

# Olhares sobre políticas públicas e ação pública: transformações e insurgências



**Organizadores:**

Carla Bronzo  
Rosana de Freitas Boullosa  
Bruno Dias Magalhães  
Letícia Godinho  
Marcos Arcanjo de Assis

## **GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

### **Governador**

Romeu Zema Neto

### **Vice-Governador**

Mateus Simões

## **SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO**

### **Secretária**

Silvia Caroline Listgarten Dias

## **FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**

### **Presidente**

Luciana Lopes Nominato Braga

### **Vice-Presidente**

Mônica Moreira Esteves Bernardi

### **Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho**

Kamila Pagel de Oliveira

### **Assessoria de Comunicação Social**

Nicolau Campedelli

**Carla Bronzo**  
**Rosana de Freitas Boullosa**  
**Bruno Dias Magalhães**  
**Letícia Godinho**  
**Marcos Arcanjo de Assis**  
  
(Organizadores)

**OLHARES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO PÚBLICA:  
TRANSFORMAÇÕES E INSURGÊNCIAS**

**Fundação João Pinheiro**  
**Belo Horizonte**  
**2025**

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**

Alameda das Acácias, 70

São Luiz

Belo Horizonte – MG

CEP 31.275-150

Telefones: (31)3448-9711

E-mail: [comunicaçao@fjp.mg.gov.br](mailto:comunicaçao@fjp.mg.gov.br)

Site: <http://www.fjp.mg.gov.br>

O45 Olhares sobre políticas públicas e ação pública [recurso eletrônico] : transformações e insurgências / organizado por Carla Bronzo *et al.* – Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2025.

260 p.

Formato: PDF

ISBN 978-65-88757-30-7 [recurso eletrônico]

1. Políticas públicas. I. Bronzo, Carla. II. Boullosa, Rosana de Freitas. III. Magalhães, Bruno. IV. Godinho, Letícia. V. Assis, Marcos Arcanjo de.

CDU 32:35

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Comissão Organizadora**

Carla Bronzo – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro

Rosana de Freitas Boullosa – Universidade de Brasília

Bruno Dias Magalhães – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro

Letícia Godinho – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro

Marcos Arcanjo de Assis – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro

### **Tradução**

Bruno Dias Magalhães

Diogo Jorge da Silva Oliveira

Ligia Grego Valério Calderaro

Marianna Victoria Paiva Loures

Marina Amorim

Mateus Henrique Ribeiro E Silva

### **Revisão técnica**

Ana Laura Crescencio e Cunha

Bruno Dias Magalhães

Carla Bronzo

Júlia Hosken Fernandes

Letícia Godinho

Ligia Grego Valério Calderaro

Marcos Arcanjo de Assis

Marianna Victoria Paiva Loures

Marina Amorim

Mateus Henrique Ribeiro E Silva

Rosana de Freitas Boullosa

### **Diagramação**

Aline de Faria Pereira

## AGRADECIMENTOS

Este livro parte da ideia de olhares ou miradas. Nasce da vontade de conjugar autoras e autores que trazem perspectivas ampliadas sobre os problemas públicos, sobre os encontros e interações burocráticas, sobre o papel das ideias, juízos e emoções, ressaltando concepções emergentes que podem nos inspirar para uma ação mais criativa e acolhedora de outros mundos possíveis que tecemos em comum.

Essa curadoria de textos e ideias é resultado do esforço de muitas pessoas que dedicaram tempo e energia para que as diversas etapas necessárias para a produção de um livro pudessem ser cumpridas. Vários alunos do Curso Superior de Administração Pública (Csap) da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro estiveram envolvidos na produção do livro, ajudando nas traduções e nas revisões das traduções: Marianna Victoria Paiva Loures, Mateus Henrique Ribeiro E Silva, Júlia Hosken Fernandes, Diogo Jorge da Silva Oliveira e Ana Laura Crescencio e Cunha. Agradecemos a cada um por seu tempo e dedicação, realizando um trabalho desafiador com competência e coragem.

Agradecemos a duas pessoas que foram fundamentais para que a produção do livro chegasse ao fim: Ligia Grego Valério Calderaro que, além de tradutora, atuou também na organização do trabalho; Ana Laura Crescencio e Cunha e Cunha, aluna do Csap, que chegou no fim do projeto e de forma tão assertiva contribuiu para sua finalização!

Agradecemos aos pesquisadores e pesquisadoras que participaram dessa aventura, traduzindo e revisando textos (obrigada, Marina Amorim) ou simplesmente dando força e acreditando na ideia, depois de tanto tempo: Bruno Lazzarotti, Flávia Brasil, Edgilson Tavares de Araújo, Maria Isabel Araújo Rodrigues, Gabriela Lotta, Paulo Jannuzzi, Carolina Andion, Valeria Giannella, dentre outras e outros que acreditam e atuam para que o conhecimento esteja implicado com a prática e transformação social, com possibilidades de outros mundos possíveis. A confiança na travessia é fundamental e a aposta conjunta em outros cenários de futuro é necessária para os desafios contemporâneos e nosso destino comum.

E por fim, agradecemos à Fapemig que possibilitou a realização desse *e-book* por meio do projeto APQ-05331-23.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>PARTE I — Olhares sobre problemas públicos nos estudos em políticas públicas.....</b>	<b>11</b>
● B. Guy Peters — O que é tão wicked sobre wicked problems? Uma análise conceitual e um programa de pesquisa.....	16
● Brian W. Head — Quarenta anos da literatura de “wicked problems”: fortalecendo os vínculos com os estudos de políticas públicas.....	31
● Daniel Cefai — A construção dos problemas públicos: definições de situações em arenas públicas.....	50
<b>PARTE II — Olhares sobre relações e encontros nos estudos em políticas públicas.....</b>	<b>72</b>
● Vincent Dubois — O Estado, a ação pública e a sociologia dos campos.....	77
● Gitte Sommer Harrits e Marie Østergaard Møller — Categorias e categorização: rumo a uma abordagem sociológica abrangente.....	83
● Steven Maynard-Moody e Michael Musheno — Equidades e desigualdades sociais na prática: trabalhadores de nível de rua como agentes e pragmatistas.....	104
<b>PARTE III — Olhares sobre ideias, argumentos e discursos na análise de políticas públicas.....</b>	<b>120</b>
● Marij Swinkels — Como as ideias importam nas políticas públicas: uma revisão de conceitos, mecanismos e métodos.....	123
● Giandomenico Majone — Quando a deliberação importa nas políticas públicas?.....	166
● Frank Fischer — Avaliação e argumentação em políticas: uma abordagem deliberativa com referência especial à Covid.....	183
<b>PARTE IV — Novos olhares nos estudos em políticas públicas 199</b>	
● Anna Durnová — Tornando a análise interpretativa de políticas crítica e socialmente relevante: emoções, etnografia e linguagem.....	204
● Stavros Stavrides — Comunicar a cidade: por uma vida urbana emancipatória.....	220
● Catherine E. Walsh — Interculturalidade, plurinacionalidade e decolonialidade: as insurgências político-epistêmicas de refundar o Estado.....	228
● Patricia McFadden — Contemporaneidade: suficiência em uma vida feminista africana radical.....	245
<b>POSFÁCIO — Em memória de Giandomenico Majone: uma vida entre ideias, afetos e política.....</b>	<b>258</b>
Por Leonora Delli Gatti Majone	

## INTRODUÇÃO

Vivemos um tempo de crises múltiplas e profundas que não se limitam às esferas política e econômica. Trata-se de uma crise estrutural que abala os alicerces de nossas formas de vida, atravessa o cotidiano e se projeta também no campo das ideias. Em suas diferentes expressões disciplinares e multidisciplinares, essa crise corrói certezas, desestabiliza categorias e expõe a insuficiência dos marcos cognitivos e avaliativos que herdamos para compreender os desafios do século XXI. Não se trata apenas de um colapso de instituições ou de políticas econômicas equivocadas, mas de uma fissura mais ampla que nos obriga a questionar as próprias bases epistêmicas sobre as quais construímos interpretações da realidade. A crise atual, nesse sentido, é também uma crise de imaginação política e social que nos força a repensar os modos pelos quais definimos o que é comum, o que é problema, o que é solução e quem tem autoridade para decidir sobre tais definições.

Entre os campos do saber, o de políticas públicas figura entre os mais diretamente impactados — e isso em escala global. É nesse campo que se lidam com as contradições mais urgentes da vida social: pobreza, desigualdades persistentes, violência estrutural, degradação ambiental, erosão da democracia. Nesse campo, disputam-se não apenas os caminhos para responder a tais problemas, mas também as próprias concepções sobre o papel do Estado e da sociedade, a natureza dos problemas sociais e as possibilidades de resolvê-los ou mitigá-los. Mais do que técnicas de gestão, políticas públicas lidam com escolhas de fundo: quais vidas importam, quais vozes são silenciadas, quais horizontes se tornam visíveis. O campo, portanto, carrega a dimensão normativa de qualquer ordem social: trata do que é considerado justo, legítimo e necessário em cada momento histórico, sendo por isso mesmo atravessado por tensões permanentes.

No Brasil, esse debate é representado de forma proeminente pelo campo de públicas, um movimento político e institucional que, ao completar suas duas primeiras décadas de existência, reúne legitimamente as inquietações que atravessam a formação em administração pública, políticas públicas, gestão de políticas públicas, gestão pública e gestão social, dentre outras. Esse campo não apenas institucionalizou uma agenda própria, mas também se tornou um espaço no qual emergem, em disputa, diferentes visões sobre democracia, cidadania, desigualdades e formas de gestão da vida coletiva. Ao mesmo tempo em que ampliou a formação e a pesquisa, também espelha as contradições do país: sua dependência de matrizes eurocêntricas, seu enraizamento em instituições muitas vezes fragilizadas e sua necessidade de abrir-se a epistemologias críticas, insurgentes e plurais.

Em momentos de crises intensas, não basta reforçar consensos: é preciso entender melhor os dissensos, alimentá-los com ideias e materiais de qualidade. É preciso também ousadia. Ousadia para romper a circularidade de velhos diagnósticos, ousadia para experimentar novos conceitos e ousadia para reconhecer que a análise de políticas públicas, tal como tem sido praticada, é parte da própria crise que agora a desafia. E, muitas vezes, a ousadia não está em propor novas soluções técnicas, mas em tornar o debate mais plural e mais profundo, levando-o para as camadas densas da epistemologia e da ontologia nas quais se definem as categorias fundamentais de interpretação do mundo social. Ousadia, aqui, significa deslocar o debate de sua zona de conforto e confrontar seus próprios limites, abrindo espaço para perspectivas que frequentemente permanecem invisibilizadas.

É nessa intenção que nasceu a proposta deste livro: apresentar a um público local alguns textos que têm se consolidado como importantes lentes interpretativas para a análise de políticas públicas em diferentes partes do mundo. Este projeto — cuja natureza é expressamente de uma curadoria de artigos traduzidos para o português, com o objetivo de adensar o debate no campo de públicas — não é apenas difusão de ideias: é um gesto de enfrentamento. Trata-se de uma escolha política e epistemológica que busca renovar marcos teóricos e analíticos, ampliar horizontes de reflexão e abrir espaço para epistemologias insurgentes, trazendo para o centro do debate o que muitas vezes é tratado como marginal.

A obra parte de textos que abordam temas considerados centrais para a análise das políticas e da ação pública: a construção de problemas, a disputa de ideias e a definição de horizontes de futuros possíveis. A seleção reflete não apenas escolhas editoriais, mas também os limites concretos de um projeto com recursos escassos, estruturado a partir de licenças gratuitas e da generosa autorização de autoras e autores que, por sua vez, demonstraram interesse real em dialogar com o público de língua portuguesa. Mais do que fruto do acaso, a curadoria é expressão de uma rede de solidariedades e de uma vontade comum de ampliar os espaços de circulação crítica de ideias.

Ainda que moldado por esses caminhos, o resultado é um mosaico instigante de diferentes olhares que se encontram e disputam espaço dentro do campo multidisciplinar das políticas públicas, trazendo temas variados e perspectivas analíticas distintas. A divisão em quatro partes não pretende organizar de forma rígida ou hierárquica os debates, mas apenas oferecer ao leitor percursos possíveis, mapas parciais em um território fragmentado. O livro está estruturado em quatro blocos: o primeiro dedicado aos problemas públicos; o segundo, às relações e categorias; o terceiro, às ideias e aos discursos; e o quarto, às perspectivas críticas e emergentes, ainda pouco exploradas no campo de públicas. Cada parte não é fechamento, mas abertura, convites a pensar, a questionar e a desconstruir as certezas que tantas vezes paralisam nosso campo.

A primeira parte do livro, *Olhares sobre Problemas Públicos*, apresenta três consistentes lentes interpretativas que merecem ser lidas pelo público brasileiro por discutirem categorias de problemas, nomeando-os, e também por argumentarem sobre a importância de trazê-los para o centro da análise de políticas públicas. A primeira lente é apresentada por B. Guy Peters (*O que é tão wicked sobre wicked problems? Uma análise conceitual e um programa de pesquisa*, 2017), que discute a natureza de certos problemas que são intrincados, intratáveis ou perversos, pois compartilham características que desafiam soluções definitivas. A expressão *wicked problems* surgiu no campo do planejamento urbano na década de 1970 e, desde então, vem inspirando uma profícua agenda de pesquisa também no campo de análise de políticas públicas. Essa trajetória é analisada no texto seguinte, de Brian W. Head (*Quarenta anos da literatura de “wicked problems”: fortalecendo os vínculos com os estudos de políticas públicas*, 2019), que nos oferece um balanço crítico da noção de *wicked problems* desde sua formulação por Rittel e Webber (1973) até a produção mais recente. O terceiro texto parte de uma posicionalidade epistêmica muito diferente. Daniel Cefai (*A construção dos problemas públicos: definições de situações em arenas públicas*, 1996) apresenta a lente da construção social do problema público, compreendendo as políticas públicas como processos de problematização coletiva. Situado na tradição da sociologia pragmatista francesa, Cefai investiga como situações vividas — muitas vezes percebidas como privadas ou isoladas — são

transformadas em problemas públicos por meio da ação de coletivos em arenas diversas. Sua análise é ancorada na observação empírica dos modos pelos quais certos eventos ganham visibilidade, são nomeados e reconhecidos como objetos legítimos de intervenção. Para Cefaï, a política começa quando as pessoas se reúnem para dizer: “Isto é um problema e exige resposta”. Não se trata, portanto, de aplicar soluções a questões pré-definidas, mas de observar como os próprios problemas são socialmente construídos, disputados e performados. Cefaï abre caminho para os textos da segunda parte desta coletânea ao focar no entendimento de que a política pública não é neutra nem linear, mas sim uma arena de construção de sentido marcada por conflitos e negociações.

