irrigantes. Dessa forma, teria por meio da lei uma visão ampla da agricultura irrigada, considerando-a em sua plenitude, ao invés do insumo irrigação isoladamente, e assegurando muitos interesses dos empresários irrigadores. Para o relator, as inovações do substitutivo versaram sobre conceitos, instrumentos e organização, abrangendo:

- A modernização e ampliação da agricultura irrigada em bases ambientalmente sustentáveis, economicamente viáveis e socialmente mais justas;
- Previsão de novos instrumentos de suporte financeiro, de apoio à formação de recursos humanos para a implantação e gestão de projetos de agricultura irrigada;
- Incentivos ao desenvolvimento da ciência e tecnologia em irrigação;
- Políticas públicas em irrigação que o desenvolvimento das cadeias produtivas nas áreas irrigadas, ao invés de obras civis de irrigação;
- Agricultura irrigada como importante instrumento para o desenvolvimento regional;
- Maior envolvimento e comprometimento da iniciativa privada, por meio das Parcerias Público-Privadas e das Concessões de Serviços e Obras Públicas;
- Regras que incorporem o conceito de múltiplos usos da água e a necessidade de maior envolvimento com questões ambientais.

O presidente da Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, sr. Helvécio Saturnino, destacou a dificuldade de debater a temática e o processo de aprovação de lei dificultada pela atuação dos bancos. Questões sobre saneamento, parceria público-privada, pesquisa e desenvolvimento foram levantadas. Os três pontos foram incorporados pelo substitutivo apresentado pelo relator.

O assessor da CNA, sr. Rodrigo Brito, se posicionou favorável e apontou algumas críticas ao projeto de lei, como a necessidade de inclusão da irrigação privada, em âmbito empresarial, ou seja, suas condições de financiamento e outras disposições se encontram ausentes no projeto. Outro ponto de crítica do empresário foi as questões da irrigação pública e privada, com vazios de especificações e dificuldades de interpretação da proposta. Para Rodrigo Brito, a melhor definição da assistência técnica poderia evitar problemas futuros com os beneficiários desses projetos.

Pode-se apontar a questão da relação público-privada inserida pelo relator em seu substitutivo e justificada como:

Procuramos imprimir maior flexibilidade à implantação de projetos públicos de irrigação. Nosso substitutivo prevê a implantação de Projetos Públicos de Irrigação mediante permissão ou concessão de serviço público, inclusive sob a forma de parceria público-privada. Dois modelos são admitidos: com ou sem a transferência para o irrigante da propriedade da infraestrutura de uso comum e das unidades parcelares. Não havendo transferência de propriedade, os agricultores irrigantes serão beneficiários de cessão do direito de uso das unidades parcelares (Nota Taquigráfica, CAPADR, 17/05/2007)³.

O diretor da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), sr. Francisco Nuevo, fez um nítido discurso de defesa de interesses, enfatizou a necessidade do reforço da integração da cadeia produtiva, e indo além do acesso ao equipamento de irrigação ao incluir questões de operacionalização, tecnologia e financiamento. Pontos esses de certa forma inclusos no substitutivo.

3 BRASIL. Projeto de Lei n. 6.381, de 2005. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências. **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=524796&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PL+6381/2005>. Acesso em: 26 set. 2016.

A sétima audiência aconteceu no dia 06/11/2007 e tratou do mesmo projeto de lei sobre “Política Nacional de Irrigação”, mantendo-se os mesmos nos cargos de relator, requerente e presidente. Entretanto, para essa audiência, dentre os 11 convidados, quatro eram empresários.

Com essa audiência, foi ressaltado pelo relator que a política de irrigação era uma prioridade da Comissão de Agricultura, inclusive do presidente Marcos Montes, bem como do agronegócio, o qual ele representava.

Cabe destacar que o empresário da ABID, sr. Helvécio Saturnino, já havia participado de uma audiência pública e, por isso, afirmou estar à vontade perante os membros da Comissão, demais deputados presentes e convidados, porque de alguma forma, para o ator, todos faziam parte da Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, seja participando da diretoria, seja desempenhando outro papel fundamental. O empresário mostrou-se também organizado em relação à agenda nacional e internacional sobre o tema, e sugeriu a criação de uma Frente Parlamentar, para que o diálogo do setor se tornasse permanente. Tanto o discurso do empresário da ABID quanto o da CNA foram influentes à decisão tomada via análise do relatório.

A CNA também já havia participado de audiência pública, nessa ocasião representada pelo sr. João Carlos Carli. Ele se posicionou de modo favorável ao projeto de lei como marco regulatório sobre a irrigação brasileira e fez algumas críticas ao que compete à irrigação empresarial.

O projeto, em sua opinião, deixava algumas aberturas para regulamentações mal elaboradas, ou seja, não era claro e nem objetivo. Ele citou a ausência de um dos princípios da política de irrigação: a produção de alimentos. Ainda apresentou uma dúvida acerca do direcionamento da agricultura familiar, da agricultura empresarial e da caracterização do fomento. Por fim, deixou duas questões para serem trabalhadas na audiência: a assistência técnica e a pesquisa regionalizada, principalmente, visando serem mais incisivas na transferência e na capacitação das pessoas que trabalhariam nos perímetros de irrigação. No final da apresentação, o empresário foi interceptado para citar os artigos e incisos referentes às propostas e às críticas que foram feitas. Nessa fase, citou os princípios do art. 3º, sobre a questão do fomento; o art. 5º, mais precisamente inciso VII, sobre instrumentos de política e sobre a pesquisa regionalizada, o art. 6º; sobre a implantação de projetos, o art. 10; o art. 12, sobre a informação do responsável pelo sistema; no art. 13 sobre o Cadastro Nacional do Irrigante. Quanto ao plano de irrigação, referente ao art. 7º, o empresário propôs a utilização de um documento confeccionado com o Ministério da Agricultura sobre o zoneamento agrícola.

O consultor da CMT Engenharia, sr. Humberto Reis, também se posicionou a favor do projeto, colocando como crítica a ausência de definições e especificações acerca dos projetos de irrigação, enfatizando o papel da empresa privada na implantação delas. Para isso, o empresário remeteu-se ao projeto de lei como algo idealizado pelo ministério, que incluía a atuação de empresa privada por meio de concessão, aspecto esse que havia sido retirado da matéria.

O empresário Luiz Heimpel, da Netafim Irrigações, enfatizou a necessidade de existir regulamentação, e que também a tramitação ocorresse de forma rápida e sem morosidade. Ele foi o único que não exerceu influência na confecção do relatório e no voto do relator.

A oitava audiência ocorreu no dia 09/10/2007 e teve como tema central a “política agrícola, no que se refere aos incentivos especiais ao proprietário rural para o desenvolvimento de projetos de pecuária intensiva associados ao cultivo de lavouras destinadas à produção de biocombustível”. Foi iniciativa da Câmara

dos Deputados e arquivada. De seis convidados, três eram representantes dos empresários. O deputado e engenheiro Jorginho Maluly (DEM/SP) ficou no cargo de requerente e relator, enquanto o parlamentar e médico Marcos Montes (PFL/MG) ocupou a posição de presidente.

Embora a audiência tenha acontecido no dia 09/10/2007 e o parecer tenha sido confeccionado por outro relator, o deputado Vitor Penido (DEM/MG), no dia 25/06/2008, o voto foi favorável e teve unânime aprovação em plenário. A interferência dos empresários ficou a cabo da ressalva da necessidade da aprovação da matéria para firmamento do setor sucroalcooleiro no que se refere ao mercado e sua organização representativa. Vale ressaltar que nesse interregno entre audiência e confecção de parecer, houve pedido de vista pelo deputado Beto Faro (PT/PA).

O empresário e presidente da CNA, sr. Edison Ustulin, solicitou a regulação do setor, que se encontrava, em sua opinião, totalmente desorganizado. Justificou a falta de organização com a falta de competência de unir e formar uma entidade nacional que pudesse disciplinar e organizar o setor. Já o empresário e vice-presidente da Federação dos Plantadores de Cana-de-Açúcar do Brasil fez uma nítida defesa do setor sucroalcooleiro e da necessidade de aprovação do projeto de lei.

O diretor da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), sr. Antônio Rodrigues, fez um discurso a favor da proposta como modo de regularizar a atividade dos empresários. Com essa ênfase, pediu aos deputados para que o Ministério da Agricultura, autor dessa possibilidade de regulação, pudesse efetivamente fazê-la minimamente, a fim de que o setor em sua plenitude pudesse sobreviver e crescer com sustentabilidade.

A nona audiência aconteceu no dia 20/11/2007 como proposta da Câmara sobre “critérios de enquadramento da atividade rural para fins de recolhimento da contribuição sindical”, encontrando-se em tramitação. A presidência ficou a cargo do deputado e agricultor, Assis de Couto (PT/PR), enquanto os cargos de relator e requerente, para o deputado e empresário, Celso Maldaner (PMDB/SC). Dentre três convidados, apenas um era empresário.

O relatório foi confeccionado antes da audiência acontecer e não houve modificação do texto do projeto de lei após sua realização. Muito difícil avaliar a interferência do empresário referente à extensão da contribuição sindical rural. Cabe destacar que o presidente da audiência registrou o fato das federações da agricultura terem sido convidadas e não comparecerem. O vice-presidente, sr. Rodolfo Tavares, falou em nome da CNA e iniciou discurso afirmando que a única fonte de receita da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, e de todo o seu sistema sindical, era a contribuição sindical rural.

A décima audiência foi iniciativa da Câmara e encontra-se em tramitação. Tendo como presidente o deputado e empresário, Onyx Lorenzoni (PFL/RS), e relator e requerente a cargo do parlamentar e pecuarista, Leonardo Vilela (PSDB/GO), a proposta debateu a “Lei de Proteção de Cultivares”. A audiência ocorreu no dia 17/06/2008 com oito convidados, sendo metade empresários.

A proposta foi aprovada no prazo regimental, sem apresentação de emendas, mas com substitutivo. O relator ainda apresentou desculpas aos membros da CAPADR por não ter mostrado esse parecer anteriormente. Enalteceu a audiência pública realizada, onde foi apresentado um esboço do projeto de lei em elaboração no Poder Executivo, sob a coordenação do Ministério da Agricultura. Proposta essa que, não somente alterava por completo a lei vigente, como era fruto de trabalho de dois anos, de debates e acolhimento de

contribuições dos vários atores envolvidos com o tema dos setores público e privado. No entanto, apesar das reiteradas informações, a iminente introdução da proposta governamental não ocorreu e a atenção havia voltado para a tramitação da matéria.

Ao substitutivo, houve a inclusão, como exceção, das plantas ornamentais, de modo a não permitir que os agricultores, de qualquer porte, venham a multiplicá-las para efeito de propagação, pelas condições específicas em que são produzidas. Sobre o apenso de autoria do deputado Moacir Micheletto, que, no mesmo sentido da proposição anteriormente comentada, propôs alteração do art. 10 da lei. O projeto retirou dos agricultores o direito de produzirem suas próprias sementes de cultivo protegido, mesmo que para uso próprio. Excetua-se dessa proibição aquele que se denomina “usuário especial”, que compreende os agricultores familiares, indígenas e outras categorias conceituadas. Também previu exceção para as atividades de pesquisa e, para os agricultores em geral, somente quando utilizassem o produto da colheita para consumo próprio, como alimento.

Da mesma forma, concordamos com o posicionamento de se incluir como exceção as plantas ornamentais, de modo a não permitir que os agricultores, de qualquer porte, venham a multiplicá-las para efeito de propagação, pelas condições específicas em que são produzidas, sempre em pequenas propriedades capitalizadas, não classificáveis como agricultura familiar. (BRASIL, 2009, p. 5-6).

A presidenta da Associação Brasileira de Proteção de Cultivares de Flores e Plantas Ornamentais (ABPCFLOR), sra. Sílvia Rooijen, proferiu a favor da inclusão das peculiaridades ao setor de produção de plantas ornamentais.

O empresário, sr. Goran Kuhar, em primeiro lugar, justificou a ausência do dr. Ivo Carraro, cuja presença estava confirmada para falar em nome da Associação Brasileira de Sementes e Mudas (ABRASEM), mas, por motivos profissionais, não pôde deslocar-se a Brasília. Desse modo, o representante também falaria em nome da Associação Brasileira de Obtentores de Vegetais (BRASPOV), que é uma associação filiada à ABRASEM. *A posteriori*, elogiou a iniciativa, mostrou-se favorável e propôs alteração do art. 10, tratando de tolher a liberdade desse tipo de produtor. Com a alteração do art. 10, propunha também a segurança alimentar e o direito do pequeno produtor. Portanto, o empresário apoiava o texto do apenso, ou seja, do Projeto de Lei n. 3.100, do deputado Moacir Micheletto, na forma como estava.

Para o empresário da CNA, sr. Alécio Maróstica, membro da Comissão Nacional de Cereais, Fibras e Oleaginosas, o projeto de lei do deputado Moacir Micheletto voltava-se para um debate sobre pesquisa e que não permitia o uso de variedades por aqueles que apenas queriam se beneficiar. Dessa forma, concluiu-se que a CNA era francamente favorável à lei em pauta. A proposta sugerida pelo empresário era a de encontrar um meio que protegesse o pesquisador, para que houvesse mais pessoas interessadas em pesquisar.

De outra parte, entendemos que estão adequadas as intenções das duas proposições de origem parlamentar, no que se refere à subtração, dos agricultores de maior porte, do direito de produzirem suas próprias sementes, para uso próprio. Cremos que, embora polêmica e passível de compreensão diferente, por vários setores, tal medida configura-se como útil,

devendo contribuir para, não somente incentivar o investimento em pesquisa e na criação de novas cultivares, como, principalmente, para valorizar o aprimoramento genético e a qualidade da agricultura nacional, sob os aspectos de produtividade física e sanidade das lavouras. Adicionalmente, será poderoso instrumento para coibir a falsificação e a pirataria de sementes, tão deletérios para os todos os agentes que atuam dentro da formalidade e da obediência às leis e, mesmo, para a sociedade como um todo (BRASIL, 2009, p. 5).

A sra. Maria Paula Almeida, da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), mostrou-se contra a proposta apresentada e em defesa da agricultura familiar. Para a empresária, o feijão, por exemplo, como produto básico produzido pela agricultura familiar, sofreria sérios impactos caso houvesse a aprovação das matérias. Para ela, o projeto de lei inicial violaria alguns direitos concedidos internacionalmente e também pela própria lei brasileira, como violação do direito ao acesso ao alimento.

Além disso, para a empresária, os dois projetos de lei feriam, primeiro, os direitos dos agricultores estabelecidos em tratado da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) de recursos fitogenéticos, do qual o Brasil é signatário e já havia sido aprovado no Congresso Nacional. Segundo, eles causariam impactos sobre o custo de produção, a renda do agricultor e o aumento do preço dos produtos ao consumidor; e, terceiro, provocariam impactos sobre a segurança alimentar, criando restrições de acesso aos alimentos. A influência do discurso é percebida pois o PL 2.325 buscava conceituar o pequeno agricultor, enquanto o novo texto falava em agricultor familiar.

Para o representante da Articulação Nacional da Agroecologia (ANA), sr. André dos Santos, o cerne do projeto estava em basicamente dois artigos: o 9º e o 10. Para ele, tratavam-se de dois artigos que iriam impactar diretamente a agricultura familiar e a produção de grãos na agricultura familiar. Com o novo projeto de lei, criaria-se um novo tributo para a agricultura familiar, e a influência vai de encontro ao discurso anterior.

A décima audiência pública aconteceu no dia 12/05/2009 e tinha como discussão “a forma atual do registro genealógico do Brasil”. O projeto de lei foi iniciativa do deputado Betinho Rosado e foi retirado de tramitação por ele mesmo. Os parlamentares requerentes foram o sr. Betinho Rosado (economista/PFL/RN) e o sr. Fernando Coelho Filho (administrador/PSB/PE). A presidência ficou a cargo do sr. Abelardo Lupion (empresário/PFL/PR), enquanto a relatoria para o sr. Marcos Montes (médico/PFL/MG). Dentre os quatro convidados, três eram representantes dos empresários.

Nessa audiência, a representação da Associação Brasileira dos Criadores de Zebu ganhou um destaque que merece ser mencionado. Primeiro, pelo convite e não comparecimento das seguintes pessoas: sr. Valdomiro Poliselli Júnior, presidente da Associação Brasileira dos Criadores de Dorper (ABCDorper); sr. José Paz de Melo, representante da Associação dos Criadores de Ovinos Soinga do Brasil (ACOSB); sr. Álvaro Lins Borba, presidente da Associação Brasileira de Santa Inês (ABSI); sr. José Amauri Dimarzio, presidente da Associação dos Criadores de Brahman do Brasil (ACBB); e sr. Silvio Queiroz Pinheiro, presidente da Associação Brasileira dos Criadores de Gir Leiteiro (ABCGIL), sendo todos eles representados pelo presidente da ABCZ e ressaltados em seu discurso.

Segundo, quando o presidente da audiência, o deputado Abelardo Lupin, afirmou conhecer profundamente a ABCZ, da qual era associado desde 1960, e que não gostaria que esse grupo de empresários tivesse

prejuízo com a aprovação da matéria. Por fim, confere-se à ABCZ a maior influência ao projeto em debate, com voto negativo do relator e posterior arquivamento da matéria.

A alteração pretendida pelo nobre autor pode causar confusão para a coleta de dados e fragilizar o sistema de registro genealógico atual, além de colocar em risco o patrimônio existente, fragmentando o banco de dados, resultando no isolamento genético, dificultando as comparações e diferenciações entre as raças e aumentando os custos do processo de registro⁴.

Embora a ABCZ tenha sido a grande influenciadora do processo, o presidente, sr. José Mendes, passou o uso da sua palavra para o superintendente técnico. Em poucas palavras, ele destacou a grande união entre a ABCZ e as entidades coirmãs, ou seja, entre todas as entidades que tratam do zebu brasileiro.

O sr. Luiz Antônio Josahkian falou em nome da Associação e leu na íntegra uma declaração que foi assinada durante uma reunião na Federação Internacional dos Criadores de Zebu (FICEBU). Assinaram também esse documento representantes da Colômbia, da Bolívia, da Venezuela, do Paraguai, da Associação dos Criadores de Brahman do Brasil, da Associação Brasileira de Criadores de Gir Leiteiro e da ABCZ.

Nós, abaixo-assinados, membros da FICEBU, Federação Internacional dos Criadores de Zebu, declaramos que os procedimentos de registro genealógico em nossos respectivos países são operados por uma única entidade em nível nacional. Declaramos ainda que somos favoráveis à manutenção dessa estrutura operacional, haja vista a necessidade da manutenção de um arquivo único de dados de genealogia e performance dos animais para o desenvolvimento de pesquisas aplicadas à seleção e ao melhoramento, seja de forma global ou regionalizada, e ainda para elaboração de planos estratégicos para sustentabilidade das raças a longo prazo. (Nota Taquigráfica, 12/05/2009, CAPADR).

O empresário sr. Paulo Schwab, presidente da Associação Brasileira de Criadores de Ovinos (ARCO), também exerceu influência ao provocar uma discussão de homogeneidade dos dados visando fortalecimento do setor e prestígios à Associação. O mesmo representante também se posicionou contrário ao projeto sustentando a ideia de que quanto mais fracionado o setor, menos organizado, representativo, sustentável e importante seriam os produtores.

A décima segunda audiência aconteceu no dia 22/09/2009 e discutiu o projeto de iniciativa da Câmara sobre “a produção, o comércio, o registro, a padronização, a classificação, o controle, a certificação, a inspeção e a fiscalização da cachaça e da aguardente de cana-de-açúcar”. A proposta de lei encontra-se em tramitação. O parlamentar e engenheiro, sr. Valdir Colatto (PMDB/SC), ficou no cargo de requerente, enquanto o deputado e produtor rural, sr. Luis Carlos Heinze (PP/RS), ficou na presidência, e, por fim, a relatoria foi ocupada pelo parlamentar e engenheiro, Leandro Sampaio (PPS/RS). Para essa audiência, todos os convidados eram representantes dos empresários também.

4 BRASIL. Projeto de Lei n. 7.210, de 2006. Altera a redação do art. 2º, caput e § 1º, da Lei n. 4.716, de 29 de junho de 1965, que dispõe sobre a organização, funcionamento e execução dos registros genealógicos de animais domésticos no País. **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1079493&filename=Tramitacao-PL+7210/2006>. Acesso em: 26 set. 2016.

O relatório por meio do deputado Leandro Sampaio foi produzido logo após a audiência em outra Comissão – CDEIC. Por se tratar de uma audiência conjunta, foi mantida na amostra de análise. Pode-se concluir que o relator considerou os pontos apresentados pelos empresários após a audiência ao incluir definições para as distinções entre os produtos – aguardente e cachaça; mas evitando detalhes de produção que poderiam favorecer sub-setores em detrimento de outros e afastando-se das questões conflituosas levantadas em plenário.

Os arts. 5º a 8º pretendem definir o que sejam, respectivamente, a aguardente de cana-de-açúcar, o destilado alcoólico simples de cana-de-açúcar, a cachaça e a caipirinha. (BRASIL, 2010).

O diretor do Instituto Brasileiro da Cachaça, sr. Carlos Lima, apresentou-se favorável à proposta de lei, mas pontuou que a definição de cachaça fosse construída em cima da legislação existente. O representante também falou da importância da manutenção e da tentativa de união do setor, visando sua fortificação no mercado.

O presidente da Federação Nacional das Associações dos Produtores de Cachaça de Alambique, sr. Murilo Albernaz, foi o primeiro a introduzir o conflito entre os modos de produção da cachaça via método de destilação contínua. Para o empresário, essas diferenças deveriam ser respeitadas e mantidas no texto da lei, seguindo normas diferentes. Sua justificativa baseia-se na ideia de que reconhecer as diferenças de produção e do produto na lei seria dar ao consumidor a oportunidade de saber o que ele está consumindo. Embora posicionando-se dessa forma, sua influência maior foi quando discursou sobre a importância de união do setor – cachaça de alambique e cachaça de coluna – para que os pequenos produtores pudessem ser protegidos pela lei. Esses pontos foram acrescentados no substitutivo, inclusive no Projeto de Lei n. 4.547, de 2008, do deputado José Fernando Aparecido de Oliveira (PV/MG) que foi apensado à matéria em discussão.

Já um dos proprietários do Armazém Vieira, de Santa Catarina, sr. Wolfgang Schrader, mostrou-se um dos proponentes da questão, entregando o documento ao autor e ao Ministério da Agricultura. Ele se posicionou a favor da definição sem destinação dos modos de produção. Para ele, para um avanço do mercado de cachaça, é preciso um conceito claro, um caminho para o mercado externo e para a representação.

O presidente da Associação Mineira dos Produtores de Cachaça de Qualidade (AMPAQ), sr. Alexandre Silva, fez um discurso rápido e de proteção à Associação a qual representava, enfatizando a necessidade de divisão no setor entre cachaça de coluna e de alambique.

O presidente da Cooperativa Central dos Produtores de Cachaça de Alambique de Minas Gerais, sr. Trajano Lima, posicionou-se a favor da definição da proposta, mas criticou a especificação do método de produção. Ele falou da necessidade dos pequenos produtores de se agruparem em cooperativas – ponto que foi incluído no relatório final e no substitutivo.

Art. 4º A Cachaça e a aguardente de cana poderão ser produzidas e comercializadas por meio de Cooperativas, constituídas na forma da legislação específica, devidamente regularizadas junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (BRASIL, 2010).

A favor da proposta, mas sem inserir detalhes de definições que incluam os diferentes modos de produção da cachaça, o empresário da Cachaça Luiz Alves, sr. Adolar Fruwruck, também pontuou a importância dos interesses do produtor artesanal – especificidade que foi incluída no substitutivo apresentado pelo relator.

Cachaça de Alambique (é) produzida em propriedade inferior a 30 hectares, com mão de obra exclusivamente familiar, poderá ser classificada como “Cachaça Artesanal”, (produzida sem) a queima da cana que antecede. (BRASIL, 2010).

O empresário da Companhia Müller não estava na lista de convidados para a audiência, mas fez o uso da palavra por sua empresa ter sido mencionada pelos outros empresários algumas vezes durante a discussão. Primeiro, ele fez uma crítica à composição de oradores da audiência, pois não havia produtores de aguardente de coluna, enquanto havia muitos representantes dos produtores de aguardente de alambique. Além disso, para o empresário, temas importantes como questão tributária, cooperativismo e proteção dos pequenos produtores não foram trabalhados na audiência e seriam essenciais para a discussão. O autor da proposta, deputado Valdir Colatto (PMDB/SC), justificou a ausência de representantes dos produtores de aguardente de coluna dizendo que os convites foram aleatórios e que houve um lapso da Casa o fato do empresário não ter sido convidado. Também justificou a ausência devido à presença da IBRAC que havia representado todos os sub-setores.

A representante da empresa Pitú, sra. Maria Cavalcanti, não estava na lista de convidados, mas estava presente e fez uso da oratória. Se posicionou a favor das delimitações entre as definições, mostrando-se favorável aos interesses da empresa Pitú.

A décima terceira audiência pública aconteceu no dia 07/07/2010 e debateu “as especificações técnicas que deveriam ser observadas por empresas que produzam até 10 mil cestas de alimentos e similares por mês”. O projeto foi iniciativa da Câmara e está em tramitação. A audiência contou com três convidados e apenas um empresário. O cargo de relator ficou para o deputado Leonardo Vilela (pecuarista/PSDB/GO), a presidência para Silas Brasileiro (empresário/PMDB/MG), sendo o requerente, o deputado Moreira Mendes (empresário/PPS/RO).

Foi convidado um representante da Associação Brasileira dos Produtores e Distribuidores de Alimentos Básicos ao Trabalhador (ABRACESTAS), mas que não teve a ausência justificada. Houve rejeição da proposta pelo relator, com voto em separado pelo deputado Silas Brasileiro. A justificativa se assentou na impossibilidade do cumprimento da norma por pequenas empresas, facilitando sua exclusão no mercado e favorecendo a informalidade.

O empresário e presidente da Associação Brasileira de Supermercados, sr. Sussumo Honda, mostrou-se a favor da proposta por defender os interesses da indústria da distribuição, ou seja, do setor de varejo. Discursou, principalmente em nome do setor de varejo supermercadista, que com a lei, empresas poderiam confeccionar suas próprias cestas.

A última audiência da CAPADR aconteceu no dia 13/07/2010 para debater a “concessão de subvenção econômica ao produtor rural para o fomento e desenvolvimento sustentado da agricultura no País”. Contou com quatro convidados, sendo três deles empresários. O requerente foi o deputado e produtor

rural sr. Ronaldo Caiado (DEM/GO), o relator sr. Luis Carlos Heinze (produtor rural/PP/RS) e o presidente sr. Silas Brasileiro, também produtor rural (PMDB/MG). O projeto de autoria da Câmara foi arquivado.

O deputado requerente da audiência, Ronaldo Caiado afirmou que o projeto em discussão iniciou-se de um projeto que foi engavetado, embora trabalhado por importantes organizações do setor, como a OCB e a CNA, bem como a Comissão da Agricultura e a Fundação Getúlio Vargas. O arquivamento ocorreu pois a base do governo o interpretou como vício de iniciativa, isto é, não cabia ao Legislativo propor uma agência reguladora.

O deputado também enfatizou a concentração de parlamentares da base do governo que ocupava, naquele período, a Comissão de Constituição e Justiça, dificultando a aprovação de projetos de lei da oposição. Houve a apresentação de dois pareceres pelo relator, com aprovação na íntegra da proposta e sem substitutivo. Foi considerado o segundo relatório, chamado de relatório vencedor, acompanhado de apresentação do voto em separado do deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS). Muito provavelmente, a audiência foi fruto de uma negociação anterior e deu apenas aparato à decisão. Embora favorável, o empresário da “Revista Agroanalysis”, sr. Luiz Pinazza, criticou o uso da palavra “subvenção” no projeto em debate e propôs a troca pela palavra “renda”. Também mencionou a importância de maior articulação do discurso com as lideranças e sugeriu a presença de representantes dos empresários da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG).

A superintendente da CNA, sra. Rosemeire Santos, afirmou ser necessário a apresentação de uma proposta do setor no que tange à subvenção, mas mostrou a importância de uma discussão mais aprofundada para melhor avaliação dos vários tipos de agriculturas no Brasil. Cabe ressaltar que a empresária teve como base o projeto de doutorado, em que trabalhou com política agrícola, comparando Brasil, União Europeia e Estados Unidos. Também ressaltou a viagem recente aos Estados Unidos, analisando as políticas agrícolas feitas por eles – tal como um programa para incentivar a juventude urbana a voltar para o campo.

Em nome da OCB, o empresário Evandro Ninaut, disse ter examinado minuciosamente o projeto, apontando para dois pontos críticos que, para ele, precisariam ser incluídos: a criação de uma subvenção econômica para a produção agrícola e a criação de um Fundo Brasil de Orientação e de Garantia Financeira à Atividade Agrícola (FUNBRASIL).

Com a análise dos empresários que influenciaram as audiências, ou seja, que proferiram um discurso capaz modificar a proposta de lei, seja por meio de uma emenda, substitutivo ou até mesmo referência em relatório final, a entidade mais influente foi a CNA (cinco vezes), seguida de duas vezes da ABCZ e uma vez da ABIEC, ABID, ABIMAQ, FEPLANA, UNICA, CMT Engenharia, ABPCFLOR, BRASPOV, AS-PTA, ANA, IBRAC, ARCO, FENACA e Companhia Müller, Luiz Alves, COOCEN/MG e Armazém Vieira. Entretanto, a CNA também foi a entidade que menos influenciou (quatro vezes), seguida da FARSUL, ABAM, ABIP, ABITRIGO, ABIMAPI, UBA, Netafim, ABCZ, AMPAQ, IBRAC, ABRAS, OCB e “Revista Agroanalysis”, contendo empresários que não se posicionaram no discurso, que fez um discurso técnico e de representação generalizante.

Esses dados demonstram que embora presente associações representantes consolidadas elas não necessariamente representam aprovação de lei e muito menos capacidade de influência na formulação de uma

política pública. Se por um lado os dados mapeados representam um Legislativo fortificado, oxigenado e aberto à outras demandas; os dados sobre o perfil do parlamentar que compõe a Comissão reafirma que a interface de interesses ainda é altamente relevante.

A partir da análise da composição de todas as audiências da CAPADR, nota-se que houve a manutenção de um perfil de parlamentares que acompanham a matéria – relatores, requerentes e presidentes – sendo eles majoritariamente de partidos de direita, empresários ou de profissões próximas e concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Abaixo, as tabelas 3, 4 e 5 disponibilizam os dados que estruturam os perfis dos parlamentares relatores, requerentes e presidentes das audiências públicas.

Tabela 3: Estados, partidos e profissões dos relatores das audiências públicas da CAPADR

Estados		Partidos		Profissões	
RS	3	PSDB	3	Engenheiro	4
GO	3	PFL	3	Produtor rural	2
SP	2	PP	3	Pecuarista	2
MS	1	PMDB	2	Agricultor	1
SC	1	DEM	1	Agropecuarista	1
RJ	1	PT	1	Empresário	1
MG	1	PPS	1	Bancário	1
BA	1	-	-	Administrador	1
PR	1	-	-	Médico	1

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Tabela 4: Estados, partidos e profissões dos requerentes das audiências públicas da CAPADR

Estados		Partidos		Profissões	
RS	3	PMDB	3	Engenheiro	4
SP	3	PPB	2	Empresário	3
PR	2	PP	2	Produtor rural	2
SC	2	DEM	2	Administrador	2
GO	2	PSDB	1	Agropecuarista	1
PE	1	PSB	1	Economista	1
RN	1	PPS	1	Pecuarista	1
RO	1	PFL	1	Jornalista	1
-	-	PCdoB	1	-	-
-	-	PTB	1	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Tabela 5: Estados, partidos e profissões dos presidentes das audiências públicas da CAPADR

Estados		Partidos		Profissões	
MG	5	PFL	7	Empresário	5
PR	3	PMDB	2	Produtor rural	3
RS	3	PPB	2	Médico	3
CE	1	PT	1	Agropecuaria	2
GO	1	PPS	1	Agricultor	1
SP	1	PTB	1	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho mapeia a participação de empresários nas audiências públicas da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados, no período de 2001-2010. A Comissão sediou 222 audiências nesse período, sendo a comissão com maior número de empresários em suas audiências (138). Além disso, 14 audiências tiveram a presença de empresários discutindo propostas de lei.

A pesquisa concluiu que embora a Comissão possuísse quase cinco vezes mais propostas originadas da Câmara dos Deputados e existisse um perfil parlamentar propício para o atendimento da demanda, nem mesmo federações e confederações bastaram para influenciarem decisões.

Tais resultados permitem contribuir com conclusões de que o Legislativo tem realizado fortemente sua função de formulador de políticas públicas, ao mesmo tempo em que diminui o caráter de casa revisora do Senado Federal e pondera a preponderância do Executivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMGARTNER, F.; LEECH, B. **Basic Interests**. The Importance of Groups in Politics and Political Science. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- BRASIL. Câmara dos Deputados, 2016. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>> Acesso em 2 out. 2016.
- _____. Câmara dos Deputados, 2016b. **Histórico e Atribuições CAPADR**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/historico-e-atribuicoes>> Acesso em 1 out. 2016.
- _____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.
- _____. Câmara dos Deputados. **Resolução n. 17, de 1989**: Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 17a ed. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/regimento-interno-da-camara-dos-deputados-1>> Acesso em 22 set. 2016.
- CLIVE, T. (Org.). **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.
- MANCUSO, W. P. O *lobby* da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a03v47n3.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2007.
- _____. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 131-146, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 jun. 2015.
- RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 fev. 2015.
- TROIANO, M. **Tese de Doutorado**. Os empresários no Congresso : a legitimação de interesses via audiências públicas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos. Disponível em <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8599?show=full>> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

Resumo

O artigo busca apresentar, de forma breve, algumas questões relativas ao caráter interdisciplinar dos estudos de políticas públicas. Para isso, observamos a contribuição das ciências sociais, a partir de suas subáreas de conhecimento- a saber, ciência política, antropologia e sociologia, analisando trabalhos considerados como fundadores para o referido campo de estudos. Estas áreas se mostram intensamente presentes no campo de estudos relacionado as políticas públicas.

Palavras-Chave: políticas públicas; ciência política, sociologia, antropologia

Abstract

The article aims to present, briefly, some questions related to the interdisciplinary nature of public policy studies. For this, we observe the contribution of the social sciences, from their sub-areas of knowledge-namely, political science, anthropology and sociology, analyzing works considered as founders for that field of study. These areas are intensely present in the field of studies related to public policies.

Key words: Policy; Political Science; Sociology; Anthropology

A Interdisciplinaridade Das Políticas Públicas: Algumas Considerações A Partir Das Ciências Sociais

Priscila Erminia Riscado - IEAR UFF

Ricardo Agum Ribeiro - Instituto Leônidas e Maria Deane Fiocruz - Amazônia. - Bolsista FIOTEC

POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E CAMINHOS PARA A ÁREA

As questões que envolvem Políticas Públicas carregam consigo paixões e interesses, quase parafraseando Albert Hirschman¹. Buscamos refletir as Políticas Públicas em um patamar relativamente distinto da grande parte do material encontrado a respeito do tema, nossa proposta parte de uma conjectura das Ciências Sociais. A temática em questão foi capaz de produzir ao longo do tempo certo consentimento conceitual, não estamos tratando de um consentimento pleno e acabado, mas de entendimentos compartilhados por um grande número de analistas de Políticas Públicas, tais como o entrosamento a respeito do que é a Política Pública. Segundo Celina Souza (2006) esta seria definida como o governo em ação. De forma concomitante, a concordância entre quem estuda Políticas Públicas de quem faz Políticas Públicas seria o agente governamental (ver Secchi, 2012).

Não iremos nos ater na afirmação ou tentativa de rechaçar certos cânones presentes na discussão, mas mesmo em face de alguns consensos apriorísticos, um ponto de inflexão estaria no entendimento de quem estaria apto a discutir e refletir a respeito de Políticas Públicas? Nossa intenção primeira não seria a de buscar legitimar nenhuma das falas, mas de indicar de maneira ampla como as subáreas se posicionam frente a questão, e assim apresentar os possíveis ganhos nesse processo simbiótico, fazendo aqui a menção de outra área para demonstrar que há trocas e intercâmbios presentes na construção dos saberes.

É sabido e esperando no campo acadêmico as disputas e tratativas de pertencimento entre as áreas. É nessa dinâmica que os saberes científicos procuram se solidificar, não no sentido estanque da palavra, mas na busca pelo reposicionamento constante de uma construção fundamentada sobretudo na desconstrução quase constante de seus argumentos.

Debater Políticas Públicas é tratar, quase que obrigatoriamente, de interdisciplinaridade. A área de conhecimento em questão é produto da integração de várias outras áreas do conhecimento. A compreensão, formulação e análise do tema das Políticas Públicas é formulada a partir da contribuição de inúmeras disciplinas, tais como história, direito, economia, administração pública e das ciências sociais, disciplina que terá especial atenção no presente ensaio.

1 As Paixões e os Interesses: Argumentos Políticos a favor do Capitalismo antes do seu Triunfo. Albert O. Hirschman.

A contribuição das ciências sociais, a partir de suas subáreas de conhecimento- a saber, ciência política, antropologia e sociologia- se mostram intensamente presentes no campo de estudos relacionado as políticas públicas. Os saberes advindos destas áreas integram a “torre de babel” da disciplina. Todavia, a contribuição das áreas que integram as chamadas ciências sociais se mostra distinta, tendo a ciência política², historicamente, papel preponderante frente as demais áreas.