A segunda parte, *Olhares sobre relações e encontros nos estudos em políticas públicas*, reúne outros três textos de grande relevância para o público brasileiro porque oferecem instrumentos críticos para compreender como o Estado e suas políticas são atravessados por relações de poder, classificações sociais e práticas cotidianas de implementação. Em um país marcado por desigualdades históricas, burocracias fragilizadas e múltiplas formas de discriminação, tais lentes sociológicas ajudam a iluminar dinâmicas muitas vezes invisíveis nos estudos tradicionais do campo. O primeiro artigo, de Vincent Dubois (*O Estado, a ação pública e a sociologia dos campos*, originalmente publicado em 2014), examina a pertinência da sociologia dos campos de Bourdieu para a análise da ação pública, mostrando como as políticas não são neutras, mas sim a objetivação de relações de poder inscritas em campos burocráticos e políticos — algo particularmente evidente no Brasil, onde elites administrativas e políticas frequentemente moldam políticas a partir de posições privilegiadas. Em seguida, Gitte Harrits e Marie Møller (*Categorias e categorização: rumo a uma abordagem sociológica abrangente*, 2011) propõem uma estrutura sociológica abrangente para o estudo das categorias e da categorização, defendendo que a sociologia precisa se reengajar nesse tema. Tal reflexão é crucial no contexto brasileiro no qual categorias sociais e políticas — como “cidadão de bem”, “pobre”, “beneficiário” ou “população-alvo” — carregam valores simbólicos e morais que produzem exclusões e reforçam desigualdades. Por fim, Maynard-Moody e Musheno (*Equidades e desigualdades sociais na prática: trabalhadores do nível de rua como pragmático*, 2012) questionam a narrativa tradicional de controle da discricionariedade na implementação, argumentando que os trabalhadores de nível de rua exercem agência e improvisação pragmática. Essa discussão ecoa fortemente no Brasil, onde agentes públicos em áreas como saúde, educação e assistência social enfrentam diariamente dilemas complexos, improvisando soluções que podem tanto reduzir quanto ampliar desigualdades.

A terceira parte, *Olhares sobre ideias, argumentos e discursos na análise de políticas públicas*, reúne outros três textos que exploram desta vez a centralidade da dimensão simbólica e argumentativa nas políticas públicas. Esta seção é particularmente importante para o público brasileiro porque ajuda a romper com a visão dominante de políticas como simples arranjos técnicos ou decisões tomadas em arenas institucionais fechadas. Ao enfatizar o papel das ideias, narrativas e discursos, esses textos mostram que a política pública é também disputa simbólica: quem consegue nomear, argumentar e convencer tem poder de moldar agendas, legitimar escolhas e silenciar alternativas. No Brasil, onde a política é intensamente atravessada por embates discursivos — da retórica populista à tecnocracia, do moralismo às reivindicações por direitos —, essa perspectiva é fundamental para compreender como certas soluções ganham centralidade e outras permanecem invisíveis. O primeiro texto, de Marij Swinkels (*Como as ideias importam na política pública: uma análise de conceitos, mecanismos e métodos*, originalmente publicado

em 2020), revisa os conceitos, mecanismos e métodos usados para investigar como as ideias importam nas políticas públicas. Essa reflexão é útil para o contexto brasileiro no qual muitas vezes se subestima o peso das ideias, como se fossem apenas “opiniões”, quando na realidade estruturam narrativas que definem prioridades governamentais. Em seguida, Giandomenico Majone (*Quando a deliberação política importa?*, 1993) analisa quando e por que a deliberação importa, mostrando que a argumentação é parte constitutiva da política e não um adorno secundário. No Brasil, sua contribuição ajuda a pensar o déficit de espaços deliberativos reais em contraste com a persistência de decisões tomadas de forma tecnocrática ou autoritária. Por fim, Frank Fischer (*Como as ideias importam na política pública: uma análise de conceitos, mecanismo e métodos*, originalmente publicado em 2023) explora a avaliação e a argumentação em políticas a partir de uma perspectiva deliberativa, com referência especial à pandemia da Covid-19. Sua análise dialoga diretamente com a realidade brasileira na qual a pandemia revelou não apenas fragilidades institucionais e desigualdades sociais, mas também a importância (e os riscos) das disputas discursivas na gestão de crises.

A quarta parte, *Novos olhares nos estudos em políticas públicas*, reúne quatro textos super inovadores que convergem para uma produção crítica e emergente, que busca tensionar paradigmas estabelecidos e abrir caminhos para perspectivas mais insurgentes na análise de políticas públicas. Anna Durnová (*Tornando a análise interpretativa de políticas crítica e socialmente relevante: emoções, etnografia e linguagem*, originalmente publicado em 2022) propõe ampliar a virada interpretativa ao incorporar emoções e etnografia como dimensões centrais para compreender a política em sua densidade vivida, rompendo com a visão de que emoções são irracionais ou externas ao espaço público. Stavros Stavrides (*Comunizar a cidade: por uma vida urbana emancipatória*, 2022), por sua vez, desloca a noção de *commons* para *commoning*, enfatizando processos coletivos e inclusivos de construção de espaços e práticas comuns, ligados ao direito à cidade e aos experimentos de autonomia. Na sequência, Catherine Walsh (*Interculturalidade, plurinacionalidade e decolonialidade: as insurgências político-epistêmicas de refundar o Estado*, originalmente publicado em 2008) e Patricia McFadden (*Contemporaneidade: suficiência em uma vida feminista africana radical*, 2018) radicalizam a proposta de ruptura com o pensamento hegemônico. Walsh convoca a refundação do Estado latino-americano a partir da interculturalidade, plurinacionalidade e decolonialidade, valorizando os saberes indígenas e afrodescendentes como epistemologias insurgentes e práticas de gestão pública alternativas. Já McFadden, desde uma perspectiva feminista negra e decolonial, propõe a contemporaneidade como paradigma que emerge das experiências vividas por mulheres do Sul Global, criticando o Estado patriarcal e colonial e defendendo uma reconfiguração ética e política baseada na escuta, no cuidado e na celebração da vida. Em conjunto, esses textos marcam uma inflexão para leituras críticas, plurais e disruptivas que problematizam a colonialidade e propõem novas formas de pensar e organizar a vida coletiva.

No final das quatro partes, encontramos o epílogo escrito por Leonora Delli Gatti Majone, viúva querida de Giandomenico Majone. Ao buscar o autor para obtermos sua autorização para traduzir e publicar seu texto, soubemos que ele havia partido, e assim, tivemos a ideia de fazer a ele uma homenagem através da memória e das lentes de sua companheira de vida. Assim, como final de todo o percurso, reencontramos a vida cotidiana, a vida amorosa, os planos e as trajetórias pessoais enlaçados com a obra e a produção acadêmica de um autor que marcou o debate sobre deliberação pública. Essa confluência fez sentido como

finalização do livro, pois a produção de conhecimento, a reflexão teórica, a abertura de novas perspectivas analíticas que ampliam o campo do saber se fazem no entrelaçado da vida, nos interstícios dos momentos, entre os miúdos afazeres de uma vida comum. Aí se revelam a beleza e também o absurdo da existência, nessa convivência entre a vida mezinha e a grandiosidade de construir novos olhares para compreender o mundo e para atuar sobre ele.

Portanto, o espírito que nos animou foi o de abrir fronteiras e arejar conceitos, mobilizar novas categorias analíticas e perspectivas teóricas, ampliando o debate no campo de públicas com autores, temas, questões, perspectivas ainda pouco conhecidas e difundidas. A tradução dos textos materializa essa aposta de estabelecer diálogos e pontes, descristalizar olhares, decolonizar saberes, fortalecendo uma abordagem crítica e reflexiva, talvez mais aberta ao que nos desafia no século XXI. Esse é o nosso convite. Que esse livro sirva de inspiração para caminhos ainda não trilhados, para a expansão de nossos olhares, no resgate do comum, do ancestral, dos encontros e emoções, como forma de expandir o campo de análise em políticas públicas. Desejamos, especialmente, que estes textos possam chegar a estudantes, professoras e professores envolvidos nos processos formativos em nível de graduação no campo de públicas. Acreditamos que é nesse espaço que o pluralismo epistemológico, metodológico e analítico precisa ser fortalecido — ainda mais do que na pós-graduação, na qual tais referências já circulam com maior frequência. Foi com esse horizonte que decidimos selecionar e traduzir textos fundamentais, tornando-os mais acessíveis ao nosso público em formação. Desejamos, portanto, uma boa leitura e que dela surjam muitas e muitas perguntas, desconfortos e novas possibilidades de olhar, superando os limites das escolas clássicas funcionalistas e positivistas na análise das políticas públicas.

# Parte I

## Olhares sobre problemas públicos nos estudos em políticas públicas

- B. Guy Peters — O que é tão *wicked* sobre *wicked problems*? Uma análise conceitual e um programa de pesquisa
- Brian W. Head — Quarenta anos da literatura de “*wicked problems*”: fortalecendo os vínculos com os estudos de políticas públicas
- Daniel Cefaï — A construção dos problemas públicos: definições de situações em arenas públicas

A discussão sobre os problemas públicos — sua natureza, sua composição e os modos possíveis de enfrentá-los — sempre esteve no centro do campo de estudos em políticas públicas. O próprio Lasswell, em seus trabalhos mais originais, concebia a *policy science* como uma ciência orientada à formulação de soluções para esses problemas (que se materializariam nas *policies*, uma vez implementadas pelos governos). Sua proposta, como lembra Boullosa (2024), era imputar racionalidade ao processo decisório, concentrando quase todos os esforços analíticos na fase de formulação. Em certo sentido, falar de políticas públicas é falar de problemas públicos — e vice-versa.

Entretanto, apenas mais recentemente passamos a dar maior visibilidade a essa correlação, reconhecendo a centralidade dos problemas públicos não apenas como objetos a serem solucionados, mas como construções sociais e políticas<sup>1</sup>. É nesse espírito que decidimos abrir o livro com uma parte inteiramente dedicada a este tema, enfatizando tanto a complexidade dos problemas contemporâneos quanto os processos de problematização coletiva que os constituem. O modo como entendemos os problemas ajuda a modelar o modo como argumentamos acerca de seus tratamentos e soluções.

Para mostrar estes imbricamentos, escolhemos três importantes textos, produzidos por autores de grande importância, mas também de posicionalidades epistêmicas distintas. Uma primeira que enfatiza o caráter complexo dos problemas públicos; e outra que pontua sua natureza eminentemente sociológica, como construção social. Elas se diferenciam pela origem dos campos disciplinares nos quais os autores se posicionam e pelas abordagens teóricas que utilizam para compreender e analisar a natureza dos problemas públicos.

A discussão de *wicked problem*, traduzidos de forma literal como problemas perversos (aqui serão nomeados como problemas complexos de difícil solução, recusando a tonalidade moralizante do termo perverso) aparece inicialmente no artigo de Rittel e Webber, de 1973, quando os autores discutem, no âmbito do planejamento urbano, a natureza dos problemas sociais. Eles desafiaram a crença de que abordagens “científicas” seriam as mais confiáveis para problemas sociais complexos e contestados e pontuaram as características de problemas que podem ser considerados *wicked*.

Guy Peters, 44 anos depois da publicação de Rittel e Webber, se posiciona exigindo maior rigor conceitual na definição de problemas *wicked*, pois em sua perspectiva tem havido um “esticamento conceitual” dessa ideia, sendo esse termo usado como sinônimo de problemas de difícil solução, o que compromete sua capacidade analítica. O autor adota uma postura mais crítica quanto ao uso indiscriminado do termo *wicked* para se referir aos problemas difíceis, discute que poucos problemas se enquadram totalmente na definição de Rittel e Webber (1973) e propõe que os problemas *wicked* seriam um subgrupo dos problemas complexos. Identifica ainda uma categoria de problemas *super wicked*, que trazem, sobretudo, uma dimensão do “tempo se esgotando”. Dessa forma, Peters sugere que a categoria de complexidade pode ser mais abrangente, na medida em que enfatiza a não linearidade e as dificuldades de soluções definitivas. O autor critica a expectativa de “resolver” esses problemas e sugere que as políticas são um processo contínuo de atenuação e ajuste. Sua agenda de pesquisa consiste em afinar o conceito de *wicked problem*, ajudando a entender se a complexidade é vista como uma característica de quase toda a formulação de políticas e não como um traço de um grupo de problemas. E também investigar sobre os instrumentos de intervenção, se os convencionais seriam suficientes ou se seriam necessários novos. A agenda de Peters assenta a discussão de problemas *wicked* na concepção de complexidade, trazendo a ideia de complexidade para o centro do debate.

---

<sup>1</sup> Como em Andion (2023), Andion e Magalhães (2021) e Boullosa (2019; 2013).

Enquanto Peters atua como um crítico conceitual, pedindo maior rigor na aplicação do termo “problemas *wicked*” e sugerindo a “complexidade” como um guarda-chuva mais adequado, Head, por sua vez, amplia as conexões da discussão sobre problemas *wicked* com o campo de análise de políticas públicas. Head também associa problemas perversos à complexidade, incerteza e à necessidade de pensamento criativo e adaptativo. Como Peters e seguindo Rittel e Webber, reconhece que problemas *wicked* são passíveis apenas de enfrentamento e gerenciamento, e não se pode esperar soluções definitivas, dada a sua natureza permanente e a ausência de soluções únicas. A perspectiva de Head, entretanto, articula o tema dos problemas *wicked* à literatura sobre enquadramento de problemas (*problem framing*), desenho de políticas (*policy design*) e capacidade de políticas (*policy capacity*). Com isso, vai além de entender os problemas perversos como uma categoria especial e busca forjar ligações mais estreitas com o campo de análise de políticas públicas. Estreitar esses laços possibilitaria desenvolver entendimentos mais fortes e respostas políticas mais eficazes.

Ao trazer o tema dos problemas *wicked* sob a perspectiva do enquadramento, por exemplo, Head destaca que o conhecimento relevante para políticas sobre questões sociais é sempre plural e baseado em valores, exigindo a expressão, mobilização e, por vezes, reconciliação de perspectivas divergentes. As divergências surgem porque os pontos de vista dos *stakeholders* estão ancorados em diferentes suposições, valores, interesses e capacidades. Ao fazer esse movimento de articulação com um debate mais consolidado no campo de análise de políticas públicas, Head afirma a necessidade de abraçar o pluralismo dos *stakeholders*, reconhecer os limites do conhecimento atual, fomentar processos de aprendizagem e desenvolver reformas procedimentais para tornar a formulação de políticas mais aberta e transparente.

Ao relacionar a concepção de problema *wicked* e de complexidade ao campo da formulação/enquadramento, desenho e capacidade de políticas, Head se aproxima, sem contudo reconhecer explicitamente, da perspectiva de Daniel Cefaï. Cefaï, muitos anos antes de Peters e Head, sustentava, em uma perspectiva sociológica, que os problemas públicos são *construídos* social e politicamente através de processos narrativos e dramáticos, em arenas públicas. Não se trata, portanto, de aplicar soluções a questões pré-definidas, mas de observar como os próprios problemas são socialmente construídos, disputados e performados. Embora sua abordagem seja mais descritiva e menos normativa do que as dos demais autores e autoras desta parte, ela compartilha com eles o entendimento de que a política pública não é neutra nem linear: é uma arena de construção de sentido, marcada por conflitos, negociações e interpretações situadas.

De matriz fenomenológica e assentada no pragmatismo, a perspectiva de Cefaï amplia o campo de compreensão da natureza e dinâmica dos problemas públicos. No texto de Cefaï aqui traduzido, temos um precioso resgate das teorias sociológicas da fenomenologia, do interacionismo simbólico, do pragmatismo, da etnometodologia. O autor resgata Alfred Schütz, Ervin Goffman, Paul Ricœur, Herbert Blumer, Howard Becker, Robert Merton, Peter Berger, Thomas Luckmann, John Dewey, Harold Garfinkel, dentre outros, para delimitar o enquadramento dos problemas públicos em uma abordagem sociológica. Arenas, cenas, cenários, invocações, argumentação e dramatização são categorias analíticas presentes na abordagem de Cefaï, que traz à tona a dimensão da interpretação e o caráter socialmente construído dos problemas públicos e de suas soluções.

Cefaï nos convida a compreender as políticas públicas como processos de problematização coletiva. As situações vividas — muitas vezes inicialmente percebidas como privadas ou isoladas — são transformadas em problemas públicos por meio da ação de coletivos em arenas diversas. Sua análise é ancorada na observação empírica e relacional dos modos pelos quais certos eventos ou experiências ganham

visibilidade, são nomeados e reconhecidos como objetos legítimos de intervenção pública. Para Cefai, a política começa quando as pessoas se reúnem para dizer: “isto é um problema, e exige resposta”.

Os problemas públicos não são dados pela natureza, nem designados por direito. Estes não são apenas determinados por interesses materiais relativamente dominantes ou hierarquizados de acordo com esquemas culturais mais ou menos compartilhados. Eles são objeto de operações de seleção e de focalização, de argumentação e de dramatização, o que os elevam a um certo “grau de generalidade”, conferindo-lhes peso de realidade ou de legitimidade. As situações são arrancadas de sua particularidade e de sua concretude e adquirem valor de ilustração, de exemplo, de prova ou de testemunho. [...] A cada vez é aberto um contexto simbólico de representações, imagens ou discursos, sobre o qual os atores elaboram cenários, reivindicam direitos e deveres, invocam princípios de verdade ou de justiça, exigem explicações e criticam justificativas, avaliam benefícios e danos, atribuem responsabilidades e solicitam reparações. Somente nessas condições o problema público é individualizável e identificável como tal, podendo servir como local de encontros ou de contestações, sendo objeto de alianças e de conflitos, e articulando em torno dele uma arena pública (Cefai, 2023, p.54, tradução nossa).

Colocar lado a lado os textos de Peters, Head e Cefai não significa apenas contrapor abordagens disciplinares distintas; trata-se, sobretudo, de um convite ao campo de públicas brasileiro para ampliar seu repertório analítico, combinando precisão conceitual, sofisticação teórica e abertura sociológica. A contribuição de Peters e Head é clara: ao problematizarem o uso indiscriminado da noção de *wicked problems* e aproximarem o debate da ideia de complexidade, eles nos lembram que conceitos não são neutros nem universais, e que seu uso acrítico pode empobrecer a análise. No Brasil, onde muitas vezes categorias importadas circulam sem mediação crítica, essa chamada à responsabilidade conceitual é especialmente pertinente. Mais do que nomenclatura, está em jogo a capacidade de produzir diagnósticos sólidos e de reconhecer o caráter contínuo, processual e aberto do enfrentamento dos problemas públicos.

Cefai, em contraste, nos leva para outro terreno: o da construção social dos problemas públicos. Sua perspectiva ressalta que nenhum problema existe “em si”, como dado objetivo, mas se constitui a partir de disputas narrativas, dramatizações e práticas coletivas em arenas públicas. Essa contribuição é particularmente fecunda para o Brasil, pois ilumina o papel de atores historicamente marginalizados — movimentos sociais, comunidades periféricas, coletivos populares — na luta para nomear situações de injustiça como problemas dignos de reconhecimento público. Ao revelar que a definição de problemas é atravessada por relações de poder e disputas simbólicas, Cefai nos convida a abandonar de vez a ilusão tecnocrática de que problemas podem ser simplesmente identificados e resolvidos por especialistas.

A reunião dessas perspectivas, portanto, não é um exercício de ecletismo, mas uma aposta crítica. Significa afirmar que os problemas públicos devem ser analisados simultaneamente em sua complexidade estrutural e em sua condição de construção política e social. Para o campo de públicas brasileiro, isso implica cultivar uma postura mais reflexiva e insurgente: reconhecer que gerir problemas não é apenas aplicar técnicas, mas disputar sentidos; não é apenas reduzir complexidades, mas enfrentar contradições; não é apenas propor soluções, mas construir coletivamente novos horizontes de justiça social e de vida em comum.

Essa é a aposta que fazemos com as reflexões que os textos dessa primeira parte nos suscitam: Se os problemas públicos, por mais complexos que sejam, são construídos e suas soluções forjadas nos encontros e arenas, podemos pautar agendas e soluções que mobilizam valores de justiça social e fraternidade, buscando uma tessitura do comum, de um tecido social que carrega valores, crenças, emoções, práticas embasadas (por que não?), no amor, na perspectiva ampliada de Bell Hooks (2021).

## REFERÊNCIAS

ANDION, Carolina. Social innovation, experimentalism, and public governance: an ethnographical approach to study public arenas in the city. **Brazilian Administration Review**, São Paulo, v. 20, n. 2, e220124, 2023.

ANDION, Carolina; MAGALHÃES, Thiago. (Re) Aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas: experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 36, n. 2, p. 513–543, 2021.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 67-84, 2013.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, v. 11, n. 4, p. 89-106, 2019

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Por uma nova agenda de revisão crítica do duplo construto lasswelliano policy science e policy orientation: democracia, pragmatismo e criticidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 43, 2024.

CEFAÏ, Daniel. La construction des problèmes publics: définitions de situations dans des arènes publiques. **Réseaux. Communication – Technologie – Société**, Paris, v. 14, n. 75, p. 43-66, 1996. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/reso\\_0751-7971\\_1996\\_num\\_14\\_75\\_3684](https://www.persee.fr/doc/reso_0751-7971_1996_num_14_75_3684). Acesso em: 1 ago. 2023.

HOOKS, Bell. **Tudo sobre o amor**: novas perspectivas. Edição: Tadeu Breda. 2021

# O que é tão *wicked* sobre *wicked problems*?

## Uma análise conceitual e um programa de pesquisa<sup>2</sup>

B. Guy Peters<sup>3</sup>

Universidade de Pittsburgh, Estados Unidos da América

### RESUMO

O conceito de *wicked problems*<sup>4</sup> tornou-se moda na análise política contemporânea, com todos os problemas sendo rotulados como *wicked*. Porém, se muitos desses problemas são analisados usando uma definição rígida do conceito, eles não atendem aos critérios. Aprofundando esse estudo, desenvolvi um programa de pesquisa para investigar até que ponto esses problemas normalmente considerados *wicked* são realmente tão difíceis.

**Palavras-chave:** *Wicked problems*. Conceitualização. Análise políticas.

### ABSTRACT

The concept of wicked problems has become a fad in contemporary policy analysis, with any number of problems being labeled as “wicked”. However, if many of these problems are analyzed using a strict definition of the concept they do not meet the criteria. Building on this analysis, I have developed a research program to investigate the extent to which even those problems usually thought to be wicked are actually that difficult.

**Keywords:** Wicked problems. Conceptualization. Policy analysis.

---

<sup>2</sup> What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, v. 36, n. 3, p. 385–396, set. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>.

© 2017 O(s) Autor(es). Publicado pela informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.

Esse é um artigo de acesso aberto distribuído de acordo com os Termos da Licença Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja adequadamente citado.

<sup>3</sup> B. Guy Peters é um dos principais estudiosos contemporâneos na área de administração pública e políticas públicas comparadas. Professor Emérito da Universidade de Pittsburgh, ele possui uma extensa carreira acadêmica dedicada ao estudo da governança, burocracia e processos decisórios no setor público. Peters é referência global por suas análises sobre modelos administrativos, tradições burocráticas e os desafios da formulação de políticas em contextos democráticos. Contato: [bgpeters@pitt.edu](mailto:bgpeters@pitt.edu)

<sup>4</sup> Nota dos tradutores (NT: Optou-se por seguir parte expressiva dos textos publicados em português, mantendo a expressão *wicked problems* no inglês, ao invés de utilizar as traduções problemas perversos ou problemas complexos, também disponíveis).

Grande parte da nossa discussão sobre problemas de políticas e sobre a formulação de políticas destinadas a atenuar esses problemas baseia-se em concepções funcionais ou instrumentais da política. Falamos de questões de bem-estar social ou de defesa, ou então falamos de questões regulatórias, de auxílios sociais e de subvenções econômicas. Nós, Peters e Hoornbeek (2005)<sup>5</sup>, argumentamos no passado que a análise de políticas pode avançar mais ao examinar as dimensões analíticas subjacentes das políticas, em vez de apenas as categorias funcionais tradicionais. No artigo mencionado, examinamos várias dessas dimensões subjacentes, como escala, divisibilidade e monetização; neste artigo, ampliarei a análise para examinar o conceito de *wicked problems*.

O conceito de *wicked problems* foi desenvolvido na literatura de planejamento (Rittel; Webber, 1973) para descrever problemas políticos emergentes que não estavam muito bem alinhados aos modelos convencionais de análise de políticas públicas usados naquela época. O argumento dos autores é de que os problemas políticos relativamente fáceis haviam sido identificados e o futuro seria mais exigente. Esses problemas emergentes foram definidos como complexos, envolvendo múltiplas causas possíveis e dinâmicas internas que não podem ser presumidas como sendo lineares e têm consequências negativas para a sociedade se não tratados adequadamente. A dificuldade, obviamente, era: como o analista político e seu governo poderiam saber *ex ante* qual a solução adequada para esses problemas?

O reconhecimento da existência de *wicked problems* foi, em algum âmbito, um precursor para o desenvolvimento das teorias da complexidade nas ciências sociais — ver Klijn e Snellen (2009); Peters, Galaz e Pierre (2019); Room (2011). Teorias da complexidade tendem a focar em sistemas e nas interações dentro deles. Esses sistemas podem ser naturais (como o clima) ou podem ser prioritariamente humanos (como a pobreza). Assim como nos *wicked problems*, a teoria da complexidade parte do pressuposto de que as relações entre variáveis não são lineares e que pequenos deslocamentos (especialmente nas condições iniciais) podem produzir grandes diferenças nos resultados das dinâmicas sistêmicas. Esses sistemas também são concebidos como abertos, permitindo influências externas, incluindo a importação de energia. E, por fim, sistemas complexos tendem a envolver múltiplos atores — seja como causas, como participantes, ou ambos — e, portanto, podem ser politicamente complexos, além de tecnicamente complexos.

É difícil negar que os formuladores de políticas enfrentam hoje uma série de problemas de política difíceis e complexos, ainda mais do que aqueles que emergiam quando Rittel e Webber começaram a discutir os *wicked problems*. No entanto, parece que descrever esses problemas de política como *wicked problems* tornou-se uma moda na literatura acadêmica. Praticamente qualquer problema difícil de resolver e que apresente uma variedade de causas alternativas, ou de diferentes enquadramentos de política, tem sido descrito como um *wicked problem*. Neste artigo, defenderei três argumentos a respeito desse uso — ou abuso — excessivo do conceito de *wicked problems*.

A primeira afirmação é que relativamente poucos problemas enfrentados pelos governos em 2015 e depois disso são, de fato, *wicked problems* no sentido conceitual pleno do termo. Esses problemas podem ser difíceis e talvez até mesmo intratáveis (ver Schön; Rein, 1994; ver também Ney, 2009), mas não atendem à definição formal de *wicked*. Assim, o “estiramento conceitual” (*conceptual stretching*, Sartori, 1970), que tem caracterizado boa parte das discussões recentes sobre *wicked problems*, pode até ser útil como forma de destacar a importância e a dificuldade do problema (e de garantir a publicação de artigos), mas pode, ao mesmo tempo, enfraquecer a capacidade analítica desse conceito.

<sup>5</sup> Ver: HOORNBEEK, John A.; PETERS, B. Guy. *Understanding policy problems: a refinement of past work*. *Policy and Society*, v. 36, n. 3, p. 365–384, set. 2017.

A segunda afirmação é que muitos problemas de política relativamente comuns também apresentam alguns dos atributos utilizados para caracterizar os *wicked problems*. Por exemplo, muitos (alguns diriam a maioria) dos problemas que os governos enfrentam não têm soluções claras e as intervenções podem gerar consequências não intencionais (Cortrell; Peterson, 2001; Sieber, 1980). Da mesma forma, muitos problemas que desafiam os governos podem ser caracterizados como “*messes*” ou confusos, com interações complexas e que não podem ser simplesmente ignorados pelos atores do setor público (Roe, 2013). A ausência de uma solução claramente definida, por si só, não torna essas questões *wicked*, mas pode exigir modos mais experimentais de intervenção e de gestão, em vez de soluções de política pública mais definitivas e planejadas (ver Sabel; Zeitlin, 2011; para outra perspectiva sobre as possibilidades de desenho de intervenções, ver Howlett, 2014). Além disso, relativamente poucos dos problemas de política pública frequentemente descritos como *wicked problems* apresentam todas as características utilizadas para defini-los, embora muitos possam ser caracterizados como possuindo uma ou mais dessas características. Assim, quão útil é o conceito, enquanto conceito?

O terceiro argumento deste artigo é que o conceito de *wicked problems* assumiu um elemento normativo que não havia sido necessariamente pretendido por seus formuladores. Esse elemento normativo é a ideia de que esses problemas *devem* ser resolvidos — e de que *podem*, de fato, ser resolvidos por meio do desenvolvimento de políticas públicas adequadas. Além disso, a suposição parece ser a de que a ação centralizada e impositiva será necessária para solucioná-los. Embora isso possa ser verdade, definir o conceito pelos mecanismos de solução tende a subvalorizar a natureza dos próprios problemas e levanta inúmeras questões sobre o desenho de políticas públicas.

Certamente, resolver os problemas é importante, mas os governos talvez tenham que admitir que muitas das questões que precisam enfrentar podem não ser solucionáveis de forma final e definitiva (Carter, 2012; Hogwood; Peters, 1984). De fato, décadas de tentativas de resolver a pobreza, o subdesenvolvimento econômico, a desigualdade, o crime e uma série de outros problemas familiares ajudaram a atenuá-los, mas não os resolveram por nenhum padrão significativo — e alguns, como a desigualdade, na verdade se agravaram nas últimas décadas. Agora, diante de problemas aparentemente ainda menos tratáveis, os governos e seus aliados na governança precisam refletir seriamente sobre os objetivos que estão perseguindo ao formular políticas públicas.

De certa forma, então, a utilização do conceito de *wicked problems* levou os governos a darem um tiro no próprio pé. Ou seja, ao identificarem determinados problemas como *wicked* e, ao mesmo tempo, argumentarem sobre a importância de encontrar soluções, podem ter estabelecido metas de desempenho inalcançáveis. Pouquíssimos problemas de política pública são de fato resolvidos de maneira definitiva. Em vez disso, a formulação de políticas tende a ser um processo contínuo de atenuação e ajuste (Hogwood; Peters, 1984). Prometer resolver problemas — *wicked* ou não — pode, em última instância, enfraquecer ainda mais a já reduzida confiança no governo.

O propósito deste artigo não é ser pedante em relação ao conceito de *wicked problems*, embora certamente possa parecer assim. O objetivo, na verdade, é considerar a natureza dos problemas de política pública a partir do conceito de *wicked problems* e tentar compreender até que ponto esse conceito básico e as dimensões que o compõem nos ajudam a entender tais problemas. Ainda que problemas verdadeiramente *wicked* possam ser relativamente menos comuns do que sugerem os escritos contemporâneos em estudos de políticas públicas, as dimensões contidas neste conceito podem ser, individualmente, úteis na sua análise.