ANTROPOLOGIA, SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA: TRÊS PERCURSOS PARA UM MESMO OBJETIVO.

O que estamos tratando de fato são as perspectivas que lidam com as políticas públicas, mais do que objetivar as possíveis filiações disciplinares, procuramos destacar a tratativa que confere as possibilidades no trato do tema. As subáreas das Ciências Sociais (Antropologia, Sociologia e Ciência Política), não devem ser percebidas dissonantes de uma prática interdisciplinar na reflexão das Políticas Públicas.

O caminho da trajetória quanto do estudo das Políticas Públicas têm suas primeiras contribuições traçadas ainda na década de 1930, mas com maior desenvoltura na década de 1950, nos Estados Unidos³. Período em que as Ciências Sociais, principalmente a Sociologia já se encontrava consolidada enquanto ciência. Para além disso a discussão entre Estado estava presente na área de Ciências Sociais, bem como sua relação com a sociedade, logo, Estado e sociedade eram contempladas nas reflexões acadêmicas das Ciências Sociais.

O trabalho de Antonio Carlos de Souza Lima e João Paulo Macedo e Castro (2015) traz luz ao debate, apontando o papel da Antropologia neste contexto. Segundo os autores,

O tema Políticas Públicas não têm gozado de maior prestígio entre as pesquisas antropológicas, tendo a temática ocupado um lugar de menor destaque na hierarquia dos objetos considerados pela Antropologia como legítimos de pesquisa, ainda que os autores reconheçam que os efeitos das Políticas Públicas se constituem como temas da disciplina. Lima e Castro apontam em seu trabalho a contribuição que a Antropologia traz para a área de estudos de Políticas Públicas, com destaque para os referenciais antropológicos, a metodologia desenvolvida pela disciplina. Ademais, os autores compreendem que implicações trazidas a partir da área de Políticas Públicas podem contribuir de forma direta no agir dos profissionais da Antropologia- como, por exemplo, em situações de intervenções junto aos governos de forma geral em ações relacionadas a Políticas Públicas.

É interessante notar no trabalho de Lima e Castro a referência a Ciência Política – em um contexto internacional, mas em especial, em âmbito nacional – como uma disciplina que toma para si debate das Políticas Públicas, transformando a mesma em uma subárea de análise, a partir do enfoque da ação do Estado e governo. Os autores buscam desconstruir esse lugar “natural” para o debate e análise das Políticas Públicas e apontam que desde os anos 60 a Antropologia vem se debruçando sobre questões relativas a políticas governamentais – de forma mais específica, com políticas sociais em geral.

De acordo com o trabalho de Eduardo Marques (2013) a Ciência Política tem papel de destaque para os estudos sobre Políticas Públicas. O autor observa que muitas mudanças ocorreram no âmbito dos estudos acerca do tema – como a perda da centralidade da racionalidade e do processo de decisão nas políticas.

2 Esta preponderância pode ser compreendida- e questionada- a partir de diversas premissas e indicadores. Todavia, destacamos por exemplo o aspecto de que, ainda hoje, a política pública se apresentada como uma subárea de conhecimento da ciência política no âmbito de classificação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

3 Destaque para David Lerner e Harold Lasswell.

Além disso, a representação que se tem do processo teria o tornado mais complexo, sendo as fases do ciclo de Políticas Públicas consideradas contemporaneamente como superpostas e específicas de cada política, em um intrincado de políticas e programas novos e antigos.

Seguindo as considerações traçadas por Marques, observa-se que a fase da implementação das políticas públicas passou a ser considerada como central, tanto analítica, quanto normativamente, assim como foram levados em conta conjuntos mais amplos de atores (em constante interação), com destaque para aqueles engajados na implementação direta das políticas. Ao longo de todas as fases do ciclo, mas em especial na formação da agenda, as visões de mundo e as ideias sobre os problemas a enfrentar e sobre as próprias políticas se tornaram cada vez mais importantes.

Neste momento observamos então que o processo das Políticas Públicas passou a ser pensado como cada vez mais político, exigindo uma análise política para a compreensão das Políticas Públicas de forma geral. O resultado desse deslocamento de interpretação teria consequências para a proposição de soluções e a melhora das condições de produção de bens e serviços pelo Estado, e impactaria de forma central a maneira como essas são representadas nos modelos analíticos propostos pela Ciência Política. A disciplina teria, desta forma, que incorporar cada vez mais os atores e contextos envolvidos para os estudos relacionados a temática das Políticas Públicas. As mudanças na análise, todavia, não esgotam a importância da interação entre a Ciência Política e as Políticas Públicas.

Na visão da inserção da Sociologia nas Políticas Públicas, o trabalho de Soraya Vargas Cortes e Luciana Leite Lima⁴, possibilita um olhar instigante. Ao observarmos o campo das Políticas Públicas, encontramos em Celina Souza (2006) que devemos além de considerar como sendo o governo em ação, também nos sensibilizarmos quanto a análise de ação. Nossa capacidade enquanto analista de Políticas Públicas, deve ser objetivada no trato de ações que possuem, por vezes, a força de moldar determinadas situações sociais.

O capital de trabalho está direcionado na complexa e não menos importante relação entre Estado e sociedade. Ora, tal observação é fruto corrente das reflexões advindas das Ciências Sociais, mais do que isso, uma reflexão que só se faz possível se estiver calcada em princípios interdisciplinares, pois não podemos conceber o entendimento de tal complexidade fundamentada em uma só área ou disciplina.

Entendendo que a Política Pública se firma enquanto disciplina, mas em um campo interdisciplinar, segundo Souza (2006), podemos nos orientar nos importantes referenciais sociológicos e nas teorias dos Estados, mas atentando para que não seja construída a falsa interpretação de pertencimento absoluto a uma ou outra área. Estamos lidando com caminhos e trajetórias que são, quase sempre, particulares a determinadas situações e empreendimentos, fazendo com que o referencial teórico necessite de constante revisitações.

A Sociologia também têm contribuindo sobremaneira na discussão de Políticas Públicas, principalmente na efetivação de pesquisas que procuram explicitar a relação entre Estado e sociedade, com viés de grupos sociais. Seria um fluxo reflexivo pertencente a Sociologia clássica, e que na contemporaneidade na junção analítica das Políticas Públicas, têm produzido reflexões necessárias. Visto que, a resolução de conflitos por meio da intervenção estatal, via Políticas Públicas, precisa ser conduzido no entendimento social de pertencimento. Os autores clássicos de uma sociologia contemporânea tais como Toraine, Gramsci, Habermas, Castells e Bourdieu nos orientam para o alcance do referencial normativo de seus trabalhos. Suas análises são fartamente utilizadas no processo de objetivação de Políticas Públicas.

4 CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. Lua Nova, São Paulo, 87, 2012.

Como curiosidade intelectual, mas que guarda devida importância de sua presença, a terceira tradição neo-institucionalista, é a sociológica. A concordância de que os imperativos culturais tem influência na construção de explicações das Políticas Públicas. Para tanto, podemos nos remeter a Kingdon (1995), quando nos adverte de que os problemas em Políticas Públicas não são dados, mas sim construídos. E nessa construção as pessoas (atores sociais) definem o que deve ou não ser entendido enquanto problema.

O olhar reflexivo para as Políticas Públicas não apenas constroem o problema com fontes de entendimento social, mas também forjam suas explicações e soluções tendo princípios semelhantes, logo, dificilmente uma interpretação unilateral poderá conter uma dimensão plural. Uma gama de variáveis devem ser consideradas, tais como a dimensão normativa da análise da Política Pública, reconhecendo as estruturas sociais, bem como as instituições sociais e políticas. O entendimento das limitações institucionais, fruto de uma fricção da própria estrutura social aos posicionamentos de poder e tomada de decisão.

CONJECTURAS E REFUTAÇÕES

Na história das Políticas Públicas, identificamos como um marco inicial as contribuições de autores da Ciência Política na construção do que posteriormente se denominou de área, e contemporaneamente abrangeu para o conceito campo de Políticas Públicas, sendo então uma subárea da Ciência Política. No entanto, outras disciplinas e saberes contribuíram e continuam contribuindo de maneira importante para o debate das Políticas Públicas. No seio das Ciências Sociais a Sociologia e Antropologia se colocaram de forma consistente, embora menos percebida se comparada à Ciência Política. Se considerarmos uma certa hierarquia quanto as áreas de conhecimentos das Ciências Sociais frente as questões de Políticas Públicas, ainda está mais arraigada na tradição da Ciência Política. Campos próximos, e não menos distantes, o entendimento das Políticas Públicas vai além do propagado círculo das Políticas Públicas, visa uma prospecção fundamentalmente interdisciplinar.

As Ciências Sociais vem produzindo suas contribuições para as Políticas Públicas nos estudos dos grupos sociais, assim como as interações pertinentes estre estrutura social e instituições políticas. Possibilidades caras e presentes nos processos dirigidos as Políticas Públicas, tais como na sua formulação e implementação.

No lugar de estabelecer em qual campo temático ou mesmo disciplinar as Políticas Públicas estão inseridas, melhor nos atermos na determinação do campo das Políticas Públicas, pelo fato de ser uma construção interdisciplinar, mais do que isso, uma contribuição de diversas áreas que possibilitam um melhor entendimento frente as questões das instituições, atores e processos que envolvem a temática, sendo assim, tratar as Políticas Públicas numa perspectiva interdisciplinar e sobretudo como um campo de estudo.

Entendendo como um campo de conhecimento foi capaz de produzir um ferramental próprio, tanto para descrição, construção e análise em Políticas Públicas; foi fruto de um processo de intenso intercâmbio entre as mais diversas áreas. A incorporação das mais variadas vertentes nos mostra que houve grande fluxo interdisciplinares. Não estamos aqui separando disciplinas, mas buscando uma aproximação entre eles, num campo mais amplo, no intuito de vislumbrar algo além da multidisciplinaridade, e sim a interdisciplinaridade.

Este ensaio nem de longe esgota as reflexões e proposições de análise sobre esta temática. O objetivo central do presente artigo foi tentar jogar luz sobre uma área de estudos que apresenta importância crescente e, por esta razão, merece, a nosso ver, ser amplamente e continuamente analisada. Atentando no caso específico do

texto, para uma discussão sempre presente nos estudos de Políticas Públicas, que é o Estado em ação, logo, nossa observação para o fato das Ciências Sociais, em suas subáreas, trazerem desde seus primórdios para o campo de sua análise, o papel do Estado e da sociedade.

Como apresentado no artigo “Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão”, frisamos mais uma vez que “O campo das políticas públicas é permeado por diversas colaborações disciplinares, assim como campo de pertencimento de áreas afins” (AGUM, MENEZES, RISCADO, 2015).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUM, RR; MENEZES, Monique; RISCADO, Priscila. . Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. Agenda Política, v. 3, 2015.
- CAMPBELL, J. L. "Ideas, politics, and public policy". Annual Review of Sociology, v.28. 2002.
- CORTES, S. M. V. (s.d.). "Sociologia e política". In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar, CAP. São Paulo, Editora Unesp, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.
- _____; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. Lua Nova, São Paulo, 2012.
- HIRSCHMAN, A.O. As Paixões e os Interesses: Argumentos Políticos a favor do Capitalismo antes do seu Triunfo. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.
- KINGDON, John. Agendas, Alternatives and Public Policies. Rev. Ed. New York: Longman, 2003.
- MARQUES, E; FARIA, C.A.P. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.
- LASSWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books.1936/1956.
- _____, D. L. & LERNER, D. (orgs). The policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. CA: Standford. Standford University Press, 1951.
- LIMA, A. C. S. e CASTRO, J. P. M. Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). Revista ANTHROPOLÓGICAS Ano 19, 26(2), 2015.
- POPPER, K. R. **Conjecturas e refutações**. Brasília: UNB, 1972.
- SECCHI, L.. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006.

Resumo

No presente texto nos propomos a fazer um diagnóstico e estimarmos alguns efeitos do uso das TICs por parte dos membros brasileiros do parlamento. No Brasil, a Câmara dos Deputados tem procurado ampliar a área de participação eletrônica, através do seu portal eletrônico (<http://www2.camara.gov.br/>) buscando contribuir para novas formas democráticas de interação entre o setor público e a sociedade civil. Este portal tem como objetivo aumentar os canais de participação política, deliberação e transparência através do desenvolvimento de ferramentas de interação entre cidadãos e deputados, como “Fale com o Deputado”, fóruns e salas de chat. Para uma análise precisa da utilização desses canais o Centro de Estudos Legislativos em cooperação com a Universidad de Salamanca desenvolveu um survey complexo, sendo que dentre os objetivos desse survey vislumbrava-se descobrir a frequência e modo de uso das ferramentas TIC’s disponibilizadas pela Câmara dos Deputados. Assim, nesse texto, no primeiro momento discorreremos sobre o marco teórico que arregimentam as conjecturas, depois analisamos dados descritivos para, por último, , estimarmos alguns efeitos através de análise de correspondência.

Palavras-Chave: Democracia digital - Parlamento - Internet - Representação.

Abstract

In this paper we propose to make a diagnosis of the use of ICTs by the Brazilian members of parliament. In Brazil, the House of Representatives have sought to enlarge the area of electronic participation through its electronic portal (<http://www2.camara.gov.br/>) contributing for new democratic forms of interaction between the public sector and civil society. This portal aims to increase channels of political participation, deliberation and transparency through the development of interaction tools between citizens and deputies, such as “Talk to the MP”, forums and chat rooms. We developed a survey questionnaire to find out with which frequency ICT tools have been used by MP’s and, if they used it, if the interactions with citizens through these technologies have influenced their decisions in parliament. We will try to identify patterns of usage by the members of Brazilian parliament through the analysis of different elements such as age, gender, education, ideology, region and other independent variables. At first we analyzed descriptive data, and then estimate some effects through a regression analysis

Key words: Digital democracy – Parliament – Internet – Representation.

Representação Política E Internet - Uso Das Tics Por Membros Do Parlamento Brasileiro.

Marcus Abílio Gomes Pereira - Universidade Federal de Minas Gerais

Manoel Leonardo dos Santos - Universidade Federal de Minas Gerais

Helga do Nascimento de Almeida - Universidade Federal de Minas Gerais

INTRODUÇÃO

A conexão entre o aumento da informação política disponível na internet e o potencial incremento do nível de conhecimento dos cidadãos foi uma expectativa gerada por muitos estudiosos da relação entre internet e política no final dos anos 90 e início dos anos 2000 (Norris, 2001; Davis, 1999; Rheingold, 1993, Bimber, 1998)¹. Outra expectativa gerada à época foi a diminuição do controle da produção da agenda política pelos *gatekeepers*²- (Chadwick & Howard, 2009; Brundidge & Rice, 2009). Dentro deste cenário, uma das possíveis soluções para a diminuição dos problemas de nossas democracias seria o desenvolvimento dos canais digitais de informação e comunicação entre sistema político e a sociedade.

Dentro do campo de estudos sobre parlamentos digitais, um conjunto de trabalhos tem sido desenvolvido buscando compreender o potencial das TICs para o fortalecimento da imagem e da qualidade das atividades dos parlamentares (Kies, 2010; Coleman e Blumler, 2009; Leston-Bandeira, 2007; Norton, 2007; Coleman, 2005; Ward e Lusoli, 2005). Em função do ceticismo com que os parlamentares são percebidos tanto pela mídia massiva quanto pelos cidadãos, Coleman (2010) reafirma a importância da disseminação das informações produzidas pelos parlamentos como mecanismo de se contrapor à estas percepções negativas. Segundo Leston-Bandeira (2007) a internet permite que os parlamentos se comuniquem com diferentes atores, possibilitando uma maior transparência das decisões políticas e a disseminação de informações de forma mais ágil. Mas necessário ressaltar que o reconhecimento da importância da ampliação dos canais de interação entre parlamento e sociedade civil por parte dos primeiros não responde completamente à equação pela busca do fortalecimento democrático. O outro lado da equação é o da participação digital por parte dos atores da sociedade civil, demandando uma maior *accountability* por parte dos nossos representantes (Filgueiras, 2016) permitindo que estes atores utilizem novos canais de influência de forma a reduzir as barreiras para a participação nos processos de elaboração e definição de políticas públicas.

1 Contudo, sabe-se que o acesso à informação proporcionada pela mídia online não levou diretamente ao incremento da participação política dos cidadãos, (Bimber, 2001; Papacharissi, 2010, Brundidge & Rice, 2009; Hindman & Wiegand, 2008).

2 Na mídia e no campo editorial, os gatekeepers são responsáveis por tornarem visível o que consideravam público. “O espaço público era público porque as informações que se tornavam visíveis a todos tinham sido objeto de uma seleção cuidadosa por profissionais que obedeciam às normas deontológicas. Esse modo de produção do espaço público pelas mídias assegurava a visibilidade e o caráter público das colocações” (Cardon, 2012:32)

Desta forma, para uma efetiva participação digital de atores da sociedade civil é necessário que os governos criem um ambiente no qual os cidadãos possam ser ouvidos em suas diferentes demandas e percepções e que estes tenham o *feedback* necessário para perceberem que suas demandas estão sendo levadas realmente a sério (Coleman, 2010). A adoção das TICs pelos parlamentos não só cumpre a função de fortalecer a imagem dos parlamentares e permitir uma comunicação entre estes e os cidadãos, mas também permite um maior controle por parte da sociedade civil sobre as atividades desenvolvidas pelos seus representantes.

Por sua vez, no campo deliberativo muitos estudos buscaram apontar a internet como novo espaço público capaz de promover debates e fomentar a elaboração de razões públicas e justificáveis (Bohman, 2004; Gastil, 2003; Fishkin 2003; Wilhelm 2000; Delli Carpini et al, 2004, Dean, 2003, Gimmler, 2001, Polletta and Lee, 2006; Froomkin, 2003).

No caso brasileiro, o uso da internet tem promovido novas possibilidades de interação entre o sistema político e a sociedade civil, pois permitiriam o fortalecimento dos mecanismos de interlocução entre cidadãos e seus representantes eleitos, diminuindo assim a assimetria informacional entre eles e enriquecendo o repertório de informações sobre os interesses dos cidadãos (Anastasia & Nunes, 2006; Marques, 2008, 2010). O portal do governo brasileiro³ é um exemplo que reforça a importância de formas participativas democráticas, como fica explícito em sua mensagem inicial:

Com o objetivo de ampliar os espaços democráticos no Governo Federal, os fóruns de debate se constituem em canais de diálogo entre o Governo e a sociedade civil organizada. São instrumentos legítimos nos quais a administração pública discute mecanismos que aprofundem a interação e fortaleçam a participação desta sociedade nas políticas públicas. São muitos os exemplos de canais abertos ou revitalizados pelo Governo Federal, com o objetivo de incluir a experiência acumulada por diversos setores do País ao longo do tempo⁴.

Assumimos, nesse artigo, que as novas TICs poderiam colaborar para o fortalecimento da imagem e da qualidade das atividades dos parlamentares através da comunicação entre estes e os cidadãos, possibilitando uma maior transparência das decisões políticas e a disseminação de informações de forma mais ágil. Dessa forma, elaboramos aqui um diagnóstico do perfil dos deputados federais (legislatura 2007-2010), que se apropriam dos novos canais de informação e comunicação virtuais existentes, especificamente através da análise das ferramentas virtuais “*Fale com o Deputado*”, “Fóruns” e “Chats”. Ferramentas estas disponibilizadas pelo Poder Legislativo para os parlamentares no portal eletrônico da Câmara dos Deputados⁵.

No Brasil, a Câmara dos Deputados tem procurado ampliar os espaços de participação eletrônica na busca por uma governança forte⁶, através de seu portal eletrônico⁷, buscando restaurar a legitimidade do sistema político e contribuindo para novas formas democráticas de interação entre o setor público e a sociedade civil. Este

3 <http://www.brasil.gov.br/>

4 http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/forum/

5 <http://www2.camara.gov.br/>

6 Governança eletrônica forte relaciona-se ao desenvolvimento de mecanismos que sejam capazes de aumentar a participação de atores da sociedade nos processos de definição de políticas e discussão de temas antes restritos ao sistema político (Frey, 2002)

7 <http://www2.camara.gov.br/>

portal busca a ampliação de mecanismos de participação, transparência e controle social. Para tanto, foram desenvolvidos mecanismos de interação entre cidadãos, funcionários públicos e deputados federais⁸.

A análise do “Portal da Câmara Dos Deputados” permite, claramente, a identificação dos esforços feitos para aproximar cidadãos e a instituição legislativa na aba “Participe”⁹. Observam-se no portal espaços de participação popular, tais como blogs, salas de bate papo, “Sua proposta pode virar lei”¹⁰, “Fale com o Deputado” e “Fale com a Ouvidoria”¹¹. Na presente pesquisa são analisadas três ferramentas digitais específicas:

Fale com o deputado - este espaço não é, como o próprio *site* afirma, um espaço para denúncias, mas sim para sugestões, reclamações, elogios e solicitações. Disponibiliza o nome de todos os deputados e deputadas, os partidos políticos e unidades da federação. O remetente deve obrigatoriamente disponibilizar seu nome e email de contato, podendo ainda preencher uma caixa de texto com comentários sobre a questão levantada. As mensagens poderão ser enviadas para um ou mais deputados.

Fóruns – Os fóruns foram criados a partir de grandes questões. Tem início a discussão a partir da iniciativa de algum parlamentar ou consultor legislativo sobre algum ponto da questão proposta. Os cidadãos postam mensagens a partir desta iniciativa dos parlamentares e consultores. Existiam, há época três fóruns de discussão em funcionamento (Cultura, Consolidação das leis da área de saúde e Consolidação das leis do setor de energia elétrica)¹².

Bate papo - Nesta seção a sociedade pode interagir com o seu representante e discutir questões que considere relevantes. Segundo a página da Câmara:

A Agência Câmara realiza, quinzenalmente, bate-papo pela internet com deputados relatores de matérias polêmicas ou que se destacam em um determinado tema de interesse da sociedade. Os bate-papos são agendados e a data de realização é divulgada na página principal do portal da Câmara dos Deputados. Para participar do debate, os internautas devem acessar a Agência Câmara de Notícias (online)¹³.

O artigo foca em duas questões chave:

A primeira é: *Estariam estes canais institucionais de interação digital sendo, de fato, utilizados pelos deputados federais?*

A segunda é: *Os parlamentares levam em consideração as proposições feitas digitalmente pelos cidadãos de forma a balizarem suas decisões no parlamento?* Trata-se de uma questão chave sobre os espaços de interação

8 Para uma análise de todo o Portal da Câmara dos Deputados ver Marques, 2008; 2010 e Braga, 2007

9 Ver “Anexos”, “Figura 1”.

10 Nessa categoria o Portal da Câmara dos Deputados se dedica a explicar o que é um “Projeto de Iniciativa Popular” e a “Comissão de Legislação Participativa”.

11 O instrumento “Fale com a Ouvidoria” tem por objetivo lavar ao cidadão “comunicar mau funcionamento ou irregularidades nas atividades e serviços administrativos da Câmara dos Deputados”. (Portal da Câmara dos Deputados, <http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco/ouvidoria>).

12 O survey aplicado na Câmara em 2010 versava, obviamente, sobre as ferramentas que existiam, há época, no Portal da Câmara. Após a reforma de 2011 no Portal a ferramenta Fórum não existe mais.

13 <http://www2.camara.gov.br/popular>

entre parlamentares e cidadãos nos sites dos parlamentos, e se relaciona à existência ou não de *feedback* por parte dos parlamentares e/ou seus assessores¹⁴.

Sendo assim, para além das análises já desenvolvidas pela literatura em relação aos motivos para a não apropriação das tecnologias, tanto por parte dos atores estatais quanto por parte dos cidadãos (Marques, 2010; Autor, 2010, Fugini *et al*, 2005) queremos aqui também analisar se, uma vez se apropriando destas ferramentas digitais, em que medida isto influencia as posições dos parlamentares? Para tanto, desenvolvemos algumas estratégias metodológicas para alcançarmos nosso intento¹⁵.

DADOS E ESTRATÉGIAS ANALÍTICAS

O artigo conta com dados de duas diferentes fontes, um *survey* com os parlamentares e entrevistas semiestruturadas com responsáveis pelo funcionamento do Portal da Câmara dos Deputados¹⁶ e pelo Portal e-Democracia¹⁷.

Os dados de *survey* são relativos à segunda rodada de entrevistas do Módulo Brasil do projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”. O projeto é coordenado pelo “*Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal da Universidad de Salamanca - ES*” e que tem por objetivo investigar as opiniões, atitudes e valores dos parlamentares em 18 países latino-americanos. Especificamente no âmbito do Brasil o trabalho de campo foi realizado pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais.

O *survey* foi realizado em 2010 e conta com uma amostra de 129 dos 513 parlamentares da Câmara dos Deputados, o que representa 25.1% da população. Para um nível de confiança de 95%, o erro teórico é de $\pm 7,4$ para o conjunto da amostra¹⁸. A amostra é estratificada por partidos e apresenta diferentes erros para cada um deles. Mas como não são realizadas aqui análises por partidos, considera-se o erro amostral para o conjunto dos dados.

O amplo questionário conta com duas perguntas específicas sobre o uso, pelos parlamentares, das ferramentas digitais disponibilizadas pelo Portal da Câmara dos Deputados. As perguntas foram formuladas nos seguintes termos:

P1 - Com que frequência o(a) sr(a) utiliza os seguintes meios eletrônicos de interação com os cidadãos disponibilizados pelo Portal da Câmara dos Deputados?

- Fale com o deputado – nunca/poucas vezes/algumas vezes/ muitas vezes
- Bate-Papo – nunca/poucas vezes/algumas vezes/ muitas vezes
- Fórum - nunca/poucas vezes/algumas vezes/ muitas vezes.

14 Apenas para exemplificar, segundo uma pesquisa desenvolvida em 2003 sobre parlamentares da União Européia, apenas 21.4 por cento respondeu ao e-mail enviado pelos pesquisadores (Kies, 2010).

15 Importante aqui ressaltar que esta pesquisa analisa apenas os dados relativos ao comportamento dos parlamentares, uma vez que não possuímos dados relativos ao uso das plataformas digitais pelos cidadãos. Sabemos que esta é uma limitação do presente estudo, mas acreditamos que, em função do caráter exploratório do mesmo a contribuição para o desenvolvimento do campo de estudos sobre parlamentos digitais está dada.

16 <http://www2.camara.leg.br/>

17 <http://edemocracia.camara.gov.br/>

18 Para detalhes sobre a metodologia do *survey*: http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm.

P2 – Na atual legislatura, suas interações com os cidadãos por meio do Portal da Câmara dos Deputados têm influenciado suas posições:

- Em temas relativamente aos quais o(a) Sr(a) não tinha opinião formada (Sim/Não)
- Em temas em que os cidadãos sinalizam em uma direção distinta da sua posição original (Sim/Não)

Foram empregadas duas estratégias analíticas quantitativas: primeiro uma comparação de frequências, depois, uma análise da representação gráfica de uma tabela de múltipla entrada, recurso típico da técnica de estatística descritiva da Análise de Correspondências. O padrão de respostas sobre as duas questões em foco foi controlado por variáveis de interesse, tais como: ideologia, região do parlamentar, atividades parlamentares, *seniority*, entre outras.

Para além dos dados do survey¹⁹ também foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com responsáveis pelo funcionamento do Portal da Câmara dos Deputados quanto do Portal e-Democracia²⁰. Os dados qualitativos das entrevistas permitiram uma aproximação mais cuidadosa em relação ao fenômeno analisado. Nesse caso, a estratégia qualitativa aliada à análise de dados quantitativos foi fundamental para qualificar melhor as análises aqui empreendidas.

AS APROPRIAÇÕES DAS FERRAMENTAS DIGITAIS DO PORTAL DA CÂMARA PELOS PARLAMENTARES

De uma forma geral, o uso das ferramentas digitais disponibilizadas pelo “Portal da Câmara dos Deputados” é relativamente baixo. Mais da metade dos respondentes (55,8%) afirmou que “nunca usou” ou usou “poucas vezes” as três ferramentas disponibilizadas. Estes dados corroboram a entrevista dada por um de nossos entrevistados, que afirma que:

“Assim, a gente não tem o nível de participação de respostas que a gente gostaria. A gente não tem controle porque é uma coisa do gabinete do parlamentar. A gente até uma época dava um incentivo ... para a agência Câmara divulgar, fazer entrevista com os deputados que respondem mais, mais para divulgar isso,... mas tem deputados que não respondem” (Entrevistado 1)

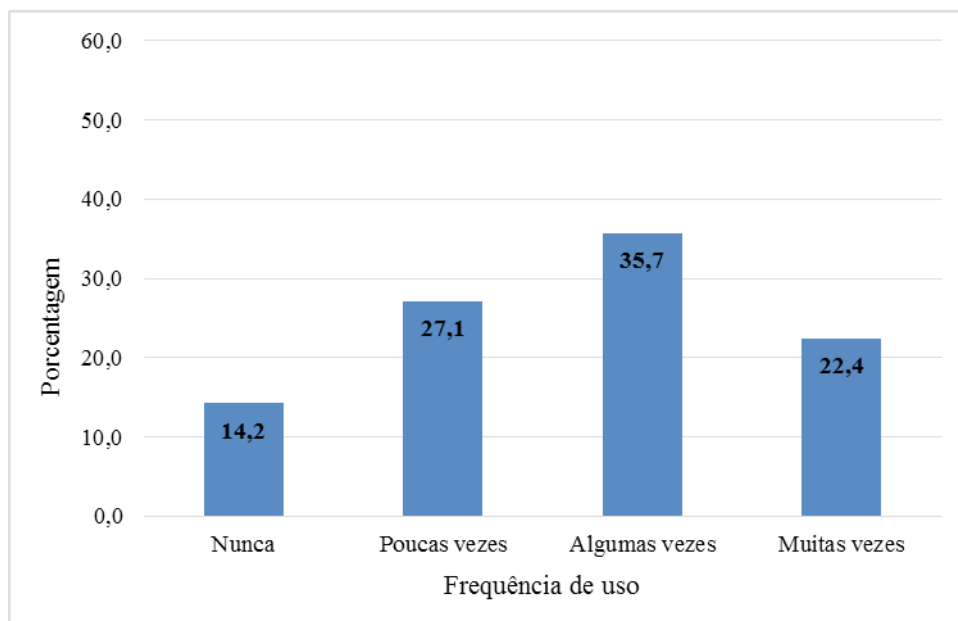
Se observarmos separadamente o uso das diferentes ferramentas vemos que, dos 129 parlamentares entrevistados, 85,2%²¹, ou seja, 110 deputados, afirmaram usar, mesmo que poucas vezes, a ferramenta “Fale com o Deputado”. Sendo que 14,2% nunca usaram e 22,4% afirmaram usar “muitas vezes”. O Gráfico 1 descreve o uso desta ferramenta.

19 Inicialmente, realizamos testes de nossas hipóteses, verificando a correlação entre as variáveis independentes e dependentes que trabalhamos para, enfim, estimar os efeitos das primeiras sobre as últimas, através de uma análise de regressão. Infelizmente os resultados não nos permitiram generalizações seguras e estatisticamente significativas.

20 Por razões éticas, registradas formalmente no termo de consentimento dos entrevistados, não identificaremos nenhum deles pelo nome. Tal garantia foi assegurada a todos os entrevistados, como maneira de preservá-los. Os entrevistados serão identificados respectivamente de “Entrevistado 1” e “Entrevistado 2”. As entrevistas foram realizadas presencialmente no primeiro semestre de 2010.g

21 27,1% + 35,7% + 22,4%

Gráfico 1. Frequência da utilização das ferramentas digitais da Câmara dos Deputados pelos parlamentares - “Fale com o Deputado”, 2010, Brasil

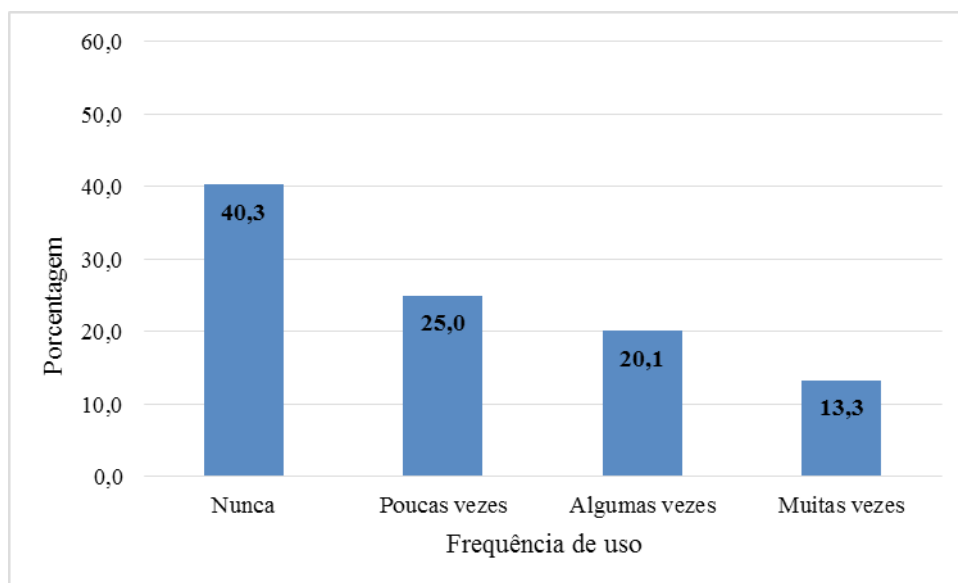


Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

*Da amostra apenas 1 deputado não respondeu à pergunta discutida no Gráfico 1, o que equivaleu a 0,6% da porcentagem total.

No caso da ferramenta “Bate Papo” o uso é ainda mais baixo. Esta ferramenta foi utilizada alguma vez por apenas 58,4% (77 dos 129 parlamentares entrevistados) sendo que 40,3% nunca usaram e apenas 13,3% afirmaram usar “muitas vezes”. É o que demonstra o Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2. Frequência da utilização das ferramentas digitais da Câmara dos Deputados pelos parlamentares - “Bate Papo”, 2010, Brasil.

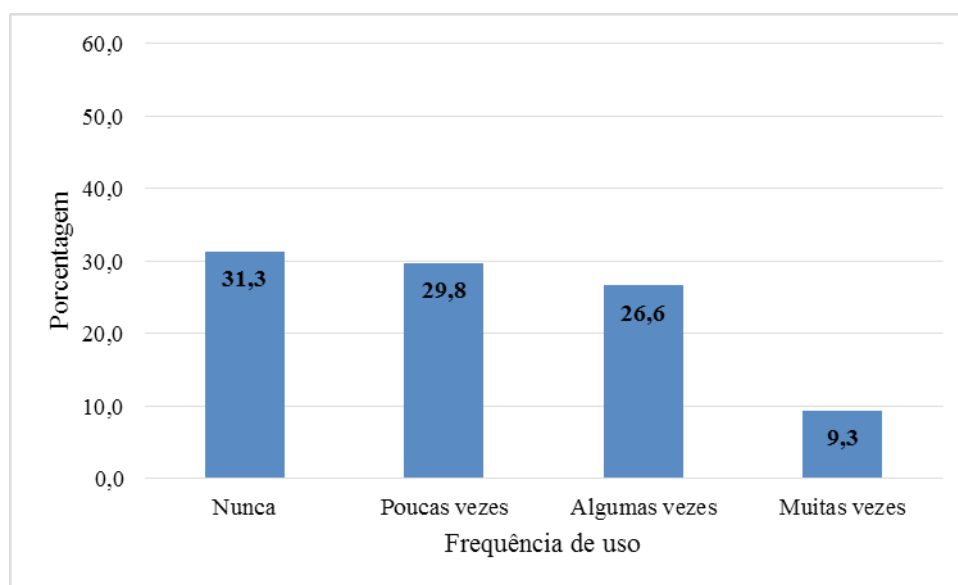


Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

Da amostra 1 deputado “não respondeu” à pergunta discutida no Gráfico 2, o que equivaleu a 0,6% da porcentagem total. Também 1 deputado “não soube” responder, o que equivaleu a 0,7% da porcentagem total.

A última ferramenta a ser analisada foi o “Fórum”. De acordo com as respostas de nossos entrevistados, 65,7%²² dos respondentes usaram a ferramenta, sendo que 31,3% dos 129 entrevistados nunca utilizaram deste dispositivo e apenas 9,3% o utilizaram “muitas vezes”.

Gráfico 3. Frequência da utilização das ferramentas digitais da Câmara dos Deputados pelos parlamentares - “Fórum”, 2010, Brasil.



Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

*Da amostra 2 deputados “não responderam” à pergunta discutida no Gráfico 3, o que equivaleu a 1,5% da porcentagem total. Também 2 deputados “não souberam” responder, o que equivaleu a 1,4% da porcentagem total.

Como já foi dito anteriormente, a atual versão do Portal da Câmara dos Deputados não possui mais a ferramenta digital “Fórum”. Um dos motivos para a eliminação de tal dispositivo digital talvez seja a própria observação feita pelo entrevistado 1. Segundo ele, “*o fórum a gente acha que não teve muito sucesso, né? É[...]*”. Mesmo com o desenvolvimento de diferentes estratégias, como a tentativa de envolvimento de determinadas comissões em discussões que poderiam interessar aos parlamentares vinculados a elas, não deram certo:

A gente imaginou na época envolver as comissões, a gente chegou a mandar uma carta para todos os presidentes de comissões para que eles propusessem essa discussão, eu acho que não deu certo. Não foi algo que deu certo. Eu não sei se a nossa ferramenta era... a comissão realmente não comprou essa ideia, a gente nota que a nossa arena legislativa ainda é muito conservadora, é muito fechada (Entrevistado 1).

O que podemos observar em relação aos três gráficos é que apenas a ferramenta “Fale com o deputado” estava mais difundida entre os parlamentares como um dispositivo digital de interação com os cidadãos. Um dos motivos talvez seja a própria estratégia desenvolvida pelos responsáveis pelo Portal da Câmara dos Deputados. Como sabemos, a *constituency* do parlamentar é formada por eleitores oriundos de seus estados.

22 29,8% + 26,6% + 9,3%

Não interessa a eles receber ou interagir, num primeiro momento, com cidadãos de outros estados da federação. A estratégia desenvolvida foi a seguinte:

A gente criou essa área “fale com o deputado” e lá tem uma triagem pelo 0800, chega lá eles fazem uma triagem. Porque as vezes tem coisas que é uma organização, quer mandar para cem deputados, ela é encaminhada para os deputados. E a gente fez uma interface para eles, que eles podem ver qual é o estado, porque isso eles têm muito interesse pelo estado, né? Se aquela pessoa é do estado deles (Entrevistado 1).

Percebe-se que as ferramentas “Bate-papo” e “Fórum” foram subutilizadas, dado que, no caso da primeira, aproximadamente 40% dos parlamentares nunca a utilizou, e no caso do “Fórum”, mais de 30% dos parlamentares também nunca se apropriou desta ferramenta. . Em relação à resposta “muitas vezes”, em todos os três casos menos de 25% dos parlamentares se apropriam das ferramentas com esta frequência, sendo que no caso do “Fórum” e do “Bate papo” esta porcentagem não chega nem a 15%. O que denota um uso muito baixo destas ferramentas pelos parlamentares.

Para tanto operacionalizou-se um “índice de utilização das ferramentas digitais” em que se pontuou do modo descrito no quadro abaixo.

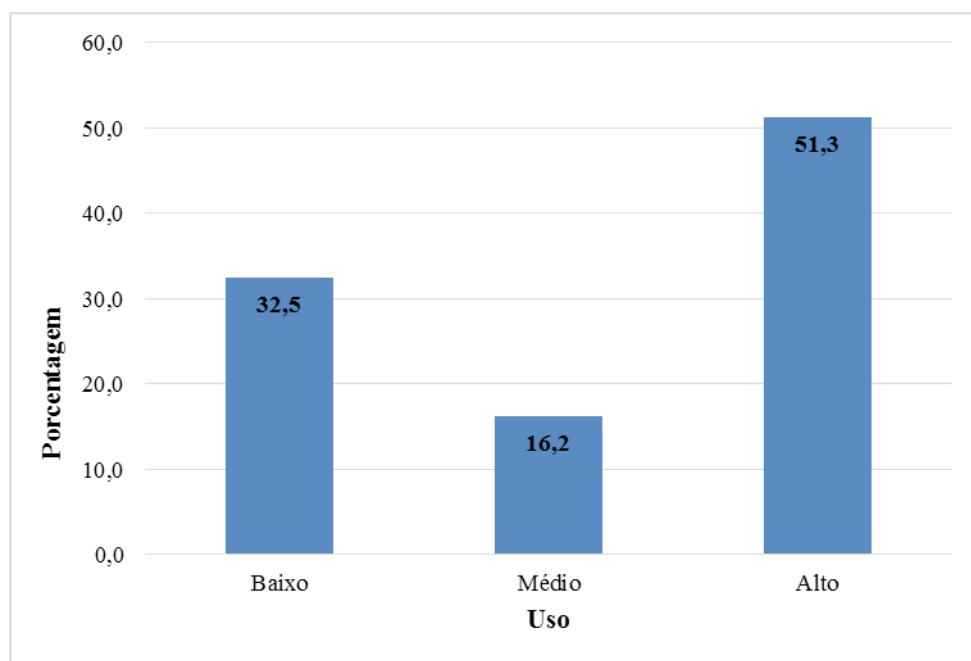
Quadro 1. Índice de utilização por deputados federais das ferramentas digitais, 2010, Brasil.

Variável	Operacionalização	Observação
Modelo 1: Fale com o Deputado	Categórica/binária: 0= não utiliza; 1= Utiliza (ainda que raramente)	Valores dicotômicos obtidos pela recodificação que agrega no valor 0 a resposta nunca utiliza e no valor 1 as respostas: poucas vezes, algumas vezes e muitas vezes.
Modelo 2: Bate-papo	Categórica/binária: 0= não utiliza; 1= Utiliza (ainda que raramente)	
Modelo 3: Fórum de Debates	Categórica/binária: 0= não utiliza; 1= Utiliza (ainda que raramente)	

Fonte: Elaboração dos autores, com base no Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

O somatório desses valores oscilará de 1 a 3. Sendo que pode-se entender que quando o resultado do somatório for “1” o índice de utilização definir-se-à como “baixo”, ou seja, o parlamentar usa apenas uma modalidade disponível, o que significa um baixo aproveitamento das ferramentas disponíveis pela Câmara dos Deputados. Quando o somatório resultar “2” o índice será “médio”, ou seja, uso médio dos espaços disponíveis pela Câmara dos Deputados. E quando for “3” resultará em um índice “alto”, o que significa, um uso de todos os espaços disponíveis pela Câmara dos Deputados. Por fim, quando o valor for 0 isso indicará o parlamentar não utiliza nenhuma das ferramentas, e serão classificados como “não utilizam”. Para esta última categoria não foram encontrados casos, o que significa que ela pode ser suprimida da escala por falta de observações empíricas.

Gráfico 4. Índice de utilização das ferramentas digitais da Câmara dos Deputados pelos parlamentares, 2010, Brasil.



Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

Os dados agregados mostram que o fato dos parlamentares não utilizarem com muita frequência as ferramentas digitais de interação com os cidadãos não quer dizer que os mesmos não façam uso das tecnologias de informação e comunicação. Leston-Bandeira (2007) afirma que os parlamentares muitas vezes se utilizam das TICs para interagirem horizontalmente (entre eles) mais do que verticalmente (entre parlamentares e cidadãos). Como afirma a responsável pela coordenação do portal digital, os parlamentares utilizam muito a intranet da Câmara dos deputados:

Olha, eles olham muito a parte do plenário mesmo, proposições né? Eles tem uma área deles, né? que é o portal dos gabinetes. E essa área ela tá na intranet e ela traz informações sobre todos os parlamentares. É então essa área é uma área assim bastante acessada pelos deputados (Coordenadora do Portal da Câmara dos Deputados).

Para além do uso da intranet, que permite a interação digital entre os parlamentares, os deputados podem também interagir com a sua *constituency* através de outros canais digitais, como os seus e-mails, sites pessoais e plataformas digitais privadas. É o que afirma a nossa entrevistada:

E ainda tem o seguinte: tem a página do deputado. O deputado tem o e-mail dele, então isso também tira também um pouco de foco porque tem o espaço do próprio deputado e tem o seu e-mail. Mas assim, ele pode trabalhar mais aquela página, a nossa página, ela tá aqui institucional ... é diferente (Entrevistado 1).

DA INTERAÇÃO ENTRE PARLAMENTARES E CIDADÃOS

A segunda questão que nos motivou durante a pesquisa foi a possibilidade das interações digitais entre cidadãos e parlamentares influenciarem as decisões destes últimos. Duas foram as possibilidades desenvolvidas no questionário. Uma primeira, na qual o parlamentar seria influenciado pelas posições dos cidadãos quando aqueles não tivessem uma opinião formada sobre o tema em discussão. Outra questão que levantamos foi a possibilidade dos parlamentares modificarem suas posições já estabelecidas em função da interação digital com os cidadãos. A tabela abaixo demonstra as posições dos parlamentares manifestadas através do *survey*.

Tabela 1. Deputados federais e as possibilidades de que as interações com os cidadãos influenciem suas decisões x tipos de questões discutidas, 2010, Brasil.

		Tipos de questões	
		Questões sem conflito de opinião	Questões com conflito de opinião
Interações com os cidadãos por meio do Portal da Câmara têm influenciado suas posições	sim	55	45
		43,0%	35,2%
	não	69	74
		53,4%	57,4%
TOTAL		124	119

Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

*No cruzamento entre “Interações com os cidadãos por meio do Portal da Câmara têm influenciado suas posições” x “Questões sem conflito de opiniões” 5 deputados “Não responderam”, o que correspondeu a 3,6% da porcentagem total.

**No cruzamento entre “Interações com os cidadãos por meio do Portal da Câmara têm influenciado suas posições” x “Questões com conflito de opinião” 10 deputados “Não responderam” ou “Não sabiam”, o que correspondeu a 7,4% da porcentagem total.

De acordo com a Tabela 1 acima nota-se que, dentre questões não envolvem conflito de opinião, 43% dos deputados entrevistados tem sua opinião influenciada pelos cidadãos e 53,4% dos deputados não tem sua opinião influenciada pelos cidadãos. Já diante de questões que envolvem conflito de opinião os dados são ainda mais discrepantes, 57,4% dos deputados não tem sua opinião influenciada pelas interações com os cidadãos e somente 35,2% tem sua opinião influenciada pelos cidadãos. Isso demonstra que, apesar de existirem meios de interlocução entre cidadãos e parlamentares, meios estes disponibilizados pela Câmara dos Deputados, viu-se que na maioria das vezes os parlamentares não levam em conta o que foi dito através desses novos mecanismos de comunicação.

Buscamos também relacionar aqueles que afirmam utilizar as ferramentas e a possibilidade de influência nas suas decisões a partir das interações digitais disponibilizadas pelo Portal da Câmara dos Deputados, tanto no caso em que já tinham uma posição em relação a um tema, posição esta contrária à posição dos cidadãos, quanto no caso em que não tinham posição formada em relação a um tema em debate nos espaços de interação digital. Abaixo temos as tabelas que buscam relacionar estas informações.

Tabela 2. Índice de utilização das ferramentas digitais da Câmara dos Deputados pelos parlamentares x tipo de influência em questões com conflito, 2010, Brasil.

		Questões com conflito de opiniões		TOTAL
		Influencia	Não influencia	
Índice de utilização das ferramentas digitais da Câmara dos Deputados pelos parlamentares	Baixo	7	34	41
		15,6%	45,9%	34,5%
	Médio	9	10	19
		20,0%	13,5%	16,0%
	Alto	29	30	59
		64,4%	40,5%	49,6%
TOTAL		45	45	74
		37,8%	100,0%	100,0%

Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

A Tabela 2 demonstra como os parlamentares são influenciados ou não em questões que exista conflito de posições com os cidadãos, relacionando tal informação com o índice de utilização das três ferramentas digitais de interação disponibilizadas no Portal da Câmara dos Deputados. Esse índice computou as o nível de uso das seguintes ferramentas: “Fale com o Deputado”, “Bate Papo” e “Fórum. Como podemos ver, aqueles parlamentares que afirmaram utilizar muito as ferramentas digitais são mais influenciados (64,4%) pelas manifestações dos cidadãos em questões com conflito de opinião que aqueles que utilizam pouco ou regular.

Por outro lado, os parlamentares que dizem não ser influenciados por opiniões dos cidadãos em questões de conflito, 45,9% fazem um uso baixo das ferramentas digitais da Câmara dos Deputados. Enfim, a Tabela 2 sinaliza para nós que pode haver algum tipo de relação no sentido de que deputados que estão mais abertos a serem influenciados pelos cidadãos utilizam mais as ferramentas digitais disponibilizadas pela Câmara dos Deputados.

No caso em que não há opinião formada dos parlamentares em discussões com cidadãos que ocorrem através dos dispositivos digitais não há uma mudança significativa em relação à situação acima analisada. Chamamos atenção, como demonstra a Tabela 3 abaixo, que mais da metade dos parlamentares, especificamente 58,9%, que dizem ser influenciados em questões que ainda não tem opinião formada utilizam em alto nível as ferramentas digitais da Câmara.

Tabela 3. Estudo sobre o índice de utilização das ferramentas digitais da Câmara dos Deputados pelos parlamentares x tipo de influência em questões sem opinião formada, 2010, Brasil.

		Questões sem opinião formada		TOTAL
		Influencia	Não influencia	
Índice de utilização das ferramentas digitais da Câmara dos Deputados pelos parlamentares	Baixo	11	30	41
		19,6%	43,5%	32,8%
	Médio	12	9	21
		21,4%	13,0%	16,8%
	Alto	33	30	63
		58,9%	43,5%	50,4%
TOTAL		56	69	125
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

Mesmo sabendo da impossibilidade de fazermos generalizações e de buscarmos correlações entre diferentes variáveis independentes e o uso das ferramentas digitais disponibilizadas no Portal da Câmara dos Deputados, procuramos desenvolver uma análise descritiva através de uma representação gráfica, para buscarmos algumas associações. Esta é a próxima seção de nosso trabalho.

Características dos deputados influenciados

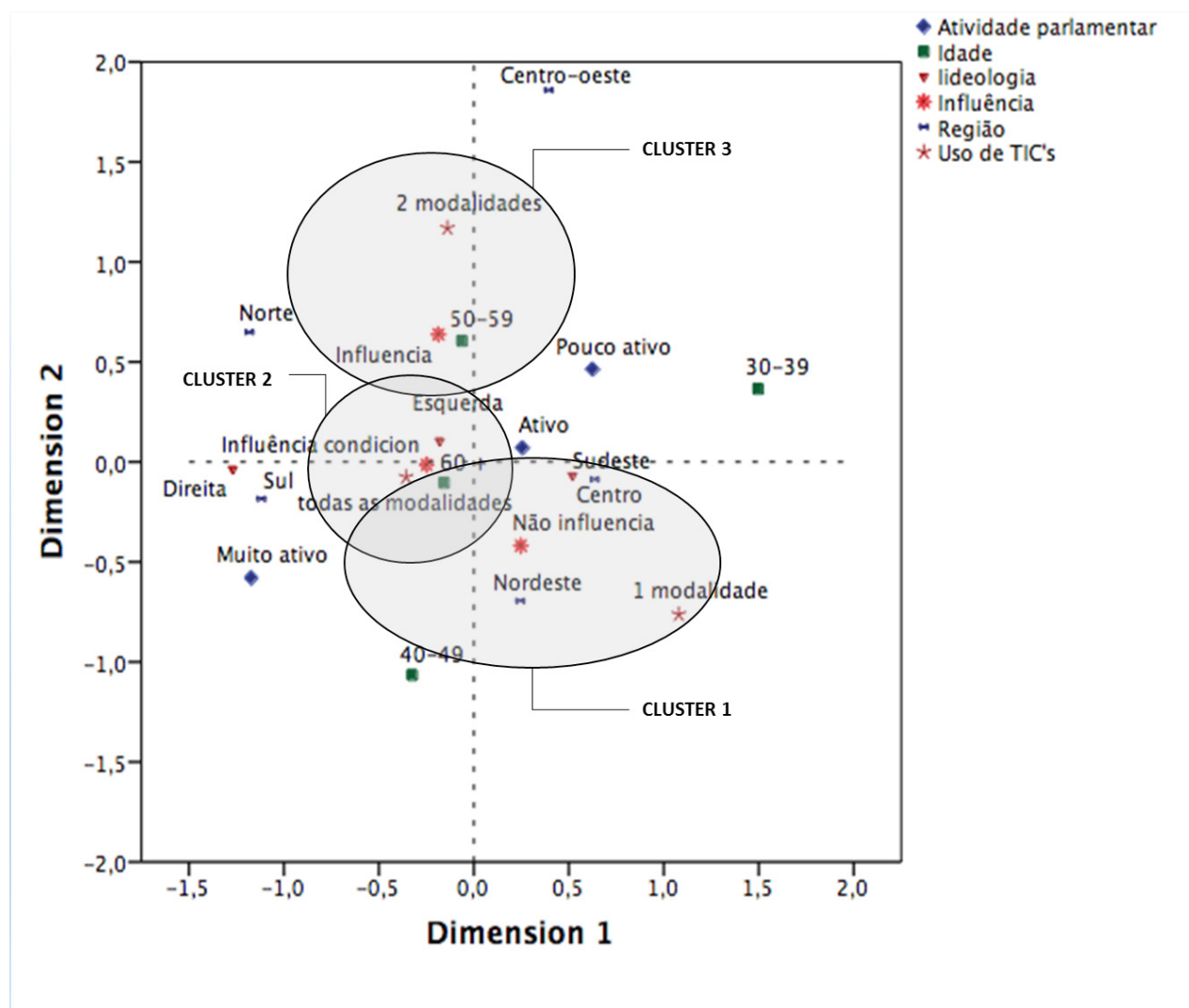
Análise de correspondência (AC) é uma técnica de análise exploratória de dados adequada para analisar tabelas de duas entradas ou tabelas de múltiplas entradas, levando em conta algumas medidas de correspondência entre linhas e colunas. A AC, basicamente, converte uma matriz de dados não negativos em um tipo particular de representação gráfica em que as linhas e colunas da matriz são simultaneamente representadas em dimensão reduzida, isto é, por pontos no gráfico. Este método permite estudar as relações e semelhanças existentes entre:

- as categorias de linhas e entre as categorias de colunas de uma tabela de contingência,
- o conjunto de categorias de linhas e o conjunto categorias de colunas.

A AC mostra como as variáveis dispostas em linhas e colunas estão relacionadas e não somente se a relação existe. Embora seja considerada uma técnica descritiva e exploratória, a AC simplifica dados complexos e produz análises exaustivas de informações que suportam conclusões a respeito das mesmas. A partir desta estratégia metodológica é possível compreender através de meios quantitativos ou mapas, as relações entre os elementos linha e coluna em que a proximidade no espaço bidimensional representa uma associação entre as categorias e o distanciamento uma repulsão entre categorias.

O gráfico abaixo nos mostra três agrupamentos possíveis, todos eles levando em consideração a variável influência como variável de referência, por ser ela a variável de maior interesse na análise.

Gráfico 1 - Análise de Correspondências entre variáveis categóricas relativas aos deputados federais, 2010, Brasil.



Fonte: Projeto "Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina", 2010.

Por sua vez, a tabela abaixo nos permite associar as categorias com base em um critério estatístico objetivo. São consideradas categorias associadas aquelas que estão próximas a uma distância menor do que um desvio padrão.

Tabela 4. Distâncias euclidianas (associação) entre as categorias das variáveis de interesses a a possibilidade de influência, 2010, Brasil.

Variável	Categorias	Cluster 3 Influencia (0,97)	Cluster 2 Influencia condicional (0,92)	Cluster 1 Não influencia (1,17)
Atividade Parlamentar	<i>Pouco ativo</i>	1,784	1,668	1,679
	<i>Ativo</i>	1,600	1,078	1,256
	<i>Muito ativo</i>	3,233	2,134	2,622
Idade	<i>30-39</i>	3,244	3,420	3,027
	<i>40-49</i>	3,400	2,114	1,355
	<i>50-59</i>	0,217	1,168	2,523
	<i>60</i>	2,287	1,078	0,694
Ideologia	<i>Esquerda</i>	1,350	0,183	1,505
	<i>Centro</i>	2,331	1,666	0,867
	<i>Direita</i>	2,178	1,409	2,650
Uso das ferramentas (TIC)	<i>Não usa</i>	2,614	1,534	0,137
	<i>Usa uma</i>	3,751	3,002	1,501
	<i>Usa duas</i>	0,843	1,978	3,089
	<i>Usa todas</i>	1,477	0,343	1,809
Região	<i>Sul</i>	2,182	1,605	2,953
	<i>Sudeste</i>	2,327	1,659	0,859
	<i>Centro-oeste</i>	2,609	3,835	4,853
	<i>Nordeste</i>	2,527	1,513	0,204
	<i>Norte</i>	2,458	1,374	2,194

Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

A partir da tabela 4 e do gráfico 1 podemos observar a associação entre as categorias analisadas, gerando três clusters. Note-se que as categorias assumidas como parte do cluster são aquelas que têm a distância euclidiana a até no máximo um desvio padrão:

Cluster 1 - É o mais interessante e que permite análise mais completa entre as categorias associadas. Temos 5 categorias associadas aos parlamentares que responderam que a interação com os cidadãos “não influencia” as suas opiniões. Deputados com mais de 60 anos, com posicionamento ideológico de centro, exatamente aqueles que não usam as ferramentas tecnológicas e aqueles das regiões nordeste e sudeste.

Cluster 2 - Este cluster é também bastante intuitivo e cremos que é também muito interessante. São os parlamentares de esquerda e os parlamentares que fazem uso de todas as modalidades de ferramentas de tecnologia que assumem que a interação com os cidadãos pode, ainda que condicionalmente, influenciar suas opiniões.

Cluster 3 - Este conjunto não diz muita coisa. Deputados com idade entre 50 e 59 anos e que usam apenas duas das três modalidades afirmam que a interação com os cidadãos pode de fato influenciar suas opiniões.

É importante, por fim, salientar que a posição do Sudeste no gráfico pode ter a ver com uma sobre representação na amostra, o que faria que fosse suavizada suas características em comparação às demais regiões. Também informamos que não imputamos nomes às dimensões por elas conterem baixa variação, o que impossibilita que sejam ligadas contundentemente às categorias.

Por fim, também é relevante verificar a força da associação sugerida pela Análise de correspondências. A tabela 4 traz o teste de associação Alpha de Cronbach. O coeficiente Alpha de Cronbach é uma forma de estimar a confiabilidade de um questionário aplicado em uma pesquisa. Ele mede a correlação entre respostas em um questionário através da análise das respostas dadas pelos respondentes, apresentando uma correlação média entre as perguntas. O coeficiente α é calculado a partir da variância dos itens individuais e da variância da soma dos itens de cada avaliador de todos os itens de um questionário que utilizem a mesma escala de medição (HORA, MONTEIRO E ARICA, 2010).

O coeficiente deve ser analisado como forma de verificar a consistência interna de um questionário da seguinte forma: $\alpha \geq 0.9$ (Excelente); $0.9 > \alpha \geq 0.8$ (Boa); $0.8 > \alpha \geq 0.7$ (Aceitável); $0.7 > \alpha \geq 0.6$ (Questionável); $0.6 > \alpha \geq 0.5$ (pobre) e, por fim, $0.5 > \alpha$ (Inaceitável).

Tabela 5. Teste de Alpha de Cronbach entre variáveis categóricas relativas aos deputados federais, 2010, Brasil.

Dimensões	Alpha de Cronbach	Variância	
		Total (Eigenvalue)	Inércia
1	,538	1,813	,302
2	,402	1,503	,251
Total		3,317	,553
Média	,476a	1,658	,276

a. Mean Cronbach's Alpha is based on the mean Eigenvalue.

Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

Dados os resultados, verifica-se uma consistência *Pobre* (entre 0,5 e 0,6) para a primeira dimensão e *Inaceitável* (< 0.5) para a dimensão dois. Os resultados encontrados na verdade são compatíveis com as tentativas frustradas de testar hipóteses pela via da análise de regressão, intento que não gerou frutos durante a análise, tal como reportado na nota 15.

CONCLUSÃO

Analizamos neste artigo a apropriação pelos deputados federais das ferramentas digitais “Fale com o Deputado”, “Fórum” e “Salas de Chat” disponibilizadas pelo Portal da Câmara dos Deputados. Analizamos também a potencial influência que as posições em relação às diferentes temáticas dos cidadãos manifestadas nestes espaços de interação digital teriam sobre as decisões tomadas pelos parlamentares. Um dos nossos objetivos foi o de promover uma discussão sobre a disponibilização de informações e as possíveis trocas argumentativas dentro de espaços digitais de interação disponibilizados pelo Portal da Câmara dos Deputados. Por fim, relacionamos um conjunto de variáveis socioeconômicas dos parlamentares com o uso das ferramentas digitais e com a possibilidade de serem influenciados pelas visões dos cidadãos sobre diferentes temáticas. Os dados utilizados foram produzidos a partir de um *survey* com os parlamentares e duas entrevistas semiestruturadas com responsáveis pelo portal.

Em relação à questão sobre a apropriação das ferramentas analisadas pelos parlamentares, os dados coletados nos permitem afirmar que estas ferramentas digitais são pouco utilizadas pelos nossos representantes. A partir do índice de utilização das ferramentas digitais por nós desenvolvido podemos constatar que apenas 51,3% dos parlamentares possui um índice alto de utilização das mesmas. Outro interessante achado é a afirmação de um de nossos entrevistados de que os parlamentares utilizam muito a Intranet da Câmara para interagir horizontalmente com seus pares. Ou seja, a tecnologia digital é utilizada, mas com o objetivo de interagir com outros parlamentares através do “Portal dos Gabinetes”.

Em relação à segunda questão norteadora deste estudo, a relação entre a utilização de ferramentas eletrônicas e a potencial influência nas suas decisões decorrentes das posições dos cidadãos manifestadas nestes ambientes digitais, os dados também são bastante interessantes. Os parlamentares que fazem um alto uso dos dispositivos digitais (64,4%) são os mais influenciados pelas posições dos cidadãos manifestadas nas ferramentas digitais quando há questões em conflito. Quando não há questões em conflito entre representantes e representados os parlamentares que fazem alto uso das ferramentas também são aqueles mais sujeitos a serem influenciados (58,9%).

A última parte do texto relacionou as características dos deputados influenciados e variáveis de interesse através de uma análise de correspondência (AC). Encontramos três clusters que colaboram para a compreensão da relação do perfil dos parlamentares com as possibilidades de influência. O primeiro cluster relaciona as categorias “60 anos”, posicionamento ideológico “centro” e regiões “nordeste” e “sudeste” e “não usa” as ferramentas digitais com a não influência das opiniões dos cidadãos sobre suas decisões. Este cluster corrobora a literatura que afirma termos uma fratura digital baseada numa questão geracional e também na questão das disparidades econômicas regionais, pois o Nordeste é uma das regiões brasileiras que apresenta os piores índices de inclusão digital do país²³. O segundo cluster descreve uma relação entre parlamentares de “esquerda”, “uso de todas as ferramentas digitais” com uma influência condicionada sobre as decisões dos parlamentares a partir das manifestações dos cidadãos nos espaços de interação digital. Por último, o cluster 3 relaciona deputados com idades entre 50 e 59 anos, que usam apenas duas das três modalidades e a afirmação de que a interação com os cidadãos pode influenciar suas opiniões.

Substantivamente, conclui-se que a análise descritiva aqui empreendida é relevante para a compreensão do comportamento dos parlamentares em relação ao uso de TICs, mas não autoriza generalizações para a população, visto que não foi possível pela via de testes de hipóteses mais robustos confirmar essas correlações apresentadas. A relevância do estudo, portanto, está em oferecer uma descrição cuidadosa do fenômeno, visando testes empíricos mais robustos no futuro.

23 Em relação à região sudeste, como já dito anteriormente devemos analisar com cuidado, dado que a sua posição no gráfico pode ter a ver com uma sobre representação na amostra, podendo suavizar suas características em comparação às demais regiões. Em relação aos dados relativos ao acesso à internet na região Nordeste ver: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2014/09/mais-de-50-dos-brasileiros-estao-conectados-internet-diz-pnad.html>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANASTASIA, F.; NUNES, F. (2006) “A reforma da representação”. In: Avritzer e Anastasia. *Reforma política no Brasil*. BH: Ed. UFMG, 2006
- BRAGA, S. (2007) *O papel das TICs na institucionalização das democracias*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- BIMBER, B. (1998) “Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism”. *Polity*, V. 31, N. 1 pp. 133-160, 1998
- BIMBER, Bruce. (2001) “Information and political engagement in America: The search for effects of information technology at the individual level,” *Political Research Quarterly*, volume 54, number 1, pp. 53–67
- BOHMAN, James. (2004) “Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy”. *The Sociological Review*, 52(1), p. 131-155.
- BRUNDIDGE, J.; RICE, R. (2009) “Political engagement online: Do the information rich get richer and the like-minded become more similar?” In A. CHADWICK & P. N. HOWARD (Eds.), *The handbook of Internet politics* (pp. 144-156). London and New York: Routledge.
- CARDON, D. (2012) *A democracia internet - promessas e limites*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- CHADWICK, A.; HOWARD, P. (2009) (Eds.) *The Routledge Handbook of Internet Politics*, New York: Routledge, 2010.
- COLEMAN, S. (2010). “Making parliamentary democracy visible: speaking to, with, and for the public in the age of interactive technology”. In: Chadwick & P. Howard (Eds.) 2010, *The Routledge Handbook of Internet Politics* New York: Routledge.
- COLEMAN, S.; BLUMLER, J.G (2009) *The internet and democratic citizenship – theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COLEMAN, S. (2005) “New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age”. *New Media and Society*, 7:177.
- DAVIS, R. (1999) *The web of politics – the Internet’s impact on the American political system*. Oxford: Oxford University Press.
- DEAN, J. (2003) Why the net is not a public sphere. In. *Constellations*, v. 10, n. 1.
- DELLI CARPINI, M.X., COOK, F.L. & JACOBS, L.R. (2004) “Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: a review of the empirical literature.” In: *Annual review of political science*, v.7, pp.315-44;
- Estudio 55: Brasil. Ficha Técnica. http://americo.usal.es/oir/Elites/bases_de_datos.htm

- FILGUEIRAS, F. (2016) A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. In: Mendonça, RF; Pereira, MA e Filgueiras, F. *Democracia, tecnologia e redes: ação social, movimentos e transparência*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016. (no prelo).
- FISHKIN, James S. and LASLETT, Peter. (2003) *Debating Deliberative Democracy*, Oxford: Blackwell Publishing.
- FREY, K. (2002) “Governança eletrônica – experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento” In: EISENBERG e CEPIK (orgs). *Internet e política – teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- FROOMKIN, A.M (2003) Habermas@discourse.net: toward a critical theory of cyberspace. *Harvard Law Review*, v. 116
- FUGINI M.G., MAGGIOLINI P., PAGAMICI B. (2005). “Por que é difícil fazer o verdadeiro ‘Governo eletrônico’”. *Revista Produção*, 15(3), 300-309
- GASTIL, John. (2003) Exploring the potential for democratic deliberation and socialization in online groups. Paper presented at the congress Democracy on the digital age – The information society project. Yale Law School.
- GIMMLER, A. (2001) “Deliberative democracy, the public sphere and the Internet”. *Philosophy and social criticism*. v. 27, n. 4.
- KIES, Raphaël. (2010) *Promises and limits of web-deliberation*. New York: Palgrave Macmillan.
- HINDMAN, D. & WIEGAND, K. (2008). “The Big Three’s Prime Time decline: A social and technological context”. In: *Journal of Broadcasting and Electronic Media* 52, 119-135
- HORA, MONTEIRO E ARICA (2010). “Confiabilidade em Questionários para Qualidade: Um Estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach”. *Produto & Produção*, vol. 11, n. 2, p. 85 - 103, jun. 2010
- KIES, Raphaël. (2010) *Promises and limits of web-deliberation*. Palgrave Macmillan,
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. (2007) “The impact of the internet on Parliaments: a legislative studies framework”. *Parliamentary Affairs*, v. 60, n. 4, p. 655-674.
- MARQUES, Francisco. (2008) Internet e oportunidades de participação política: Um exame dos websites de senadores brasileiros e norte-americanos. *Revista Fronteiras-Estudos Midiáticos*. IX(3): 155-166, set/dez 2007
- MARQUES, F.P.J. (2010) “Muro baixo, o povo pula”. Iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. In: *Opinião Pública*. Campinas, vol. 16, nº1, junho.
- NORRIS, P. (2001) *Digital divide: Civic engagement, information poverty & the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

- NORTON, P. (2007) "Four models of political representation: British MPs and the use of ICT". *The Journal of Legislative Studies*, V. 13. N. 3. September, p. 354-369.
- PAPACHARISSI, Z. (2010) "The virtual sphere 2.0: the internet, the public sphere, and beyond". In: Chadwick & P. Howard (Eds.) 2010, *The Routledge Handbook of Internet Politics* New York: Routledge.
- Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009 (coordenação executiva e editorial, Alexandre F. Barbosa) (2010)- São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- POLLETTA, F.; LEE, J. (2006) "Is telling stories good for democracy? Rhetoric in public deliberation after 9/11". In: *American sociological review*, v. 71, n. 5.
- Projeto "Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina". (2010) Coordenação: "Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal da Universidade de Salamanca". Realização do Módulo Brasil: Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais.
- RHEINGOLD, Howard. (1993) *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley
- WARD, S. and LUSOLI, W. (2005) "From weird to wired: MPs, internet and representative politics in the UK". *The journal of representative studies*. Vol. 11. Nº 1,.
- WILHELM, Anthony G. (2000) *Democracy in the digital age*. New York: Routledge.

ANEXOS

Tabela 1. Frequência de múltipla entrada com todas as variáveis em análise, Câmara dos Deputados, 2010, Brasil.

Variáveis	Frequência de utilização das ferramentas			Questões sem opinião formada		Questões com conflito	
	Pouco	Regular	Muito	Influencia	Não Influencia	Influencia	Não influencia
Esquerda	19	9	32	29	30	22	34
Centro	20	8	27	22	31	19	32
Direita	3	3	7	4	8	4	8
Ideologia	42	20	66	55	69	45	74
Governo	30	15	50	45	46	37	50
Oposição	12	6	16	11	23	8	24
Governo x oposição	42	21	66	56	69	45	74
1o Mandato	14	8	24	23	23	20	23
+ de 1 mandato	27	13	42	33	46	25	51
Mandatos	41	21	66	56	69	45	74
Masculino	37	18	58	44	66	36	71
Feminino	5	3	8	12	3	10	3
Sexo	42	21	66	56	69	46	74
Sul	3	3	16	12	10	11	10
Sudeste	18	5	23	18	25	16	26
Centro-oeste	3	3	5	8	4	5	6
Nordeste	14	4	15	11	23	7	25
Norte	4	6	6	6	8	5	7
Região	42	21	65	55	70	44	74
30 a 39 anos	5	4	3	5	7	5	7
40 a 49 anos	9	3	14	10	16	7	17
50 a 59 anos	13	9	24	20	24	15	27
60 anos e mais	15	4	25	20	22	18	24
Idade	42	20	66	55	69	45	75
Secundário	3	1	6	4	6	5	5
Superior (inc.)	3	3	5	9	3	8	4
Superior	18	11	33	21	36	18	39
Pós-graduação	16	4	22	22	20	14	23
Escolaridade	40	19	66	56	65	45	71
Pouco ativo	7	4	8	4	15	7	11
Ativo	30	12	39	38	38	26	47
Muito ativo	6	5	18	12	16	11	17
Atividade parlamentar	43	21	65	54	69	44	75

Fonte: Projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, 2010.

Figura 1. Portal da Câmara dos Deputados. Aba “Participe”, 2010, Brasil.



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 24/07/2015

Resumo

Este artigo pretende reconstruir o problema apresentado por Bentham, primus, a separação entre o interesse público e o interesse privado, secundus, evitar a captura do primeiro pelo segundo. Para isso, Bentham, assim como Hobbes, pretende construir o Estado como uma pessoa jurídica e, ampliando os horizontes hobbesianos, dota-o de racionalidade. Para conter a captura, o autor apresenta sua abordagem metodológica utilitarista, na qual propõe o princípio da utilidade para o indivíduo e, na sequência, aplica-o ao Estado, procurando indicar, outrossim, que este age e toma decisões de modo racional, tal como o faz o indivíduo. Inobstante, enquanto em âmbito individual, o princípio da utilidade tem natureza descritiva e, na perspectiva estatal, sua natureza é normativa. Hume faz a transição de Hobbes para Bentham, com sua teoria utilitarista e evolucionária das formas de governo e do Estado.

Palavras-Chave: Programa utilitarista. Teoria do Estado como agente racional de Bentham. Interesse Público. Princípio da Utilidade. Problema da captura.

Abstract

This article intends to reconstruct the problem presented by Bentham, primus, as that of the separation between the public interest and the private interest, secundus, avoiding the capture of the first by the second. To separate the public interest from the private interest, Bentham, like Hobbes, intends to construct the State as a juridical person, and, widening the Hobbesian horizons, endows this legal person with rationality. With the aim of avoiding the capture of public interest by the private, Bentham presents his utilitarian methodological proposal where he proposes the principle of utility for the individual, and then applies this same principle to the State, trying to indicate, moreover, that the State acts and makes rational decisions just as the individual does. However, for Bentham, while at the individual level the principle of utility has a descriptive nature, in the state perspective, its nature is normative.

Key words: Utilitarian research program. Bentham State Theory. Public interest. Principle of Utility. Rational Choice of the State.

O Programa Utilitarista E A Teoria Das Formas Do Governo E Do Estado, De Hobbes E Hume A Bentham: O Princípio Utilitarista, O Estado Como Agente Racional, O Interesse Público E O Problema Da Captura.

José R. Novaes Chiappin - Universidade de São Paulo
Ana Carolina Leister - Universidade Federal de São Paulo

INTRODUÇÃO: O PROBLEMA CONSTRUÍDO POR HOBBS

O objetivo do presente artigo é, precipuamente, reconstruir a teoria utilitarista das formas do Governo e do Estado de Bentham, como a terceira teoria do programa utilitarista, antecedida pelas de Hobbes e de Hume, no seu esforço para desenvolver uma metodologia capaz de desenhar e construir mecanismos e arranjos institucionais, a fim de resolver o problema da captura e da agência, colocado por Hobbes com o governo representativo (LEISTER, 2005; CHIAPPIN; LEISTER, 2017), que consiste na elaboração do interesse público, na sua separação com o interesse privado, na necessidade de promover o alinhamento do interesse privado com o público e em, principalmente, evitar a captura do segundo pelo primeiro, denominado por ele como interesse sinistro.