## O CONCEITO DE *WICKED PROBLEMS*

Como já observado, o conceito de *wicked problems* foi desenvolvido na literatura de planejamento e não propriamente na literatura de análise de políticas públicas. Embora esses dois campos de atuação — tanto na prática quanto na academia — estejam intimamente relacionados, eles também apresentam diferenças importantes. Na abordagem do planejamento, há um forte elemento de desenho ao considerar a formulação de políticas públicas (ver Peters, 2015). A noção de *wicked problems* foi identificada tanto como uma barreira geral à elaboração e implementação eficaz de políticas públicas, quanto como uma classe especial de problemas. Da mesma forma, os planejadores pareciam adotar uma postura bastante negativa em relação ao papel da política pública na redução da capacidade de resolver esses problemas, enquanto muitos — senão a maioria — dos estudiosos e profissionais vindos do campo da análise de políticas públicas tendem a aceitá-lo como algo central a qualquer consideração sobre o processo de formulação de políticas públicas<sup>6</sup>.

A suposição básica que deu início à discussão sobre *wicked problems* é a de que fazer políticas públicas é difícil. Além disso, essa suposição de dificuldade é tão extrema que o desenho de políticas públicas — que foi central para o planejamento — parece virtualmente impossível<sup>7</sup>. Aquela discussão original sobre *wicked problems* pode muito bem ter subestimado a facilidade com que as políticas públicas foram elaboradas em alguma “era dourada”. Há inúmeros exemplos de políticas fracassadas, baseadas em desenhos falhos das décadas de 1960 e 1970, assim como houve importantes sucessos (McConnell, 2010). Esses fracassos — ou pelo menos decepções — foram em parte resultado da tentativa de enfrentar questões difíceis, como a pobreza. Mas exemplos anteriores, como a renovação urbana, também já demonstravam os problemas do desenho.

Independentemente das preocupações específicas da literatura de planejamento ou análise de políticas públicas, o conceito de *wicked problems* é definido através das dez características a seguir:

- a) são difíceis de definir. Não há formulação definitiva;
- b) não possuem um critério de conclusão;
- c) as soluções não são verdadeiras ou falsas, mas boas ou ruins;
- d) não há teste imediato ou definitivo para as soluções;
- e) todas as tentativas de soluções têm efeitos que podem não ser reversíveis ou esquecíveis;
- f) esses problemas não têm uma solução clara e, talvez, nem mesmo um conjunto de soluções possíveis;
- g) cada *wicked problem* é essencialmente único;
- h) todo *wicked problem* pode ser um sintoma de outro problema;
- i) existem múltiplas explicações para *wicked problem*;
- j) o planejador (formulador de política pública) não tem o direito de estar errado.

<sup>6</sup> Isso talvez seja um certo exagero, dada a ausência de análise política em algumas modelagens econômicas e estatísticas de políticas públicas.

<sup>7</sup> Com as mudanças na literatura de planejamento, e nos conceitos de desenho, a busca por um desenho mais entregável, na forma de um produto no fazer políticas públicas tornou-se menos clara [NT: em oposição, por exemplo, aos desenhos que enfocam o processo de políticas públicas]

Às características apresentadas explicitamente por Rittel e Webber, podemos acrescentar o sentido geral da discussão de que *wicked problems* envolvem múltiplos atores e são social e politicamente complexos. Os formuladores do conceito não listaram isso como uma dimensão separada, mas grande parte da discussão sobre as dificuldades de chegar a decisões em um mundo emergente de políticas públicas girou em torno das dificuldades políticas de tomar decisões em um ambiente mais participativo e politicamente complexo. Por exemplo, Roberts (2000) alegou que *wicked problems* entram em conflitos políticos com a definição de problemas e suas possíveis soluções. Essas características políticas interagem com as ligadas às características mais significativas, como múltiplas explicações para problemas e a ausência de uma formulação definitiva do problema.

Apesar do próprio conceito de *wicked problems* conter várias características que produzem desafios significativos para a tomada de decisão, uma suposição intelectual foi levantada mais recentemente com o conceito de *super wicked problems* (Levin; Cashore; Auld, 2012) — ver também Lazarus (2009). Esse conceito tem o objetivo de capturar a natureza dos problemas políticos significativos que os governos contemporâneos enfrentam. Como no caso de *wicked problems*, esse conceito também tem várias características definidoras, além das usadas para definir *wicked problems*. Essas características são:

- a) o tempo está se esgotando;
- b) não há autoridade central, ou há apenas uma autoridade central fraca, para gerir o problema;
- c) os mesmos atores causando o problema parecem resolvê-lo e;
- d) o futuro é radicalmente subestimado, de maneira que soluções contemporâneas tornam-se menos valiosas.<sup>8</sup>

Além das características institucionais envolvidas nessa definição, o elemento tempo faz-se mais importante que na concepção original de *wicked problems*. Esse elemento de tempo é mais aparente com as mudanças climáticas, para as quais há várias previsões claras e convincentes de danos irreversíveis se não houver intervenções políticas significativas. Porém, muitos outros problemas citados como *wicked problems* não têm essas restrições de tempo tão claras. Por exemplo, enquanto as pessoas que vivem na pobreza um dia a mais que o necessário é uma falha na política pública, essa área da política não tem o ponto crítico claro, nem a possibilidade de irreversibilidade que parece ser evidente para a mudança climática.

Além do argumento de que o tempo pode estar se esgotando para alguns *super wicked problems*, o nível de desvalorização do futuro também desempenha um papel importante na compreensão desses problemas e em sua abordagem pela ação do setor público. O argumento aqui é que essas questões são, por natureza, de longo prazo — e talvez também de grande escala —, e, portanto, precisam ser enfrentadas por meio de ações abrangentes, já que medidas de atenuação de curto prazo são consideradas inadequadas para lidar com esse tipo de problema de política pública. No entanto, a maior parte da tomada de decisão no setor público não lida bem com desafios de longo prazo, especialmente em regimes democráticos (Jacobs, 2011), nos quais mudanças no controle partidário do governo podem implicar mudanças nas políticas públicas.

Os conceitos de *wicked* e *super wicked problems* também podem ser relacionados à discussão de Herbert Simon (1973) — feita quase ao mesmo tempo que Rittel e Webber — sobre os chamados *ill-structured*

<sup>8</sup> [NT: A referência aqui é a literatura econômica e refere-se ao fato de que soluções presentes dão pouco peso às consequências de longo prazo].

*problems* (problemas mal estruturados).<sup>9</sup> Assim como em algumas das características identificadas por Rittel e Webber, a preocupação de Simon estava na clareza da definição do problema, no grau em que ele era independente de outros problemas e na adequação da base de conhecimento para enfrentá-lo. Problemas de política mal estruturados, assim como os *wicked problems*, são de difícil manejo para os formuladores de políticas e, em particular, desafiam o desenvolvimento de desenhos simples de política pública.

## PENSANDO SOBRE *WICKEDNESS*

A primeira afirmação feita na introdução do artigo é que, embora existam diversos problemas difíceis enfrentados pelo setor público, eles podem não ser verdadeiramente *wicked*. De fato, Coyne (2005) argumenta que os problemas mal definidos e embaraçosos, que em essência são *wicked problems*, constituem a norma no processo de formulação de políticas públicas, enquanto a formulação de políticas bem definidas e racionais é a exceção. Se adotarmos a abordagem de “classificação clássica” de mensuração defendida por Sartori, então, para que um problema seja considerado *wicked*, ele deveria apresentar todas as características acima mencionadas. Tendo eu mesmo incorrido na ampliação do conceito de *wicked problems* ao tratar de política alimentar (Peters, 2014), é muito fácil perceber como se pode assumir que, se um problema é difícil, então ele deve ser *wicked*.

Deixem-me usar o exemplo da política alimentar para ilustrar esse ponto. A primeira característica — a de que não há uma definição clara do problema —, em muitos aspectos, não parece se aplicar. O problema na política alimentar é: como produzir comida suficiente, nutritiva e segura para alimentar uma população em crescimento. Diferentes pessoas podem enfatizar aspectos distintos do problema ou ter perspectivas diversas — os transgênicos (OGMs) seriam inseguros ou apenas necessários em um mundo de rápido crescimento populacional? A regulação da segurança alimentar seria um componente crucial da área? — mas a questão subjacente é, na verdade, clara. Seguindo daí, também parece que existe, de fato, uma “verdadeira” solução para o problema: quando as pessoas têm o suficiente para comer. Na realidade, nesse caso, há mais disputas sobre se a solução é boa ou ruim do que sobre a adequação da solução em si.

Essa discussão sobre a adequação da política alimentar levanta um problema mais fundamental em relação ao uso de *wicked problems* como um conceito mais ou menos científico. Trata-se da ausência de regras claras de codificação para aquelas dez dimensões. Como mencionei acima, poderíamos ter uma “verdadeira” solução para o problema alimentar, mas outros poderiam argumentar que os conflitos entre quantidade e qualidade, o uso de transgênicos (OGMs) e a necessidade de produzir alimentos localmente podem tornar qualquer solução menos que plenamente verdadeira. A mesma ambiguidade parece caracterizar várias das outras características listadas e, se esse conceito de fato pretende ser útil, é preciso dedicar muito mais atenção ao desenvolvimento de medidas objetivas para as características subjacentes.

A relativa escassez de problemas que atendem plenamente à definição de um *wicked problem* não elimina, contudo, a utilidade dessa forma de análise de problemas de política pública. Em primeiro lugar, podemos pensar em diferentes graus e tipos de *wickedness*. Por exemplo, alguns problemas de política podem ser difíceis de definir e ter múltiplos enquadramentos, mas ainda assim apresentar medidas claras de sucesso. E alguns problemas, ou intervenções, podem de fato ser reversíveis e até esquecíveis, uma vez que outras

---

<sup>9</sup> É interessante considerar se havia um determinado *Zeitgeist* (espírito da época) que produziu essas duas análises bastante céticas sobre a formulação de políticas ao mesmo tempo. Talvez se tratasse do fim de uma era nos Estados Unidos, marcada por tentativas de resolver grandes problemas sociais que tiveram resultados limitados.

tentativas de solução tenham sido propostas.<sup>10</sup> Alguns avanços podem vir, portanto, da adição de adjetivos aos *wicked problems*<sup>11</sup>, acrescentando intencionalidade ao conceito, ao mesmo tempo em que se reduz sua extensão (ver Collier; Mahon, 1993). E poderíamos pensar nas características da *wickedness* como um conjunto de condições necessárias e suficientes para determinados tipos de dinâmicas de políticas públicas?<sup>12</sup>

Uma alternativa à abordagem de categorização estrita dos *wicked problems* seria considerar a categorização radial ou a semelhança de família (*family resemblance*) como formas de selecionar e categorizar casos (Collier; Mahon, 1993; Gerring, 1993). Essas abordagens partem da suposição de que ter uma semelhança suficiente com a ideia subjacente de *wicked problem*, ou talvez possuir um atributo central, já seria suficiente para considerar o problema como *wicked* e usar essa caracterização tanto para a análise prática quanto para a construção teórica. Por exemplo, poderíamos argumentar que a ausência de uma solução clara para o problema poderia ser uma condição *sine qua non* para rotulá-lo como “*wicked*”.

Além disso, como já observado, cada uma dessas características dos *wicked problems* pode ser considerada como um atributo independente de uma política pública e, portanto, útil para compreender os problemas de política por si só. Embora essas características sejam muito diferentes dos atributos utilizados por Peters e Hoornbeek (2005), elas oferecem, ainda assim, outra lista de verificação útil de atributos de problemas de política pública. Por exemplo, a primeira das dez características mencionadas anteriormente pode ser entendida como um problema geral de enquadramento e das múltiplas molduras (*frames*) que existem para muitas políticas públicas. A política de drogas em diversos países pode ser compreendida, por exemplo, a partir de uma variedade de lentes ou enquadramentos distintos, cada um oferecendo algum tipo de *insight* e cada um também associado a um curso específico de ação (Payan, 2006).<sup>13</sup>

Essa primeira característica dos *wicked problems* também pode ser relacionada à nona. A maior parte dos problemas de política relevantes possui múltiplas explicações possíveis, o que está ligado à ausência de um único enquadramento aceito do problema. A pobreza talvez seja o exemplo clássico: múltiplas explicações causais acabam se associando a alternativas múltiplas — e por vezes conflitantes — de desenho de políticas. A ausência de uma explicação definitiva contrasta, em certa medida, com a necessidade percebida de “resolver” o problema subjacente, algo inerente ao processo político.

Também podemos observar que a característica presumida dos *wicked problems* — a de que não existe um teste *ex ante* para avaliar a qualidade das soluções propostas — pode igualmente ser válida para uma ampla gama de problemas de políticas públicas. Alguns programas públicos são relativamente bem compreendidos como “soluções de engenharia”, como a construção de uma estrada.<sup>14</sup> A maioria dos problemas de políticas públicas, entretanto, envolve dinâmicas sociais e econômicas complexas e,

<sup>10</sup> Um dos argumentos apresentados na literatura normativa sobre incrementalismo (ver Hayes, 2006) é que as intervenções políticas podem ser revertidas. Isso pode ser mais verdadeiro do ponto de vista substantivo do que político.

<sup>11</sup> Ver ALFORD, John; HEAD, Brian W. Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. **Policy and Society**, v. 36, n. 3, p. 397-413, set. 2017.

<sup>12</sup> Uma opção poderia ser pensar nessas características como algo parecido com uma escala de Guttman à moda antiga, com diferentes graus de ocorrência, e com pontuações variadas em uma escala de *wickedness*.

<sup>13</sup> Para uma análise semelhante dos múltiplos enquadramentos que podem ser aplicados à política de saúde mental, veja Maycraft Kall (2013). Novamente, todos esses enquadramentos tinham certa validade, mas não houve um único enquadramento aceito por todos os atores no processo.

<sup>14</sup> Dito isso, construir uma estrada pode não ser a solução para os problemas de trânsito, considerando que a maior parte das evidências indica que o tráfego tende a aumentar para preencher as vias logo após sua conclusão. Portanto, construir estradas pode simplesmente aumentar o trânsito e não resolve o problema subjacente que se pretende solucionar.

portanto, deve ser vista ao mesmo tempo como experimento e como solução definitiva.<sup>15</sup> Os atores governamentais podem ter rotinas e produzir soluções bastante semelhantes para diferentes problemas, quaisquer que sejam eles, mas muitas vezes o fazem com uma fé nos instrumentos utilizados maior do que a evidência realmente justificaria.<sup>16</sup>

Da mesma forma, a última das características discutidas como definidora dos *wicked problems* — embora não esteja na lista formal dessas características — é sua complexidade social e o envolvimento de múltiplos atores na formação e, potencialmente, na solução do problema. Em certa medida, essa característica pode ser uma das razões para o crescente interesse em *wicked problems* na análise de políticas, assim como para a tendência de identificar quase todas as questões enfrentadas pelo setor público como *wicked problems*. Essa alegada profusão de *wicked problems* pode ter menos a ver com a natureza dos próprios problemas de política pública e mais com o uso crescente de redes de formulação de políticas (*network policy-making*) e de soluções baseadas em “governança” para praticamente todas as políticas nas democracias industrializadas (ver Torfing; Peters; Pierre; Sørensen, 2011).

O aumento do uso da participação na formulação de políticas públicas significa, por definição, que existem mais *wicked problems*? Eu argumentaria que não, embora isso signifique que tomar decisões de política para enfrentar esses problemas pode estar se tornando cada vez mais difícil. Fritz Scharpf (1988), por exemplo, argumentou que quanto mais atores estiverem envolvidos na formulação e quanto maiores forem os direitos de cada ator dentro desse processo, maiores serão as dificuldades para chegar a decisões — e, sobretudo, maiores serão as dificuldades para chegar a decisões que façam mais do que apenas pequenos ajustes incrementais em relação ao *status quo*.

A discussão sobre os *super-wicked problems* também contém um componente institucional significativo. O elemento descritivo desse componente é que não há uma autoridade central para governar a área de política pública; já a implicação normativa é que um foco institucional desse tipo seria necessário se o problema devesse ser resolvido. Essa escolha também representa uma suposição sobre como lidar com problemas de política que são difíceis (ver Hoppe, 2010). Alguns estudiosos, por exemplo, argumentam que redes e outros mecanismos descentralizados de solução podem ser mais eficazes para enfrentar *wicked problems* do que a imposição de soluções centralizadas (ver Peters *et al.*, 2019).

O trabalho de Elinor Ostrom sobre policentricidade aponta para a capacidade de resolver problemas difíceis — ou mesmo *wicked* — por meios menos centralizados (McGinnis, 2000). A percepção da necessidade de soluções centralizadas parece estar relacionada à fragilidade das instituições de governança global para lidar com questões ambientais, mas seria um equívoco generalizar isso para todos os problemas difíceis de política pública. Por exemplo, alguns estudos sobre erradicação da pobreza em países menos desenvolvidos têm enfatizado a necessidade de agir de forma muito localizada e descentralizada (ver também Ferlie; Fitzgerald; McGivern; Dopson; Bennett, 2011).

A ênfase em soluções institucionais centralizadas pode refletir a predominância das questões relacionadas às mudanças climáticas nas discussões contemporâneas sobre *wicked problems*. A necessidade de integrar e coordenar as atividades de todos os países do mundo para enfrentar as mudanças climáticas pode ter

---

<sup>15</sup> Nelson (1977), por exemplo, argumentou que as intervenções nos problemas do gueto, ou seja, a pobreza e a exclusão social, não tinham bases teóricas ou práticas claras e, portanto, quaisquer políticas direcionadas a esses problemas eram, em essência, experimentos. Veja também Sabel e Zeitlin (2008, 2011). Veja também Weber e Khademian (2008).

<sup>16</sup> We Linder e Peters (1989) tentaram entender como os tomadores de decisão no setor público escolhiam seus instrumentos. Um dos maiores grupos em nosso estudo eram os “instrumentalistas”, comprometidos com um instrumento específico quase independentemente da natureza do problema a ser enfrentado.

passado a dominar o pensamento sobre *wicked* ou *super-wicked problems*. Essa suposição, por sua vez, viola um dos pressupostos originais sobre os *wicked problems*, ou seja, de que não existem dois problemas desse tipo iguais e, portanto, outros problemas dessa natureza poderiam ser melhor tratados por meio de mecanismos descentralizados.

Essas características dos *wicked* e *super-wicked problems* também apontam para a estreita relação entre esses problemas e a teoria da complexidade. Por exemplo, a ausência de uma “regra de parada” para a tomada de decisão e as interconexões presumidas entre os problemas se aproximam bastante de algumas características da teoria da complexidade aplicada à compreensão das políticas públicas. A teoria da complexidade, por sua vez, enfatiza as interações entre variáveis e as dificuldades de realizar intervenções eficazes, devido aos padrões imprevisíveis de mudança.

## **WICKEDNESS OU MERAMENTE COMPLEXIDADE?**

A discussão acima sobre a literatura de *wicked problems* demonstrou, creio eu, que a noção de *wicked problems* foi substancialmente estirada e, em alguns momentos, quase além de qualquer reconhecimento. Tendo começado como uma descrição de problemas gerais na formulação de políticas na década de 1970, o conceito passou a ser utilizado como um termo analítico para um tipo específico de problema de política pública. Em seguida, o conceito foi ainda mais expandido, sendo aplicado a uma série de problemas bastante ordinários. Esses problemas são difíceis de resolver, mas, de certo modo, também são a maioria dos problemas que os governos precisam enfrentar.

O conceito de *super-wicked problem*, no entanto, parece estar mais claramente desenvolvido como uma categoria distinta de problemas de política pública. Diferentemente da discussão original sobre *wicked problems*, essa categorização de fato busca diferenciar um conjunto específico de questões que distinguem esses problemas de outros. O mais importante nessa diferenciação é o elemento temporal — tanto no sentido de que o tempo pode estar se esgotando para resolver tais questões, quanto no sentido de que há um forte desconto do futuro nas tentativas de enfrentá-las.

Se examinarmos os critérios propostos tanto para os *wicked* quanto para os *super-wicked problems*, eles parecem análogos a uma compreensão mais geral de complexidade em políticas públicas (Duit; Galaz, 2008; Room, 2011). Em particular, a ideia da interconexão entre problemas se ajusta bem à concepção não linear de problemas complexos. Da mesma forma, a ausência de soluções claras aparece como um componente de ambas as concepções. Ao utilizar a complexidade para caracterizar esses problemas, o analista pode, pelo menos, invocar uma forma de pensar sobre as possíveis soluções, ainda que não as soluções em si.

Mas afinal, existem *wicked problems* reais? E, se sim, quais seriam? Alguns dos candidatos geralmente apontados como *wicked* ou mesmo *super-wicked* são as mudanças climáticas, a pobreza e a desigualdade. Todos esses são problemas difíceis e complexos que apresentam algumas das características da *wickedness*, mas talvez não todas. Assim, pode ser mais adequado considerar a noção de complexidade como uma categoria mais abrangente, e então entender os *wicked problems* — e, em especial, os *super-wicked problems* — como um subconjunto particular de problemas complexos.

## NA DIREÇÃO DE UM PROGRAMA DE PESQUISA

A discussão acima, embora bastante cética em relação ao conceito de *wicked problems*, não deve ser vista como uma rejeição completa dessa ideia. Pode ser que existam problemas verdadeiramente *wicked* e até mesmo *super-wicked*. E, mesmo que o analista não utilize o conjunto completo de características para descrever problemas específicos, essas características ainda fornecem *insights* úteis sobre os problemas complexos e difíceis que os governos contemporâneos enfrentam. Também podemos pensar em tentar classificar os problemas com base nas percepções de indivíduos, tanto no meio acadêmico quanto no setor público.

Uma tentativa preliminar de compreender a natureza dos *wicked problems* consistiu em perguntar a uma amostra de especialistas em política pública e governo até que ponto eles consideravam dois tipos de problemas como *wicked*, ou ao menos difíceis de gerir.<sup>17</sup> Perguntamos sobre problemas ambientais, problemas de política social e, em seguida, sobre a formulação de políticas públicas em geral. As perguntas foram formuladas de maneira bastante geral, dada a natureza preliminar da investigação, mas ainda assim fornecem alguns *insights* sobre como os especialistas pensam os problemas de política e sobre a possível *wickedness* desses problemas.

Primeiro, nenhum desses problemas foi considerado particularmente *wicked* pela amostra de especialistas, situando-se em torno de 4,5 em uma escala de 1 a 7. Além disso, os problemas ambientais não foram concebidos como mais difíceis ou mais *wicked* do que os mais familiares problemas de política social. Grande parte da literatura sobre *wicked problems* utiliza o meio ambiente — e, em particular, as mudanças climáticas — como o exemplo clássico de um *wicked problem*. Mas esse grupo de tomadores de decisão não concebeu esse problema como sendo particularmente difícil, ou ao menos considerou outros problemas igualmente difíceis.<sup>18</sup> Na verdade, houve até certo reconhecimento de que a formulação de políticas, em geral, envolve vários *wicked problems* — esses especialistas pareciam considerar qualquer intervenção de política como uma tarefa, em certa medida, difícil.<sup>19</sup>

Essa tentativa extremamente preliminar de investigar como formuladores de políticas podem considerar os problemas de política pública — e, em especial, os *wicked problems* — deve ser complementada por esforços para compreender mais plenamente como os tomadores de decisão e os especialistas acadêmicos em políticas públicas concebem os problemas de política, sejam eles *wicked* ou *super-wicked*. Embora simplesmente verificar até que ponto os especialistas de fato consideram como *wicked* uma série de problemas frequentemente discutidos como tais — por exemplo, meio ambiente, pobreza etc. — já seja importante por si só, essa pesquisa pode aprofundar ainda mais a compreensão sobre problemas de política. Esse entendimento pode ser enriquecido examinando-se até que ponto os respondentes podem considerar outros problemas, presumivelmente mais mundanos — como, por exemplo, o ensino superior — também como *wicked problems*.

---

<sup>17</sup> Este estudo foi o precursor de uma pesquisa maior sobre problemas complexos, a partir das opiniões de especialistas. Veja Peters e Tarpey (2016).

<sup>18</sup> As perguntas foram inseridas na pesquisa com especialistas realizada pelo Quality of Government Institute da Universidade de Gotemburgo, Suécia. Agradecimentos aos professores Carl Dahlström *et al.* Fonte: Dahlström, Carl, Jan Teorell, Stefan Dahlberg, Felix Hartmann e Annika Lindberg. 2015. *The QoG Expert Survey Data-set II*. Universidade de Gotemburgo: The Quality of Government Institute.

<sup>19</sup> Também foi interessante observar que não houve variação significativa entre as regiões do mundo em relação às percepções sobre esses problemas. Houve uma leve tendência de os respondentes da América do Norte e da Europa considerarem ambos os tipos de problemas como mais complexos, mas essas diferenças foram, de fato, muito sutis.

Há, é claro, o risco de que o conceito de *wicked problems* ainda não tenha penetrado na comunidade de praticantes, ou mesmo em algumas partes da comunidade acadêmica. Portanto, para metade da amostra, eu forneceria uma breve descrição do conceito de *wicked problems* e, para a outra metade, não o faria. Essa divisão da amostra pode testar até que ponto os respondentes podem simplesmente considerar um *wicked problem* como sendo apenas um problema difícil, em vez de corresponder à definição conceitual utilizada na literatura. Ou, alternativamente, uma vez compreendida a natureza rigorosa do conceito de *wicked problems*, ficará evidente a relativa escassez de problemas que, em sentido estrito, realmente se enquadram nessa definição.

Além de considerar a questão dos *wicked* e *super-wicked problems* como entidades, também será importante analisar algumas das características individuais e em que medida os respondentes conseguem reconhecer a existência dessas características tanto nos problemas presumidamente *wicked* quanto nos presumidamente não-*wicked*. Como discutido acima, a noção de que existem múltiplas explicações alternativas para um problema de política pública pode ser comum nos problemas enfrentados pelos governos, não estando de modo algum restrita às questões geralmente descritas como *wicked*. Pode ser ainda que os formuladores de políticas não sejam tão pessimistas quanto os acadêmicos em relação à sua capacidade de resolver problemas.

A questão da capacidade de resolver problemas de política pública leva à preocupação final desta pesquisa planejada: como os formuladores de políticas pensam sobre a resolução de *wicked* e *super-wicked problems*? Grande parte da literatura sobre *wicked problems* afirma, ou pelo menos sugere, que enfrentar esses problemas difíceis exige soluções centralizadas e de caráter impositivo. Mas, como já observado, também existem argumentos consistentes de que soluções mais descentralizadas e policêntricas podem ser igualmente eficazes. Essa literatura argumenta que soluções centralizadas podem não envolver adequadamente os atores e podem carecer da flexibilidade necessária.<sup>20</sup>

Além da questão geral entre soluções centralizadas e descentralizadas para problemas exigentes de política pública, podemos também considerar a escolha de instrumentos. Os tomadores de decisão acreditam que os instrumentos convencionais de política pública (Hood; Margetts, 2007) podem ser eficazes para lidar com *wicked problems* — ou, de modo geral, com problemas de política difíceis? Ou esses problemas exigem uma variedade específica de instrumentos que poderiam ser considerados excessivos para questões mais ordinárias? Se de fato os *wicked problems* são conceituados como extremamente difíceis de enfrentar, então os instrumentos convencionais podem presumir um grau de certeza excessivo. Diante disso, instrumentos mais abertos e procedimentais (Howlett, 2000) podem ser inclusões mais apropriadas no desenho de políticas públicas do que intervenções mais definitivas.

Por fim, dado o vínculo dos *wicked problems* com a teoria da complexidade, seria útil considerar algumas das premissas dessa abordagem em qualquer programa de pesquisa. Por exemplo, ainda que talvez implícitas na discussão sobre *wicked problems*, as noções de não linearidade e de multifinalidade, presentes na teoria da complexidade. Esses conceitos podem ser mais difíceis de investigar por meio de questionários, mas algum esforço deve ser feito para examinar até que ponto as percepções sobre o enfrentamento dos problemas de política pública podem ser complexas.

---

<sup>20</sup> A análise de Hoppe sobre *Puzzling, Powering and Participation* (2010) identifica uma série de possibilidades para o desenho e a implementação de políticas públicas.

## RESUMO E CONCLUSÕES

Embora o uso do conceito de *wicked problems* seja, em certa medida, uma moda acadêmica, como outras desse tipo há uma lógica subjacente. Especialmente para a formulação contemporânea de políticas públicas, esse conceito pode enfatizar a dificuldade de elaborar e implementar soluções eficazes para os problemas de política pública. A formulação original de Rittel e Webber, assim como a de Simon, em certa medida, surgiu em resposta a uma percepção de aumento das dificuldades na formulação de políticas públicas há mais de quarenta anos — e seria difícil argumentar que os desafios enfrentados pelos governos e seus parceiros se tornaram mais fáceis desde então.

A existência de problemas difíceis não deve, contudo, servir de desculpa para estirar o conceito de *wicked problems* a tal ponto que, por razões analíticas, ele se torne quase sem sentido. Ou, no mínimo, é preciso deixar claro que o conceito está sendo de fato expandido e considerar formatos alternativos de conceitualização. Essa observação não pretende ser pedante — embora possa soar assim —, mas enfatizar a importância de sermos claros a respeito dos nossos conceitos para que possamos ser claros em nossas análises.

A relevância de pensar sobre *wicked problems* e outros tipos de problemas complexos de política pública no contexto contemporâneo leva a refletir sobre como os formuladores e outros especialistas concebem esses problemas — e os problemas de política pública de modo mais geral. O esboço de um possível programa de pesquisa apresentado neste artigo busca indicar como podemos compreender de que maneira esses respondentes conceitualizam os problemas e, em certa medida, como articulam problemas e soluções. A natureza dos problemas *wicked* e/ou complexos é que não existe uma “bala de prata” para resolvê-los. Contudo, um melhor entendimento desses problemas — e dos modos pelos quais eles podem ser processados — pode, ainda que de forma limitada, ajudar a facilitar respostas possíveis.