A reconstrução objetiva enquadrar e ressaltar sua contribuição à proposta de Hobbes e às dificuldades advindas de se desenhar e construir um Estado liberal com fundamento em indivíduos racionais, autônomos, autointeressados, iguais e livres, caracterizado por um governo representativo, como um governo de leis, evitando, por um lado, o autogoverno da pura livre iniciativa, convivendo com uma potencial guerra perpétua, e, por outro, o governo dos homens, de natureza personalista arbitrária e absolutista (LEISTER, 2005; CHIAPPIN; LEISTER, 2014, 2016, 2017), com seu exercício sistemático por meio do patrimonialismo e patriarcalismo. Contudo, segundo Bentham, o governo representativo que tem por função a construção e realização do interesse público, além de legal, deve ser racional, portanto, fundado em princípios, no caso, no princípio utilitarista da maior felicidade para o maior número. Bentham, seguindo Hobbes, concorda que o Estado moderno é uma construção da ciência do artificial, mas é ainda radical nesse quesito, por criticar e rejeitar a filosofia da lei natural, da tradição medieval e de seu fundamento nos princípios do *veracitas dei* e do *veracitas naturae*. A principal consequência desse posicionamento é sua concepção de que não há verdade, porém, hipóteses e convenções, e, por conseguinte, não há direitos como naturais “Natural rights is simple nonsense: natural and imprescriptible rights, rhetorical nonsense, -nonsense upon stilts” (BENTHAM, 1843, vol.2 p. 501), assim como não há, como quer Smith, harmonia natural dos interesses. De acordo com Bentham, não basta que, como quer Hobbes, uma lei seja feita pelo soberano representativo para ser legítima, mas que também seja justificada de modo racional pelo princípio utilitarista e que, pois, produza consequências que promovam a maior felicidade do maior número. Na palavras do autor, “The greatest happiness of the greatest number ought to be the object of every legislator.” (BENTHAM, 1843, vol.2, p.192 vol.8, p.2).

Assim, no desdobramento do programa utilitarista de Hobbes, Bentham propõe a transformação do Estado em um agente racional, conforme o princípio utilitarista da maior felicidade para o maior número, como um instrumento na construção de mecanismos e arranjos institucionais do Estado e do governo que devem elaborar o interesse público e promover o alinhamento do interesse privado com o público. O princípio utilitarista aplicado às ações do governo consiste na generalização do princípio utilitarista individual, o qual faz da ação humana racional segundo o máximo de felicidade líquida (LEISTER, 2005; LEISTER, 2010; LEISTER; CHIAPPIN, 2010a, 2010b). A utilização desse tipo de princípio no estudo da ação e do comportamento segue a tendência observada na ciência de se organizar formalmente, conforme o modelo geométrico, com recurso a um pequeno número de princípios. É o que se observa nos trabalhos de Fermat, Descartes (CASSIO; LUCENA; CHIAPPIN, 2017; SEN, 1997), Lagrange e D’Alambert (LUCENA; CHIAPPIN, 2017).

Para tanto, pressupor-se-á aqui um conjunto de teses, a primeira das quais sustentando que a elaboração dos mecanismos e arranjos das duas principais instituições políticas responsáveis por resolver problemas cooperativos entre indivíduos interagentes, Estado e Mercado, não sobrevém dos teóricos da economia institucional, como, entre outros, Veblen (VEBLEN, 1915) e North (NORTH, 1990), mas, antes, resulta do arcabouço teórico fundado no século XVII e XVIII, reconstruído por nós como programas contratualista e utilitarista clássicos (LEISTER, 2005).

Num contexto ainda mais básico no qual este artigo se desenvolve, tem sido defendido alhures (LEISTER, 2005; LEISTER, 2010; LEISTER, 2011, CHIAPPIN; LEISTER, 2017) que a origem do problema do conflito dos interesses, assim como de ambas as teorias, captura e agência, é inerente à noção de pessoa como representação por ação desenvolvida por Hobbes. Dessa forma, discordamos dos que afirmam que a teoria da captura se instituiu com Stigler (STIGLER, 1971) ou, como outros sustentam, com Huntington (HUNTINGTON, 1952; BERNSTEIN, 1955; NOVAK, 2013). Igualmente, divergimos dos que declaram que a teoria da agência se iniciou com os trabalhos de Berle e Means (BERLE; MEANS, 1932).

Defendemos, outrossim, a tese de que há em Hobbes e especialmente, em Bentham, como desdobramento da concepção do governo de leis desenvolvido por um sistema legal codificado, uma teoria dos incentivos com os recursos das recompensas e punições, embora a ênfase em um e outro recurso varie em razão de o teórico pertencer à vertente contratualista ou utilitarista (LEISTER, 2005, 2010, 2011). Essa teoria dos incentivos é o instrumento central para a elaboração de mecanismos e arranjos institucionais capazes de construir o interesse público, promover o alinhamento do interesse privado com o público, evitando que o primeiro capture o segundo, e, dessa forma, instituir uma unidade nacional, a nação-Estado, com poder e riqueza. Adiantamos que o sistema legal codificado proporciona os recursos das recompensas e punições como principal instrumento do Estado liberal mercantilista que emerge da concepção de Hobbes, a ser desenhada, planejada e construída como uma máquina corporativa controlada e administrada por um governo representativo.

Em outros artigos sobre os programas contratualista e utilitarista clássicos, propusemos tanto uma nova origem, com Hobbes, para a teoria da captura e para a da agência, quanto sustentamos que a primeira está, como desenvolvida pelo autor, na própria natureza da noção de pessoa como representação por ação, que é central na construção do Estado com governo representativo pela teoria das formas do Governo e do Estado moderno (CHIAPPIN; LEISTER, 2017). Neste presente, fazemos uma curta introdução sobre essa proposta de Hobbes, para definir o contexto da contribuição de Bentham, que é quem formula e estrutura com mais clareza o conflito de interesses, no âmbito do governo como sendo do modelo do agente e do principal.

Bentham inclusive adota, para a sua solução, a mesma nomenclatura e a mesma técnica dos teóricos contemporâneos, como Lafont, o qual desenvolve uma teoria dos incentivos no modelo do agente e do principal (LAFONT, 2002).

Hobbes introduz o assunto, como parte do núcleo dos programas contratualista e utilitarista, a partir da incorporação do modelo dualista de Descartes (DESCARTES, 1983a, p. 103), do homem como corpo-máquina, e o *cogito* como definindo a sua natureza, um agente racional e autônomo. O espírito/alma é a sede da razão e da vontade. Esse modelo do indivíduo é enquadrado em sua epistemologia empirista e ontologia materialista (HOBBS, 1840b, p. 61). Nele, a vontade ou as paixões têm ascendência sobre a razão e geram os interesses individuais, que são, portanto, privados e relativos. O autor rejeita a ideia de um bem absoluto como o objetivo de todos, estabelecendo que os interesses individuais, assim como os indivíduos, são os únicos reais (LEISTER, 2005). As paixões e a vontade demonstram aversão ou propensão pelas coisas no mundo. Essa relação de repúdio e amor cria as nossas preferências pelas coisas. Elas formam nossos interesses. As paixões são faculdades dos fins, e a razão, faculdade dos meios para a realização dos fins, e como tal é uma faculdade de cálculo. Eles formam um sistema de escolha racional das ações para a construção e a realização desses interesses.

O método em Hobbes, como em Descartes, trabalha de modo analítico, indo dos efeitos para as causas, e de modo sintético, indo das causas para os efeitos, o que é propriamente ciência (HOBBS, 2010-2015, p. 19; p. 28; p. 37). Contudo, diferentemente de Descartes, não há verdades *a priori*. Todo conhecimento provém dos sentidos e, desse modo, é hipotético. Toda decisão sobre quais ações escolher é feita pela avaliação das consequências das virtuais ações em termos de prazer ou dor (HOBBS, 1999, p. 48-49). A escolha é pela regra da máxima felicidade líquida. A abordagem de Hobbes para uma teoria da ação humana, e depois de Bentham, é denominada hoje análise econômica, na qual prazer e dor são substituídos por benefício e custo.

Como já mostrado em outro lugar, o modelo do *cogito* dá origem a duas referências de representação, por ideias (DESCARTES, 1983a, p. 108-109, p. 113) e por representação por ação e voz (HOBBS, 2010-2015, p. 74). Com o *cogito*, estabelece-se o indivíduo como um ser racional (DESCARTES, 1983a, p. 103-105). Dessa maneira, o indivíduo tem acesso direto apenas às ideias, ou às representações, e nunca às coisas em si mesmas. Nasce com o *cogito* o problema transcendental que consiste na necessidade de estabelecer as condições para que as ideias que temos correspondam às coisas fora de nós, ou melhor, para eliminar a assimetria entre elas, alinhando nossas representações das coisas com as coisas elas mesmas. A compreensão disso é o fundamento teórico para o processo de experimentação nas ciências e para sua interpretação com as teorias do realismo e instrumentalismo na filosofia.

O *cogito* descreve uma experiência na qual o indivíduo representa, como ideia, a si mesmo, enquanto coisa pensante existente (DESCARTES, 1983a, p. 103). Há uma coincidência entre a representação e a coisa representada. A noção de representação por ideias é extremamente importante para o conhecimento teórico. Contudo, defendemos que a análise de Hobbes levou à criação do seu conceito de pessoa para definir uma nova noção de representação, importante para muitas questões da filosofia civil e do direito, que denominamos representação por ação ou por voz.

No entanto, ela é elaborada para tornar efetivo o princípio de quem tem direito aos fins o tem aos meios para realizá-los (HOBBS, 1840b, p. 81-83; CHIAPPIN; LEISTER, 2007; LEISTER; CHIAPPIN, 2007) e assim resolver vários problemas na filosofia civil, como a construção de corpos políticos como pessoas artificiais, que chamamos de pessoas jurídicas, sendo capazes de adquirir direitos e obrigações e, mais, de

desenvolver seu regime de responsabilidade. Trata-se de uma concepção de representação mais apropriada para um conhecimento prático. A existência do indivíduo só é possível enquanto se der a experiência do *cogito*. A objetividade de sua existência sem a necessidade do *cogito* somente é possível com a prova da existência de Deus, de que é veraz, a partir de cujas verdades Descartes também prova a sua inocência quanto aos erros que possam ser cometidos pelo homem, sua criação (DESCARTES, 1983a, p. 129). Isso é feito pelo mecanismo de escolha racional formado pela razão e pela vontade que constitui sua racionalidade e sua autonomia, por consequência, sua responsabilidade pelas decisões.

A primordialidade de Hobbes desenvolver um modelo de representação por ação emerge das reflexões com que ele estava lidando, particularmente na filosofia civil, como aquele dos corpos políticos, especialmente do Estado. Ele estava ciente dos muitos problemas da organização social de sua época e interessado em propor uma concepção totalmente nova do mundo social e político. Assim como Galileu e Descartes fizeram com a construção de uma original imagem do mundo da natureza, desenhando-o e moldando-o como mecânico, cujos fenômenos eram massas em movimento, Hobbes concebeu o mundo social e político como sendo formado de entidades reais que são os indivíduos racionais, com seus interesses reais e todos os demais corpos sendo considerados como artificiais, identificados como máquinas institucionais, planejadas e desenhadas pela filosofia civil e construídas por meio de um sistema legal codificado para garantir transparência e publicidade.

Ele critica o sistema legal da *common law* por sua natureza artesanal, uma instituição medieval, com base na experiência, tradição, e na ideia do juiz que faz lei e, portanto, por considerá-lo propenso a promover a apropriação do interesse público pelo privado, propondo substituí-lo por um sistema legal codificado com base em princípios racionais (CHIAPPIN; LEISTER, 2017c). A sua definição de corpo político segue sua concepção de que definições devem descrever o modo pelo qual um corpo foi gerado (HOBBS, 1840a, p. 3, 6, 11-12, 68, 81-82), ou seja, por exemplo, que uma multidão de homens é unida numa pessoa, com poder comum sobre todos, através de um contrato. O contrato é o mecanismo de geração de um corpo político, e, com o auxílio do Estado, de sua transformação em pessoa. O conceito mais geral para uma reunião de indivíduos unidos por um interesse é o de sistema. O sistema regular é aquele em que se escolhe um homem ou uma assembleia como representante do todo. Esses sistemas podem ser absolutos ou subordinados. Os absolutos estão sujeitos apenas aos seus representantes e são denominados *Commonwealths*. Os subordinados estão sujeitos ao poder soberano e podem ser de dois tipos: corpos políticos ou privados. Os corpos políticos são aqueles construídos sob a autoridade do poder soberano, enquanto os privados são gerados pelos indivíduos entre si (HOBBS, 1840b, p. 122-123; 2010-2015, p. 103).

Entre as muitas dificuldades relacionadas com a formação dos corpos políticos, em sua época, ele observou particularmente aquela em que as corporações, na forma de províncias, hospitais, companhias de negócios, mostram capacidade de adquirir porção suficiente de poder para ameaçar os governantes, podendo se tornar causas de sua dissolução (HOBBS, 1840b, p. 122-123). Ele também verificou a frequência das guerras que se sucediam, tanto internamente quanto entre essas unidades mal desenhadas e projetadas (HOBBS, 2010-2015, p. 151). De acordo com Hobbes, os responsáveis são os homens como artífices e não como membros, que o instauraram sem um conhecimento científico, tanto das causas de sua dissolução quanto de como elaborar os corpos políticos. Esses artífices, os quais operam como artesãos, pensam em sua atividade mais como jogadores de tênis do que como cientistas, achando que a prática e a experiência são suficientes, cometendo os mesmos erros daqueles artesãos que buscam construir lentes de precisão, impossibilitando-os de se livrarem dos defeitos de projetos, como os da aberração cromática.

O autor pertence a uma nova geração de pensadores que valorizavam o método e o conhecimento científico, a fim de resolver problemas da ciência da natureza e na construção de novas e mais eficientes máquinas para sua intervenção. Sob a influência dos trabalhos científicos de Galileu e Descartes, ele se propôs o estudo da geometria e da mecânica para desenvolver um método científico capaz de transformar a filosofia civil em ciência, assim como o direito, e aplicá-la ao desenho, planejamento e construção dos corpos políticos e do Estado e, de modo mais fundamental, de uma nova imagem do mundo político e social. Hobbes aprendeu, com esses recursos, que construir um corpo político é o mesmo que construir um corpo geométrico ou um corpo mecânico, ou seja, uma máquina. A diretriz dessa construção é que a definição de um corpo deve descrever o princípio geracional pelo qual ele é produzido. Por exemplo, a definição de círculo deve descrever o processo pelo qual é estabelecido, ou seja, seu princípio gerador (HOBBS, 1840a, p. 6), assim como a definição do Estado deve descrever o processo pelo qual é construído, isto é, pelo contrato, o seu princípio gerador. Essa técnica será aplicada ao estudo e edificação dos corpos políticos, particularmente, das formas de Estado e do governo, bem como na noção de pessoa como representação.

Foram as ciências da geometria, da mecânica e da ótica e seus métodos que formaram a educação científica de Hobbes, levando-o à aplicação na construção dos corpos políticos, de sorte que “[t]he making and maintaining of commonwealths isn’t a mere matter of practice [= ‘practical know-how’], like tennis; it is a science, with definite and infallible rules, like arithmetic and geometry.” (HOBBS, 2010-2015, p. 95).

Como mencionado, para ele, os corpos políticos são máquinas ou arranjos institucionais, como as corporações e o próprio Estado, o qual será construído, pela ciência, como um autômato corporativo (HOBBS, 1999, p. 1), ou seja, uma máquina e um programa. O programa aparece como um sistema legal codificado enquanto expressão do princípio da legalidade, contendo recursos de recompensas e punições, para promover o alinhamento dos interesses privados com o interesse público, para que o Estado se torne, portanto, uma entidade perpétua (HOBBS, 2010-2015, p. 151).

O autor tem experiência, por suas observações e reflexões na área da filosofia civil, com um modelo concreto desse tipo de corpo político, o das corporações, com todos os problemas mencionados, na forma de províncias, igrejas, hospitais e, principalmente, companhias de negócios, como a Companhia das Índias Orientais, tanto a inglesa, criada em 1600, como a holandesa, surgida em 1602, sem mencionar a tradição secular do recurso a esses corpos políticos pela Espanha e Portugal, desde 1500, aos quais são devidos o sucesso da descoberta de novos continentes, como a América, e as riquezas com eles associados, que tornaram, particularmente, a Espanha muito poderosa, mesmo a principal rival comercial e militar da Inglaterra, por longo tempo, até sua derrota em 1588, embora a guerra Anglo-Espanhola tenha se desdobrado até 1604.

Ele parece pretender reformar o modo como as corporações são construídas. Em vez de vê-las como causas potenciais da dissolução do Estado (HOBBS, 1999, p. 151), fez uso da ciência do direito para pensar em promover recompensas e punições, de maneira a induzir incentivos com controle e regulamentação desses corpos políticos, para colocá-los a serviço do Estado, isto é, promovendo o alinhamento de seu interesse privado com o interesse público, objetivando instituir uma *Commonwealth* como uma unidade nacional com poder e riqueza. Hobbes age no domínio da política exatamente do mesmo modo como os cientistas constroem máquinas para intervir na natureza, colocando-a a serviço do bem-estar da *Commonwealth*. Não foi outra coisa que a rainha Elizabeth I fez, ao criar a Companhia da Índia Oriental, em 1600.

O autor reconhece também que, simultaneamente à criação da corporação com a definição de seu objeto social e, pois, o seu interesse comum, se dá a constituição e a eleição de uma diretoria para representá-la e

administrá-la, na busca da realização desse interesse dos “acionistas”, o qual identifica com o maior retorno possível (HOBBS, 1999, p. 59). Outrossim, ele admite que, para realizá-lo, uma estratégia é a cooptação do interesse público, por exemplo, com a obtenção do benefício do duplo monopólio. Segundo sua análise, pelas consequências das legislações que lhe conferiram concessões do duplo monopólio, elas são prejudiciais aos consumidores e produtores da Inglaterra. Esse estudo poderia ajudar na elaboração de leis capazes de proporcionar benefícios a todos. Essa é a proposta de Hobbes, da aplicação da ciência na construção do Estado como uma máquina corporativa, assim como de um sistema legal codificado, de trazer a instituição dos corpos políticos, mais particularmente das corporações, sob controle e regulamentação, almejando construir uma unidade nacional com poder e riqueza, por conseguinte, transformando as corporações numa espécie de sociedade de economia mista.

Sem embargo, ele entendeu que o objetivo das corporações não é sua própria riqueza, mas de cada um que faz parte da corporação, embora sejam corpos feitos pelo governante (HOBBS, 2010-2015, p. 106). Portanto, cada um deve se preocupar como suas posses estão sendo usadas, e isso exige a presença nas reuniões e a necessidade de sempre fazer uma boa análise nas contas. Os interesses privados da diretoria podem se apropriar do interesse comum dos acionistas, se estes não forem participantes ativos das assembleias e da leitura dos livros contábeis (HOBBS, 1999, p. 61). Logo, a pessoa representativa de uma corporação deveria ser uma assembleia de todos eles. Essa analogia não pode ser estendida ao Estado como máquina corporativa, pois este objetiva o desenvolvimento de uma unidade nacional, a nação-Estado, com poder e riqueza comum, por isso, o autor o denomina *Commonwealth*. Ele tem foco na produção, em construir o que chamamos de produto interno bruto, não precisamente o produto *per capita*, cujo foco seria a distribuição. Essa será, como veremos em outro artigo, a transição do Estado mercantilista de Hobbes para o Estado democrático e social de direito de Bentham, um precursor do Estado do bem-estar social (LEISTER, 2005).

De qualquer modo, a fim de que a corporação possa realizar o objetivo para o qual foi constituída, ela também precisa dos meios, ou seja, os direitos e as obrigações outorgados e autorizados por aqueles que a constituíram, inclusive processar e ser processada (HOBBS, 1999, p. 61). Como enfatiza Hobbes, “[...] right to the end, implieth right to the means.” (HOBBS, 1840b, p. 81-83). Dessa forma, ela precisa se configurar como uma pessoa, no caso, uma pessoa artificial, outorgada pelo sistema legal ou pelo contrato (HOBBS, 2010-2015, p. 150-151). O seu entendimento da corporação como um corpo político que deveria ser uma pessoa pela necessidade de regulamentá-la e responsabilizá-la por suas ações pode ter sido uma parte da heurística para a construção do Estado como uma máquina corporativa, na forma de uma pessoa artificial, não se esquecendo quanto à sua capacidade de ser administrada para gerar poder e riqueza, devido a uma relação de controle da diretoria por seus acionistas, realizada através da representação destes por aquela. Por intermédio dessa representação, feita por meio de um contrato, é que são estabelecidos os fins e os direitos e obrigações, para que sejam atingidos. Eis a rota para arquitetar a “diretoria” que fará a governança do Estado como representante dos seus membros, os diversos indivíduos num determinado território. Hobbes denominou a “diretoria” do Estado de soberano, considerando-o como uma pessoa. Para que essa pessoa do soberano pudesse realizar os fins a ele atribuídos, por meio do contrato, pela pluralidade dos indivíduos, ela deveria contar com a soma dos poderes que se encontram distribuídos entre eles, de tal modo a se constituir superior sobre todas as possibilidades de se combinar os diversos poderes, caso contrário, algumas alianças e combinações podem dissolver o Estado.

A definição de Hobbes desse conceito-chave de pessoa como alguém capaz de representação por ação pode ser vista na seguinte passagem:

A person is someone whose words or actions are considered either as his own or as representing the words or actions of another man or of any other thing to whom they are attributed whether truly or by fiction. When they are considered as his own, he is called a “natural” person; and when they are considered as representing the words and actions of another, he is called a “feigned” or “artificial” person. (HOBBS, 2010-2015, p. 74).

O conceito primitivo é aquele de um indivíduo como alguém capaz de palavras e ações. O Estado transforma o indivíduo em pessoa, pois o torna um sujeito de direitos e obrigações. Ele será uma pessoa como representação por ação e por voz, se tiver capacidade para exercê-los. Será uma pessoa natural, se as palavras e as ações, para representar o exercício desses direitos e obrigações, pertencem a ela mesma, ou seja, se ela representa a si mesma. Será uma pessoa artificial, se as palavras e as ações pertencem a outro homem, por isso, se ela representa outro, o proprietário das palavras e ações que ela realiza; ou uma pessoa fictícia, se a voz e a ação pertencem a algo, no caso, representando seus proprietários. A parte representada é aquele que tem o domínio da voz e da ação do representante a quem deu autorização. Por conseguinte, como podemos ver, ser uma pessoa como representação por ação e voz significa ter capacidade para representar a si mesma ou a outro homem ou mesmo a outra coisa. Ser pessoa, sujeito de direitos e obrigações, é um caso, ser pessoa como representação por ação é outro, pois significa ter capacidade para o exercício desses direitos e obrigações. Os conceitos de Hobbes de indivíduo (CHIAPPIN; LEISTER, 2014), pessoa (CHIAPPIN; LEISTER, 2016) e pessoa como representação por ação (CHIAPPIN; LEISTER, 2017a), ao lado das relações com o Estado e suas consequências, formam a base do Código Civil Brasileiro e se encontram expressos no Livro I – Das pessoas, tanto no Título I, Das pessoas naturais, quanto no Título II, Das pessoas jurídicas.

O autor aprofunda a técnica para abordar o problema da responsabilidade do Estado, recorrendo à metáfora do ator e à analogia com a noção de propriedade, de sorte a descrever com mais detalhes a noção de representação com o representante e o representado e esclarecer a relação entre eles. Segundo ele,

[t]he one who represents is called the “actor” and the one who is represented is called the AUTHOR, as the one by whose authority the actor acts. For what we call an “owner” (Latin dominus) when goods and possessions are the topic is called an “author” when the topic is actions; so that being the author of an action is strictly analogous to being the owner of a house... so the right of performing some action is called AUTHORITY... and done by authority means done by commission or licence from him whose right it is. (HOBBS, 2010-2015, p. 75).

Na representação, o ator é aquele que representa, ou o representante, e o representado é o autor, em nome de quem atua com autoridade. Desse modo, ela se relaciona àquele que tem o direito de realizar alguma ação em nome do autor ou dos autores, os responsáveis, quando não há desvio de finalidade. A teoria da responsabilidade das ações dos corpos políticos ou corporações é central para um bom desenho e construção do Estado, entretanto, será tratada em outra publicação.

Esse conceito é central para Hobbes estabelecer a forma do Estado como uma unidade, a partir da pluralidade dos indivíduos que o compõem, de uma *Commonwealth* como um único interesse. Embora aqueles que geram o Estado, por meio do contrato, sejam muitos, pois correspondem a uma multidão de pessoas naturais, o Estado é um só (HOBBS, 1840b, p. 126-127). A *Commonwealth* se dá por meio do contrato

entre a multidão das pessoas naturais, a qual também gera um representante, um soberano com poder supremo (HOBBS, 1840b, p. 126-127), como uma pessoa artificial, a quem outorga meios, direitos e obrigações para a realização do interesse comum, o *salus populi*. Hobbes é claro quanto ao fato de que a unidade é construída pela representação e não pelo representado. Assevera:

A multitude of men are made to be one person when they are represented by one man or one person...What makes the person one is the unity of the representer, not the unity of the represented. It is the representer who bears the person-only one person - and this is the only way to make sense of unity as applied to a multitude. (HOBBS, 2010-2015, p. 76).

A técnica de construção de representações por ação é um método para instituir os corpos políticos como máquinas institucionais organizadas, reguladas e controladas pelo artífice que desenha, projeta e constrói o Estado. Aqui está uma das chaves, um Estado com a natureza de um governo representativo com base no consenso, todavia, como uma máquina corporativa com o objetivo de desenvolver uma unidade nacional com poder e riqueza.

Na noção de pessoa como representação por ação está a fonte do poder do Estado, uma vez que, pelo seu recurso, é possível concentrar todo o poder que se encontraria, de outro modo, disperso na pluralidade dos indivíduos que o compõem. A legislação permite produzir recompensas e punições como incentivos para obter o comportamento desejado (HOBBS, 2010-2015, p. 157). Nessa perspectiva, Hobbes constrói sobre os fundamentos de seu Estado liberal, pois centrado nos indivíduos, um Estado mercantilista projetado como uma máquina corporativa para desenvolver uma unidade nacional com poder e riqueza capaz de proporcionar o que denomina “safety of the people” (HOBBS, 2010-2015, p. 150), e isso significa que seu foco principal é a produção que deve ser buscada, predominantemente, pela industrialização que consiste em amplificar a produtividade do trabalho humano, a qual, para o autor, é a verdadeira fonte de poder e riqueza (HOBBS, 2010-2015, p. 112). A máquina é um instrumento para usar de modo eficiente o poder da força física, e a alavanca, como uma máquina elementar, representa isso claramente, como aponta Descartes (1983a). Na industrialização é que se faz recurso às máquinas como resultado da aplicação da ciência e tecnologia. Ele tem observado a existência de países, com pouco território e sem matéria-prima, que aumentaram seu poder e riqueza apenas pelo comércio exterior, e outros que o fizeram pela combinação do comércio exterior com a produção interna de manufaturas, cuja matéria-prima vinha de fora (HOBBS, 2010-2015, p. 112).

A soberania é alicerçada como uma alma pública artificial, as formas de Governo, sede da razão e da vontade responsável por dar vida e movimento ao corpo, o Estado (HOBBS, 1999, p. 2), expressado em monarquia, aristocracia e democracia (HOBBS, 1999, p. 62, 75; 1840b, p. 127). Como salienta Hobbes, acerca do interesse comum do Estado, “[...] *salus populi* (the people’s safety) its business.” (HOBBS, 1999, p. 2), significando não apenas preservação, mas também busca da cooperação e paz social, assim como comodidades da vida (HOBBS, 2010-2015, p. 150).

Entretanto, se, por um lado, as noções mais amplas de pessoa e da representação por ação resolvem o problema da operacionalidade da máquina institucional, por outro lado, trazem seus próprios desafios, os quais determinarão a característica da teoria das formas de Governo e do Estado. O conflito entre o interesse público e o interesse privado é inerente à noção do soberano como representante do Estado, pertencendo

à sua própria natureza e, por isso, é preciso promover o alinhamento do privado com o público e evitar a captura deste último pelo primeiro (CHIAPPIN; LEISTER, 2017a).

Dessa maneira, o que temos hoje, com as propostas de Stigler e Lafont, são formalizações da teoria da agência e dos incentivos para aplicações nas teorias das firmas, enquanto, nos autores clássicos, elas são as diretrizes para a construção das formas de Estado e de governo, de tal modo a minimizar a apropriação.

A denominação da época medieval para o conflito de interesses era *King's two bodies* (KANTOROWICZ, 1958), contudo, Hobbes transformou-o, no quadro de sua metafísica elaborada no contexto de Descartes, em *King's two persons* (HOBBS, 2010-2015, p. 109). A divergência é entre o interesse privado do monarca como pessoa natural e o interesse comum da *Commonwealth*, que o monarca deve representar, enquanto no papel do soberano. O autor elucida:

Every sovereign (whether man or assembly) represents two persons or (in more ordinary parlance) has two capacities, one natural and the other political. A monarch has the person not only of the commonwealth but also of a man, and a sovereign assembly has the person not only of the commonwealth but also of the individual members of the assembly. (HOBBS, 2010-2015, p. 109).

Com a noção de representação, o autor aponta que o representante sempre configura duas pessoas, ele mesmo, enquanto pessoa natural, e o representado, e, por isso, retrata sempre dois interesses: uma conflagração do Estado moderno. Esse embate pode ocorrer na monarquia, na aristocracia ou na democracia. Por exemplo, o monarca, enquanto representante do Estado, tem o controle do interesse público, em nome daqueles que lhe deram origem que lhe outorgam e autorizam o uso da sua voz e da sua ação. Inobstante, comparece também como pessoa natural, por conseguinte, com interesse privado. O desafio é como fazer para alinhar os interesses privados com o interesse público (HOBBS, 2010-2015, p. 86-87). Nas suas palavras:

And for the most part, if the public interest chance to cross the private, he prefers the private: for the passions of men are commonly more potent than their reason. From whence it follows that where the public and private interest are most united, there is the public most advanced... (HOBBS, 1999, p. 165).

Dessa maneira, a distinção entre o controle e a propriedade da corporação não nasce com os trabalhos de Berle e Means, nem se torna inconformidade com eles, porém, encontra-se na própria natureza da teoria da representação de Hobbes envolvida na construção dos corpos políticos. Todas as teorias das formas de governo e de Estado, desde Hobbes, com Locke e, principalmente, Rousseau e Bentham, são propostas que procuram compreender a agência e a captura e resolvê-la, indicando os mecanismos institucionais capazes de realizar o alinhamento do interesse privado com o público, evitando a apropriação do último pelo primeiro. Hobbes recomendou a resolução via monarquia. Na sequência, Locke promoveu a forma de uma monarquia constitucional, que associamos com o voto censitário, ampliando relativamente a Hobbes, em nossa hipótese, a analogia com a corporação. Rousseau propôs a democracia participativa,

eliminando os corpos intermediários e colocando, diretamente nas mãos dos proprietários da ação e da voz do soberano, a multidão das pessoas naturais - que, por meio do contrato, deram origem ao Estado - o controle do interesse comum.

Finalmente, como mostramos na sequência, Bentham atacou todas as formas de representação pela monarquia como exemplos por excelência de captura do interesse público pelo privado e propôs a democracia representativa para resolver o problema da apropriação do interesse público pelo privado, que ele nomeia de interesse sinistro (BENTHAM, 1843, vol. 1; p. 217; p. vol. 9, p. 6). Na democracia representativa, o poder soberano está na comunidade, enquanto as autoridades são seus delegados que devem ser escolhidos, avaliados e controlados por meio de um sistema eleitoral. Segundo Bentham,

[i]n a representative Democracy, if rightly constituted, the possessors of the constitutive or supreme authority are the aggregate body of the members fitted for self-government; and the possessors of the legislative authority are their delegates, and would represent their interests. (BENTHAM, 1843, vol. 2, p. 6).

HUME, O PROBLEMA DA CAPTURA, DO ALINHAMENTO E DA DISTINÇÃO ENTRE NORMA E VERDADE: A TRANSIÇÃO DE HOBBS PARA BENTHAM

Hume desenvolve a segunda teoria do programa utilitarista na sequência de Hobbes. Ainda que tenha como fundamento o indivíduo racional, autônomo e autointeressado, ele introduz um modelo mais empírico e psicológico que o torna mais flexível, capaz de aprender e, portanto, de se adaptar às alterações no ambiente (HUME, 1987, p. 468, também ilustrado por LEISTER, 2001). Isso lhe faculta construir uma teoria utilitarista e evolucionária das formas de Estado e de governo no lugar de uma teoria estática de Hobbes. O princípio da escolha racional das ações do indivíduo é utilitarista da busca da felicidade (HUME, 1896, p. 216; 1987, p. 5, 55, 148).

Segundo ele, a teoria das formas de governo e do Estado de Hobbes, com sua proposta de um governo representativo com base no consenso, por meio do contrato, é uma proposta moral e não científica e, pois, tem força normativa, porém, não descritiva nem de verdade *a priori*. Nessa linha, assume a proposta de um governo representativo com base no consenso, assumindo os indivíduos como iguais e livres como um princípio regulativo, mas não constitutivo, como queria Hobbes, cuja viabilidade só seria possível por meio da revolução com consequências de guerra civil. No entanto, esse princípio serve de diretriz para fazer as modificações e reformas de modo marginal e sistemático nas formas de governo e Estado atuais, de tal sorte a serem substituídas sempre por outras mais aperfeiçoadas e eficientes de governança, convergindo para o ideal de um Estado com governo representativo, com base no consenso universal, em que os indivíduos são iguais e livres (HUME, 1987, p. 512-528). Esse Estado, para Hume, é a república, em que o Estado seria mínimo, uma vez que os indivíduos possuem como nova natureza o fato de cooperarem espontaneamente, cooperação esta formada pelo hábito e aprendizado estabelecido pelas sucessivas interações, as quais, no início, foram estimuladas sob a constrição de recompensas e punições determinadas pela lei. Provavelmente, a teoria utilitarista e evolucionária de Hume das formas de governo e Estado concede que o Estado mercantilista de Hobbes é um instrumento e ponto de partida para a construção de um propriamente liberal, portanto, um Estado mínimo, que é como Smith vai defendê-lo, visto que considera o mercado como um mecanismo capaz de promover naturalmente a cooperação entre indivíduos interagentes e produzir o interesse

comum, a partir do interesse privado de cada indivíduo. Nessa linha de raciocínio, o Estado mercantilista de Hobbes, ao promover a construção de uma unidade com poder e riqueza, acaba por desenvolver um mecanismo de mercado, no caso, um mercado interno, o qual, com seu sistemático exercício, vem sucessivamente diminuindo a necessidade de intervenção do Estado para a movimentação da economia, dando origem a um Estado mais propriamente liberal.

De acordo com Hume, é preciso se balizar entre uma situação de liberdade plena e uma situação de autoridade pura. Afirma ele: “In all governments, there is a perpetual intestine struggle, open or secret, between Authority and Liberty; and neither of them can ever absolutely prevail in the contest.” (HUME, 1987, p. 41-42).

Como Hobbes, o autor assinala que se deve levar em conta, no desenho das formas de governo e de Estado, que o indivíduo é autointeressado ou, como ele frisa, *knave*, e que isso exige a construção do bem público, assim como para o seu alinhamento com o interesse privado, caso contrário, não há segurança para “[...] liberties or possessions, except the good-will of our rulers.” (HUME, 1987, p. 43). Enfatiza o autor:

Political writers have established it as a maxim, that, in contriving any system of government, and fixing the several checks and controuls of the constitution, every man ought to be supposed a knave, and to have no other end, in all his actions, than private interest. By this interest we must govern him, and by means of it, make him, notwithstanding his insatiable avarice and ambition, co-operate to public good. (HUME, 1987, p. 43).

Para Hume, a distinção entre as formas de governo e de Estado atuais, como as monarquias absolutas, monarquias limitadas e a forma de governo da república e do Estado unitário e federativo, como governo representativo com base no consenso universal, é a distinção entre razão e paixão (HUME, 1896, p. 240), entre ciência e moral, entre o fato e a norma e comandos, enfim, entre o que é e o que deve ser (HUME, 1896, p. 471). Não há relação lógica entre eles, constituindo o problema *is-ought*, mas se pode construir uma relação por meio de uma teoria dinâmica, no sentido de buscar um alinhamento sistemático das formas atuais, de sua época, de governo e de Estado com a forma ideal, seu princípio regulativo, que seria a república (no caso mínimo), com governo representativo com base no consenso universal, em que os indivíduos são livres e iguais. Kant, despertado do sono dogmático por Hume (KANT, 1988, p. 17), denomina essa forma ideal como o reino dos fins e da liberdade em que o indivíduo não é meio, mas fim (KANT, 2007, p. 68, 76-82, 90).