## REFERÊNCIAS

- CARTER, Pam. Policy as palimpsest. **Policy & Politics**, Bristol, v. 40, n. 3, p. 423-443, 2012.
- COLLIER, David; MAHON, James E. Conceptual “stretching” revisited: adapting categories to comparative analysis. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 87, n. 4, p. 845-855, 1993. Disponível em: <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/conceptualStretchingRevisited.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.
- CORTRELL, Andrew P.; PETERSON, Susan. Limiting the unintended consequences of institutional change. **Comparative Political Studies**, London, v. 34, p. 768-799, 2001.
- COYNE, Richard David. Wicked problems revisited. **Design Studies**, Amsterdam, v. 26, n. 1, p. 5-17, 2005.
- DAHLSTRÖM, Carl, *et al.* **The QOG expert survey II report**. Göteborg: University of Gothenburg, 2015. (Working paper series, 9).
- DUIT, Andreas; GALAZ, Victor. Governance and complexity: emerging issues for governance theory. **Governance**, Hoboken, v. 21, n. 3, p. 311-335, 2008.
- FERLIE, Ewan *et al.* Public policy networks and ‘wicked problems’: a nascent solution. **Public Administration**, Hoboken, v. 89, p. 307-324, 2011.
- GERRING, John. What makes a concept good: a criterial framework for understanding concept formation in the social sciences. **Polity**, Chicago, v. 31, n. 3, p. 357-393, 1999.
- HAYES, Michael T. **Incrementalism and public policy**. Lanham, MD: University Press of America, 2006.
- HOGWOOD, Brian W.; PETERS, B. Guy. **Policy dynamics**. Brighton: Wheatsheaf, 1984.
- HOOD, Christopher C.; MARGETTS, Helen Z. **Tools of government in a digital age**. Basingstoke: Macmillan, 2007.
- HOPPE, Robert. **The governance of problems: puzzling, powering and participation**. Bristol: Policy Press, 2010.
- HOWLETT, Michael. Managing the ‘Hollow State’: procedural policy instruments and modern governance. **Canadian Public Administration**, Hoboken, v. 43, n. 4, p. 412-431, 2008.
- HOWLETT, Michael. From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Sciences**, New York, v. 47, n. 3, p. 187-207, 2014.
- JACOBS, Alan M. **Governing in the long term: democracy and the politics of investment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- KLIJN, Eric-Hans; SNELLEN, Ig. Complexity theory and public administration: a critical appraisal. *In*: GEERT, Teiman; VAN BUUREN, Arwin; GERRITS, Lasse M. (ed.). **Managing complex governance systems: dynamics, self-organization and coevolution in public investments**. London: Routledge, 2009. p. 87-104.
- LAZARUS, Richard J. Super wicked problems and climate change: restraining the present to liberate the future. **Cornell Law Review**, Ithaca, v. 94, p. 1153-1233, 2009.

LEVIN, Kelly B.; CASHORE, Senjamin; BERNSTEIN, Steven; AULD, Graeme. Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. **Policy Sciences**, New York, v. 45, p. 121-152, 2012.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 9, p. 35-58, 1989.

MAYCRAFT, Wendy Kall. **The governance gap**: central-local steering & mental health reform in Britain and Sweden. 2013. Dissertation (PhD) – Department of Political Science, Uppsala University, 2013.

MCCONNELL, Allen. **Understanding policy success**: rethinking public policy. Basingstoke: Macmillan, 2010.

MCGINNIS, Michael Dean (ed.). **Polycentric games and institutions**: readings from the workshop in political theory and policy analysis. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

NELSON, Richard R. **The moon and the ghetto**. New York: W. W. Norton, 1977.

NEY, Steven. **Resolving messy policy problems**: handling conflict in environment, transport, health and aging policy. London: Earthscan, 2009.

PAYAN, Tony. **Cops, soldiers and diplomats**: explaining agency behavior in the war on drugs. Lanham, MD: Lexington Books, 2006.

PETERS, B. Guy; PIERRE Jon. Food policy as a wicked problem: contending with multiple demands and actors. **World Food Policy Journal**, Hoboken, v.1, n. 1, p. 4-11, 2014.

PETERS, B. Guy. **An advanced introduction to public policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

PETERS, B. Guy; HOORNBEEK, John. The problem of policy problems. *In*: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, Michael (ed.). **Designing government**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 77-105.

PETERS, B. Guy; TARPEY, Matthew M. **Are there really any wicked problems out there?** Pittsburgh: Department of Political Science, University of Pittsburgh, 2016.

PETERS, B. Guy; GALAZ, Victor; PIERRE, Jon. "Simple solutions for complexity?" *In*: GALAZ, Victor (ed.). **Global Challenges, Governance, and Complexity: Applications and Frontiers**. Edward Elgar, Cheltenham, 2019.

RITTEL, Hort W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in the general theory of planning. **Policy Sciences**, New York, v. 4, p. 155-169, 1973.

ROBERTS, Nancy. Wicked problems and network approaches to resolution. **International Public Management Review**, v.1, p. 1-16, 2000.

ROE, Emery. **Making the most of mess**: reliability and policy in today's management challenges. Durham: Duke University Press, 2013.

ROOM, Graham. **Complexity, institutions and public policy**: agile decision-making in a turbulent world. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

SABEL, Charles F.; ZEITLIN, Jonathan. Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the European Union. **European Law Journal**, Hoboken, v. 14, n. 3, p. 271-327, 2008.

SABEL, Charles F.; ZEITLIN, Jonathan. Experimentalist governance. *In*: LEVI-FAUR, Senior Fellow David (ed.). **The Oxford handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 167-183.

SARTORI, Giovanni. Concept misinformation and comparative politics. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 64, p. 1033-1053, 1970.

SCHARPF, Fritz W. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. **Public Administration**, Hoboken, v. 66, p. 239-278, 1988.

SCHÖN, Donald A.; REIN, Martin. **Frame reflection**: solving intractable policy disputes. New York: Basic Books, 1994.

SIEBER, Sam. **Fatal remedies**: dilemmas of social intervention. New York: Plenum, 1980.

SIMON, Hebert A. Applying information technology to organizational design. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 33, p. 268-278, 1973.

TORFING, Jacob *et al.* **Interactive governance**: advancing the paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2011.

WEBER, Edward P.; KHADEMIAN, Anne M. Wicked problems, knowledge challenges and collaborative capacity builders in network settings. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 68, n. 2, p. 334-349, 2008.

# Quarenta anos da literatura de *wicked problems*: fortalecendo os vínculos com os estudos de políticas públicas<sup>21</sup>

Brian W. Head<sup>22</sup>

Universidade de Queensland, Austrália

## RESUMO

De forma ousada, Rittel e Webber desafiaram o entendimento geral de que abordagens científicas sobre planejamento e políticas sociais fornecem uma orientação mais confiável a profissionais e pesquisadores que tratam de problemas sociais contestados e complexos. Essa provocação, que afirma que abordagens técnico-científicas não funcionam para questões sociais complexas, engajou analistas de políticas públicas, pesquisadores e planejadores desde a década de 1970. Lidando com as implicações da complexidade e da incerteza nos debates políticos, a primeira geração de estudiosos dos *wicked problems*, de modo geral, concordava que essas questões exigiam abordagens proporcionalmente complexas e iterativas — isso tendia a restringir problemas complexos a uma categoria especial que exigia processos colaborativos específicos. Na maioria das vezes era recomendada a inclusão de múltiplas partes interessadas na exploração das questões relevantes, dos interesses, das diferenças de valor e das respostas políticas. No entanto, mais de quatro décadas depois, surgiria fortes argumentos para o desenvolvimento de uma abordagem de segunda geração que acenderia os holofotes para análise dos *wicked problems* nas políticas públicas. Embora continue a reconhecer a centralidade da complexidade e da incerteza, além da necessidade de pensamento criativo, uma abordagem mais ampla faria melhor uso da literatura recente de políticas públicas sobre tópicos como: enquadramento de problemas, desenho, capacidade e contextos de implementação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** *Wicked problems*. Enquadramento de problemas. Capacidade política. Resolução de problemas complexos. Colaboração. Incerteza de informação.

---

<sup>21</sup> Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/38/2/180/6407919>. *Policy and Society*, v. 38, n. 2, p. 180-197, jun. 2019.

© 2018 O Autor. Publicado pela Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.

Este artigo está disponível sob a licença Creative Commons CC-BY-NC e permite o uso, distribuição e reprodução não comercial em qualquer meio, desde que o trabalho original seja devidamente citado.

<sup>22</sup> Brian W. Head é referência internacional nas áreas de políticas públicas, governança e avaliação de programas. Com ampla experiência nos setores público, acadêmico e comunitário, seu trabalho foca especialmente em temas como formulação de políticas baseadas em evidências, *wicked problems*, governança colaborativa e capacidade institucional. Contato: brian.head@uq.edu.au.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, tem havido um forte apoio à adoção de abordagens científicas para formulação de políticas, avaliação de programas e gestão pública orientada por desempenho. As abordagens científicas têm sido vistas não apenas como capazes de oferecer compreensões profundas sobre problemas sociais complexos, mas também de fornecer as ferramentas “baseadas em evidências” para o desenho de respostas de políticas consistentes (Nutley; Walter; Davies, 2007). Os defensores do movimento de políticas “baseadas em evidências” tendem a considerar a ideologia política e o *lobby* como os principais obstáculos para uma formulação de políticas informada pela ciência, capaz de aprimorar áreas complexas da política social. Mas, e se as próprias abordagens científicas forem inadequadas ou incompletas por diferentes razões — por exemplo, por tenderem a produzir compreensões estreitas do problema social e, portanto, incentivarem respostas de política pouco consistentes —?

A crítica de Rittel e Webber à ortodoxia das ciências sociais nas áreas de política social e planejamento urbano (Rittel; Webber, 1973) contribuiu de forma decisiva para os debates em curso sobre conhecimento e poder nas profissões de políticas públicas e de planejamento. Além disso, estabeleceu fundamentos significativos para duvidar da eficácia de abordagens predominantemente científicas ou técnicas na formulação de políticas públicas e no planejamento. Essas limitações se aplicavam tanto à compreensão dos campos dinâmicos, nos quais os problemas sociais complexos evoluem, quanto ao processo de elaboração de respostas políticas adequadas. No entanto, Rittel e Webber não desenvolveram um relato claro e coerente de como melhorar a análise de políticas e as práticas de planejamento social.

Meu argumento neste artigo é que, após mais de quatro décadas de análise de políticas e experiência acumulada, agora dispomos de compreensões mais sólidas sobre como os problemas de política evoluem, como os debates são moldados em torno de questões e soluções, e como identificar um conjunto de métodos (por exemplo: ferramentas analíticas, capacidades gerenciais, processos consultivos) que possam contribuir para o desenvolvimento de respostas políticas mais eficazes. Essas áreas relevantes de conhecimento em políticas públicas incluem a literatura sobre formulação de problemas (*problem framing*), desenho de políticas (*policy design*) e capacidade estatal (*policy capacity*). Esses aportes vêm sendo cada vez mais aplicados em áreas de políticas complexas, caracterizadas por conflitos e incertezas, crises emergentes e complexidade política.

As seções seguintes apresentam o contexto do debate sobre problemas perversos (*wicked problems*) em relação à ciência e ao conhecimento em políticas públicas, o recente alargamento desses debates e alguns campos em que novas agendas de pesquisa em políticas vêm sendo frutiferamente desenvolvidas

### **Contexto: o surgimento dos *wicked problems***

Diversas perspectivas críticas têm desafiado a relevância das certezas positivistas na política social e questionado a visão sedutora da formulação de políticas “baseadas em evidências”. Historicamente, algumas dessas críticas se concentraram nas realidades de poder que moldam os sistemas políticos e organizacionais. Por exemplo, a crítica da economia política sustenta que, apesar das extensas evidências sobre a pobreza, a tomada de decisão pública, na prática, reflete os interesses das elites de poder, independentemente de processos democráticos formais, como eleições legislativas. Nessa visão, os temas escolhidos para receber atenção política, bem como a forma como esses temas são definidos, tendem a refletir o poder estrutural das empresas, de seus lobistas e de seus representantes políticos (*e.g.* Domhoff, 2013; Lukes, 2005). Outros críticos das ciências sociais positivistas enfatizam as diferenças cognitivas e

socioculturais que dificultam o consenso em uma sociedade caracterizada por valores divergentes. Esse argumento cognitivo e sociocultural sustenta que o conhecimento relevante para políticas sobre questões sociais é sempre plural, e não unitário — e, portanto, a consideração de problemas sociais é, em última instância, sobre como perspectivas divergentes são expressas, mobilizadas e, por vezes, reconciliadas (Fischer; Gottweis, 2012; Hajer; Wagenaar, 2003; Schön; Rein, 1994).

A literatura sobre *wicked problems* situa-se principalmente nesse segundo campo, concentrando-se em como atores, em diferentes situações, articulam suas diversas perspectivas sobre questões públicas. No mundo contemporâneo, com sistemas de comunicação rápidos e extensivos, a fragmentação e a politização das questões públicas se tornaram normalizadas. Rittel e Webber (1973) afirmaram que problemas sociais contestados e complexos não poderiam ser “domados” ou domesticados por meio de abordagens gerenciais padronizadas, baseadas em modelos racional-analíticos de planejamento e tomada de decisão (ver também Churchman, 1967; Head; Alford, 2015; Skaburskis, 2008). Ao chamar a atenção para os aspectos intratáveis e controversos dos *wicked problems*, Rittel e Webber argumentaram que as respostas de políticas públicas são frequentemente parciais ou mesmo contraproducentes, que as soluções ideológicas e partidárias são unilaterais e instáveis e que, mesmo as melhores respostas disponíveis, são altamente provisórias em vez de duradouras. Essas dificuldades para análise e ação em políticas públicas eram vistas como inerentes aos amplos campos da política social e ambiental e do planejamento. Ao destacar as dimensões intrinsecamente políticas e conflituosas de como problemas persistentes são definidos e delimitados, Rittel e Webber chamaram a atenção para os limites da expertise científica na formulação de respostas adequadas às questões sociais contestadas.

O artigo de 1973 foi dirigido, sobretudo, para criticar e problematizar as abordagens de planejamento racional de sua época, em vez de oferecer conselhos detalhados sobre processos aprimorados para lidar com questões complexas e *wicked* no futuro. Ainda assim, os autores sugeriram que uma discussão inclusiva, envolvendo uma ampla gama de atores, seria necessária para enfrentar os problemas mais desafiadores e divisivos: “um processo argumentativo no decorrer do qual uma imagem do problema e da solução emerge gradualmente entre os participantes, como produto de um julgamento incessante, submetido à crítica argumentativa” (Rittel; Webber, 1973, p. 162). Métodos inclusivos eram vistos como necessários para lidar com arenas altamente contestadas da política e do planejamento, pois as múltiplas visões sobre problemas e soluções estão ancoradas em diferentes perspectivas de valores.

Por sua própria natureza, valores não podem ser arbitrados e resolvidos pela ciência positivista e por “mais dados”; ao contrário, as diferenças de valores precisam ser geridas por meio de amplos processos de argumentação e de resolução de conflitos entre os atores envolvidos. Muitos outros autores do período reforçaram a visão de que os problemas contemporâneos de políticas públicas são, com frequência, baseados em valores (e.g. Rein, 1976). Além disso, esses problemas são frequentemente sistêmicos e interligados e, portanto, requerem análises integradas e discussões amplas entre os atores sociais e institucionais.

Todo problema interage com outros problemas e é, portanto, parte de um sistema de problemas inter-relacionados, um sistema de problemas... uma bagunça (*a mess*)... A solução para uma bagunça raramente pode ser obtida resolvendo-se, de forma independente, cada um dos problemas que a compõem... Os esforços para lidar separadamente com aspectos da vida urbana, como transporte, saúde, criminalidade e educação, parecem agravar a situação como um todo (Ackoff, 1974, p. 21).

Os problemas considerados mais “simples” (*straightforward*) são mais suscetíveis de serem administrados

por meio de programas contínuos e padrões estabelecidos; se uma questão é amplamente compreendida com níveis razoáveis de clareza, é mais provável que seja resolvida e ajustada por meio de um acordo negociado. Na medida em que uma questão de política se torna consolidada e institucionalizada, seu *status* de “problemática” é superado, ao menos temporariamente. Em contraste, outros problemas são vistos como mais persistentes e intratáveis, e, portanto, mais propensos a resistir às soluções. Exemplos em nível nacional e local podem incluir pobreza e desigualdade, violência familiar, controle de drogas, comportamento criminoso e poluição ambiental. Em nível internacional, problemas complexos persistentes podem incluir o desenvolvimento sustentável, as respostas políticas às mudanças climáticas, o terrorismo, a regulação do comércio internacional e a migração ilícita — Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2011, 2015. Essas e outras questões relacionadas, como aquelas que fundamentam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) — 2015 —, tornaram-se centrais nas agendas políticas de redes internacionais. Esses problemas complexos e sistêmicos tipicamente provocam visões divergentes sobre a própria natureza das questões, sua importância relativa e as respostas adequadas. Os desacordos emergem porque os pontos de vista dos principais atores estão ancorados em diferentes pressupostos, valores, interesses e capacidades. Essas diferenças de perspectiva têm consequências significativas, uma vez que a forma como um problema é definido ou delimitado está intimamente ligada às ações corretivas preferidas para enfrentá-lo.

### **Desenvolvendo e expandindo o legado das políticas *wicked***

A literatura sobre *wicked problems* cresceu de forma exponencial desde 1973, mas, muitas vezes, em direções que desconectam a discussão dos aportes disponíveis nos campos dos estudos de políticas públicas e da gestão pública, sem mencionar as ciências sociais em sentido mais amplo. Por exemplo, tem havido uma tendência a enfatizar a distinção binária entre problemas “domáveis” (*tame*) e *wicked*, bem como a perceber as questões de política social como inerentemente *wicked*, devido às amplas evidências de divergências entre os atores envolvidos. Uma abordagem preferível seria, em primeiro lugar, compreender os elementos *wicked* como parte de um *continuum* complexo ou de uma tipologia de tipos de problemas (Alford; Head, 2017; Newman; Head, 2017b) e, em segundo lugar, enfrentar empiricamente esses desafios substanciais para a análise e a prática em termos de aplicação de conceitos das literaturas emergentes sobre desenho de políticas (*policy design*), capacidade estatal (*policy capacity*), deliberação em políticas (*policy deliberation*) e legitimidade política. Em outras palavras, alguns dos conceitos e referenciais necessários para ampliar e aprofundar a literatura sobre *wicked problems* já estão disponíveis em literaturas correlatas.

Devido à natureza persistente e complexa das questões *wicked*, o desafio para os tomadores de decisão é demonstrar que essas questões estão sendo bem geridas, e não “resolvidas” ou “consertadas”. Como observa Conklin, dado que não existem soluções claras e definitivas,

não se “resolve” propriamente um *wicked problem*, mas ajuda-se os atores envolvidos a negociar um entendimento compartilhado e um significado comum sobre o problema e suas possíveis soluções. O objetivo do trabalho é a ação coerente, não a solução final (Conklin, 2006, p. 5).

Essa formulação está de acordo com o argumento de Rittel e Webber de que não existe uma “melhor solução” científica para um *wicked problem*, mas apenas respostas provisórias, negociadas entre os atores relevantes. Pesquisadores recentes endossaram a visão de que as alegações sobre “resolver” ou “consertar” um *wicked problem* devem, na maioria dos casos, ser substituídas pela linguagem de enfrentamento,

gestão, manejo e abordagem de problemas *wicked* (Head; Xiang, 2016). Além disso, os *wicked problems* não podem ser propriamente “domados” ou “corrigidos” por meio de sua dissolução em múltiplos elementos que seriam, então, reagrupados de forma adequada a uma série de pequenos projetos. A tentativa política de converter problemas desordenados e não estruturados em “microproblemas bem estruturados” levanta a questão de saber se é de fato possível resolver questões caóticas transformando-as em questões “tecnicamente controláveis” (Hoppe, 2010, p. 88).

O paradigma dos *wicked problems* serve como um lembrete de que as arenas políticas do debate em políticas públicas constituem os campos de batalha para as disputas em torno de problemas sociais complexos (McConnell, 2017). Diferentes grupos de líderes políticos e atores sociais propõem intervenções de política com distintos graus de otimismo ou ceticismo quanto às possibilidades de reformas bem-sucedidas para resolver grandes problemas. Hoppe (2010) argumenta que responder a problemas de política requer a análise de diversas dimensões inter-relacionadas, abrangendo poder, conhecimento, valores e processos. Wildavsky reconheceu a dificuldade de enfrentar problemas sociais amplos e persistentes: “os problemas não são tanto resolvidos, mas aliviados, superados, transformados ou simplesmente retirados de cena” (Wildavsky, 1979, p. 386). Autores posteriores sustentaram que estratégias de “lidar com” (*coping*) são, por vezes, os melhores mecanismos disponíveis (Wallace, 2008) e que ajustes incrementais podem ser, em algumas situações, mais eficazes do que projetos excessivamente ambiciosos (Daviter, 2017).

A depender das situações enfrentadas pelo governo, a política de resposta a problemas de políticas públicas e a crises urgentes gera táticas diversas entre os líderes políticos — que podem variar desde evitação e negação, oferta de garantias simbólicas, atribuição de culpa, criação de comissões de especialistas, até fóruns de engajamento estratégico com atores-chave. Em alguns casos, as diferenças arraigadas de conhecimento e valores podem ser reconciliadas ou acomodadas, mas em outros, essas diferenças são simplesmente suprimidas pelo Governo por meio do exercício do poder e da imposição sobre visões dissidentes. A alegação de alguns políticos de que problemas difíceis (por exemplo, a imigração ilegal) podem ser prontamente “resolvidos” por ações ousadas (como o reforço da proteção de fronteiras) é frequentemente parte de uma tática retórica usada por líderes em busca de apoio eleitoral. De fato, há situações em que os líderes políticos não estão realmente interessados em resolver o problema, mas preferem, de forma cínica, intensificar o conflito entre grupos, inflamar identidades emocionais e “agitar o caldeirão” (*stir the pot*), se essa tática servir a seus interesses políticos.

A forma como os problemas são reconhecidos, priorizados e geridos é uma preocupação central nos sistemas de políticas públicas. As dinâmicas dos debates e processos de políticas, em diferentes campos e contextos, têm sido amplamente analisadas desde que Rittel e Webber questionaram a eficácia do planejamento social científico. Pode-se argumentar que é hora de fortalecer e institucionalizar a análise dos *wicked problems* a partir de modelos mais nuançados de formulação e implementação de políticas. Ao mesmo tempo em que se continua a reconhecer a centralidade da complexidade e da incerteza, bem como a necessidade de pensamento criativo diante de desafios emergentes, há vantagens, tanto para analistas quanto para praticantes, em recorrer a literaturas mais amplas que auxiliem na compreensão e na resposta aos problemas que surgem em processos sociopolíticos e socioecológicos complexos. A literatura de estudos de políticas públicas (e.g. Araral; Fritzen; Howlett; Ramesh; Wu, 2013) tem oferecido referenciais e *insights* importantes acerca da teoria e da prática do desenho de políticas (*policy design*), da deliberação em políticas (*policy deliberation*), da reforma de políticas, da implementação eficaz, da avaliação de políticas, da legitimação de políticas e dos determinantes do sucesso e do fracasso em políticas públicas. Além disso, tem havido um crescente reconhecimento da necessidade de investigar estudos de caso de forma mais rigorosa, incluindo o papel da análise comparativa de casos no refinamento de nossa compreensão sobre os atores de políticas em contextos variados.

Esses temas dos estudos de políticas públicas são todos altamente relevantes para uma melhor compreensão e gestão dos *wicked problems*. Na prática, as políticas públicas constituem um fluxo turbulento, no qual os parâmetros mudam rapidamente. Como observou Wildavsky, “as soluções do passado criam problemas futuros mais rápido do que os problemas presentes podem ser deixados para trás” (Wildavsky, 1979, p. 70). E, como destacou Selman em relação à formulação de políticas ambientais,

Na prática, apesar de enormes doses de dedicação e inspiração, o planejamento ambiental alcança apenas sucessos parciais. Isso se deve ao caráter *wicked* das questões ambientais, derivado não apenas de sua complexidade técnica, mas também das múltiplas arenas em que são contestadas e debatidas. À medida que se constroem capacidades para superar uma barreira, surge outra; à medida que se avança em direção à sustentabilidade, a linha de chegada se afasta (Selman, 1999, p. 168-169)

Nas seções seguintes, a atenção se volta para situar e fortalecer a análise dos *wicked problems*, recorrendo às literaturas relevantes de políticas públicas sobre enquadramento de problemas (*problem framing*), desenho de políticas (*policy design*), capacidade estatal (*policy capacity*) e diversos contextos aplicados de implementação de políticas.

### **Enquadramento de problemas (*problem framing*)**

Nos sistemas políticos democráticos contemporâneos, as agendas de políticas públicas estão retoricamente focadas nos “problemas” que líderes e atores sociais consideram dignos de atenção e debate. Definir e gerir os problemas de alta prioridade é central para o debate político e para a administração pública. A pesquisa em políticas públicas tem se concentrado, cada vez mais, em como esses problemas são contestados e moldados. Problematizar os pressupostos dos principais atores de políticas, ou “desempacotar” a forma como os problemas são compreendidos, tornou-se um tema central dentro da literatura de estudos de políticas (Bacchi, 2009; Dery, 1984; Head, 2017; Peters, 2005). A importância da definição de problemas e dos processos de formação de agenda dentro dos debates de políticas está bem estabelecida. Grande parte da literatura se concentra na “ponta inicial” (*front end*) do processo de políticas, em que a natureza e o escopo dos problemas são mais visivelmente formulados e debatidos — e esse processo de debate e reconsideração é reiteradamente repetido (Dery, 1984). Esses debates sobre a natureza e a relevância de um problema, de fato, se repetem em todas as fases do processo de políticas, desde a delimitação do problema até a implementação e a avaliação.

Alguns problemas (*tame*, na terminologia de Rittel e Webber) são relativamente bem definidos e bem estruturados, com parâmetros técnicos consensuais e uma base de conhecimento relativamente sólida. Outros problemas, por sua vez, são vistos como menos estruturados ou “mal estruturados” (*ill-structured*). Vários autores buscaram deslocar seu foco analítico para além da base lógica da estruturação de problemas, a fim de se concentrarem nas qualidades intrínsecas de problemas emaranhados e ambíguos, cujas fronteiras e conexões são descritas como “confusas” (*messy*) e “turbulentas” (Ackoff, 1974; Ansell; Trondal; Ogard, 2017; Dunn, 1988; Horn; Weber, 2007; Ney, 2009). Esses problemas “confusos” incluem questões complexas e contestadas que apresentam muitas das características típicas dos problemas *wicked* intratáveis.

A natureza e a relevância de um problema de política pública são moldadas por meio de debates sobre *framing* (enquadramento). Esse processo é crucial para a forma como os debates sobre problemas, contextos e respostas são representados. Schön e Rein (1994) consideram o *framing* “uma maneira de selecionar,

organizar, interpretar e dar sentido a uma realidade complexa, de modo a fornecer pontos de referência para conhecer, analisar, persuadir e agir” (Schön; Rein, 1994, p. 146). As dinâmicas do enquadramento e da definição de problemas são importantes por muitas razões, uma vez que a maneira como um problema é definido está intimamente ligada ao tipo de solução que será proposto (Bacchi, 2009; Peters, 2005). Por exemplo, considere as formas de enquadrar um problema *wicked* como a pobreza. Se a pobreza for amplamente vista como um problema centrado no indivíduo, gerado por déficits de habilidades pessoais e de motivação, as soluções propostas tenderão a se orientar para o incentivo ao desenvolvimento de competências e da orientação para o trabalho. Em contraste, se a pobreza for vista principalmente como uma característica estrutural persistente da sociedade, gerada por sistemas econômicos e forças de mercado, as soluções propostas tenderão a se orientar para sistemas de seguridade social, programas de emprego e redes de proteção de renda (Alvarez; Barney; Newman, 2015; Rose; Baumgartner, 2013; Schneider; Ingram, 1993; Sutherland *et al.*, 2013).

O enquadramento (*framing*) dos problemas de políticas também varia de acordo com a localização institucional e as dinâmicas políticas locais. Esses fatores fornecem o contexto para a delimitação, o desenho e a implementação de políticas robustas. Por exemplo, nos Países Baixos, um estudo empírico sobre política e ação climática em quatro cidades de pequeno e médio porte constatou que “fatores de pertencimento localista, multinível e a redes temáticas” influenciaram a ação climática local. O estudo também enfatizou o impacto de “esquemas de fortalecimento de capacidades locais emitidos pelo governo provincial, a colaboração em redes intermunicipais e o potencial dos governos locais para mobilizar e organizar a ação cidadã” (Hoppe; Van der Vegt; Stegmaier, 2016).

### **Estudos de desenho de políticas (*policy design studies*)**

O conceito de *policy design* (desenho de políticas) tem sido frequentemente utilizado para enfatizar as dimensões de criatividade, inovação e aprendizagem na busca por alternativas de políticas, em contraste com as metáforas mecanicistas de *design* derivadas de abordagens computacionais de análise de dados e planejamento. As práticas de *policy design* são claramente vitais para o enfrentamento dos *wicked problems*. Para Linder e Peters (1984), uma perspectiva de *design* precisaria se apoiar sistematicamente em três dimensões do conhecimento em políticas: compreensão da causalidade, avaliação das alternativas e compreensão de como as intervenções operam. Seria necessário aprofundar o pensamento em torno de (1) características dos problemas relevantes (escala, coletividade, certeza, previsibilidade, independência); (2) da natureza dos objetivos declarados (carregados de valor, operacionais, processos de definição de metas); e (3) da natureza e adequação dos diferentes instrumentos (Linder; Peters, 1984). Mais recentemente, Howlett tem defendido que o *policy design* representa uma abordagem “integrada”, que compreende a identificação e a delimitação do problema, a deliberação sobre a escolha de instrumentos e procedimentos e a avaliação da implementação, incluindo os resultados de mais longo prazo (Howlett, 2011, 2014). A análise de questões complexas, no entanto, exige cuidados especiais, pois esses problemas são frequentemente politicamente contestados e marcados por “disputas de enquadramento” (*framing contests*), que simplificam excessivamente os problemas e os reconfiguram em termos mais emocionais e carregados de valores. Isso tem se tornado típico nos recentes debates de políticas em contexto de “pós-verdade”, alimentados pela manipulação dos canais de mídia social (Jasanoff; Simmet, 2017).

Na formulação de suas respostas aos problemas complexos de políticas, tem havido uma tendência dos governos em fragmentar as questões em elementos ou projetos mais manejáveis (Barber, 2008). Embora isso seja compreensível do ponto de vista da alocação de papéis e responsabilidades, existe o risco de que o contexto mais amplo se perca. Como observam Ruhl e Salzman:

Agências que tratam todos os problemas massivos como se fossem fenômenos de simples agregação terão apenas um sucesso limitado, potencialmente causando mais problemas do que resolvem. Em vez disso, é útil reconhecer como diferentes propriedades dos problemas podem levar a diferentes armadilhas de políticas (Ruhl; Salzman, 2010, p. 100).