A PERSPECTIVA BENTHAMITA

A proposta de Bentham retoma o problema da teoria das formas do governo e do Estado de Hobbes e de Hume, agora enquadrando a questão da captura e da agência num modelo do *trust*, aquele da relação entre um agente, o representante, e um principal, o representado, ou também da relação entre o *trustee* e do *beneficiary* or *trustor* (BENTHAM, 1843, vol.1, p. 106-107, vol. 9, p. 460; vol.2, p.35). Trata-se de um modelo de administração da riqueza, e não exatamente, como defende Hobbes, para a promoção da produção, é nele que se tem desenvolvido um regime de responsabilidade para os componentes do *trust* (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 107), particularmente para o *trustee*, o que não acontece, ainda que pretendido, no modelo

desse autor, no qual nunca se esclarece a responsabilidade do Estado, quando ocorre o desvio de finalidade. Bentham aplica o modelo do *trust*, que é usado para enquadrar relações privadas, para modelar a relação entre o governo e o público, constituindo, então, um *public trust*, no qual o governo aparece como *trustee* e o público como *beneficiary*. Bentham diz do *public trust* que ele é “the body composed of the whole assemblage, or an indefinite portion of the whole assemblage of the members of the state.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 107; vol. 3, p. 288). O modelo do *trust* pode ter uma parte, duas ou mais de duas. No de três partes, seriam nomeados como *benefitendary*, o *trustee* e o *trustor* ou o *trust-maker* ou ainda *cestui que trust*, dos quais ele dá um grande número de exemplos (BENTHAM, 1843, vol. 2, p. 35-37, vol. 3, p. 166, p. 213, p. 410). Bentham também, em diferentes textos, nomeia essas partes, agente e o principal, do mesmo modo como nomenclatura atual da teoria da agência (BENTHAM, 1843, vol. 2, p. 36, vol. 3 p. 238, p. 257-258, p. 316, p. 421). O objetivo de Bentham é que, com esse modelo, ele possa construir um regime de responsabilidade para os seus componentes (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 110, p. 132-133), que aborde os problemas do que ele denomina *offences against public trust*. Dessa forma, esse modelo só pode ser aplicado no governo representativo da democracia, impossível na monarquia, seja absoluta, seja limitada (BENTHAM, 1843, v. 9, p. 52), uma vez que, para Bentham, em ambas prevaleceria a regra “the king can do no wrong” (BENTHAM, 1843).

Nessa mudança de modelo do Estado de corporação para *trust* está uma das chaves para entender a transição da teoria das formas do Estado e do governo de Hobbes para a de Bentham, sendo que a nova forma toma, de maneira ainda mais explícita, o problema da representação enquanto captura e agência. Hobbes, no século XVII, projetou um Estado para desenvolver uma unidade nacional com poder e riqueza e condições de exercer, de fato, o poder soberano, e não apenas de direito, como estabelecido pelo tratado de Westphalia de 1648, por isso, constituindo-se na forma de uma máquina corporativa como um Estado liberal mercantilista. O Estado ideal de Hobbes, no século XVII, é um Estado desenhado e construído proposto para promover o desenvolvimento de uma unidade nacional com poder e riqueza, uma nação-Estado, e, o sistema legal codificado, o soberano como pessoa com poder supremo, as corporações como corpos políticos, portanto, semi estatais, a ciência, a tecnologia, e, as máquinas são os instrumentos para a realização desse fim. Contudo, na Inglaterra do século XIX, já não se tem o foco em desenvolver uma nação-Estado com poder e riqueza, uma vez que essa tarefa já foi realizada, pois se reconhece a Reino Unido como a principal potência econômica, política e militar do século. A tarefa agora para alguns dos seus pensadores, como Bentham, é de como administrá-la, redistribuindo poder e riqueza acumulado. Daí que o desenho dos mecanismos e arranjos institucionais está voltada para uma escolha da forma de Estado e de governo de Bentham buscando evitar a má governança, a *misrule*, que consiste no que ele chama de interesse sinistro, ou seja, que evite a apropriação do interesse público pelo privado, e, alinhe os interesses privados com o interesse público. Segundo o autor, não há como evitar a má governança com as formas de governo da monarquia com o princípio de que “the king can do no wrong” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 10), e, a única forma de governo capaz de minimizar o problema da má governança é a forma de governo da democracia, juntamente com um sistema eleitoral. Bentham chama atenção para o papel e contribuição do próprio sistema eleitoral, assim como da legislação eleitoral para minimizar o problema da má governança. O sistema eleitoral faz a intermediação entre a população e seus representantes e esse processo de seleção dos representantes também pode ser apropriado pelo interesse privado, dependendo do desenho das regras de eleição. Assim, Bentham também foca atenção na elaboração dessas regras de votação tanto para a escolha dos representantes quanto para o sistema de decisão entre os representantes nas atividades do parlamento. A legislação eleitoral contribuiu para a transformação do indivíduo como pessoa civil em uma pessoa política, tornando mais robusta a construção de um Estado democrático de Direito.

No que diz respeito ao sistema eleitoral, ele defende o voto universal, secreto, igual e periódico. Quanto ao sistema legal, como mencionado, Bentham é um crítico do sistema da *common law*, por não ser racional e facilitar a corrupção, defendendo a elaboração, seguindo Hobbes, de um sistema legal codificado, a *civil law*, formada de um código civil, para distribuir direitos e obrigações, e um código penal, para estipular as recompensas e as punições, no caso da violação, unificada por um código constitucional e auxiliada por um código de processo civil.

Bentham retoma e sugere uma solução para suas questões, a de escolher, consoante o critério da realização do interesse público, a estrutura de arranjos e mecanismos institucionais das formas de governo e do Estado que melhor promova o alinhamento dos interesses, evitando a captura (LEISTER; CHIAPPIN, 2012b). A primeira etapa é a construção do Estado como um agente racional, completando Hobbes, por meio da generalização do princípio da utilidade, introduzido como modelo de racionalidade do indivíduo.

O programa utilitarista partilha com o contratualista da mesma ontologia, que tem no indivíduo racional, autônomo e autointeressado seu fundamento, com os indivíduos e seus interesses como as únicas coisas reais (LEISTER, 2005). Além disso, ambos os programas consistem na aplicação do programa racionalista para a solução dos problemas políticos e sociais (LEISTER; CHIAPPIN, 2010a, 2010b). Sua característica vem da epistemologia e da metodologia. Eles defendem uma epistemologia empirista, segundo a qual todo conhecimento provém dos sentidos e, por conseguinte, todo conhecimento é hipotético, de sorte que não envolve verdades *a priori*, e somente pode ser avaliado, testado e justificado através da extração e análise de suas consequências e de sua comparação com o mundo. De acordo com Leister (2005), trata-se da substituição da justificativa fundacionista dos contratualistas por aquela consequentialista dos utilitaristas. Os membros do programa utilitarista podem diferir entre si, quanto ao modelo de racionalidade do indivíduo. O utilitarismo, em particular Bentham, estipula as paixões como a faculdade dos fins e a razão como faculdade dos meios para realização de fins. A razão é interpretada como um cálculo hedônico e tida como um princípio da ação e comportamento humano, segundo a qual a escolha das ações é feita pela máxima felicidade líquida produzida pelas suas consequências.

Uma das importantes contribuições de Bentham, relativamente a Hobbes, é que se propõe generalizar o princípio utilitarista aplicado à ação humana, de sorte a transformar o Estado em um agente racional. O princípio generalizado a ser aplicado no comportamento coletivo se transforma naquele da maior felicidade para o maior número. Um agente capaz de decidir racionalmente entre suas ações, para executar a escolha pública, pela extração e análise de suas consequências, em termos de custo e benefício. O princípio utilitarista da maior felicidade para o maior número encontra-se associado com um método utilitarista que proporciona sua operacionalização, quando da sua aplicação para a escolha de políticas públicas, assim como para a seleção de um específico arranjo institucional, como uma nova forma de governança política, a fim de melhor resolver o problema de alinhar o interesse privado com o público, *in casu*, a forma de governo republicana com democracia representativa e Estado unitário, e não o federativo.

O ENCAMINHAMENTO DA SOLUÇÃO

O desenho e a construção de arranjos institucionais que favorecem o alinhamento, refreando a captura do interesse público pelo privado, são encaminhados por Bentham como desdobramento e implementação da solução proposta por Hobbes, reforçando o Estado como uma pessoa jurídica, constituído por um sistema de leis, para identificar e representar o interesse público, como vontade unívoca da sociedade civil.

Ainda que o primeiro autor adira ao outro também em termos metodológicos, a metodologia se encontra muito mais aprofundada, detalhada e desenvolvida, o que levará Bentham a criticar de modo radical todas as formas de governo da monarquia, quer absoluta, quer limitada (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 10), como propensas a promover a apropriação do interesse público pelo privado, sugerindo a implementação de um novo modelo de formas institucionais de governança política, aquela da democracia representativa, fazendo uso da política e da economia como ciências, principal e fundamentalmente do direito, que propõe o direito positivo como codificado, que funciona como uma engenharia jurídica na elaboração dos mecanismos institucionais (LEISTER, 2005; LEISTER; CHIAPPIN, 2012b).

Entendemos que a reivindicação do direito positivo como codificado é proposta inicial de Hobbes, em oposição à *common law* e, principalmente, à construção da ciência do direito que Bentham desenvolve, adicionando, contudo, um novo componente para unificar os dois ou três principais códigos: o civil, o penal e um de processo civil, o constitucional. Logo, o direito positivo está para a ciência do direito assim como as máquinas estão para as ciências das máquinas que Galileu, por exemplo, chama de Mecânicas (GALILEI, 1960). A política como ciência estuda o comportamento utilitário dos indivíduos, por meio de um cálculo hedônico que consiste em uma análise de custo e benefício. Há normas jurídicas acopladas com os recursos de sanções – punições e incentivos –, os quais objetivam normatizar o comportamento humano, como podemos ver representado, por exemplo, em sua obra *Panopticon* (BENTHAM, v.4, 1843).

No mesmo sentido de Hobbes, todavia, de maneira mais radical e sistemática, Bentham critica os arranjos institucionais que favorecem a captura do interesse público pelo privado, em particular: (i) a monarquia absoluta (BENTHAM, 1839-1845, vol. 2, p. 11; vol. 9, p. 9-10, p. 31-32, p. 49, p. 127), um governo dos homens, em que o interesse do rei se apossa do interesse público. Assinala Bentham: “In an absolute monarchy, the situation of the monarch is at all times that of an enemy to the people”; (ii) a monarquia limitada, um governo de leis em que a aristocracia o captura (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 2; p. 7; p. 10, p. 28, p. 31-32), como enfatiza Bentham:

[...] limited by two bodies, one composed of the representatives of the people [...] the other of a set men succeeding to one another upon the principle of genealogical succession (rendered thereby a perpetually existing aristocratical body), the situation of every member of that body is at all times that of an enemy to the people. (BENTHAM, 1843, vol.9, p.127).

Bentham descreve como, nessa forma de governo da monarquia, se desenvolve a patronagem como instrumento para manutenção do poder pela apropriação do interesse público pelo privado (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 49) e conclui, destacando: “A people governed in any one of all these ways, is a people governed buy its enemies” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 127); (iii) a instituição do sistema da *common law*, no qual é facultado ao juiz também construir leis, em vez de ser adotado o poder legislativo, o qual se constitui no Poder Soberano, cuja função é fazer leis (LEISTER; CHIAPPIN, 2012b). Além dessas instituições, monarquia, aristocracia e *common law*, ambos os autores criticam o sistema judiciário (BENTHAM, 1843, vol. 6; p. 11), a venda dos cargos e a corporação dos advogados, enquanto Bentham identifica no sentido mais amplo do “serviço público” (BENTHAM, vol. 9, p. 49-52) outra fonte da captura, na forma de patronagem, conforme pensam os modernos, hodiernamente, *verbi gratia*, Kaufman e Tullock (1966), propondo uma estrutura profissional submetida a uma legislação especial elaborada

segundo algumas regras, na tentativa de minimizar o problema do interesse sinistro que se encontra inerentemente em todo funcionário público (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 49, p. 103). Esse problema, conforme salienta Bentham, é aquele que,

[i]n the case of a public functionary, the will is on each occasion under the pressure of two opposite and conflict interests: his fractional share in the universal interest, and his own particular and personal interest. The former is a fraction, and everywhere a small one, - a partnership interest in a firm in which the partners are counted by millions: the latter, is an integer: and the forces with which they act, are proportional. (BENTHAM, 1843, vol. 3, p. 49).

Tem-se aqui claramente exposto o problema da organização administrativa do Estado, um conflito de interesse inerente a toda representação, no caso, o conflito de interesse daquele encarregado de funções públicas. Segundo Bentham, a impessoalidade e neutralidade do Estado só pode ser conseguida expandindo o sistema legal codificado na elaboração de regras para o executivo, *a public law*, assim como foi pensado para o judiciário com a *civil law*. Apenas com a elaboração desse código especial para o setor executivo do Estado é que se pode proporcionar condições, com a construção de mecanismos institucionais, para promover o alinhamento do interesse privado com o público e, mais, que isso só funcionaria sob a condição de um governo da democracia representativa regulada pelo princípio da maior felicidade para o maior número, uma vez que, na forma de governo da monarquia, prevalece a regra de privilégio do “king can do no wrong” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 10), ou “king can do no man wrong” que contaminaria toda a estrutura hierárquica, impossibilitando um regime de responsabilidade efetivo (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 52). Cabe a esse código especial, elaborado pelo poder legislativo, definir o que seria *an office* ou *a place* (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 103), um contrato especificando os fins e as devidas funções associados com ele, assim como sua recompensa, em termos monetários, ou seja, um salário pago pelo governo. Do mesmo modo, apenas com a democracia representativa poderia ser aplicado o que ele chama de *dislocative power*, ou seja, o poder de substituição de um representante, por outro por meio de eleições, instrumento poderoso, ainda que insuficiente, para controlar a propensão de todo indivíduo de fazer prevalecer seu interesse privado (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 127), quando como representante e encarregado de promover o interesse comum. Esse *dislocative power* é um elemento essencial da democracia representativa, para controlar seus representantes e evitar que eles flertem com o interesse sinistro (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 103-106). A ausência desse *dislocative power* ou poder de remoção, na monarquia limitada, como instrumento de controle, é uma das razões para sua apropriação do interesse público e, portanto, uma forma de má governança. Como ressalta Bentham, sobre a apropriação, sob a forma de governo da monarquia, do interesse público pelo privado, denominada por ele aqui corrupção e, em outros textos, interesse sinistro, pode-se asseverar:

The interest of this one member being opposite to that of all the rest, it is his constant desire, and correspondent endeavour, to cause them to support his interest at the expense of theirs. Thus, under that form of government [monarquia], corruption is all prevalent on the part of those who possess and those who look to possess, a share in it. And whatever may be the variation in degree, as in that, so it is, in this respect, in every other limited monarchy [...] Corruption has place where, by means of some benefit to himself, a functionary is made to violate his trust. (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 66).

Por essa proposta de uma *public law*, para organizar o funcionamento do setor executivo do governo que se encontra em seu *Constitutional Code* (BENTHAM, 1843, vol. 9), Bentham é considerado por alguns um dos fundadores da administração pública e, também, de sua importância, para a mudança de legislação na Inglaterra para organizar o serviço público. Esse código especial, *public law*, se vincularia e expandiria o sistema legal codificado, que até então, contemplaria, um código civil, um código penal, uma proposta de um código de processo, assim como uma proposta de um embrionário código constitucional proporcionando a organização e os fundamentos de todos os códigos específicos (BENTHAM, 1843, vol. 9). Com o recurso de uma *public law*, seria possível desenvolver um regime administrativo com incentivos, como mencionado acima, do mesmo modo que, com os códigos civil e penal, se busca determinar comportamento nas relações privadas. O regime administrativo teria os recursos da técnica de recompensas e punições (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 7, p. 95; vol. 2, p. 192) para promover o alinhamento do interesse privado do funcionário público com interesse público e, se necessário, responsabilizar os executores das decisões políticas, evitando, com punições, que estes se desviem, substituindo pelos seus próprios interesses privados. Assim como nas relações privadas, nas relações públicas se poderia dispor de meios, num regime administrativo, a fim de promover incentivos na determinação de comportamentos com punições e recompensas. Nas próprias palavras de Bentham: “Inducements, operating on interest, are all of them reducible to two denominations-punishment and reward.” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 7; vol. 2, p. 192).

A melhor expressão da concepção de Estado que Hobbes e Bentham reprovam, como representando a apreensão do público pelo privado, é empreendida por Luís XIV da França, quando declara *Le etat c'est moi*, ainda que Hobbes defenda a monarquia, pois ele entende que os interesses privados do monarca se alinham mais favoravelmente, do que a aristocracia e a democracia, com o interesse público da *Commonwealth*. Esse não é o ponto de vista de Bentham, como mencionado, que critica radicalmente a forma de governo da monarquia como não proporcionando as condições para alinhar o interesse privado com o comum, ao contrário, como promovendo o interesse sinistro, portanto, não se classificando como *a good form of government* (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 2, p. 7). Para o autor, a boa governança pode ser promovida pela forma de governo republicano com democracia representativa o único capaz de realizar essa tarefa (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 1), pois dispõe de mecanismos institucionais, como o sistema eleitoral, com núcleo no poder de remoção para escolher e controlar os seus representantes, os quais, embora não suficientes, podem ser complementados por outros mecanismos, como o tribunal da opinião pública e, segundo ele, um sistema legal codificado e um código específico para a administração pública.

O elemento central da proposta de concepção de Estado, para os dois pensadores, é exatamente o mesmo: como uma pessoa jurídica artificialmente construída, com o propósito de representar o interesse do corpo político como vontade unívoca. O efeito colateral é a separação entre o interesse público e o privado e o problema da captura e da agência a ele associado, que se torna problema fundamental da teoria das formas de governo e de Estado, cuja solução é feita do desenvolvimento de métodos para desenhar, escolher e construir mecanismos e arranjos institucionais para as formas de governo e de Estado que minimizem esses problemas e promovam *a good form of government*.

Como indicado, a maior novidade da proposta utilitarista de Bentham é adotar a concepção instrumental de racionalidade de Hobbes, como cálculo, mais operacional, no processo de escolha de ações, seguindo as contribuições da ciência matemática da época, com a valorização de seus princípios de otimização. Ela se aplica ao âmbito individual, com a proposta de que a pessoa faz opções com lastro no recurso do princípio da maximização da felicidade líquida. Inobstante, Bentham amplia o princípio de máxima utilidade, para seleção e avaliação das ações estatais, o qual denomina “princípio da maior felicidade para o maior número”, extraído

das consequências antecipadas de cada curso de ação avaliado, quando da realização do interesse público (LEISTER, 2005). Com essa generalização, podemos pensar em um modelo de racionalidade aplicada ao Estado como agente que maximiza o interesse público, de modo análogo ao indivíduo (LEISTER, 2005).

Um exemplo do seu raciocínio econômico é a análise acerca do experimento empírico das treze colônias da América do Norte, que ele rejeita como produzindo mais custos do que benefícios. Com a defesa de que as instituições são artificiais, edificadas pelo direito (sendo que direitos pretendidos como naturais são, antes, convencionais e produtos das leis), o autor representa a fronteira epistemológica da crítica ao que restou da filosofia natural, no espaço político e social. A consequência é a rejeição da harmonia natural dos interesses de Smith, dando a entender que este é artificial, porque os direitos são produtos da lei e promovem a igualdade. A harmonia dos interesses deve ser realizada, por exemplo, pelo sistema de tributação, de patentes e de direitos de herança (BENTHAM, 1843, v. 9).

Como consequência do raciocínio anterior, temos uma concepção do Estado completada por um sistema legal codificado, ambos com base no princípio da maior felicidade do maior número e, com isso, chegamos a uma concepção mais precisa das formas de governo e de Estado como uma concepção racional e legal do Estado que se expande não apenas para o judiciário, mas também para executivo concebida, portanto, como uma administração racional e legal. Neste ponto, podemos reivindicar para Bentham uma antecipação da concepção, que frequentemente é atribuída a Weber, das formas de organização do governo, contudo, de modo mais simplificado. Enquanto Weber classifica como tradicional, carismática e racional as formas que ele chama de dominação (WEBER, 1978, p. 215), parece incluir as formas de representação como subparte dessa classificação, ao passo que encontramos em Bentham uma classificação mais simples, que considera formas de governo a monarquia absoluta, a monarquia limitada, e a democracia e formas de Estado como unitário e federal. Aparentemente mais simples do que em Weber, o problema da dominação é recolocado, com o pressuposto ontológico de que o indivíduo é racional e autointeressado, transformado em pessoa pelo Estado e, portanto, com capacidade de representação, em termos da separação e conflito entre as esferas e os interesses público e privado, e, portanto, da escolha para essas formas de governo de construir mecanismos e arranjos de tal modo que se busque o alinhamento do interesse privado com o público, evitando a apropriação do último pelo primeiro (CHIAPPIN; LEISTER, 2017a). Como já apontamos, segundo Hobbes e Bentham, mecanismos institucionais, como o sistema legal da *common law*, promovem formas arbitrárias e personalistas que favorecem a apropriação do interesse público pelo privado. Ambos os autores defendem um sistema legal codificado, a *civil law*, como um instrumento mais eficiente para evitar o problema da captura, quando do exercício das diversas funções da soberania e, particularmente, a construção de um código específico para a organização do executivo, uma *public law*, dando origem a uma estrutura administrativa racional legal e burocrática. Na solução do problema do alinhamento e da captura, Bentham entendeu a necessidade de substituir a concepção tradicional de organização administrativa do Estado por uma concepção racional legal de administração, para controlar a propensão dos funcionários ou agentes do Estado de fazer prevalecer o seu interesse privado (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 127).

Contudo, e o mais importante, é que Bentham entendeu, seguindo Hobbes, que a questão da separação da esfera do privado e do público é um problema moderno e associado com o problema da representação, que transformou o representante em duas pessoas, a pessoa natural, com seu interesse privado, e a pessoa oficial, representante, no caso do governo, do interesse público, e a ela associada, o problema do conflito de interesses, com a propensão do interesse privado de se apropriar do interesse público. Desse modo, principal tarefa da teoria das formas de governo e do Estado seria de desenhar e construir mecanismos institucionais para as formas de governo que promovessem o alinhamento do interesse público com o privado, evitando

que este último se apropriasse do primeiro. Nesse contexto, Bentham consegue entender que as formas de organização administrativas são formas lógicas do exercício do poder e, portanto, possíveis de mecanismos institucionais de organização do Estado com governo representativo e não formas historicamente vinculadas. Por essa razão, Bentham critica a monarquia limitada ou constitucional. A monarquia constitucional é um governo representativo que, no entanto, por manter cláusula do “king can do no wrong” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 10), traz no seu cerne de poder as condições de apropriação do público pelo privado, ainda que outra parte, o parlamento, represente os interesses da comunidade e que, pois, forma uma força para contrabalançar essa tentativa. Mas, se se adicionar a ela um judiciário com o sistema legal da *common law*, na qual o juiz faz a lei, uma estrutura de organização do poder executivo com base, por exemplo, na patronagem (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 49, p. 170), acaba-se por reforçar a apropriação do interesse público pelo privado. Bentham salient:

The art of government has therefore been the art of extracting from the persons over whom the powers of government are exercised, service in all shapes in which it is regarded as contributing to the happiness of those same rulers. Services are extracted by fear, through the medium of penal laws: by hope, through the medium of patronage: by delusion, through the medium of factitious dignity[...]. By patronage and factitious dignity, it is extracted in all imaginable shapes, and on all occasions. (BENTHAM, 1843, v. 9, p. 22).

Dessa forma, Bentham dá a entender que patronagem é um modo a que tende todo governo para a apropriação do interesse público pelo privado, por meio de poder e dinheiro, o qual pode se manifestar em múltiplas outras maneira, como favores, privilégios, títulos. Assim, tem-se, novamente: “The problem is - throughout the whole legislation, how to prevent the sinister sacrifice.” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 49). Mas, não qualquer legislação. O próprio direito a que alude Bentham, em outra construção teórica, é elaborado detalhadamente à imagem do novo modelo de ciência, *in casu*, a geometria. A sua concepção proclama, seguindo a abordagem de Hobbes (LEISTER; CHIAPPIN, 2012b), que o sistema legal deve ser codificado e elaborado apenas pelo Poder Soberano, o qual, para ele, consiste no poder de fazer leis, e é função do poder legislativo. Dessa maneira, a construção do interesse público separado dos privados, e que, além disso, seja capaz de evitar a captura do primeiro pelo segundo, deve ser adstrita a um sistema legal codificado, a *civil law*, e não à *common law*, como forma de desenvolver consistentemente o princípio da legalidade na organização da sociedade civil e da estrutura administrativa do Estado, como veremos com mais vagar, em outro artigo.

Para a teoria utilitarista de Bentham, as instituições das formas do Estado, do governo, da sociedade civil e do mercado são projetadas e planejadas pelas ciências políticas e econômicas e desenvolvidas pelo direito como ciência e engenharia, na forma de um sistema legal codificado, *i.e.*, a *civil law*. O ponto de partida para a sua instituição é defini-la como uma pessoa jurídica e, pois, artificial e representativa da sociedade civil. O Estado, como seu representante, tem por função elaborar e implementar o seu interesse, caracterizado como interesse público. Assim como todo indivíduo forma seus interesses particulares, a estratégia da transformação do Estado numa pessoa jurídica leva também à formação do seu interesse que, como representante da sociedade civil, deve ser o interesse público. Ressalta-se, inobstante, que o interesse público, para não se confundir com o privado de grupos que pretendem capturá-lo, deve ser formado por um mecanismo o mais objetivo possível e ser expresso como um conjunto de leis codificadas, transparentes, públicas, ordenadas e coordenadas entre si, formando uma unidade.

AS TESES CENTRAIS DA TEORIA BENTHAMITA

Como mencionado, Bentham elabora uma nova teoria na sequência do programa utilitarista clássico, no caso, a terceira, a qual começa pela de Hobbes, a qual pode tanto ser classificada como contratualista como utilitarista, e é sucedida pela de Hume, consoante afirmado em Leister (2005). No núcleo desse programa, temos a tese ontológica que sustenta ser o indivíduo a única entidade real – um agente racional, autônomo e autointeressado – embora as diversas teorias apresentem diferentes modelos de racionalidade. Se o indivíduo é a base ontológica do programa utilitarista, a tese epistemológica fundamental é empirista, para a qual todo o conhecimento provém dos sentidos. A construção, por Bentham, do modelo de indivíduo e de racionalidade se dá sob as limitações de sua tese epistemológica empirista, combinada com sua afinidade, quer pelo aspecto operacional da ciência, com o desenvolvimento de mecanismos, quer pelos princípios formais de sua organização.

O modelo tem dois componentes principais: o interesse e o processo de maximização. O interesse do indivíduo é um mecanismo sensorial que opera pela avaliação das sensações de prazer e de dor, extraídas das consequências dos cursos de ação alternativos, representando a causa final e o propósito de sua ação. As sensações são paixões, e não cognições. O processo de maximização representa o aspecto formal do modelo de racionalidade e corresponde à eficiência, ao meio para alcançar e realizar o interesse, processo conduzido pela razão e interpretado por Bentham, assim como por Hume, como uma espécie de cálculo hedônico, um instrumento a serviço da realização dos fins e propósitos do indivíduo. Bentham assevera: “Nature has placed mankind under the governance of two sovereign master, pain and pleasure.” (BENTHAM, 1843, v. 1, p. 1.).

Se, por um lado, as sensações formam o elemento material do modelo da racionalidade do indivíduo, que determina os fins e os propósitos da ação, por outro, a razão desempenha um papel instrumental, como meio para a sua concretização. O utilitarismo partilha com o contratualismo a ideia de que o indivíduo racional é a única entidade real do mundo social e político. Todavia, difere deste, por tomar a razão como instrumento e faculdade do meio, *i.e.*, mediadora, e não como o princípio ativo da ação, embora a razão em Bentham tenha um papel mais ativo e operativo do que em Hume (BENTHAM, 1843, p. 86). Como salienta Bentham: “The will has always the end in view; it is for the understanding to correct the aberrations of the will, where the will employs other than the fittest instruments.” (BENTHAM, 1843, p. 86). Os utilitaristas atribuem às paixões o princípio ativo da ação: “Every pleasure is *prima facie*, good, and ought to be pursued. Every pain is *prima facie*, evil, and ought to be avoided.” (BENTHAM, 1843, p. 59). Elas são a faculdade dos fins e dos propósitos da ação (BENTHAM, 1843, p. 86). Tanto Hobbes como Hume consideram o princípio do prazer e da dor como fonte da ação humana. A adesão de Hume pode ser observada na seguinte passagem, em que ele enfatiza:

Tis obvious, that when we have the prospect of pain or pleasure from any object, we feel a consequent emotion of aversion or propensity, and are carry'd to avoid or embrace what will give us this uneasiness or satisfaction... [...] But 'tis evident in this case, that the impulse arises not from reason, but is only directed by it. 'Tis from the prospect of pain or pleasure that the aversion or propensity arises towards any object. (HUME, 1896, p. 216).

O princípio das fontes é básico da teoria utilitarista de Bentham, que descreve as sensações do prazer e da dor como os determinantes (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 12). É completado pelo seu princípio realista ou descritivo, *utility principle*, o qual afirma que a escolha das ações se dá racionalmente com base na felicidade líquida, na forma de um cálculo hedônico, relativamente ao aumento ou à diminuição da felicidade,

extraído da subtração da dor relativamente ao prazer associado às consequências de cada curso de procedimento (BENTHAM, 1843, v. 1, p. 12, 271). Ele é denominado também *self-preference principle* (1843, vol. 9, p. 5) ou o princípio do *what is* (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6). Bentham declara, *in verbis*:

The principle of utility is meant that principle which approves or disapproves of every action whatsoever, according to the tendency which it appears to have to augment or diminish the happiness of the party whose interest is in question: or, what is the same thing in other words, to promote or to oppose that happiness. (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 1).

Embora o princípio de utilidade esteja introduzido como determinante da ação individual, já que prazer e dor apenas têm sentido para a pessoa, a citação acima mostra que o autor tem, desde o início de seus trabalhos, a intenção de estendê-lo para uma aplicação mais geral do que ao indivíduo, no caso, para a esfera pública, para a escolha das ações governamentais. Trata-se de um desdobramento do Estado inicialmente como uma pessoa jurídica, por conseguinte, um ente, ainda que artificial, dotado de interesse por analogia com o indivíduo. Bentham deixa isso explícito, na sequência da citação anterior, quando reitera: “I say of every action whatsoever; and therefore not only of every action of a private individual, but of every measure of government.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 1). Aí está uma das grandes contribuições da concepção utilitarista desse autor (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 12, 271).

Para ele, a utilidade consiste, como em Hobbes, em uma propriedade atribuída às coisas pelos indivíduos, com o objetivo de classificá-las como boas ou más, capaz de produzir benefícios ou prejuízos, para ordená-las de acordo com seu interesse. Assegura:

By utility is meant that property in any object, whereby it tends to produce benefit, advantage, pleasure, good, or happiness (all this in the present case comes to the same thing), or (what comes again to the same thing) to prevent the happening of mischief, pain, evil, or unhappiness to the party whose interest is considered: if that party be the community in general, then the happiness of the community: if a particular individual, then the happiness of that individual. (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 2).

Assim, o autor elabora de modo mais técnico a noção de utilidade, a qual Hobbes havia descrito como uma avaliação moral das coisas pelos indivíduos, classificando-as como boas ou más, dependendo se suas consequências produzem satisfação ou aversão. Nas palavras de Hobbes:

Whatever is the object of any man's appetite or desire is what he calls "good", the object of his hate and aversion he calls "evil" or "bad", ... For the words "good", "evil", "bad" and "contemptible" are always used in relation to the person using them. Nothing is simply and absolutely — i.e. just considered in itself — good or bad; there is no common rule of good and bad to be taken from the nature of the objects themselves. All one has is a rule taken from oneself (where there is no commonwealth) or, where there is a commonwealth, from the person who represents it, or from an arbitrator or judge whom disputing men agree to set up, making his judgment the rule of good and bad. (HOBBS, 2010-2015, p. 22).

A passagem anterior de Hobbes diz respeito à construção da ideia de interesse, a partir das paixões. Não há mais um bem transcendental, mas, apenas, aquilo que um bem ou um mal relativamente ao indivíduo, estes são os interesses privados, que por isso, são relativos. Por uma relação de aversão ou propensão com relação às coisas os indivíduos constroem seus interesses relativamente a elas. Do mesmo modo com o Estado que, pelo soberano, é tomado como uma pessoa jurídica representante da sociedade civil. Tanto Bentham como Hobbes concebem que ele é uma entidade legal, uma pessoa jurídica e, como tal, possuidor de interesse, no caso, do interesse público (LEISTER; CHIAPPIN, 2012b). No processo da construção do Estado como um agente racional este deve criar as preferências, ou seja, o interesse público e ao mesmo tempo, o meio, que permite ao agente perseguir a maximização do interesse público. Como sabemos, em termos modernos, a economia caracteriza a distribuição de valores às coisas pelos indivíduos como expressão de seus interesses, de suas preferências, o que é uma categoria essencial e primitiva da teoria da escolha racional da economia (VARIAN, 2006, p. 35, p. 77). Esse é o mesmo ponto de vista de Bentham, para quem “[i]nterest is one of those words, which not having any superior genus, cannot in the ordinary way be defined.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 2). A novidade e a sua grande contribuição é essa transferência do cálculo hedônico, introduzido por Hobbes, e incorporado por Hume, do comportamento do indivíduo para o do Estado, transformando-o em um agente racional.

Com essa análise dos utilitaristas, Hobbes, Hume e, agora, Bentham, tem-se um afastamento radical da ideia de bem e mal dos antigos como categorias absolutas e metafísicas, tornando-as relativas, dependentes dos indivíduos e das sociedades civis ou, ainda, mais apropriadamente, das experiências individuais. Essa relativização permitiu caracterizar o indivíduo por suas preferências com respeito às coisas no mundo. A diferença entre os indivíduos não se dá pela razão, porém, por suas preferências, pelas experiências prazerosas ou doloridas ou, ainda, das experiências que têm com essas coisas. A razão torna os homens iguais e os diferencia dos animais. A formalização moderna das preferências pela utilidade conduziu à formulação mais acabada de uma teoria da escolha racional, componente central do conceito de economia como ciência, que consiste em maximizar as preferências, ou utilidade, sujeita às restrições.

Um problema imediato surge com a ideia de dotar o Estado, enquanto uma pessoa jurídica, com interesse ou preferência, no caso, o interesse público da comunidade, como primeiro passo, para transformá-lo num agente racional. Trata-se de saber no que ele consiste e qual sua relação com o interesse dos indivíduos. A questão se dá no contexto da tese ontológica de Bentham, para quem a única entidade real é o indivíduo e, consequentemente, o único interesse real é o seu. Em suas próprias palavras, “[i]ndividual interest are the only real interest.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 321; vol. 2, p. 252). Nessa perspectiva, o interesse público é artificial, construído pelo Estado como representando o da comunidade. Como identificá-lo e determiná-lo? Seria ele a soma dos interesses individuais?

A CONSTRUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO E DO PRINCÍPIO DA RACIONALIDADE DO ESTADO

Para construir a ideia de interesse público, em Bentham, é importante entender que, se, por um lado, os indivíduos são reais e, no seu caso, as únicas entidades reais, por outro, a comunidade, a qual tem no Estado uma pessoa jurídica que representa seu interesse, é um ente ou corpo fictício criado pelo direito, assim como o próprio Estado. Bentham deixa isso claro, ao afirmar: “The community is a fictitious body, composed of the individual persons who are considered as constituting as it were its members.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 2; vol. 2, p. 252). Hobbes, igualmente, havia construído o Estado como pessoa jurídica representante do interesse público (LEISTER; CHIAPPIN, 2012b).

No que diz respeito a esse conceito, Bentham parece desenvolver duas perspectivas. A primeira delas está em uma de suas primeiras obras, quando ele define o interesse público como a soma dos individuais ou, na terminologia da utilidade, a soma das utilidades individuais (LEISTER, 2005; LEISTER; CHIAPPIN, 2012b). O autor menciona explicitamente essa posição, quando, na sequência da citação anterior, ele completa, atestando: “The interests of the community then, is what? – the sum of the interests of the several members who compose it.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 2). Ele não deixa de ser enfático, ao apontar, na passagem a seguir, que o interesse público assim constituído é um termo abstrato que representa o agregado dos individuais. Quer significar que todos os interesses devem ser levados em conta (LEISTER, 2005; LEISTER; CHIAPPIN, 2012b) e que deve ser considerado como um interesse artificial, construído pela razão e atribuído normativamente ao Estado. Essa sua proposta coaduna-se com a noção de vontade geral desenvolvida por Rousseau (CHIAPPIN; LEISTER, 2014). Consoante Bentham, *in verbis*: “This public interest, which is thus personified, is only an abstract term; it only represents the aggregate of individual interests: they must all be taken into the account, instead of considering a part as whole, and the rest as nothing.” (BENTHAM, 1843, vol. 2, p. 252).

Nessa perspectiva, a interpretação é de que Bentham está propondo que a utilidade ou a função de utilidade do Estado, como representante da felicidade ou do bem-estar social da comunidade, seja evidenciada pela soma ou agregado das utilidades de cada um de seus membros (LEISTER, 2005; LEISTER; CHIAPPIN, 2012a, 2012b). O princípio de racionalidade estaria com ele associado, ao demandar que o Estado se comporte para buscar a “[...] greatest happiness of all.” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6). Essa interpretação tem importantes desdobramentos, a partir dos trabalhos de Pigou, Bergson, Samuelson e Arrow, com as muitas versões de uma função de utilidade social representando o interesse público (LEISTER, 2005, 2012).

Lembrando o modelo de estado de natureza de Hobbes, Bentham salienta que, na comunidade, a felicidade de cada indivíduo, assim como sua existência, está sob a condição de escassez e em competição e, por isso, é incompatível com a felicidade e existência do outro. E, pelo fato de que, na sua formação, os indivíduos estão em interação sob condições de escassez de recursos, não se pode concebê-la como um conjunto de cidadãos isolados, nem, portanto, o seu interesse como a soma dos interesses de cada um. Do mesmo modo, não é possível tomar um princípio de utilidade ou da racionalidade como a maior felicidade de todos, mas, antes, como algo mais restrito, como a da implementação da maior felicidade do maior número. Bentham alega que, *in verbis*,

[...] if such were the condition of human beings, that the happiness of no one being came in competition with that of any other -that is to say, if the happiness of each, or of any one, could receive increase to an unlimited amount, without having the effect of producing decrease in the happiness of any other, then the above expression [the greatest happiness of all] might serve without limitation or explanation. But on every occasion, the happiness of every individual is liable to come into competition with the happiness of every other. If, for example, in a house containing two individuals, for the space of a month, there be a supply of food barely sufficient to continue for that time; not merely the happiness of each, but the existence of each, stands in competition with, and is incompatible with the existence of the other. Hence it is, that to serve for all occasions instead of saying the greatest happiness of all, it becomes necessary to use the expression, the greatest happiness of the greatest number. (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6).

Dessa maneira, a felicidade, tanto quanto a existência de cada indivíduo, está em competição com a dos demais. Sob essa restrição, não se pode pensar que o princípio da utilidade do governo para elaboração e implementação do interesse público seja o que produza a maior felicidade de todos, porém, antes, aquele que atenda o maior número de membros da comunidade (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 5), como sustentado na passagem anterior. Logo, afasta-se Bentham, também, da concepção de Rousseau (CHIAPPIN; LEISTER, 2014).

Como essa, há muitas outras passagens suas, juntamente com sua formulação do princípio da racionalidade do Estado, as quais possibilitam rejeitar a proposta do interesse público como a soma da felicidade de todos os indivíduos e o princípio da racionalidade como sua maximização. Elas convergem para apontar que a comunidade não é um conjunto de indivíduos isolados, contudo, antes, de indivíduos interagentes, os quais estão em competição uns com os outros (LEISTER, 2005; BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6). Em razão disso, não devemos entender o interesse público como a soma dos interesses dos indivíduos tomados como isolados, nem o princípio da racionalidade como o máximo dessa soma. Bentham rejeita essa proposta e defende que o interesse público deve ser interpretado como “[...] the happiness of the greatest number” e que o Estado deva aplicar o princípio de racionalidade como sendo a “[...] greatest happiness of the greatest number” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6), dado que o interesse da comunidade é o resultado do interesse dos indivíduos em competição uns com os outros, em seu processo de interação uns com os outros. Na teoria das formas desse autor, tomada do ponto de vista sintético, ele o chama de primeiro princípio, o que declara *what ought to be* (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6), enquanto o princípio da utilidade da racionalidade do indivíduo, o princípio que declara *what is* (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6), é considerado o segundo.

Outro ponto a ser notado é que, enquanto o indivíduo é uma entidade real, tanto o governo quanto o seu interesse público, que representa a comunidade, são elementos artificiais produzidos com a ajuda da ciência política, da ciência econômica e da ciência jurídica, através de um sistema legal, como condição para a emergência e a estabilidade da cooperação, gerando uma sociedade civil. Esta, como um governo de leis, em substituição ao governo dos homens, no qual o interesse público é representado no privado do soberano, é uma necessidade para que se preserve sua existência e se regule a competição, de maneira a evitar que o empenho pela busca da felicidade, por um indivíduo, não prejudique o alcance das demais: “The principal business of the laws, the only business which is evidently and incontestably necessary, is the preventing of individuals from pursuing their own happiness by the destruction of a greater portion of the happiness of others.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 163). Eis, em outras palavras, a recolocação do estado de natureza de Hobbes e do problema fundamental emergente da condição de os indivíduos estarem em interação e serem agentes racionais, autônomos e autointeressados, bem como do encaminhamento geral da solução com a construção de um governo de leis e não de homens. O importante a mencionar é que Bentham não se coloca ao lado de Smith, cuja ideia de que o mercado, como um mecanismo natural, formado de indivíduos agindo de acordo com o princípio de utilidade, é capaz de encaminhar a maior felicidade do maior número na emergência de uma harmonia natural dos interesses. Bentham, como um crítico dos direitos naturais e defensor de que estes são artificiais e produto do Estado (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 301-302; vol. 2, p. 501; vol. 3, p. 219), logicamente e por consistência, pensa antes numa harmonia artificial dos interesses promovida por mecanismos e arranjos institucionais como o Estado, seu sistema legal codificado e, portanto, suas instituições, como aquela dos direitos como convenções, entre eles, o do direito de propriedade. Assevera Bentham: “[...] we shall see that there is no natural property-that property is entirely the creature of law.” (BENTHAM, 1843, vol.1 p. 308-309).

Contudo, o desenvolvimento de mecanismos institucionais para promover a cooperação entre os indivíduos depende de se criar um sistema de referência comum a todos, o interesse comum, e de se promover seu alinhamento com os interesses privados.

De acordo com Bentham, o principal objetivo a ser atingido, ao planejar, construir e escolher as estruturas institucionais das formas de Estado e de governo, como regra da lei, é aquele que pretende garantir em primeiro lugar, como interesse comum, a segurança de seus membros. A segurança é para ele, como para Hobbes, o principal valor axiológico. Eles têm o mesmo enfoque legal, de sorte a priorizar a dimensão da proteção do direito à vida. Já que o governo é abordado como uma construção artificial, produto da lei, pensado como uma pessoa jurídica, representante do interesse público, completa-se esse planejamento com a determinação de que seu comportamento seja, por semelhança ao homem natural, racional e, portanto, pertencente à esfera do normativo. Dessa forma, o princípio regulando as escolhas das ações, por parte do Estado, não “é”, mas, antes, “deve ser” o de utilidade da maior felicidade para o maior número de membros da comunidade, cuja expressão é encontrada na figura da lei (CHIAPPIN; LEISTER, 2014).

O princípio de utilidade estendido é de natureza deontológica, que Bentham entende pertencer ao normativo, à esfera do dever ser e, também, à esfera da política, ao contrário do princípio da utilidade do indivíduo, o qual é uma descrição da natureza humana, pertencente à esfera do que é da moral, e que, nessa linha de raciocínio, pode ser tomada como uma moral naturalizada (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 12; v. 9, p. 6). Assim deve ser pensada a *common law*, não como um sistema legal segundo o modelo geométrico. Por conseguinte, o princípio da utilidade aplicado ao indivíduo é algo proveniente de sua própria natureza; diversamente, constitui-se, mais propriamente, em uma tecnologia (LEISTER, 2005).

É preciso apresentar uma solução mais plausível para o problema deixado pela tradição filosófica contratualista, que, ao atribuir ao Estado o objetivo de realizar o bem público, com Locke (LOCKE, 2010-2015, p. 3), ou a vontade geral, com Rousseau (ROUSSEAU, 2000, p. 91), não logrou convencer ou garantir consenso sobre como definir, formar, identificar ou mesmo medir a vontade geral ou o interesse público.

Todos os seguidores de ambos os programas (contratualismo e utilitarismo) parecem concordar que o Estado é uma pessoa jurídica representante da sociedade civil que defende o interesse público (LEISTER, 2005). Entretanto, pouco ou nada se desenvolveu, antes de Bentham, para tornar essa noção mais clara, empírica e operacional, o que permitia que fosse acusada de vaga, transcendente e metafísica, como amiúde tem sido atribuída à crítica endereçada a Rousseau (CHIAPPIN; LEISTER, 2014). A sua proposta, com os dois princípios de utilidade, individual e do Estado, é aquela de resolver o problema mencionado dentro dos próprios cânones de ambos os programas que têm o indivíduo e seus interesses como premissa ontológica e metodológica (LEISTER, 2005).

A extensão do princípio da utilidade do indivíduo, a fim de que o Estado se comporte de modo racional, é uma novidade em relação às propostas dos seus antecessores. É uma dupla inovação, no que concerne ao modelo do indivíduo como buscando a felicidade, proposto por Hobbes e Hume. Nem um nem outro o apontam com tal potencial de operacionalidade pelo cálculo do prazer e da dor, embora os dois já tenham adiantado, em suas obras, embrionariamente, essa mesma concepção de racionalidade. A segunda inovação é que nem Hobbes nem Hume preconizam um modelo de racionalidade

para a ação do Estado, como faz Bentham, com o princípio da maior felicidade do maior número e o adotando como o objetivo certo e próprio do governo (BENTHAM, 1843, v. 9, p. 5); a despeito de Rousseau ter intentado produzi-lo, ele o fez de maneira bastante abstrata, através da noção de vontade geral como fonte da lei, sem calcá-la propriamente em uma concepção de racionalidade coletiva (LEISTER, 2005; CHIAPPIN; LEISTER, 2014).

A proposta de teoria utilitarista do Estado e das formas de governo não só pretende diminuir ainda mais a discricionariedade nas suas ações, o que pode ser implementado também pelo princípio da legalidade, entretanto, além disso, dotá-las de racionalidade e de validade segundo critérios objetivos. O princípio de legalidade pode tornar legítimo e objetivo o exercício do Estado, no entanto, não necessariamente o torna racional, exceto no caso em que o sistema legal seja construído em conformidade com o princípio de utilidade deontológico. Dessa forma, teremos racionalidade e legalidade e, por conseguinte, legitimidade no mesmo pacote. Deve-se enfatizar que, nesse aspecto, se encontra uma das grandes contribuições de Bentham para a teoria das formas de governo e de Estado.

Do *ex expositis* é importante reconhecer que, apesar de não haver diferenças ontológicas entre a proposta desse autor e a de seus antecessores, visto que todos partilham do indivíduo racional e do seu autointeresse, há diferenças fundamentais na epistemologia, na axiologia e na metodologia (LEISTER, 2005; LEISTER, 2012). A diferença axiológica está em que a racionalidade do Estado emerge como um valor explicitamente manifestado pela exigência da aplicação do princípio da utilidade à ação do Estado, transformando-o em agente racional. O princípio deontológico de utilidade de Bentham é de natureza do “dever ser”. Portanto, diz como o agente deve se comportar, e não descreve como o agente se comporta. O autor o chama de primeiro (BENTHAM, 1843, v. 9, p. 5-6).

UMA TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL PARA O ESTADO E SEUS TRÊS PRINCÍPIOS

Para Bentham, *ut supra dixit*, o indivíduo é um agente racional maximizador de utilidade que escolhe suas ações por meio da avaliação, em termos de prazer líquido, associado às consequências de prazer e dor. Do mesmo modo, ele pensa, de modo normativo e não descritivo, em constituir o Estado como um agente racional. Isto significa que o Estado deveria construir seu interesse público assim como escolher as ações para sua realização por meio de um modelo da escolha racional, modelo este que também serviria pela comunidade para avaliar o exercício do Estado, na busca da realização do seu interesse público (LEISTER, 2005). O princípio da utilidade é, de fato, proposto para a escolha de qualquer ação, através da avaliação de suas consequências em termos de benefícios e custos (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 1). Em ambos os casos, nas ações dos indivíduos e do Estado, o princípio da utilidade é determinante para a escolha racional que realiza o interesse privado, no caso dos indivíduos, e público, no caso da comunidade. Em suas palavras sobre o objetivo do governo: “The right and proper end of government in every political community, is the greatest happiness of all the individuals of which it is composed, say, in other words, the greatest happiness of the greatest number.” (BENTHAM, 1843, v.9, p. 1).

Embora Bentham confirme que se trata de uma premissa para construir uma Ética Privada (BENTHAM, 1834), acreditamos que se aplica para resolver o presente problema do alinhamento do interesse privado com o público. O dever está na esfera legal, por conseguinte, na de uma construção artificial das instituições políticas e sociais, enquanto os interesses individuais estão no âmbito do real. Na esfera legal, aludimos à política,

enquanto, na esfera dos interesses individuais, remetemos à moral, mas o princípio é o mesmo: “The whole difference between politics and morals is this: the one directs the operations of governments, the other directs the proceedings of individuals; their common object is happiness.” (BENTHAM, 1843, vol.1, p.12).

Na esfera política a “ética” do princípio da utilidade é construída e implementada por instituições de modo totalmente artificial, enquanto na esfera individual, onde os interesses são reais, por preceitos morais. Os indivíduos são autointeressados e maximizadores de suas utilidades (BENTHAM, 1834, p. 12), e agem segundo este princípio independentemente dos efeitos que causem aos demais. Assinala: “Because every man is thinking about interests, it is part of his very nature to think first about interest.” (BENTHAM, 1834, p. 10). Contudo, como os indivíduos numa comunidade estão em interação, acontece que a busca da realização do autointeresse “[...] on every occasion, the happiness of every individual is liable to come into competition with the happiness of every other” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6), fazendo surgir o problema para a teoria das formas de governo e do Estado de que “[...] is the preventing of individuals from pursuing their own happiness by the destruction of a greater portion of the happiness of others.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 163).

A solução consiste na elaboração de um sistema de referência que é um interesse comum e na busca do alinhamento entre o interesse privado e este como um dever, fazendo do desenho e construção do interesse público, um tema central para a solução do problema (LEISTER; CHIAPPIN, 2012b), bem do desenho e construção de mecanismos e arranjos institucionais de formas de governo e Estado capazes de promover esse alinhamento, evitando a apropriação do segundo pelo primeiro. Bentham aceita a dicotomia de domínios de Hume entre o que é e o que deve ser, concordando que não se pode deduzir um do outro, contudo – e aqui está a chave de sua proposta, já implícita em Hobbes –, pode-se criar mecanismos para alinhar os interesses privados, os quais são reais, com o interesse público, que é artificial e construído como um dever, funcionando o dever como um princípio regulador para a organização da sociedade civil. Hume já tinha começado a elaborar essa estratégia, quando criticou a proposta contratualista do governo representativo, com fundamento no consenso como constitutiva e viável para ser implantada aqui e agora, porém, a transformou num princípio moral, um princípio regulador para coordenar as modificações e reformas da sociedade real, de tal modo a promover seu alinhamento com a sociedade ideal. Lembremos que, como Hume rejeita o recurso à revolução como instrumento político para a implantação de uma nova forma de governo e de Estado, substituindo-a por reformas e modificações marginais nas instituições atuais, ele necessita de um princípio regular, no caso, na forma de uma sociedade ideal (HUME, 1987, p. 512). No entanto, seria um erro pensar que Hume, e, também Bentham, flerta com utopias, uma vez que, para ele, essas formas ideais de sociedade, para funcionar como princípios regulares, devem ser resultados de investigação científica, do mesmo modo que os cientistas, como Huygens, que estudava as formas aerodinâmicas em modelos matemáticos de navios para obter melhor eficiência na construção de navios. (HUME, 1987, p. 512).

Nesse contexto, Bentham pôde trazer seu terceiro princípio, o qual se refere à mobilização de uma metodologia para alinhar o segundo, que declara o autointeresse dos indivíduos, com o primeiro, que tanto declara como constitui o interesse público da pessoa do Estado, “[...] the happiness of the greatest number”, quanto como deve ser o seu comportamento na escolha das ações de suas políticas públicas, escolhendo aquelas tal que se realize “[...] the greatest happiness of the greatest number”, a saber, o princípio do alinhamento, ou, em suas palavras, “[...] the means-prescribing, or junction-of interests-prescribing, principle.” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6). Na seguinte passagem se sintetizam os três princípios para definir e enquadrar o problema fundamental da teoria das formas de governo e do Estado como sendo o do alinhamento, da captura ou da agência:

Here, then, we have a third principle of the first rank, in addition to the two former ones. Call it, the means-prescribing, or junction-of-interests-prescribing, principle. The first declares, what ought to be, the next, what is, the last, the means of bringing what is into accordance with what ought to be. (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 6).

Uma vez estabelecido e enquadrado o problema fundamental de seus três princípios, segundo, como mencionado, o modelo do *trust*, Bentham propõe que a única solução possível para promover o alinhamento do interesse privado com o público, evitando que o primeiro se aproprie do segundo, envolve desenho, projeto e construção de mecanismos e arranjos, formando uma estrutura institucional capaz de implantar e operacionalizar a forma de governo da democracia representativa, com o auxílio dos recursos de um sistema eleitoral com base no sufrágio universal, secreto, igual e periódico; e, de uma legislação eleitoral que transforme o indivíduo como pessoa civil numa pessoa política com direitos e deveres relacionados com votar e ser votado; desenvolvimento ainda de outras instituições, como o tribunal da opinião pública e uma imprensa livre. Contudo, por sua complexidade, isso exigirá um artigo inteiramente a ele dedicado.

Da argumentação anterior pode-se verificar que o princípio da maior felicidade para o maior número não é o único que funciona de modo deontológico contra o conflito de interesses entre o privado e o público. Bentham segue aqui algo semelhante a Descartes, com sua proposta de um método para corrigir e alinhar as faculdades da razão, ou seja, alinhar a vontade com o que o entendimento mostra e, por esse meio, evitar o erro no julgamento (DESCARTES, 1983b). Do mesmo modo, Bentham, recorre a preceitos com função reguladora, para propor meios mais eficientes para corrigir as propensões das paixões (BENTHAM, 1834, p. 86), que sempre privilegiam o interesse privado (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 127), e promover o alinhamento deste com o interesse público. O interesse privado, interesse real, é um produto das paixões, enquanto o interesse público é uma construção da razão, um interesse artificial, a partir dos interesses privados. Nesse sentido, o alinhamento do interesse privado com o público é também um produto da razão construído como um dever, um projeto normativo, por meio do Estado com o recuso de um sistema legal codificado e outros mecanismos institucionais, como as formas de governo e de Estado. Trata-se, portanto, de promover uma harmonia artificial dos interesses e, não como quer Smith, uma harmonia natural dos interesses (BENTHAM, 2005, p. 178). Por isso é que Bentham, seguindo Hume, toma, como princípio regulador, e não constitutivo, dos contratualistas sua proposta de edificar uma sociedade civil formada de indivíduos iguais e livres e fundada no consenso (LEISTER, 2005). De acordo com o autor, como o foi para Hume, essa proposta é a de uma sociedade moral e ideal e não para ser transformada, no seu momento atual, em real. Se fosse para isso, só o seria por meio de rupturas sociais abruptas, revoluções, com as consequências do terror e da violência. Inobstante, ela pode servir de referência, de princípio regulador, e objetivo para conduzir as reformas institucionais, para modificações e ajustes regulares e, desse modo, sistemáticos. Esses princípios reguladores são na verdade princípios axiológicos pois refletem valores de Bentham quanto à características que comunidade deve possuir na sua evolução. Bentham coloca a igualdade como um valor, portanto, um fim a ser realizado. Ele não é ponto de partida como quer Hobbes. Bentham é um igualitarista, quanto aos objetivos da sociedade.

Segundo o autor, um dos principais instrumentos para tornar a sociedade cada vez mais igual é o sistema legal, particularmente, o sistema de direitos relacionados com a herança que está relacionado com o direito de propriedade. Nesse ponto, vê-se a relevância da posição de Bentham de que os direitos não

são naturais, mas, artificiais, produto da lei e, também, por sua ênfase no direito de herança como instrumento para resolver o problema da desigualdade, antecipando, nesse aspecto, de há muito, a proposta de Piketty (2014).

Para começar, ele discorda de Hobbes, quanto à ideia de que os homens eram iguais no estado de natureza (BENTHAM, 1843, vol.1, p. 361), e de Locke, Rousseau e de Beccaria, de que o direito de propriedade é a causa da pobreza. Bentham, *in verbis*,

The laws, in creating property, have created wealth; but with respect to poverty, it is not the work of the laws - it is the primitive condition of the human race... To enjoy quickly – to enjoy without punishment - this is the universal desire of man;... But the law, which restrains this desire, is the most splendid triumph of humanity over itself. (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 309).

De qualquer modo, a desigualdade no contexto da sociedade não só é um mal, mas – e principalmente – uma fonte do mal e, por essa razão, precisa ser eliminada ou, pelo menos, minimizada. Bentham, fazendo uso implicitamente do princípio de utilidade e de sua concepção associada da utilidade marginal - que muitos atribuem a Jevons - afirma: “All inequality is a source of evil: for by the inferior more is lost in the account of happiness than is gained by the superior.” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 81) e, desse modo, que deve ser combatida, se buscamos aplicar o princípio da maior felicidade para o maior número, ainda que, para ele, na escala de poder, a desigualdade é necessária para a existência sociedade, contudo, “[...] the less there is of it, consistently with the wellbeing of society in other respects, the better.” (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 81).

Com efeito, para Bentham, a igualdade econômica não é algo para ser instalado aqui e agora, uma vez que o uso do mercado como meio de alocação o faz com o recurso da competição, e, para Bentham, a competição é inseparável da desigualdade, como ele mesmo sustenta: “But here too, inequality is the inseparable result of competition.” (BENTHAM, 1843, v. 9, p. 81). A implantação da igualdade econômica aqui e agora só poderia ser feita por meio de uma revolução, e não se poderia recorrer ao mercado como instrumento de alocação de recursos. Conforme Bentham, a igualdade absoluta é impossível e, por conseguinte, também a doutrina da igualdade absoluta: “The absolute equality is absolutely impossible.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 361). Assim, o objetivo real é a minimização da desigualdade, que serve como um fim a ser perseguido como um interesse comum da sociedade civil, ao longo do tempo. Segundo Bentham, essa tendência para a igualdade pode ser observada em nações que são prósperas em indústria e comércio. Bentham afirma:

We may observe, that in a nation which prospers by agriculture, manufactures, and commerce, there is a continue progress towards equality. If the laws do not oppose it - if they do not maintain monopolies – if they do no restrain trade and its exchanges - if [...] (BENTHAM, 1843, v. 1, p. 313).

Na visão de Bentham, a igualdade econômica não deve ser um princípio constitutivo da sociedade civil, mas, antes, ele pode e deve ser um princípio regulador que serve de diretriz para as reformas que devem ser feitas nas instituições e de forma sistemática e marginal. Que ela seja feita de forma sistemática e segundo

o princípio da maior felicidade para o maior número. Nesse contexto, as leis, para serem introduzidas na legislação, devem antes ser considerada do ponto de vista das consequências que podem causar, avaliadas em termos da maior para o maior número. Temos aqui, também, como em Hume, uma concepção utilitarista dinâmica e evolutiva da sociedade, que deve ser conduzida por princípios reguladores. A presença desses princípios reguladores que servem de guias para as mudanças e alterações nas instituições é que leva Bentham a criar o termo de Deontologia, no qual estuda a relação entre o dever e o interesse por meio de seus princípios e de suas consequências. A construção da arquitetura institucional de uma ordem social, com o agente Estado operando por meio do governo, como queria Rousseau, envolve, na realização dos seus fins, um alinhamento entre os interesses dos indivíduos, que segundo Bentham, são os únicos que existem realmente, e o interesse comum, que é elaborado como fim da sociedade civil a partir dos interesses privados. Essa elaboração do interesse comum é feito, numa segunda interpretação de Bentham, por meio da democracia representativa com o mecanismo do voto universal, periódico (anual), secreto e igual.

Nesse contexto, a igualdade, pelo menos a igualdade econômica entre os indivíduos, não é o ponto de partida da sociedade, mas pode ser colocada como um dos seus principais fins e valores, os quais devem ser perseguidos pela sistemática reforma das estruturas institucionais das formas de estado e de governo. Logo, do mesmo modo como Hume, podemos sustentar que Bentham tinha como princípio regulador ou axiológico da construção das estruturas institucionais da forma de estado e do governo a busca pela igualdade ou, ao menos, a busca pela minimização da desigualdade econômica entre os homens. Ele assinala, nesta passagem:

Besides, though it may be created, it will always be imperfect; If it [equality] could exist for a day, the revolutions of the next day would disturb it. The establishment of equality is a chimera: the only thing which can be done is to diminish inequality. (BENTHAM, 1843, v. 1, p. 311).

Assim, a construção das estruturas institucionais da forma do estado e do governo para implementar a busca sistemática da igualdade entre os homens deve seguir o que ele chama de princípio da minimização da desigualdade, visto que a igualdade poderá nunca ser alcançada

O principal compromisso axiológico de Bentham, para a aplicação do princípio da maior felicidade para o maior número, é com a segurança da sociedade civil, que é uma espécie de princípio supremo (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 313), assim como, num grau abaixo, com outros três princípios axiológicos auxiliando a segurança, a saber, a igualdade, a abundância e a subsistência (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 127), mas, seu principal par é dado pela relação entre segurança e igualdade. Segundo Bentham, a segurança é o princípio supremo, pois ajuda a conseguir a igualdade, contudo, se o princípio da igualdade é tomado como base da sociedade, com sua aplicação aqui e agora, ele torna impossível a segurança (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 303). Essa relação serve como um princípio para construir a estrutura institucional dos arranjos da ordem social, de tal modo que se mantém um equilíbrio, todavia, com predominância da segurança sobre a igualdade, quando há confronto entre esses dois princípios da sociedade (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 312). Enfatiza Bentham: “When security and equality are in opposition, there should be no hesitation: equality should give way. The first is the foundation of life-of subsistence-of abundance-of happiness.” (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 311). Contudo, há uma relação direta entre riqueza e segurança e inversa entre segurança e desigualdade. Bentham aponta para essa relação inversa da desigualdade com segurança, quando assinala:

But though security increase in proportion as opulence increases, and inequality be an inseparable accompaniment of opulence, security does not increase in proportion as inequality increases. Take away all the ranks in respect of opulence, between the highest and the lowest -the inequality will be increased, but the degree of security will be diminished. (BENTHAM, 1843, v. 3, p. 38).

Bentham propõe a construção de apropriados institutos de direito de propriedade, particularmente, de direitos de sucessão, para resolver o problema da desigualdade econômica, e, promover a reconciliação da segurança com a igualdade. Nessa linha, pode-se começar com uma legislação do código civil com referência direta sobre as condições para que se realize o processo de sucessão. Acrescenta ele:

Hence it is that, on the death of the proprietor, provision is made in the civil or distributive branch of the law, to prevent it from falling entire into the lap of any single individual, in a family of brothers and sister, to the exclusion, total or partial, of the rest. (BENTHAM, 1843, vol. 9, p. 34).

Na sequência, pode-se elaborar sobre como reconciliar a segurança com a igualdade pela preservação do direito de propriedade, contudo, promovendo, ao longo do tempo, por intervenção na lei, reformas marginais, particularmente, na distribuição relacionada com as leis de sucessão, com a morte dos proprietários com o objetivo de evitar uma grande acumulação da propriedade. Salienta Bentham:

When property is vacated by the death of the proprietors, the law may intervene in the distribution to be made, either by limiting in certain respects the power of disposing of it by will, with the design of preventing too great an accumulation of property in the hands of a single person, or by making the right of succession subservient to the purposes of equality, in case the deceased should not leave a husband, or wife, or relations, in the direct line, and should not have made use of his power of disposing of it by will. It passes then to new possessor [...] (BENTHAM, 1843, vol. 1, p. 312).

Bentham desenvolve toda uma série de regras, por meio das quais se pode aplicar os princípios da igualdade, tanto para distribuir igualmente as perdas que ocorrem nas transações da sociedade quanto para diminuir a própria desigualdade social, assim como indica como se pode intervir na legislação, particularmente, no direito de sucessão para promover a igualdade social. O importante, já com as evidências relatadas, é sublinhar que Bentham antecipa Piketty no recurso do direito de sucessão como um instrumento importante para promover a diminuição da desigualdade na sociedade. Fica muito claro que Bentham age de modo estratégico, ao colocar o princípio da segurança como supremo e buscar a reconciliação desse princípio com aquele da igualdade no recurso da legislação relacionado com os direitos de sucessão. Porém, o desenvolvimento mais detalhado dessa concepção de Bentham deixamos para um outro artigo.

É central entender que os princípios reguladores e a deontologia não constituem, para Bentham, utopias, como a busca pela minimização da desigualdade, pois, *ut supra dixit*, para falar do que deve ser, “what ought to be”, Bentham, do mesmo modo com Hume, toma como referência a ciência de sua época, tanto para construir o problema – a separação do interesse público do privado, bem como a captura de um pelo outro – quanto para sua solução, por meio de uma teoria da escolha racional do Estado com núcleo o princípio

da maior felicidade para o maior número, e o recurso de um sistema legal codificado, e, nele, a teoria da sucessão.

O domínio da deontologia veio, então, para contribuir e aperfeiçoar o modelo e método de racionalidade colocado inicialmente por Descartes (1983b), como uma teoria da escolha fundada nas faculdades da vontade e do entendimento. Bentham esclarece a relação entre a razão e a vontade e a importância da ciência na construção dos meios mais eficientes para a realização dos fins, os quais consistem no bem-estar e na felicidade individual e social:

The understanding and the will are alike operative on the ends of action. The will or the intention of every man is directed to the obtainment of his well being. Deontology is called upon to enlighten the understanding, so that it may guide the will in its pursuit of happiness, by furnishing the most efficient means. The will has always the end in view; it is for the understanding to correct the aberrations of the will, where the will employs other than the fittest instruments. (BENTHAM, 1834, p. 86).

Nessa passagem, Bentham está parafraseando a descrição de Descartes das faculdades envolvidas no modelo de decisão, o entendimento e a vontade, e aplicando-a para a solução de problemas políticos e sociais. A relevância de pensar “what ought to be” e de sociedades ideais, como a dos contratualistas, nasceu com essa nova dimensão da ciência moderna de produzir os meios mais eficientes, isto é, desenhar, projetar e construir máquinas mais eficientes, que multiplicam o poder do homem e, portanto, servem para intervenção na natureza, com o objetivo de oferecer bem-estar para a sociedade (BENTHAM, 1834, p. 86).

O princípio utilitarista deontológico está relacionado com o “[...] knowledge of what is right or proper... [A]s an art, it is the doing what is to fit to be done; as a science, the knowing what is fit to be done on every occasion.” (BENTHAM, 1834, p. 21). Dessa forma, a deontologia não é o lugar de se pensar aquilo que é, mas aquilo que deveria ser, no caso, sobre as formas ideais do Estado e do governo e de seus arranjos institucionais. Idealizam-se os fins e a direção que devemos seguir e que devem servir de princípios reguladores. Bentham, como Hobbes e Hume, busca instrumentos para elaborar tecnologias sociais e políticas para a construção de instituições reais, como veremos mais detalhadamente em um próximo artigo.

Para o autor, assim como para seus antecessores, a moral não é mais o espaço das utopias, pela simples razão de que os modelos e arranjos institucionais ideais são desenhados e projetados pela ciência, a qual os concebe como os meios mais eficientes para a realização dos fins propostos. Assim se seguem política e direito como ciências, sob a influência da ciência moderna e de seu poder de criar novas tecnologias (LEISTER, 2005). Nesse diapasão, as utopias cedem lugar para o desenho, projeto e desenvolvimento de inovações e, nesse desdobramento, também para arranjos institucionais.

Bentham dedica sua obra sobre a *Chrestomathia*, que significa, em grego, “aprender o que é útil”, para mostrar a importância da combinação da ciência e arte (como técnica) e do seu ensino para todas as classes, de sorte a produzir os meios mais eficientes na busca da maximização da felicidade (BENTHAM, 1843, vol. 8, p. iii; 1834, p. 312-313), que consiste no desenho de máquinas e instituições para aumentar a produtividade. Um de seus comentadores, ao mencionar a defesa desse autor de universalizar a educação, mesmo para as classes mais simples, assevera:

Not only is it now generally admitted, that the subject-matter of instruction for these classes should consist of the physical sciences, as well as of language, but it is, moreover, beginning to be perceived, that some advantages would result to the community from opening the book of knowledge to the very lowest of the people; that everything which it is desirable to teach even the masses, is not comprehended in the facts, that ...but that there are things worthy of their attention connected with the objects of this present world, the properties and relations of the air they breathe, the soil they cultivate, ...the materials they work upon in their different trades and manufactures, -the instruments with which they work, -the machinery by which a child is able to produce more than many men, and a single man to generate, combine, control, and direct a physical power superior that of a thousand horses. There is a growing conviction, that the communication of knowledge of this kind to the working classes would make them better and happier men; and that the possession of such knowledge by these classes would be attended with no injury whatever to any other class. (BENTHAM, 1843, v. 8, p. iii).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou reconstruir o problema e a solução, com a teoria das formas de governo e do Estado, do conflito do interesse privado e público e do alinhamento do primeiro com o segundo, evitando a captura do segundo pelo primeiro, como central da cooperação entre indivíduos interagentes de Hobbes e Bentham, apontando Hume como o elemento de transição entre eles, a transição de uma teoria estática para uma teoria dinâmica das formas de governo. Defendemos que Bentham é quem toma explicitamente, *primus*, a separação entre o interesse público e o privado, *secundus*, o alinhamento entre eles, evitando assim a captura do primeiro pelo último. O encaminhamento da solução, na teoria benthamita, depende da identificação do princípio da utilidade como aquele que move o indivíduo, levando-o a buscar o prazer e evitar a dor. Nessa mesma perspectiva, o autor amplia seu escopo, aplicando-o ao Estado, para transformá-lo num agente racional, o qual deve ser, além de legal, racional. O Estado é caracterizado como pessoa jurídica e, pois, dotado de um interesse distinto dos individuais, qual seja, o interesse público.

Bentham pretende identificar o interesse público e, através dele, construir arranjos institucionais que procurem sua satisfação. Ele propõe uma concepção que, *ut supra dixit*, não se restringe à mera somatória dos interesses individuais, considerados os indivíduos enquanto entes isolados, visto que eles competem uns com os outros. O interesse público está representado na equação ou, ainda, no “princípio da maior felicidade para o maior número”. Bentham adianta também que um dos seus princípios axiológicos é a busca pela igualdade, sujeito contudo, ao princípio da segurança, auxiliar supremo do princípio da maior felicidade. Essa busca pela igualdade ou, ao menos, pela minimização da desigualdade é feito, contudo, não por revoluções, mas, por meio de reformas, particularmente, reformas da lei de sucessão antecipando aqui Piketty. Assim, este igualitarismo sendo definido, parte da operacionalização de sua proposta teórica, a fim de esclarecer a questão da captura e do modelo de agência, e, uma base para nos próximos artigos explorar sua teoria do bem-estar e seu compromisso com o igualitarismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENTHAM, J. (1834), *Deontology*. London, Longman.

BENTHAM, J. (1843), *The Works of Jeremy Bentham*, V.1, V.2, V.3, V.4, V.8, V.9. ed. John Bowring. Edinburgh: Simpkin, Marshal, & Co.

BENTHAM, J. (2005), *Jeremy Bentham's Economic Writings*. V. III. ed. W. Stark. London: Routledge.

BERLE, A. B.; MEANS, G. C. (1932), *The Modern Corporation and Private Property*. New York, The Macmillan Company.

BERNSTEIN, M. H. (1955), *Regulating Business by Independent Commission*, New Jersey: Princeton University Press.

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, Carolina. (2010), “O contratualismo como método: política, direito e neocontratualismo”, *Revista de Sociologia e Política*. vol. 18, no. 35. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000100002. Acesso em: 10 de dez. 2017

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, Carolina. (2011), “A Reconstrução Racional do Programa de Pesquisa do Racionalismo Clássico sob a Perspectiva da Abordagem de Solução de Problemas”, *Discurso - Departamento de Filosofia da FFLCH DA USP*, vol. 39: 107-154. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89243>. Acesso em: 10 de dez. 2017

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, Carolina. (2014), “Contratualismo, utilitarismo, a emergência do indivíduo e da cooperação I: Os fundamentos metodológicos e metafísicos das instituições do Estado e do Mercado”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 109. 485-523. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89243> Acesso em: 8 dez. 2017.

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, Carolina. (2016), “Experimento Mental I: O problema da Emergência da Cooperação e o Modelo da Tragédia dos Comuns – Hobbes, os Fundamentos do Estado e a Emergência do Indivíduo como Pessoa”, *Economic Analysis of Law Review*, vol. 7, no. 1. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/4198/pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2017.

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, Carolina. (2017b, no prelo). “A New Origin for the Law, Politics and Economics of Institutions: Classical Contractualism and Utilitarianism Programs of the Emergence of Cooperation and their Social and Political Technologies - The Institutions of the State, of The Corporation and of The Market- for the Construction of the Nation-State”.

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, C. (2017a). “O programa utilitarista e a ciência do artificial de Hobbes: Da pessoa como representação, das corporações e do Estado como pessoa às origens da análise econômica e da emergência dos problemas da captura e da agência”, *Revista Política Hoje*, vol. 26, no. 2:

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, C. (2017c). “Hobbes e os fundamentos do sistema legal codificado: a construção do cogito e dos corpos políticos como pessoas. As origens da Civil Law e da análise utilitarista/econômica do Direito”, *Revista da Faculdade de Direito da USP*.

- DESCARTES, R. (1983a), *Descartes. Meditações Metafísicas*. São Paulo, Abril Cultural.
- DESCARTES, R. (1983b), *Descartes. Discurso do Método*. São Paulo, Abril Cultural.
- GALILEI, G. (1960), *On motion and On Mechanics*. Madison, University of Wisconsin Press.
- HOBBS, T. (1840a), *The English works of Thomas Hobbes of Malmesbury*, vol. I. Disponível em: <https://archive.org/details/englishworkstho21hobbgoog>. Acesso em: 5 dez. 2017
- HOBBS, T. (1840b), *The English works of Thomas Hobbes of Malmesbury*, vol. IV. 1840b. Disponível em: <https://archive.org/details/englishworksofth029531mbp>. Acesso em: 5 dez. 2017
- HUME, D. (1896), *A Treatise of Human Nature*. Oxford, Clarendon Press.
- HUME, D. (1987), *Essays. Moral, Political, and Literary*. Indianapolis, Liberty Fund.
- HUNTINGTON, S. P. (1952), *The Marasmus of the ICC: The Commission, The Railroads, and the Public Interest*. Yale, Law Journal 467.
- KANT, I. (1988), *Prolegômenos a toda metafísica futura*. Lisboa, Edições 70.
- KANT, I. (2007), *Fundamentação Metafísica dos Costumes*. Lisboa, Edições 70.
- KANTOROWICZ, E. H. (1958), *The King's Two Bodies: A Study in Mediaeval Political Theology*. Princeton, Princeton University Press.
- KAUFMAN, H.; TULLOCK, G. (Dec. 1966), "The Politics of Bureaucracy", *Administrative Science Quarterly*, vol. 11, no. 3: 488.
- KRUEGER, A. O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *The American Economic Review*, vol. 64: 291-303.
- LAFONT, J. J.; MARTIMORT, D. (2002), *The theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, New Jersey: Princeton University Press.
- LAFONT, J.-J.; MASKIN, E. (1982), *The theory of incentives: an overview. Advances in Economics*. Edited by Werner Hildenbrand. Cambridge University Press.
- LEISTER, C. (2001), *Programa de Pesquisa da Racionalidade e Teoria da Decisão: Racionalidade e Teoria da Decisão Adaptativa*. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- LEISTER, C. (2005), *Social Choice e Public Choice: o problema da agregação e o cálculo das regras de decisão coletiva como fórmulas de alocação/ distribuição de recursos*. 2005. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- LEISTER, C. (2010), “Economia Constitucional e Public Choice: a Tendência Estatal à Expansão Fiscal e seus Limites Institucionais”, *Economic Analysis of Law Review*, vol. 1: 116-127.
- LEISTER, C. (2011), “Economia Constitucional, Funções e Falhas de Governo: direitos de propriedade, arranjos contratuais e custos de transação”, *Revista da Ajuris*, Volume Único: 1-23.
- LEISTER, C. (2012), “Controle de constitucionalidade, regras majoritárias e median voter: a possibilidade de um equilíbrio natural na separação de Poderes”, *Revista dos Tribunais* (São Paulo. Impresso), vol. 915: 129-149.
- LEISTER, C; CHIAPPIN, J. R. N. (2010a), “O programa de pesquisa sobre a política e o direito como ciência e o problema das condições de emergência e estabilidade da cooperação entre indivíduos interagentes: a construção do Estado de Direito e o núcleo teórico do contratualismo”, *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, vol. 25: 110-129.
- LEISTER, C; CHIAPPIN, J. R. N. (2010b), “O programa de pesquisa sobre a política e o direito como ciência e o problema das condições de emergência e estabilidade da cooperação entre indivíduos interagentes: a construção do Estado de Direito e a heurística do contratualismo”, *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, vol. 26: 42-64.
- LEISTER, C; CHIAPPIN, J. R. N. (2011), “Por Uma Democracia Possível: a teoria da democracia de Giovanni Sartori”, *Política Hoje* (UFPE. Impresso), vol. 20: 186-217.
- LEISTER, C; CHIAPPIN, J. R. N. (2012a), “Divergências Epistemológicas do Estado Liberal e do Estado de Bem-Estar Social: Contribuições para uma Teoria Geral do Estado”, *Revista da Faculdade de Direito Milton Campos*, vol. 24: 105-136.
- LEISTER, C; CHIAPPIN, J. R. N. (2012b), “O Programa Contratualista Clássico e o Problema da Cooperação: Hobbes e os fundamentos de um governo constitucional e de uma sociedade justa”, *Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC*, vol. 20: 57-82.
- LEISTER, C; CHIAPPIN, José R. N. (2015), “A Teoria Evolucionária e Utilitarista de Hume do Governo Constitucional: solução institucional para o problema da emergência e estabilidade da cooperação entre indivíduos interagentes”, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 91: 459-521.
- LOCKE, J. (2010-2015), *The Second Treatise Of Government*. Jonathan Bennett. Disponível em: <http://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/locke1689a.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.
- NORTH, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. London, Cambridge University Press.
- NOVAK, W. J. (2013), *A Revisionist History of Regulatory Capture*. In Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to limit it. Edit by Daniel Carpenter and David Moss. Cambridge University Press.
- PELTZMAN, S. (1976), “Toward a more general theory of regulation”, *Journal of Law and Economics*, vol. 19: 211-240.

- PIKETTY, T. (2014), *Capital in the twenty-first century*. London: The Belknap Press of Havard University Press.
- ROUSSEAU, J.-J. (2000), *O contrato Social*. São Paulo, Nova Cultural.
- STIGLER, J. (1971), “The theory of economic regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2: 3-21.
- SEN, A. (Jul. 1997), “Maximization and the act of choice”, *Econometrica*, vol. 65, no. 4: 745-779.
- TULLOCK, G. (1987), “Rent-Seeking”, *New Palgrave Dictionary of Economics*, vol. 4: 147-149.
- VARIN, H. R. (2006), *Microeconomia. Princípios básicos*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- VEBLER, T. (1915), *The theory of the Leisure Class*. New York, The MacMillan Company.
- WEBER, M. (1978), *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

Resumo

Esse ensaio é um compêndio de reações à escrita de estudantes ao longo da minha carreira, dos tipos de ideias que se tornaram notas sobre críticas em numerosos trabalhos, artigos, dissertações e especialmente teses. Esse texto é um conjunto de princípios e guias para transformar o produto da pesquisa em ciência política em algo legível. Ou, colocando na negativa, esse é um guia sobre como não ter seu trabalho rejeitado porque a qualidade da sua escrita joga contra você.

Palavras-Chave: Escrita; Profissional; Ciência Política

Abstract

This essay is a compendium of the reactions to student writing over a long career, the kinds of ideas that are notes on critiques of numerous papers, articles, theses, and especially, dissertations. It is a set of principles and guidelines for how to turn the product of political science research into something readable. Or to put it in the negative, it is guidelines for how not to have your work rejected because it is dragged down by the quality of your writing.

Key words: Writing; Professional; Political Science

Um Guia Para Escrever Profissionalmente Na Ciência Política*

James A. Stimson - UNC Chapel Hill

ATITUDE

Escrever é difícil. Na melhor das hipóteses, é produzir inteligência – no limite do possível – esclarecendo um mundo que é bagunçado em seu estado natural. Nenhum de nós faz isso tão bem quanto gostaríamos. É uma pena que a escrita é capturada pelas humanidades e ensinada por aqueles com inclinações humanistas, porque essa visão criativa, que é “expressiva”, atrapalha o entendimento de que a escrita é a aplicação da inteligência altamente disciplinada.

Escrever é pensar. A ideia que alguém possua boas ideias, mas seja incapaz de expressá-las é incorreta, em minha opinião. Se você não puder expressar uma ideia, você não a tem. Quando você não escreve de maneira clara é uma desilusão acreditar que você possui um claro entendimento sobre determinado assunto. Se você possuísse, você o teria escrito.

Escrever também é difícil porque o que você sabe sobre um assunto é radicalmente diferente daquilo que um leitor sabe e daquilo que ele ou ela deseja saber. Para o sucesso da comunicação, você deve descobrir o que o leitor sabe e aquilo que ele ou ela deseja saber. Isso significa desenvolver o hábito de ler suas próprias palavras, do começo ao fim, simulando o que acontece na mente do leitor que sabe apenas aquilo que pode ser aprendido com as suas palavras e como você as escreveu.

Escritores (ruins) geralmente dizem “Eu sei o que eu quero dizer e se o leitor não consegue entender minha escrita, isso é problema dele ou dela”. Errado. Isso é problema seu. Leitores que não conseguem seguir um argumento geralmente concluem que o autor não é muito esperto. E, considerando que já estive no papel de autor e leitor, eu acho que os leitores estão certos. Então, se você adota essa atitude, de que é problema do leitor descobrir o que sua escrita significa, mude isso ou se prepare para o fracasso profissional.

* Tradução feita por Patrícia Nabuco Martuscelli e Victor Araújo. O texto original, intitulado *Professional Writing in Political Science: A Highly opinionated Essay* pode ser acessado em: <http://www.unc.edu/~jstimson/Working_Papers_files/Writing.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

ESTRUTURA: O PRINCÍPIO KOSHER¹

Uma das regras da dieta kosher estabelece que certos alimentos nunca devem se tocar porque o contato contamina um ou ambos. Eu tenho pensado há bastante tempo que essa ideia é um princípio útil para a boa escrita científica: que uma exposição contém princípios logicamente bastante diferentes que nunca devem ser tocados uns pelos outros porque esse contato contamina a clareza lógica na mente do leitor.

Como uma estratégia para escrever, eu fortemente sugiro que os seguintes elementos devem ser escritos de uma forma kosher: a teoria nunca deve ser discutida na mesma seção, muito menos no mesmo parágrafo, que a revisão da literatura ou a estratégia empírica da análise. Colocá-los juntos confunde suas estruturas lógicas nas mentes dos leitores, o que é provocado em último caso, pela mais perigosa confusão na mente do próprio autor.

Às vezes, essa confusão é intencional. Autores que não sabem que não possuem uma teoria original tendem a escrever seções intituladas “Teoria” que são, na verdade, revisões da literatura. Empregar muitas palavras para explicar a teoria de outros acadêmicos mascara a falta de ideias originais do presente documento.

Embora eu não goste do aspecto mecânico de ter seções nomeadas de “Problema de Pesquisa”, “Revisão da Literatura”, “Teoria” e assim por diante, creio que essa estrutura original deveria guiar a concepção do autor na tarefa de escrever. Esses são requisitos lógicos, cada um deles deve ser implementado para o sucesso da escrita.

Vou discuti-los em ordem.

PROBLEMA DE PESQUISA

A primeira seção de um trabalho é a mais importante porque os leitores formam os julgamentos iniciais sobre a qualidade do trabalho, projeto ou o que quer que seja. E as impressões iniciais dificilmente mudam, ainda que uma introdução maçante ou confusa depois dê lugar a uma escrita brilhante nas seções seguintes. Quando eu servi no painel da *National Science Foundation* (NSF)², lendo centenas de propostas por ano, eu comparava minhas notas com as de outros membros do painel. Todos nós concordávamos que tínhamos tomado a decisão de “financiar” ou “não-financiar” após a leitura da página 1 – o que raramente era alterado quando terminávamos de ler as propostas.

Então se você não chamar a atenção na seção em que apresenta o problema, você provavelmente perdeu o jogo antes mesmo de entrar em campo. Seu desafio é mostrar brevemente o problema, o contexto maior do seu trabalho e a justificativa de maneira que motive o leitor a querer saber os detalhes do que vem pela frente. Isso é muito difícil de fazer, mas o sucesso dessa tarefa é tão crítico que essa seção deveria ser escrita com muito cuidado; cada palavra deve receber mais a sua atenção do qualquer outra coisa que você escreva³.

1 Nota dos tradutores: kosher é um termo que se refere ao tipo de dieta permitido para quem professa a religião judaica. Há diversas regras a serem seguidas sobre os tipos de alimentos que podem ser consumidos e como prepará-los. Por exemplo, uma orientação é não misturar carne e leite.

2 Nota dos tradutores: a NSF é uma agência federal independente criada pelo Congresso dos Estados Unidos da América em 1950 com o objetivo de promover o progresso da ciência. Ela atua como agência de fomento com oportunidades de financiamento de pesquisas. Mais informações podem ser encontradas em: <<https://www.nsf.gov/about/>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

3 Nota do autor: Vou desenvolver esse tema mais para frente. Eu aprendi um truque com o meu mentor, Donald Matthews, que me ajudou muito. Trabalhe intensamente no primeiro ou nos dois primeiros parágrafos, escrevendo-os e reescrevendo-os até que eles sejam a melhor coisa que você seja capaz de produzir. Isso leva horas e não minutos. Como as primeiras notas de uma sinfonia de Beethoven, essas primeiras palavras são mais importantes do que tudo aquilo que as

Uma maneira comum de perder o interesse do leitor é começar escrevendo sobre a literatura. “A literatura” é uma parte chata (mas necessária) da escrita científica. Você não quer que sua escrita seja uma chatice. E quantas vezes temos que ler um autor expressando surpresa ou – com a desonestidade de um agente funerário fingindo tristeza – expressando infortúnio porque o seu tema de pesquisa não recebeu muita atenção na literatura. Se a justificativa para o seu trabalho for uma lacuna na literatura, o que se lê em seguida é certamente tedioso e trivial.

Um dos colegas de Mike MacKuen⁴, John Kautsky⁵ explicitou essa ideia perfeitamente: “esse trabalho completa uma lacuna que muito necessitava ser preenchida na literatura”. O que eu penso quando eu vejo um autor lidando com uma lacuna é que provavelmente existe uma excelente razão para que todos os pesquisadores anteriores decidissem que aquele problema merecia ser ignorado.

Uma questão de atitude: na verdade, a ciência é construída a partir daquilo que veio antes. Então, uma revisão da literatura que reivindique que todos os trabalhos anteriores são desprezíveis, produzidos por estudiosos com inteligência abaixo da média, leva-me a imaginar que o vem pela frente provavelmente é tão ruim que só poderia ser justificado como uma revisão da literatura composta por trabalhos terríveis. Se a sua contribuição é boa, ela deve melhorar o entendimento daquilo que está errado. Compare as duas ideias “Eu tenho uma ratoeira melhor” e “Nenhuma outra ratoeira é boa”.

Ou simplesmente siga o princípio kosher: a seção do problema de pesquisa serve apenas para introduzir o problema – e nada mais.

REVISÃO DA LITERATURA

Estudantes de graduação/pós-graduação normalmente são muito bons em revisar a literatura, o que provavelmente explica porque eles fazem isso além do necessário. O objetivo da revisão da literatura **não**⁶ é provar o quanto você sabe – não é uma prova. É estabelecer as bases do que se sabe para que você possa seguir em frente com aquilo que é novo. Dessa forma, ela deveria ser direcionada para o *mínimo*⁷ necessário para a base, com o foco voltado para as ideias e temas, não listas de autores, artigos e livros.

Como a extensão dos trabalhos é geralmente limitada na escrita científica, a revisão da literatura é um lugar excelente para economizar. Quando você revisa muita literatura, você não apenas torna seu trabalho extenso como também você falha em atingir o real objetivo de construir a base para sua própria inovação.

E o princípio kosher é quase sempre violado: Uma vez que você tenha terminado de escrever a revisão da literatura, pare. Ela não pertence a nenhum outro lugar do trabalho. Quando ela aparece em outros lugares, no meio das seções de teoria, desenho de pesquisa ou análise, geralmente causa confusão. O problema é que a revisão da literatura é uma muleta que os estudantes de graduação/pós-graduação empregam quando querem evitar outros temas (mais difíceis).

segue. Isso vai além de trabalho duro. Você deve escolher um assunto que permita que você desenvolva uma escrita poderosa. Não estou me referindo apenas à abstração. Minha estratégia usual é escolher alguma ilustração muito específica e concreta e apresentar uma abstração para generalizar o caso.

4 Nota dos tradutores: Michael MacKuen é professor do Departamento de Ciência Política da University of North Carolina at Chapel Hill. Mais informações podem ser encontradas em: <<http://www.unc.edu/~mackuen/>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

5 Nota dos tradutores: John Kautsky é Professor Emérito de Ciência Política na Arts & Sciences at Washington University em St. Louis. Faleceu em outubro de 2013. Mais informações disponíveis em: <<https://source.wustl.edu/2013/10/obituary-john-kautsky-professor-emeritus-of-political-science-91/>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

6 Nota dos tradutores: grifo do autor.

7 Nota dos tradutores: grifo do autor.

TEORIA E MODELO

Uma sugestão: comece a seção de teoria com as palavras “Eu não tenho teoria”. Isso serve como um lembrete útil de que a pesquisa social não possui nenhum outro propósito e que o presente trabalho não deveria ser escrito enquanto a declaração acima for verdade.

Eu disse que escrever é difícil. Escrever teoria é o tipo de escrita mais difícil que existe – e o mais importante. Não é surpresa que as seções de teoria são normalmente uma mistura confusa de revisão da literatura e desenho de pesquisa, alguma coisa ou qualquer coisa para esconder o constrangimento de não possuir uma teoria.

A Teoria normalmente é escrita no modo subjuntivo com afirmações que denotam relações abstratas lógicas. “Dada a condição x, o padrão y deve acontecer”. O “deve” é uma afirmação lógica e não empírica.

• Censura

Dois tipos de censura são comuns ao escrever teoria social. Autores algumas vezes censuram a própria teoria a fim de adaptá-la para prever aquilo que será observado no estudo e nada mais. O segundo tipo é a operacionalização, uma doença comum da escrita na ciência política, que define conceitos em termos dos indicadores para mensurá-los.

Censura I: Adaptando a Teoria ao Estudo Restringir uma teoria para limitá-la apenas àquilo que será observado no presente estudo é prejudicial. Rouba a teoria da maior parte de sua riqueza. Censurar uma teoria para prever somente aquilo que será observado geralmente torna a teoria tão específica que a priva da lógica que a dirige. Essa teoria – se é que ela se mantém uma teoria – é tão limitada que deveríamos nos importar pouco se ela for ou não verdadeira. É próprio de uma ciência social ruim ter teorias que preveem exatamente aquilo que será observado no estudo. Todos que já fizeram pesquisa social entendem que provavelmente há alguma desonestidade no trabalho quando as coisas funcionam bem demais.

Qualquer teoria decente terá implicações empíricas muito além do que qualquer estudo pode observar. Leitores entendem isso. Isso não é um problema. Assim, alguém desenvolve uma teoria em toda a sua riqueza e então explica que uma pequena fração de implicações empíricas pode e deve ser observada. Tudo o que é necessário é uma breve afirmação de transição no final que especifique o pequeno conjunto de implicações empíricas observáveis e que vão refletir, ainda que apenas parcialmente, na verdade da explicação.

Censura II: Operacionalização Os elementos constitutivos – os nomes, para colocar assim – da teoria são os conceitos. Conceitos são ideias abstratas e teóricas, como tendem a ser as palavras que os formam. Em um mundo mais conveniente, cada um deles corresponderia a um conjunto maravilhoso de indicadores. No mundo real, conceitos representam muito mais do que pode ser mensurado mesmo com o melhor indicador possível. Em uma forma antiga de explicar, a correlação “epistêmica” é a ideia de que a correspondência entre conceito e indicador é imperfeita e imparcial, $r < 1.0$. Parte da tarefa da pesquisa é otimizar o ajuste do indicador ao conceito, indo do totalmente inválido até, no melhor caso, o mais parcialmente válido. Parte da inferência é reconhecer o papel que a baixa correlação epistêmica implica nos resultados.

Conceitos devem ser apresentados como ideias. Fazer o contrário, defender que eles são o que os indicadores medem é uma estratégia científica falha na qual nenhum número de estudos pode algum dia levar

à teoria. Manter o princípio kosher implica simplesmente não fazer referência a quaisquer indicadores na seção de Teoria. O tema ‘como os indicadores se ajusta aos conceitos’ demanda tratamento específico na seção Desenho de Pesquisa.

DESENHO DE PESQUISA

A seção sobre Desenho de Pesquisa apresenta a solução para o seguinte problema: é necessário que haja uma conexão entre o que as teorias preveem e o que de fato pode ser observado. Se uma teoria for suficientemente geral para ser proposta e digna de ser testada, então ela terá implicações significativas em estudos de diferentes tipos e para vários indicadores. A seção sobre Desenho de Pesquisa é onde a censura inapropriada ao desenvolver a teoria se torna apropriada. O leitor precisa entender como a teoria geral se relaciona com o mundo real em um teste específico.

Dessa forma, é necessário delimitar a parte da teoria que será sujeita a testes no trabalho em questão e então detalhar como a teoria leva a implicações empíricas. Isso pode ser visto como duas tarefas: (1) ajustar a teoria ao desenho do estudo, e (2) ajustar conceitos teóricos a indicadores observáveis. Ambas são escolhas criativas feitas pelo autor e ambas estão sujeitas, como qualquer pressuposto, ao erro.

A escrita ruim tende a tratar as decisões do desenho de pesquisa como se elas tivessem sido ditadas pela necessidade. A abordagem honesta envolve admitir que elas são suas próprias decisões e que cada uma é sujeita ao ceticismo de leitores razoáveis. A tarefa do autor é explicar a lógica que o levou a essas decisões envolvendo o leitor. Leitores são razoáveis na média. Eles aceitarão decisões difíceis sobre como fazer as coisas quando o autor explicar a sua lógica. Mas essa lógica tem que estar lá.

Talvez seja mais fácil dizer como uma seção de Desenho de Pesquisa falha parece. Ela é normalmente uma lista de variáveis seguida por uma regressão. Se o leitor perguntar – como qualquer leitor deveria fazer – o que esses coeficientes da regressão significam para a veracidade da teoria, a resposta mais comum tende a ser nada. Ou seja, o que uma regressão significa é normalmente que as condições necessárias para a estimação com uso do software foram preenchidas, mas os coeficientes na tabela não significam nada para a teoria. A “lógica” empregada é algo como “Eu posso fazer uma regressão e, portanto, a teoria é verdadeira”.

HIPÓTESES

Hipóteses são os meios pelos quais implicações de uma dada teoria são traduzidas em fatos empiricamente observáveis. As boas hipóteses são sempre passíveis de falsificação. E quando isso ocorre, significa que a teoria testada é falsa. As suas expectativas prévias sobre o fenômeno investigado, aquilo que você já sabe sobre os dados, nunca deveriam ser apresentados como hipóteses. Se estas não são logicamente relacionadas à teoria, logo, elas não são passíveis de teste.

De modo geral, hipóteses ruins testam intuições do autor. É preciso sempre lembrar que a qualidade da sua intuição não interessa a mais ninguém além de você mesmo. A menos que suas expectativas sejam derivadas da teoria, não importa o que você “pensa”.

Uma pergunta recorrente é se as hipóteses deveriam ser formalmente apresentadas. Eu não tenho uma opinião bem estabelecida sobre isso, mas não é incomum que a representação formal de hipóteses, bem como equações desnecessárias, transmita mais uma ideia de pseudociência do que de rigor científico.

ANÁLISE

Não é fácil converter uma boa análise em um bom texto. É preciso criar expectativas sobre os resultados na mente do leitor e se assegurar de que os dados serão apresentados de maneira cuidadosa. Os autores sempre superestimam a capacidade do leitor para compreender seus resultados. Os leitores não são idiotas, eles apenas não gastaram as milhares de horas que o autor gastou trabalhando em cada detalhe de uma análise complexa. Por isso, elas precisam ser guiadas.

Se as revisões da literatura são sempre muito longas, a análise dos dados é sempre muito curta. Existem muitos aspectos importantes do momento da análise que, frequentemente, não são reportados no texto. Para aquelas variáveis teoricamente relevantes, precisamos, em primeiro lugar, apresentar nossas expectativas em relação à magnitude (se possível), sinal (positivo ou negativo) e significância dos coeficientes estimados. Além disso, precisamos comentar cada um dos coeficientes, confrontando os resultados encontrados com as nossas expectativas prévias. Neste ponto da análise, autores com menos habilidade quase sempre enfatizam excessivamente a significância e menosprezam a magnitude dos coeficientes.

Em estudos com N grande, variáveis pouco importantes provavelmente serão estatisticamente significantes, o que demonstra a força dos dados, não a importância desses fenômenos⁸. Muitas vezes, é extremamente útil ir além dos coeficientes e falar sobre a magnitude dos efeitos nas unidades de análise da variável dependente. Mas os autores também costumam cometer o erro inverso: não considerar a significância estatística seriamente. Quando não é possível plausivelmente excluir a possibilidade de que o parâmetro estimado é zero, não faz sentido discutir um sinal e a magnitude de um coeficiente. Fundamentalmente, a não significância de um coeficiente nos diz que nós não temos informação confiável para inferir sobre o seu sinal e magnitude.

Não trate os coeficientes como se eles fossem iguais. É muito comum que o teste-chave da teoria recaia sobre o resultado de apenas um ou dois coeficientes, com tudo mais incluído na especificação apenas para obter um modelo com menos viés ou melhor ajuste. A ênfase no momento de reportar os resultados deveria refletir isso. Os coeficientes merecem muito mais atenção do que eles costumam receber no texto.

Analistas amadores geralmente enfatizam o ajuste do modelo, relatando o quanto os dados se ajustam bem em um modelo estatístico que, de fato, importa pouco para a validação (ou não) de uma teoria. É sempre bom lembrar que a análise está testando uma teoria. O que importa é o que a teoria prediz e se isso é observado ou não. Uma questão semelhante diz respeito à capacidade explicativa das variáveis, algo que quase nunca está relacionado com a consistência empírica da teoria testada. O poder explicativo das variáveis simplesmente não é relevante e apenas contribui para desvirtuar o analista de seu principal propósito: testar a validade da teoria.

- Tabelas: Apresentando resultados de modelos estatísticos

O design das tabelas é muito importante, mas frequentemente esse é um aspecto em que os autores vão muito mal. Isso exige que você pense sobre o que o leitor sabe e quer saber sobre o seu trabalho para, apenas depois, pensar cuidadosamente em como contar essa história.

8 Nota dos tradutores: essa é uma decorrência da “Lei dos Grandes Números”, um teorema fundamental da área de probabilidade na abordagem estatística Frequentista.

Um bom ponto de partida é: as revistas acadêmicas para as quais submetemos nossos trabalhos costumam ter regras sobre a formatação das tabelas. Você precisa conhecê-las antes de iniciar a organização dos seus dados (não algum tempo depois). Violar esse tipo de regra é uma boa maneira de denunciar sua condição de analista amador. Se você quiser que os leitores pensem “isso foi feito por um estudante de graduação/pós-graduação”, então, a despeito de todos os meios para fazer isso da forma correta, apenas escolha seu modelo favorito de tabela do *Microsoft Word*. Caso você queira parecer um profissional sério, será melhor não fazer isso.

Uma regra: tabelas sempre deveriam ser feitas de modo a permitir que o leitor entenda o conteúdo sem precisar ler outras partes do texto. Isso significa que as tabelas devem ser autoexplicativas, não dependendo de explicações adicionais contidas no corpo do texto. O oposto também é verdade: um leitor deveria poder pular uma tabela e compreender completamente os dados nela contidos apenas por meio da leitura do texto.

Nos últimos anos, a prática profissional de configuração de tabelas se moveu para a simplicidade, longe do uso extensivo de ênfases, isto é, todas as coisas que a *Microsoft* lhe permite fazer. Portanto, minimize ou elimine inteiramente o uso de negrito e itálico nas tabelas. Também esqueça as tabelas que o *Microsoft Word* projetará para você. Todos eles violam padrões profissionais de formatação de tabela. Por fim, nunca use linhas verticais em suas tabelas.

Editores de tabela: elaborar boas tabelas é demandante e um programa básico como o *Word* não é o mais adequado para realizar essa tarefa. Este é o motivo pelo qual existem os editores de tabela⁹. Eles possibilitam executar tarefas de *layout* mais complexas que as ferramentas comuns de processamento de texto não permitem. Não sabe como usar um? Você é um autor profissional. Aprenda a usar esse tipo de ferramentas ou escolha uma profissão para a qual você se ajuste melhor.

Título: O título deveria conter a lógica básica e/ou o significado dos dados que deseja apresentar, isto é, o que está sendo testado e como. O leitor sempre se pergunta o motivo pelo qual ele deveria olhar para tais números e o título deveria responder essa questão. Os títulos tendem a ser muito curtos ou imprecisos, não fornecendo informação suficiente para que os números possam ser corretamente interpretados.

NÃO nomeie tabelas com o nome do estimador estatístico empregado no teste. Este é outro sinal claro de amadorismo do autor. Um título como “Regressão Logística da...” mostra para o leitor que você se impressionou pelo fato de saber empregar um modelo estatístico e esqueceu o propósito substantivo para o qual as tabelas servem.

A coluna mais à esquerda costuma ser utilizada para nomear as categorias (variáveis) dos coeficientes representados na tabela. O problema habitual é que os nomes são muito breves para transmitir o que, de fato, significam essas categorias – não se esqueça da regra sobre o conteúdo das tabelas ser autoexplicativo: se for preciso retornar em outro ponto do texto para saber o que uma categoria imprecisa significa, você já violou essa regra e causou raiva no leitor. Portanto, evite abreviações.

Dado que a interpretação de um coeficiente não padronizado exige que saibamos como as variáveis foram mensuradas, seja detalhista no momento de apresentar a informação. Em vez de “Renda”, que pode ser

9 Nota dos tradutores: o *Microsoft Excel* é o editor de tabelas mais difundido em diferentes áreas. Uma boa opção de editor de tabela profissional é o *LaTeX*, um software de programação livre que, dentre outras coisas, oferece um número ilimitado de opções de formatação de tabelas profissionais. O programa pode ser também utilizado como editor de texto – que, diferentemente do *Microsoft Word*, possui a opção de formatação automatizada de *layout* e definições de espaçamento no texto – e gerador de figuras em alta definição. Para mais informações, ver <<https://www.latex-project.org/>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

mensurada de diversas maneiras, use algo mais detalhado como, “Renda (em milhares de reais)” ou “Renda (Categorias da ANES¹⁰)”. Para variáveis dicotômicas, é sempre útil informar a categoria de referência. Por exemplo, para a variável “Gênero”, poderia ser informado se a categoria de referência (1) é Feminino ou Masculino.

Algumas informações, mesmo quando importantes para o leitor, não podem ser colocadas no corpo da tabela, mas também não possuem importância suficiente para aparecerem no título. Neste caso, você precisa fazer o uso de notas, por exemplo, para informar que os erros padrões dos coeficientes da regressão logística apresentada na tabela estão entre parênteses.

Asteriscos na tabela de regressão: Minha visão sobre este assunto, devo confessar, é heterodoxa. Acho que a idéia de relatar três ou quatro diferentes níveis de significância é estúpida e desonesta. É estúpido porque isso provoca confusão e imprecisão com a apresentação de diversos símbolos na tabela. É desonesta porque, na prática comum, usamos um nível de significância, geralmente .05, para todas as inferências. Dizer que algum coeficiente é significativo ao nível de .001 significa que esse era o padrão que deveríamos ter estabelecido *a priori* e, portanto, não deveríamos aceitar como significativo nada acima desse limiar. Além disso, a ênfase nos níveis de significância retira o foco daquilo que deveria ser central: a interpretação substantiva dos coeficientes.

Como leitor, prefiro sempre ser informado que existem dois tipos de coeficientes. Aqueles que foram estimados de forma confiável ($p < 0,05$) e aqueles que foram estimados com uma margem de erro muito acima do recomendável ($p < 0,10$). Mas, como já mencionei, meu ponto de vista vai na direção contrária da prática corrente na área. De todo modo, a menos que você esteja lidando com uma amostra muito pequena, apresentar $p < 0,10$ como um resultado robusto apenas colaborará para que o leitor tenha certeza da sua condição de amador, dado que você não é capaz de aceitar o fato de que as evidências não lhe permitem corroborar a sua hipótese. Se você insistir em reportar vários níveis de significância, recomendo que você não use o número de asteriscos para avaliar a importância dos coeficientes estimados. Deveríamos ter em mente que, estabelecer com precisão a probabilidade de que um coeficiente seja zero – é o que estamos normalmente testando – é uma linha muito tênue, razão pela qual asteriscos deveriam ganhar menos importância nas nossas análises.

- Figuras

Figuras são chamadas “figuras” (e não gráficos) e possuem descrição externa (e não interna) do conteúdo representado.

Dica útil: NÃO CRIE FIGURAS COLORIDAS. Publicações profissionais são feitas em preto (P) e branco (B) apenas. É muito importante que você pense no aspecto final da sua figura durante o processo de criação. Se você optar por fazer o uso de cores, o bom entendimento da figura passará necessariamente pela clara compreensão da paleta de cores utilizada. O que significa que, uma vez impressa em P&B, será muito difícil discernir os elementos apresentados nessa figura. Esse problema é a fonte de muito, talvez os maiores, erros das figuras que costumam ser publicadas. Portanto, gaste tempo criando uma figura em P&B.

Definindo linhas e legendas: Programas e softwares estatísticos costumam definir automaticamente as legendas. Usualmente elas são de mau gosto e, caso elas não sejam alteradas, também denunciarão o seu

10 Nota dos tradutores: a sigla se refere a *American National Election Studies*, uma organização que organiza e disponibiliza informações sobre as eleições nos EUA. Mais informações em: <<http://www.electionstudies.org/>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

amadorismo. Eu geralmente emprego algum trabalho adicional para melhorar a aparência das minhas figuras. É bem verdade que isso pode consumir um tanto considerável de tempo, mas pode evitar, por exemplo, que o seu artigo seja rejeitado em função do aspecto amador do seu texto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma primeira questão, que frequentemente recebe menos atenção do que deveria, é se uma seção de conclusão é realmente necessária. Na maior parte das vezes, eu penso que a resposta deveria ser não. Uma questão é derivada da teoria, colocada em forma de hipótese, e respondida por meio da análise empírica. Apresentar a resposta novamente em outra seção significa adicionar espaço desnecessário e insultar a inteligência do leitor, dado que, implicitamente, assume-se que o mesmo não foi capaz de entender da primeira vez em que a resposta aparece no texto. Autores repetitivos causam irritação nos leitores.

Uma conclusão apropriada, penso eu, deveria pontuar questões gerais que não podem ser diretamente inferidas da análise. Pode ser um padrão não suficientemente capturado pela análise, mas que aparece repetidamente. Pode ser alguma conclusão derivada de expectativas posteriores que não necessariamente coincidem com os priores da análise. De qualquer forma, a conclusão é a segunda parte mais importante de um trabalho em termos de sua capacidade para convencer o leitor. Portanto, nunca deve ser um resumo das coisas já escritas.

• Questões adicionais

A visão usual sobre os detalhes de um manuscrito é que ele deveria ser perfeito apenas em sua versão final para publicação, que os rascunhos podem ser imperfeitos em termos de estilo, ilustrações e assim por diante. Eu considero essa estratégia um grande erro. Embora seja aceitável que um manuscrito em fase de elaboração contenha alguns pequenos erros, é preciso ter em mente que a aceitação ou rejeição do seu artigo em uma boa revista científica depende da qualidade do seu manuscrito. A implicação disso é: a perfeição nos detalhes deve preceder a submissão, não proceder. O juízo das pareceristas é inevitavelmente afetado por pequenos problemas de escrita e de estilo que nada têm a ver com o mérito da pesquisa. Isso é apenas a natureza humana assumindo que a negligência ou falta de conhecimento profissional é um indicativo de negligência e falta de conhecimento profissional em outras etapas do trabalho que, provavelmente, afetaram a qualidade da análise.

Nunca submeta um artigo para uma revista como meio para aprimorar um manuscrito imperfeito. O processo é muito oneroso para isso – para os profissionais envolvidos e mais ainda para você. É para isso que servem os amigos.

Estou relutante em recomendar uma forma de escrever, porque diferentes estratégias funcionam com diferentes pessoas. Mas a menos que isso viole o modo como você consegue produzir, o principal mandamento para alcançar a perfeição na escrita é a antecedência com que você começa a trabalhar nos seus manuscritos. Pequenos problemas de estilo e escrita podem ser corrigidos em seguidas revisões de texto. Se você escreve de maneira imperfeita na primeira versão e espera corrigir todos os problemas do texto em apenas uma revisão final, devo lhe dizer que você provavelmente falhará nessa missão.

Abstract

Formal models constitute an essential part of contemporary Political Science. Their recent history is tightly tied to the developments of rational choice theory (RCT), which is considered to be the only deductive theory in the social sciences. This unique character, especially its manifestation through mathematical symbolisms, has caused profound schisms and criticisms in the discipline. Formal models have constantly been accused of being built on unrealistic assumptions of human behaviour and social structure, rendering as a result either trivial predictions or no empirical prediction at all. Nevertheless much of these charges are based on a misunderstanding about model design and the essence of explanation. Therefore, in this paper I address the philosophical and theoretical debates on rational choice modelling, drawing attention to how formal models are designed and what kind of explanations their offer. In my understanding, models produce predictions about general phenomena, and hence should not be judged on the basis of cherry-picked cases. Local triumphs by the opponents of modelling and RCT do not suffice to render models useless or false. Rather, their explanatory capacity should be judged on the terms of their general predictions and explanations.

Key words: models; methodology; explanation; rational choice theory; political theory.

Resumo

Os modelos formais constituem uma parte essencial da Ciência Política contemporânea. Sua história recente está fortemente ligada aos desenvolvimentos da teoria da escolha racional (TER), que é considerada a única teoria dedutiva nas ciências sociais. Este caráter único, especialmente a sua manifestação por meio de simbolismos matemáticos, causou profundos cismas e críticas na disciplina. Os modelos formais foram constantemente acusados de serem construídos sobre pressupostos irrealistas de comportamento humano e estrutura social, resultando em previsões triviais ou nenhuma previsão empírica. No entanto, muitas dessas acusações são baseadas em um desentendimento sobre o design do modelo e a essência da explicação. Portanto, neste artigo abordo os debates filosóficos e teóricos sobre a modelagem de escolha racional, chamando a atenção para a forma como os modelos formais são concebidos e que tipo de explicações oferecem. Na minha compreensão, os modelos produzem previsões sobre fenômenos gerais e, portanto, não devem ser julgados com base em casos finamente escolhidos. Os triunfos locais dos adversários da modelagem e do TER não são suficientes para tornar os modelos inúteis ou falsos. Em vez disso, sua capacidade explicativa deve ser julgada nos termos de suas previsões gerais e explicações.

Palavras-Chave: modelos; metodologia; explicação; teoria da escolha racional; teoria política.

Explanation as Prediction: The Raison D'être Of Formal Models In Political Science

Enzo Lenine - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira

INTRODUCTION

Mathematics has aided a variety of sciences since the dawn of times. Ancient civilisations relied on mathematical concepts and models to describe the world around them. Models in particular constitute the essence of modern physics and chemistry, but they are also important tools in disciplines such as biology and social sciences. Political science itself has benefited extensively from models. Models of political phenomena have been designed mostly under the framework of rational choice theory (henceforth RCT), which seems plausible for RCT is the only deductive theory in the social sciences. Mathematical models are intrinsically dependant on deduction to connect assumptions, enhance logical arguments, and generate predictions. It is only natural that a deductive theory would produce such kind of models.

The first efforts in modelling political phenomena may be traced back to Borda's and Condorcet's paradoxes, or, more recently, to spatial models developed in the first half of the 20th century by Harold Hotelling (1929), Duncan Black (1958), and Anthony Downs (1957). Nevertheless, the use of models as methodological tools in political science is usually attributed to Kenneth Arrow's impossibility theorem, which relied on mathematical assumptions to advance an argument about preference aggregation. Game theory also became popular in political science around the same time, and together with spatial models, they account for the bulk of mathematical modelling in the discipline.

Since the initial developments, mathematical models have caused profound disputes within the discipline. Donald Green and Ian Shapiro's (1994) classical critique – *Pathologies of Rational Choice Theory* – summarises a great deal of the arguments against RC models, which tended to be echoed by many political scientists despite the responses given by RC theorists. In their piece, Green and Shapiro are profoundly concerned about the great importance and visibility given to RCT and formal models, mentioning the increasing share of RC articles being published in the *American Political Science Review*. Despite acknowledging the potential of RCT, they believe the theoretical enterprise failed in its mission of providing explanations and predictions of concrete political phenomena, such as voter turnout, legislative behaviour, electoral competition, and collective action. Their focus is eminently on the empirical power of RCT, which they consider limited.

The debate over the prospects of empirically testing RC models has echoed in the discipline, and has been constantly used as an argument against formal modelling. If models cannot generate predictions that are true to the real world, why should we bother designing such models in the first place? Wouldn't political science do much better with statistical tests and/or qualitative analyses? The first question is an issue of contention not only in political science, but also in philosophy. Models represent the real world, but to what extent their assumptions should be true to the world is a matter that causes profound disagreements. The second results from the historical and institutional development of the discipline. Quantitative and qualitative methods have granted political science its scientific status, and still nowadays they are the main terms under which most political scientists think about methodology and, more importantly, about explanation.

However, if one expects to judge models and modellers, at least a clear idea of what a model is has to be offered. Are models supposed to match *ipsis literis* the real world, incorporating all possible variables and its nonlinearities? Should a model be some kind of superpowerful entity that can represent and predict every single aspect of reality? Or are there other approaches to modelling and to what models can offer as explanations? And, most importantly, what is explanation and what does it have to do with models? I try to address these questions by presenting part of the philosophical and methodological debates about models and how they may enlighten our understanding of modelling in Political Science. My focus is directed towards the implications of these discussions to RCT in Political Science. The questioning of models has been pervasive in the discipline and much of the debate has revolved around the same criticisms. Nevertheless the problem seems to reside in the (mis)conceptions political scientists have about models, predictions and their explanatory capabilities, which leads to an eternal state of distrust towards models.

The paper is structured into three sections. I first present philosophical aspects of formal modelling, focusing on the debate about models as representational devices. The following section addresses the issue of models and explanation in the social sciences, and in the third section I discuss the implications of the aforementioned discussions to RCT and political science.

PHILOSOPHICAL PERSPECTIVES ON MODELS

Philosophers of science and methodologists alike have been debating the roles of models for ages. There is a general understanding that models serve different purposes, such as theory building, measurement, representation of reality (MORRISON and MORGAN, 1999). However, the central question is whether models can offer valuable explanations about reality, and how they can achieve such feat. Here lies the quintessence of this debate, spilling over to Political Science and questioning the validity of formal modelling as a means of understanding explanatory mechanisms and describing political phenomena.

Philosophers resort to a variety of analogies (some of them are very creative) to describe models: maps, objects, abstractions, fables, parables, fictions. Each of them, however, convey specific ideas about the nature of models. To begin to answer the question of what a model is, I depart from three definitions: models as “*autonomous agents*” that “function as *instruments* of investigation” (MORRISON and MORGAN, 1999, p. 10); models as “abstract objects constructed in conformity with appropriate general principles and specific conditions” (GIERE, 2004:747); models as “experiments *in thought* about what would happen in a real experiment” (CARTWRIGHT, 2010:19). All those accounts share in common the idea that models are representations of *aspects* of the world, not of its totality. As Dowding (2016:80) states: “Models are usually simplified versions of the things they represent, eliminating aspects that are not important for the use to which the model is being put”.

Models as autonomous agents is a particular understanding that provides a certain level of independence from theory and data. The literature on the philosophy of science has traditionally “portrayed [models] narrowly as a means for applying theory, and their construction was most often described in terms of ‘theory simplification’ or derivation from an existing theoretical structure” (MORRISON AND MORGAN, 1999:36). By granting independence and autonomy to models, one can envisage different modes of constructing models and assigning them functions. Evidently, the underlying premise is the representation character of models: they are supposed to represent some aspects of the world, of theories or both.

Independence from theory and data is acquired during the construction of a given model. Drawing on Marcel Boumans’ (1999) account of economic models, Morrison and Morgan conclude that models’ independence results from their being a mixture of bits of theories and data connected via mathematical formalism and a metaphor. In this sense, assigning a full theoretical or a full empirical relationship of dependence is impossible, for models could not be related to one single theory or dataset. Hence their independent status, which is essential if one expects models to perform any of their functions: theory construction and exploration of theoretical claims in concrete situations;¹ measurement; or intervention in the real world.²

Giere has a more abstract concept of models, focused primarily on representation. Models are abstract objects built on principles that act as general templates of representation. Principles themselves are abstract, such as Newton’s Laws, and the models resulting from their working together are also abstract constructs. Empirical claims can only be raised when the model is applied to a concrete context, the target situation. Therefore, “one cannot directly test principles by empirical means. One can only test the fit to the world of particular models that incorporate the principles” (GIERE, 2004:751).

Saying that models are abstract entities does not mean, however, that they fail to represent the world. Giere (2004:747) is clear in his statement that models “are designed so that elements of the model can be identified with features of the real world”. It is precisely because of this characteristic that scientists use models to represent reality: they share similarities with the real system which are essential to build explanations about real phenomena.

Yet models can also be thought as abstract representations to test theories or theoretical claims, in the veins of thought experiments. Cartwright’s (2010) approach to models as thought experiments follows this line of abstraction in dealing with representation, specifically in how we can move from falsehoods in models to truth. In the literature on modelling there is a pervasive debate about the problem of unrealistic assumptions or false premises. Models are often constructed on premises which are not observable in the real world, either because we lack empirical evidence, or because they simply contradict the aspects of reality they were supposed to represent – being, in this sense, a thought experiment. To overcome this problem, Cartwright compares models to fables, which contain a moral or a lesson about the world even

1 When mentioning this function, Morrison and Morgan allude to the ‘rational economic man’, the idealised model easily related to the RC tradition. They briefly describe the potential of this modelling for explaining real economic behaviour, but I believe that here resides a powerful understanding of models of rational choice: they are instruments to *explore* the theory, not to test or falsify it. Models mediate theory and reality via the predictions they make to explain real world phenomena, according to the purposed they were designed for. One can judge the quality of such mediation (by checking, when comparing two models of the same phenomenon, which offers better predictions or hypotheses), and if eventually a model is falsified when faced with an empirical test, theory is still preserved (it is not falsified), for models have a partial independent status from theory. In other words, independence allows for the testing of models whilst preserving theory.

2 By predicting the outcomes of specific settings, models invite us to come up with solutions for certain political problems. The literature on collective action and the tragedy of the commons is a clear example of modelling for intervention in the real world. One can focus on the tragic outcomes of collective action and claim that models only render catastrophic conclusions about human action. Or one can use the model to understand under what conditions people can overcome the tragedy of collective action. That is precisely what this literature has achieved.

if the premises of the model are unrealistic. That is what she calls “climbing up the ladder of abstraction”, a strategy to overcome the aforementioned problem. Predictions can be true of a target insofar as the conclusions derived from a model can be expressed in more abstract terms: “That is the sense in which climbing up the ladder of abstraction in describing the results of the experiment can take us from falsehood to truth: Stating the lesson of a model using more abstract concepts than those directly involved in presenting the model can generate true predictions about behaviors in a target” (2010:28).

As abstract as they may seem, the aforementioned theories of models are essential to understand how political phenomena can be represented by mathematical expressions and formal claims (DOWDING, 2016; NORTON, 1999). Evidently, they are only part of a much larger literature that deals with the implications of modelling to natural and social sciences, but they capture a great deal of the current debate in Political Science. Political theorists are profoundly concerned about the prospects of representing and predicting phenomena in a meaningful fashion, especially because the essence of explanation in the discipline lies in offering predictions about the real world. I will turn to this discussion in the end of next section. For now, it suffices to say that models of political phenomena serve a variety of purposes, but the underlying compromise of any model is still to offer an explanation or a description of the real world.

MODELS AND EXPLANATION

Much of the debate in Social Sciences revolves around the linkage between models and explanation or, better said, the explanatory power displayed by models. At the end of the day social scientists expect their models to provide explanations about mechanisms operating in the real world. The world described within a model plays a great role in building explanatory connections, and it is precisely there that methodologists display conflicting views.

Critics of modelling in social sciences generally focus their attacks on the problem of unrealistic assumptions or on the lack of empirical evidence. Models are often constructed based on premises that are not observable in the real world, at least in part. *Homo economicus*, perfect information, transitivity are just a few examples of idealizations from which models depart to construct their settings. The radical criticism of deductive-nomological perspectives of explanation would render the model completely unrealistic, even if its conclusions are derived via a logical process (CARTWRIGHT, 2010; REISS, 2013). This is so because a model’s falsehoods cannot be ignored to evaluate its explanatory capacity. But this is a radical approach that ignores the nuances of modelling. As described previously, models represent certain aspects of reality, aiming to provide predictions based on logical relationships derived from those representations. Some of the assumptions underlying the representation might be false, yet it is up to the modeller to derive conclusions that do not necessarily result from the falsehoods. As Hausman (2013:252) states: “What one needs to inspect is not the model but the application of a model in a particular explanation. Such applications typically do not make use of all the assumptions within the model and so obviously do not rely on those assumptions that they do not make use of”.

Nevertheless, this is still not an ideal answer, for some critics care about the problem of empirical evidence. Alexandrovna and Northcott (2013:263) considers it to be the fundamental problem with models, because “we have no empirical evidence for thinking that models are successful at isolating capacities”, hence their lack of success in predicting real phenomena. Assumptions would be flawed because the entities they intend to represent simply do not exist in the real world. If we are to evaluate how falsehoods affect the quality of the explanation derived from the model, one has to resort to some kind of testing of

a model's predictions. According to Hausman (2013:252): "One can examine whether the implications of models are appreciably more predictively accurate in circumstances where the assumptions are closer approximations to reality. One can consider alternative models that attempt to capture the same causal mechanism while employing different falsehoods. One can examine other applications of the model and the extent to which the falsehoods influenced the results in those other applications". However, what would that suffice to provide a full evaluation of a model's predictability? Would it comply with the idea of explanation as an approximate truth?

We know that models are simplified versions of a complex real world. That is precisely why we choose some aspects of the real world to model instead of the totality of reality. Models are constructed to provide predictions – and hence explanations – to the target system it was designed for (DOWDING, 2016). In this sense, a model is "partially isomorphic to the real world" to the extent that "some assumptions that define the model match some of the assumptions met in the real world, the target system. What we need in terms of truth values to make this happen is a claim indicating precisely which aspects of the model identify which aspects of the target system" (ROL, 2013:246). Therefore, the existence of falsehoods should not automatically doom a model as unrealistic, unsuccessful or false (MÄKI, 2013). Some falsehoods arise as a result of the efforts to translate reality into a tractable set of assumptions. It may also result from our poor understanding of new phenomena, which might be the underlying reason why we are developing a model to explore this new reality. Or it may also be that reality itself is not capable of being fully represented in order to generate a highly abstract truth, resulting in assumptions that do not necessarily correspond to high demands of truthfulness (SUGDEN, 2011).

A particular example of the complications of modelling real phenomena can be drawn from structural mechanical behaviour. In structural engineering different models are used to understand and predict the mechanical behaviour of structures, such as beams, joints, plates etc. Millions of engineers all around the world are taught Euler-Bernoulli's beam equation, as well as many other equations that allow for the calculation of deflections and stresses. A common feature of the basic models taught at the undergraduate level is that they decouple effects, making calculations simpler. At the graduate level, more sophisticated models account for the complexity of structural stresses, mapping their vectorial fields within structures, resorting to variational calculus and differential geometry. Yet however complex these models might be, however good they might be in solving for nonlinear equations via analytical procedures or computational simulations, they will never be able to state precisely how a given structure distributes and accommodates stresses within it. Even if we were to measure, we would not be able to tell the precise behaviour of the structure when subjected to a given load, for there is no method, no model, and no measurement capable of achieving such feat.³ And yet we build increasingly higher buildings such as the Burj Khalifa, and send humans to the International Space Station.

I am not implying that models are useless. On the contrary, models are successful in representing the part of the reality for which they were designed and the case in structural engineering only highlights the importance of models being isomorphic to the real world. They provide explanations and predictions about the specific settings they were tailored for, and that is all. They are isomorphic to the extent that reality is a complex thing and models only capture

³ There are many reasons why models in structural engineering cannot account for the exact mechanical behaviour of structures. Materials are not perfect and we are not able to map all their imperfections. Models are based on the theory of elasticity, whose assumptions come from the branch of continuum mechanics, which treats solids as a continuous mass instead of discrete particles (i.e. atoms and molecules), meaning that we focus our attention to macroscopic behaviour, ignoring microscopic phenomena. Measurement devices capture displacements (which are essential to calculate strains and stresses) either as a result of superficial deformation or of mechanical oscillations. Nevertheless these limitations do not render structural models useless. On the contrary, by focusing on phenomena that can be observed, measured and calculated, they provide reliable answers to the problems engineers face in their daily activities. The aforementioned uncertainties are generally treated via safety factors and probabilistic models. For further details, see Shames (1964).

parts of it (DOWDING, 2016). Representing reality in its totality – if that was possible, which I strongly doubt – is no guarantee that we would get any closer to a better understanding or explanation of it (NORTON, 1999). To be sure, there are some aspects of reality that may never be able to be represented by any model, yet this should not be seen as a flaw as long as the model is still compromised to offer predictions about some parts of the real world (SUGDEN, 2011). Total representation is unattainable and it does not lead us to the truth, for truth itself might also be unattainable.

That is why Sugden offers his credible world view of models. For Sugden (2011:733), “[t]he model is a self-contained construct, which can be interpreted as a description of an imaginary but credible world. The workings of the model generate patterns in the model world that are similar to ones that can be observed in the real world. The model provides an explanation of the world by virtue of an inductive inference: roughly, from the similarity of effects we infer a similarity of causes”. The existence of similarities offers clues about the quality of a model’s predictions and hypotheses, and hence “if a model consistently produces hypotheses that stand up to empirical scrutiny it will do so because it relies upon some mechanism that either more closely reflects reality than the structures and assumptions of rival models that produce hypotheses that do not stand up so well to empirical scrutiny, or because it relies upon some features that are correlated with such mechanisms” (DOWDING, 2016:83).

The search for similarities between the model and the real world it is supposed to represent is the essence of explanation. To be sure, scientists build their models in order to find patterns in real world phenomena, attempting to predict future events based on these patterns. Therefore, by explaining something scientists mean that their models simplify the complex real world via certain assumptions that, when put to work together, generate predictions about reality. We need models – formal or nonformal – to provide us with minimal guidance in our quest for understanding the world around us. In this quest, we might seek to explain types of phenomena, unravelling explanatory mechanisms in the macrolevel – one can think about explaining political stability using Tsebelis’ veto power framework or socioeconomic development based on Acemoglu and Robinson’s institutional account -; or specific cases, given specific actors and contexts – one could try to explain the impeachment process in Brazil by analysing former president Dilma Rousseff’s political skills. Both types of explanation – which are referred by Dowding (2016) as type and token explanations, respectively – are ways of describing the world around us, but each under its own scope. Formal models, such as RC models, are meant to provide type explanations, for their assumptions are not conceived in terms of specific individuals or contexts, but rather in terms of macrophenomena.

A clear example of how formal models provide general explanations can be found in fluid mechanics. Navier-Stokes equations are a set of complicated (so complicated that they are one of the seven millennium prize problems in Mathematics) partial differential equations that model fluid behaviour. According to the Clay Mathematics Institute: “Mathematicians and physicists believe that an explanation for and the prediction of both the breeze and the turbulence can be found through an understanding of solutions to the Navier-Stokes equations”. One can clearly see how general this model is – it models breezes and turbulence, not to mention the flow of any other fluid! Although we still lack a definitive solution in three dimensions (we are not even sure whether it exists), we apply a variety of methods to solve for specific cases, from the flow of water in a pipe to the air currents on an airplane wing. We do so by specifying concrete boundary and initial conditions and the assumptions underlying a given problem (water flowing in a pipe is not the same as crude oil flowing in a pipeline, for the latter is considered a non-Newtonian fluid, having nonlinear viscosity). But this is only possible because we have a general model that allows for an understanding of

fluid mechanics, from which we can derive less general models and predictions to specific applications.

Rational Choice models in Political Science are designed in a similar fashion. They provide explanations of macro-phenomena that allow for the understanding of specific cases.⁴ They often depart from general models to particular ones (for example, the general model of game theory and the variety of game settings are analogous to Navier-Stokes equations and modelling in fluid mechanics). The mistake made by many critics is to confuse a type explanation with a token explanation. Saying that a particular individual does not comply *ipsis literis* with the dicta of rational behaviour is a misunderstanding of the model, the prediction and the explanation it provides. Furthermore, as one cannot expect to solve for deflexions in solid beams using Navier-Stokes equations, one cannot demand that a model explains more than it was designed to. Much of the debate in Political Science has been following these lines and that is one of the reasons why, in 2017, we are still dwelling over the validity of models as a method. I will turn now to this discussion.

RATIONAL CHOICE, MODELS AND POLITICAL SCIENCE

The history of modelling in political science is tied to the development of statistical tools in the behavioural revolution. Before that, the discipline had evolved under a philosophical and historical vein, which was largely constituted of essays on Law, constitutions and philosophical thought (ALMOND, 1998). The behavioural revolution shifted the discipline to a more scientific approach to knowledge, based on statistical testing and collection of empirical data (EASTON, 1985; FARR, 1995; KIRKPATRICK, 1962). Yet formal modelling would gain its share in journals only after Kenneth Arrow probed his impossibility theorem. More importantly, by using a set of logical deductions, Arrow showed that political science could benefit profoundly by using mathematics as a means of explaining political phenomena.

The 1980s and 1990s witnessed a profusion of formal modelling in the discipline, mainly through what has become known as RCT. Evidently not all rational choice is formal (COX, 1999; SNIDAL, 2006) and not all formal models are rational choice ones (MORTON, 1999). However in some specific venues formal models of rational choice have displayed a prominent presence. One of those is clearly the *American Political Science Review*, which is the most prominent and prestigious journal of political science in the USA.⁵

This pervasive presence of formal modelling in the discipline has caused discontents to criticise the plausibility of using mathematical models to understand political phenomena. Green (an experimentalist) and Shapiro (a qualitativist) strongly doubt that RC models enhance our knowledge and their account consists of a series of attacks based on the same keywords: lack of empirical evidence, contradictory predictions (when compared to the real world) and unrealistic assumptions (HODGSON, 2012; SARTORI, 2004). These flaws would render RC useless, and modelling a pathology in itself. Other critics prefer to follow the lines of Herbert Simon's and Kahneman and Tversky's accounts of bounded

4 Dickson (2006:455) makes this point even clearer: "The epistemology of rational choice in positive political theory involves learning of a different kind. Typically, positive rational choice models seek to explain, or at least to provide a mechanism for or an account of, *macro-level* phenomena. What might be considered the microfoundations of political science (...) are generally not the objects of interest for rational choice political theorists. Instead, these aspects of human nature are stipulated by assumption, almost always in the form of standard decision theoretic axioms. Investigation of these microfoundational questions is generally left as an exercise for another field – psychology, perhaps, or the behavioural branch of political science – to the extent that rational choice theorists conceptualize it as a task at all."

5 Indeed, a large share of the articles published in the APSR were to some extent based on rational choice accounts and/or formal modelling. Norris (1997) estimates that in the 1990s (until the moment of the publication of her paper) about 30% of APSR's articles contained either a Rational Choice or deductive approach, against 16% in the 1980s. In the years 2000s, however, formal models started to fall behind quantitative and qualitative/interpretive approaches, both in terms of new submissions and papers accepted (Ishiyama, 2015).

rationality (KLEIN, 2001; GIGERENZER and SELTEN, 2001; SELTEN, 2001) in their attacks on the theory. In this line of thought, the assumption of rational agents with perfect transitive orderings is flawed, for framing effects and preferences reversals are some of the cognitive processes that invalidate the principles of dominance and invariance, which are essential to the rational actor as postulated by RCT (KAHNEMAN and TVERSKY, 2000).

Both criticisms, although enlightening in some aspects, are founded on troublesome views about modelling and the prospect of testing and falsifying theories. They tend to believe that the only way of judging a model is by empirical evidence and it should be the sole purpose of any model in Political Science.⁶ In previous sections I showed how models can play different roles. Clarke and Primo (2007) list five types of models in political science (foundational, structural, generative, explicative and predictive) and examples of their applications; Morton (1999) and Eriksson (2011) add that models may serve to generate other models; Hausman (2005) claims that models can be used to devise experiments aiming to test certain assumptions about people's preferences; Morrison and Morgan (1999) state that models of rational behaviour serve to explore certain aspects of the theory; Dickson (2006) says RC models have been devised in normative. Such a variety of applications cannot be summarised under the obvious umbrella of empirical testing, especially in the terms set by critics. They seem to seek token explanations that could be validated by empirical evidence from specific cases, ignoring the intrinsic complications in deriving a feasible test from formal models which were not initially conceived for statistical purposes. This perspective, known by some as the standard rationale (JOHNSON, 2017), requires models to be testable via empirical analysis. But then RC theorists and formal modellers are faced with the challenge of defining what a credible test should look like, for critics hardly ever specify any guidelines for conceiving and conducting a test – perhaps, because it is intrinsically complicated to translate a formal model into a test (ERIKSSON, 2011; MORTON, 1999).

One of the reasons for this eternal quarrel in the discipline is pointed out by MacDonald (2003): RCT lacks a definitive epistemological foundation that could provide guidance for its aspirations as a political theory. I am not sure whether this is the most pressing issue, as for I believe that hierarchies of knowledge in political science share also part of the explanation of these disputes.⁷ The problem with the debate in Political Science is that critics extrapolate models to serve purposes for which they were not designed. Some prefer to disqualify models' rational-theoretical assumptions on the basis of cognitive and psychological arguments. Others accuse models of not providing meaningful prediction, only trivialities. Nevertheless

6 On this matter, Clarke and Primo (2007:741) affirm: "As models in political science became more prevalent, the uses to which we put those models shifted significantly, and today, the emphasis is on using models to generate *testable* predictions that serve as hypotheses for subsequent data analysis, which in turn is interpreted as a test of the model. The field has created a hierarchy of models where those that are "tested" are valued more highly than those that are not tied to a regression analysis. While much ink has been spilled arguing for this test-the-model approach to the study of political science, little attention has been paid to justifying and rationalizing the method. On the rare occasions that justification has been attempted, the results have been maddeningly vague. Why test predictions from a deductive, and thus truth-preserving, system? What can be learned from such a test? If a prediction is not confirmed, are assumptions already known to be false to blame? These questions are never addressed in a satisfactory way."

7 Political scientists have been debating how a methodological predilection for quantitative approaches has become pervasive in the discipline. The Perestroika Movement (in the context of the American scholarship) in the beginning of the years 2000 called for more pluralism of theoretical and methodological approaches in the journals published by APSA. One decade later, the Data Access and Research Transparency (DA-RT) initiative has revived old schisms in the discipline. In this process, formal models tend to be considered as part of the quantitative tradition (Lupia and Alter, 2014), although this claim is disputable. However, editors' reports of the APSR (Ishiyama, 2015) and the American Journal of Political Science (Jacoby et al., 2017) have shown that formal models are accounting for less than 10% of total submissions and publications in these journals, whereas statistical-oriented papers account for approximately 50% (varies from year to year) of total submissions and publications. This tendency is observed in other major journals (some favouring more qualitative and interpretive methodologies), with the clear exception of the Journal of Theoretical Politics, which publishes a variety of formal models. There is a politics of science in the discipline, where formal modelling is currently disregarded as a useful approach to understanding political phenomena. Part of the debates ignore this issue, claiming without any bibliometric evidence that formal models are dominant in Political Science. The argument, however, is mobilised to criticise models and, to a great extent, RCT.

they ignore the achievements of formal modelling and RCT. Thanks to Arrow's impossibility theorem we now know that some results cannot be expected in democratic settings without imposing a dictator's will. Olson's logic of collective action allowed for the construction of theories that explained how the tragedy of collective action and free-riding could be avoided – Ostrom's works are essentially a collection of explanations and solutions to these problems. Shepsle's structured equilibrium tackled the role of institutions in decision-making. Tsebelis' theory of veto power allowed for a general understanding of political stability. These examples share in common the use of formal modelling to derive explanations about macro-phenomena (HINDMOOR and TAYLOR, 2015). To some extent, they have helped us to understand complex political phenomena without resorting to countless case studies and by tailoring type explanations that encompass a variety of token explanations (DOWDING, 2016).

Therefore, if RCT and modelling are to be judged as successful or not, one has to expand her understanding of what the theory entails, especially in terms of models' assumptions of rationality, utility maximization, transitivity etc. As Cox (2004:172-173) suggests:

“Another way to think about rational choice in social science (...) is that it focuses on the system of human interaction and black boxes the constituent parts of the system (humans). (...) The argument is about how much internal structure, how much human nature, we need to bring in to our models of social interaction. However much you decide to bring in, you can presumably always be criticized for not appreciating even richer conceptions that tap into levels even lower in the architecture of complexity (...). Moreover, however much you decide to bring in, the resulting social science is not comparable to Newtonian mechanics in precision”.

However, even among rational choice theorists and modellers there is still a sense that more should be expected from models, or at least more should be said about their explanatory capabilities. Johnson (2014 and 2017) affirms models serve conceptual purposes, a claim that is endorsed by Rubinstein's (1991) view on game theory that the former extrapolates for modelling as a whole. Indeed, models can serve this function, or rather models might be used to “explore the implications of theories in concrete situation” (Morrison and Morgan, 1999, p. 19). But even in this case they display some connection with reality, much in the sense proposed in Sugden's (2011) credible worlds. Such connection emerges in the form of hypotheses or predictions derived from the model. Yet here lies a profound disagreement among political theorists: should predictions be solely related to empirical evidence a la token explanations? In Johnson's view, “[h]ighly influential formal models often make no prediction whatsoever” (2014, p. 556), mentioning Arrow's impossibility theorem and McKelvey and Schofield's chaos theorems as examples of such models. He believes that the “standard rationale”, with its focus on empirical testing of predictions, is not suited to evaluate models, for they should be understood as conceptual tools without any compromise of predicting anything – pretty much like an object in Clarke and Primo's (2012) language. I am afraid that there is a semantic disagreement playing around the term “prediction”. Arrow's theorem indeed makes a prediction about certain political phenomena: there is no institutional procedure for aggregating individual values into collective decisions that does not violate one of his principles (collective rationality, Pareto optimality, independence of irrelevant alternatives, universal domain and non-dictatorship). This prediction does not apply to a very specific setting in country A or B, it is not a what-is-going-to-happen prediction. As Dowding (2017: 221) distinguishes between two types of

prediction, namely scientific and folk prediction: “in the philosophy of science throughout the twentieth century, the term prediction means ‘what the independent variables entail for the dependent variable’. We can call it ‘scientific prediction’ if you like. It never meant ‘what is going to happen’: we can call that ‘folk prediction’. Of course, scientific prediction enables folk prediction, but they are not identical”. Arrow’s theorem, Tsebelis’ veto power, Olson’s collective action problem share in common the feature of providing scientific predictions of political phenomena. Empirical evidence might generate folk predictions based on the scientific predictions of those models. Nevertheless this should be understood as a possibility instead of a contingency, for folk predictions might not be attainable even in face of empirical evidence: for example, one cannot predict with 100% certainty who will win the next election in the United States, or if it will rain in Canberra on August, 23rd 2018.

In my understanding, models serve different purposes, but their *raison d’être* is to generate predictions and hypotheses. Models are not Chinese porcelain dolls that we put in a shelf of political epistemologies and methodologies for display: if anything, they are Lego bricks that we use to represent reality, attempting to provide explanations about relevant phenomena. Therefore, models should be judged by their capacity for providing explanations about relevant phenomena in the real world. Empirical evidence derived from specific cases should be treated with parsimony for it is not a definitive tool to falsify a model – not to mention a theory.⁸ Furthermore, we should keep in mind Popper’s advice that one cannot dismiss a model without proposing a better one (and by “better” he meant one that could offer more accurate predictions about the real world). Explanations are replaced by more accurate explanations, not by empirical tests themselves.

CONCLUSION

Formal modelling is still a controversial issue in political science mainly due to the misconceptions about its explanatory capabilities. Much of the disagreement, however, is ungrounded and fail to see modelling as a representational endeavour that attempts to provide explanations about relevant political phenomena. Criticisms on cognitive effects, empirical testing and quasi-rational behaviour share in common the fact that these factors hardly ever constitute the building blocks of models. Should they be considered? Unless they *de facto* contribute to the understanding of the political phenomena a given model is trying to explain, I doubt that incorporating them would enhance our models.

Explanation is a model’s currency. Thus, when comparing models, we are seeking the highest value among their currencies. Explanation also happens to be the currency of Political Science, for we aim to say something meaningful about political phenomena. In this sense, models fulfil their role as explanatory devices that generate hypotheses and predictions about the real world, contributing to the advancing of the discipline. Therefore, questioning their validity based on disputable empirical tests or extra-model assumptions might not be the right way to evaluate a model’s “fitness”, because they tend to ignore valuable teachings derived from formal models. As our aim as political scientists is to explain political phenomena, then I see no reason why explanation shouldn’t be the core of our judgement about models.

In criticising models, one has also to be attentive to the hierarchies of knowledge and the politics of science.

8 Falsifying models in face of allegedly “better” explanations is a hard task because we are looking for better scientific predictions. Folk predictions or token explanations are not capable of falsifying a model in face of another. Local victories are not a good measure of a model’s fitness. As Dennett (1991:48) states: “When one wins and the other loses, it will look to the myopic observer as if one “theory” has scored a serious point against the other, but when one recognizes the possibility that both may chalk up such victories, and that there may be no pattern in the victories which permits either one to improve his theory by making adjustments, one sees that local triumphs may be insufficient to provide any ground in reality for declaring one account a closer approximation of the truth.”

The stark reality of the debate is that formal models are attacked both by quantitative and qualitative researchers, who tend to argue that models do not offer anything more than trivial predictions and explanations. Throughout this paper, I presented some examples that enlarged our understanding of important political phenomena. Many others could be mentioned, especially on the interface between political science and behavioural economics, where evolutionary models have been incorporating dynamics to the analysis of complex phenomena. Yet in order for this debate to advance, we have to shift our interpretation of models to one that accounts for their isomorphism to reality and the type explanations they generate.

REFERENCES

- ALEXANDROVNA, Anna; NORTHCOTT, Robert. (2013), "It's just a feeling: Why Economic models do not explain", *Journal of Economic Methodology*, vol. 20, no 3: 262-267.
- BOUMANS, Marcel. (1999), "Built-In Justification", in: M. Morrison and M. S. Morgan (eds.), *Models as Mediators: Perspectives on Natural and Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CARTWRIGHT, Nancy. (2010), "Models: Parables v Fables", in: R. Frigg and M. Hunter (eds.), *Beyond Mimesis and Convention: Representation in Art and Science*, Amsterdam, Springer Netherlands.
- CLARKE, Kevin A.; PRIMO, David M. (2007), "Modernizing Political Science: A Model-Based Approach", *Perspectives on Politics*, vol. 5, n ° 4: 741-753.
- CLARKE, Kevin A; PRIMO, David M. (2012), *A Model Discipline: Political Science and the Logic of Representations*. New York, Oxford University Press.
- COX, Gary. (1999), "The Empirical Content of Rational Choice Theory: A Reply to Green and Shapiro", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, n ° 2: 147-169.
- COX, Gary. (2004), "Lies, Damned Lies, and Rational Choice Analyses", in: I. Shapiro, R. Smith and T. E. Masoud (eds.), *Problems and Methods in the Study of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DENNETT, Daniel C. (1991), "Real Patterns", *The Journal of Philosophy*, vol. 88, n ° 1: 27-51.
- DICKSON, Eric S. (2006), "Rational Choice Epistemology and Belief Formation in Mass Politics", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18, n ° 4: 454-497.
- DOWDING, Keith. (2016), *The Philosophy and Methods of Political Science*. London, Palgrave Macmillan.
- DOWDING, Keith. (2017), "So Much to Say: Response to Commentators", *Political Studies Review*, vol. 15, n ° 2: 217-230.
- EASTON, David. (1985), "Political Science in the United States: Past and Present", *International Political Science Review*, vol. 6, n ° 1: 133-152.
- ERIKSSON, Lina. (2011), *Rational Choice Theory: Potential and Limits*. London: Palgrave Macmillan.
- FARR, James. (1995), "Remembering the Revolution: Behavioralism in American Political Science", in: J. Farr, J. Dryzek and S. Leonard (eds.), *Political Science in History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GIERE, Ronald. (2004), "How models are used to represent reality", *Philosophy of Science*, vol. 71, n ° 5: 742-752.
- GIGERENZER, Gerd; SELTEN, Reinhard. (2001), "Rethinking Rationality", in: G. Gigerenzer and R. Selten (eds.), *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*, Cambridge, The MIT Press.

- GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. (1994), *Pathologies of Rational Choice Theory*. New Haven, Yale University Press.
- HAUSMAN, Daniel M. (2005), “‘Testing’ Game Theory”, *Journal of Economic Methodology*, vol. 12, n° 2: 211-223.
- HAUSMAN, Daniel M. (2013), “Paradox Postponed”, *Journal of Economic Methodology*, vol. 20, n° 3: 250-254.
- HINDMOOR, Andrew; TAYLOR, Brad. (2015), *Rational Choice*. London, Palgrave Macmillan.
- HODGSON, Geoffrey M. (2012), “On the Limits of Rational Choice Theory”, *Economic Thought*, vol. 1, n° 1: 94-108.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. (2000), *Choices, Values, and Frames*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ISHIYAMA, John. (2015), “Report of the Editors of the American Political Science Review, 2013-14”, *Political Science & Politics*, vol. 48, n° 2: 400-403.
- JACOBY, William G.; LUPTON, Robert N.; ARMALY, Miles T.; ENDERS, Adam. (2017), “Report to the Editorial Board and the Midwest Political Science Association Executive Council”, 6 January 2018, <<https://ajpsblogging.files.wordpress.com/2013/05/ajps-2017-annual-report-4-3-17.pdf>>.
- JOHNSON, James. (2014), “Models among the Political Theorists”, *American Journal of Political Science*, vol. 58, n° 3: 547-560.
- JOHNSON, James. (2017), “Models-As-Fables: An Alternative to the Standard Rationale for Using Formal Models in Political Science”. In: *Annual Meetings of the Midwest Political Science Association*, “Roundtable: New Directions in Formal Theory”, March 2017.
- KIRKPATRICK, Evron. (1962), “The Impact of the Behavioral Approach on Traditional Political Science”, in: A. Ranney (ed.), *Essays on the Behavioral Study of Politics*, Urbana, University of Illinois Press.
- KLEIN, Gary. (2001), “The Fiction of Optimization”, in: G. Gigerenzer and R. Selten, *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*, Cambridge, The MIT Press.
- LUPIA, Arthur; ALTER, George. (2014), “Data Access and Research Transparency in the Quantitative Tradition”, *Political Science & Politics*, vol. 47, n° 1: 54-59.
- MACDONALD, Paul K. (2003), “Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory”, *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4: 551-565.
- MÄKI, Uskali. (2013), “On a Paradox of Truth, or how not to obscure the issue whether explanatory models can be true”, *Journal of Economic Methodology*, vol. 20, n° 3: 268-279.

- MORRISON, Margaret; MORGAN, Mary S. (1999), "Models as Mediating Instruments". *in*: M. Morrison and M. S. Morgan (eds.), *Models as Mediators: Perspectives on Natural and Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MORTON, Rebecca M. (1999), *Methods and Models: A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NORRIS, Pippa. (1997), "Toward A More Cosmopolitan Political Science?", *European Journal of Political Research*, 31, n ° 1: 17-34.
- REISS, Julian. (2013), "The Explanation Paradox Redux", *Journal of Economic Methodology*, vol. 20, n ° 3: 280-292.
- ROL, Menno. (2013), "Reply to Julian Reiss", *Journal of Economic Methodology*, vol. 20, n ° 3: 244-249.
- RUBINSTEIN, Ariel. (1991), "Comments on the Interpretation of Game Theory", *Econometrica*, vol. 59, n ° 4: 909-924.
- SARTORI, Giovanni. (2004), "¿Hacia dónde va la ciencia política?", *Política y Gobierno*, vol. 11, n ° 2: 349-354.
- SELTEN, Reihnhard. (2001), "What is Bounded Rationality?", *in*: G. Gigerenzer and R. Selten (eds.), *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*, Cambridge, The MIT Press.
- SHAMES, Irving H. (1964), *Mechanics of Deformable Solids*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- SIMON, Herbert A. (1957), *Models of Man*. New York, Wiley.
- SNIDAL, Duncan. (2006), "Rational Choice and International Relations", *in*: W. Carlsnaes, T. Risse and B. A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London, SAGE.
- SUDGEN, Robert. (2011), "Explanations in Search of Observations", *Biology and Philosophy*, vol. 26, n ° 5: 717-736.
- SUDGEN, Robert. (2013), "How Fictional Accounts Can Explain", *Journal of Economic Methodology*, vol. 20, n ° 3: 237-243.