Um dos principais desafios no *policy design* (desenho de políticas) é selecionar instrumentos de política — ou, mais comumente, uma combinação de instrumentos — que sejam apropriados à tarefa de política em questão. O desafio analítico na seleção de instrumentos — isto é, compreender os impactos causais e os efeitos prováveis de diferentes medidas — é um tema estreitamente relacionado à literatura sobre políticas informadas por evidências (*evidence-informed policy*) — Haskins; Margolis, 2014; Head, 2016. As dimensões políticas e institucionais da escolha de instrumentos são igualmente cruciais. O *policy design* e a implementação não dizem respeito apenas à elaboração de legislação, mas envolvem fundamentalmente negociação, persuasão e a gestão de difíceis *trade-offs* (Majone, 1989). Em alguns casos de mudança de política, uma abordagem administrativa relativamente simples para o desenho de programas pode ser adequada — por exemplo, quando há altos níveis de clareza e consenso sobre objetivos e métodos. No entanto, os desafios políticos da implementação se desenrolarão de maneira muito diferente quando os objetivos forem ambíguos e os métodos forem controversos (Matland, 1995). Esse é o território dos *wicked problems*.

A depender da complexidade das questões, pode ser necessária uma combinação de conhecimento científico, conhecimento prático dos profissionais e experiência dos cidadãos para compreender a dinâmica do comportamento dos usuários e os efeitos dos programas. A experiência em co-desenho de políticas (*policy co-design*) — Bason, 2014 — confirmou a necessidade de uma melhor compreensão das mudanças de comportamento, tanto no nível individual quanto nos níveis organizacional e interinstitucional. Em alguns casos, os objetivos não podem ser alcançados apenas por meio de legislação e regulação, e o sucesso da política dependerá da mudança de comportamento e da adesão voluntária a novas normas sociais (Weaver, 2014, 2015). As ferramentas e instrumentos tradicionais pelos quais os governos buscam influenciar o comportamento dos cidadãos (por exemplo: legislação, regulação, impostos e subsídios, informação) permanecem centrais, mas novas combinações de intervenções de políticas são cada vez mais vistas como necessárias (Howlett, 2011, 2014). Entre essas abordagens inovadoras, tem-se direcionado maior atenção ao uso de ferramentas de comunicação aprimoradas para estimular mudanças de comportamento entre consumidores individuais (como práticas de eficiência hídrica e energética), a fim de alcançar objetivos sociais mais amplos (como a conservação de recursos naturais e a transição para energias renováveis). No entanto, os *wicked problems* do desenvolvimento sustentável exigem ação em vários níveis.

### **Capacidade estatal (*policy capacity*)**

Os desafios de lidar com os *wicked problems* impõem enormes pressões sobre as capacidades e a resiliência das instituições estatais para desenhar e implementar intervenções bem-sucedidas. Nos sistemas democráticos contemporâneos, as discussões sobre políticas públicas não dizem respeito, principalmente, à base de conhecimento (evidências relevantes para políticas e conhecimento experiencial), mas sim à gestão do risco político, ao fortalecimento de competências, ao uso adequado dos recursos e à manutenção da base de apoio para grupos e instituições de liderança. Em outras palavras, a formulação de políticas nas democracias modernas está centrada na legitimidade percebida dos líderes e de seus processos decisórios, assim como nas preocupações quanto à provável efetividade dos instrumentos de política escolhidos. As percepções de legitimidade estão geralmente associadas às qualidades percebidas dos processos de governança (equidade, inclusão, transparência informacional etc.). Já as percepções de

efetividade das políticas estão ligadas não apenas a evidências concretas sobre desempenho ou alcance de resultados, mas também às preferências ideológicas e aos valores dos atores envolvidos (por exemplo, o uso de incentivos de mercado versus regulação). Todos esses aspectos são objeto de contestação política.

A capacidade de um sistema de políticas para debater, desenhar e implementar propostas cuidadosamente elaboradas é crucial não apenas para a legitimidade democrática e a reputação dos líderes, mas também para a obtenção de resultados cívicos. Construir capacidade estatal (*policy capacity*) é, portanto, importante tanto para a legitimidade do sistema quanto para o alcance de objetivos. A *policy capacity* é geralmente entendida como envolvendo não apenas habilidades analíticas para avaliar o desempenho atual e as opções futuras de política, mas também capacidades para realizar planejamento de médio e longo prazo e para definir metas estratégicas (Howlett, 2015). A capacidade estatal inclui não apenas competência na formulação de conselhos para o desenho de políticas, mas também competências na implementação, coordenação e avaliação de programas em andamento (Head, 2015; Painter; Pierre, 2005; Tiernan, 2011).

Tem havido intenso debate político sobre como os sistemas de políticas “gerenciam” agendas de políticas complexas e cumulativas. Historicamente, os partidos progressistas e reformistas têm, em geral, defendido o aumento das capacidades das instituições públicas, incluindo suas competências gerenciais e analíticas para lidar com questões complexas e que envolvem múltiplas partes interessadas.

Com a disseminação das ideologias neoliberais sob a forma da chamada “nova gestão pública” — *New Public Management* (NPM) —, muitos críticos lamentaram o aparente declínio das capacidades no interior das agências de serviço público. Esse declínio é atribuído, em primeiro lugar, à privatização de empresas estatais e à terceirização de contratos para o setor privado e, em segundo lugar, ao aumento da politização do assessoramento em políticas por meio de nomeações diretas de assessores ministeriais (Bakvis, 2000; Painter; Pierre, 2005). Na medida em que os governos são continuamente criticados por incompetência diante de crises, a expertise reputacional das agências públicas é ainda mais erodida. Em contraste, os defensores do “Estado mínimo” (*small government*) têm evitado assumir responsabilidade pelo enfrentamento dos *wicked problems* ou os têm definido como questões a serem resolvidas pelo “mercado”. Esses defensores do *small government* argumentam de forma consistente contra “sobrecarregar” as instituições públicas com programas ambiciosos, que seriam ao mesmo tempo caros e malsucedidos (Friedman, 1980).

Assim, o debate político sobre a construção da capacidade estatal (*policy capacity*) no setor público integra o tecido mais amplo das discussões sobre como gerir melhor os *wicked problems*. Há, ainda hoje, uma discussão vigorosa sobre quais são os elementos-chave da capacidade mais vitais sob diferentes condições de rápida mudança e crises emergentes, como será apontado a seguir.

## Contextos de implementação

A literatura de estudos de políticas públicas tem demonstrado que existem diferenças importantes nas dinâmicas e nas configurações de campos específicos de políticas, bem como variabilidade correspondente nos conjuntos de atores, redes, capacidades e contextos institucionais. Os desafios de delimitar questões complexas e contestadas e de desenvolver respostas de políticas eficazes são sempre situacionais (ligados ao tempo e ao lugar) e estão conectados às diferenças institucionais e tradições entre fronteiras nacionais. Por exemplo, o problema de gerir de forma eficaz a violência armada é muito diferente nos Estados Unidos em comparação com o Canadá, a Austrália e muitos outros países (Newman; Head, 2017a). Esses desafios contextualmente nuançados se manifestam de maneiras diversas, dependendo das diferenças entre os

atores e seus conhecimentos, da capacidade de gerir crises, das complexidades de questões específicas de políticas e da contribuição da liderança colaborativa. Esses contextos desafiadores são delineados a seguir.

## Gerenciando diferenças e incertezas

A perspectiva dos *wicked problems* enfatiza o papel das percepções, valores e interesses dos atores sociais na explicação de como as questões são delimitadas, as prioridades são estabelecidas e as possíveis soluções são consideradas. Para Rittel e Webber (1973), o pluralismo é visto como uma característica inerente das sociedades modernas — e como um aspecto positivo a ser celebrado (Webber, 1978), em vez de um inconveniente a ser suprimido por meio da tecnocracia e da tomada de decisão cientificista. Do ponto de vista dos *wicked problems*, as políticas públicas não dizem respeito tanto ao estabelecimento de verdades, mas sim à legitimação da viabilidade e da aceitabilidade dos próximos passos. Mais do que a confiança em uma ciência orientada por especialistas e em análises de dados (que poderiam fornecer soluções confiáveis e convincentes), o foco central está na comunicação e na negociação, de modo a mediar os valores e interesses articulados por cidadãos, consumidores, grupos empresariais, comunitários e ambientais.

Dadas as complexidades decorrentes de diferentes formas de conflito entre atores e de incertezas do conhecimento, um tema central é identificar processos de políticas capazes de lidar com a natureza confusa, ambígua, controversa e não estruturada dos *wicked problems* (Balint; Stewart; Desai; Walters, 2011; Hoppe, 2010). Algumas áreas de políticas e da administração estabilizam-se em padrões rotineiros, nos quais os modos dominantes de governança envolvem ajustes incrementais e monitoramento de desempenho. Em contraste, a atenção política dos líderes e o teatro midiático do debate público geralmente se concentram nos problemas de políticas mais controversos, incertos e emergentes — aqueles que exigem processos “não rotineiros” para ajudar a identificar respostas de longo prazo que os atores sociais considerem viáveis e legítimas.

As incertezas podem surgir de lacunas ou conflitos de conhecimento, de diferenças de valores ou de complexidades organizacionais e regulatórias. Segundo Koppenjan e Klijn (2004), todos esses fatores tendem a exacerbar as tensões inerentes ao enfrentamento dos *wicked problems*. Para lidar com essas tensões e incertezas, emergiu uma nova literatura sobre a teoria e a prática de formas inclusivas de deliberação em políticas e planejamento, como o engajamento profundo (*deep engagement*) e o uso de fóruns de atores e júris de cidadãos (*citizens' juries*) (Fischer, 1993; Fischer; Gottweis, 2012; Hajer; Wagenaar, 2003; Innes; Booher, 2010; Schön; Rein, 1994). Se a intenção de líderes e atores sociais é alcançar um amplo acordo sobre uma posição de política viável e legítima, ao mesmo tempo em que mitigam surtos de posturas partidárias, alguns desses processos de exposição de queixas e reconciliação de diferenças precisarão ser conduzidos “à portas fechadas” (Campbell, 2003). Para permitir o surgimento de opções inovadoras, pode ser necessário proteger os atores de políticas contra a politização (Hoppe, 2010, p. 140). Espaços deliberativos ou fóruns de debate e discussão fundamentados podem permitir que os atores sejam temporariamente resguardados do intenso escrutínio cotidiano e das disputas partidárias. Esses processos colaborativos são concebidos para facilitar o surgimento de novos modos de pensar e de um maior consenso (Ansell; Torfing, 2014; Weber; Khademian, 2008).

## Respostas políticas à crise

Muitos *wicked problems* parecem oscilar de crise em crise. A literatura sobre resposta de políticas a crises pode oferecer contribuições úteis para compreender alguns tipos de *wicked problems*. Crise geralmente

envolve o risco percebido de danos significativos para populações, organizações, reputação da liderança ou meio ambiente. Os desafios *wicked* podem estar embutidos em algumas dessas crises, especialmente aquelas geradas pelo comportamento humano (em vez daquelas causadas inteiramente por desastres naturais). Crises políticas, sociais e econômicas ressaltam a importância de uma boa liderança e de uma gestão eficaz na identificação de riscos, na realização de planejamentos de contingência e na coordenação de uma variedade de organizações capazes de enfrentar o desafio (Drennan; McConnell; Stark, 2015; Keen, 2008; May; Sapotichne; Workman, 2009). A gestão de crises geralmente envolve respostas rápidas por parte de líderes e gestores, em vez de longas consultas entre atores, mas ações preventivas (como a preparação de planos de contingência) são consideradas importantes para mitigar os prováveis efeitos nocivos. As crises também podem atuar como pontos de inflexão (*circuit-breakers*), ao oferecer oportunidades para novos modos de pensar, quando as práticas antigas se mostram manifestamente inadequadas.

Mas alguns *wicked problems* se desenvolvem de maneira lenta e incremental, deixando de ser reconhecidos como questões que exigem atenção urgente — como, por exemplo, as mudanças climáticas globais ou o crescimento populacional mundial. Esses podem ser vistos como crises latentes ou progressivas (*latent or creeping crises*). Medidas preventivas de longo prazo são muito difíceis de gerar, em razão de uma combinação de fatores políticos (riscos eleitorais para os líderes e o enquadramento de prioridades concorrentes como mais urgentes) e de restrições ao investimento financeiro para mitigar riscos futuros de grande magnitude. Além disso, líderes e defensores de políticas precisam lidar com o amplo fenômeno de “desconto” (*discounting*) de riscos e recompensas futuras em relação ao conjunto atual de expectativas e benefícios de curto prazo (Giddens, 2011; Kahneman, 2011).

As respostas de políticas a outros *wicked problems* relacionados a crises, como um aumento repentino no número de refugiados ou uma onda de incidentes terroristas, requerem um alto nível de coordenação entre agências governamentais (Christensen; Læg Reid; Rykkja, 2013, 2016). A melhor coordenação é amplamente vista como um elemento necessário para responder de forma eficaz a muitos tipos de *wicked problems*, mas os desafios políticos e gerenciais para alcançar uma coordenação efetiva podem ser imensos (Peters, 2015). As capacidades institucionais de um sistema de políticas ficam sob forte pressão nessas condições.

## **Desafios da complexidade das políticas**

Questões complexas tendem a evidenciar lacunas de conhecimento, interesses diversos e uma ampla gama de perspectivas dos atores sociais, todos fatores que geram níveis mais elevados de incerteza e ambiguidade. Isso coloca desafios analíticos, políticos e gerenciais para a compreensão e o enfrentamento dos *wicked problems*. Gerir sistemas complexos de governança pública é, claramente, uma tarefa repleta de dificuldades e incertezas, e as soluções “orientadas a resultados”, de viés economicista, oferecidas por consultores da *New Public Management* (NPM), são vistas com desconfiança por pensadores da complexidade (Kiel, 1994; Teisman, Van Buuren; Gerrits, 2009).

A maioria dos autores que analisam problemas complexos enfatiza a necessidade de fortalecimento de capacidades em todos os níveis, de modo a facilitar o desenvolvimento de competências e a rápida adaptação a eventos ou tendências emergentes. Eles reconhecem grande valor na natureza adaptativa das redes que podem atravessar diferentes setores de atores e organizações (Klijn; Koppenjan, 2015). Head e Alford (2015) argumentam que os aspectos de “complexidade do problema” e de “divergência entre atores” dos *wicked problems* podem ser enfrentados por meio de novas abordagens de pensamento sistêmico (*systems thinking*), colaboração e coordenação, juntamente com uma liderança adaptativa por parte de

gestores e líderes públicos. Termeer, Dewulf, Breeman e Stiller (2015) defendem que são necessários quatro amplos conjuntos de capacidades de governança: (a) reflexividade, ou capacidade de lidar com múltiplos enquadramentos (*frames*); (b) resiliência, ou capacidade de ajustar ações a mudanças incertas; (c) responsividade, ou capacidade de responder a agendas e expectativas em mutação; e (d) revitalização, ou capacidade de desbloquear situações de estagnação. Xiang (2013) sustenta que a natureza coletiva ou “social” do trabalho com *wicked problems* e das estratégias de adaptação requer uma “abordagem holística e orientada a processos”, que seja “adaptativa, participativa e transdisciplinar”. Ao operar por meio de um “processo aberto e heurístico de aprendizagem coletiva, exploração e experimentação”, tal abordagem promete ser “eficaz em fomentar comportamentos colaborativos, reduzir conflitos, construir confiança entre todos os atores e comunidades envolvidos e, em última instância, produzir resultados melhores e mais satisfatórios” (Xiang, 2013, p. 2). Essas direções indicativas para líderes e gestores públicos permanecem difíceis de alcançar em um mundo caracterizado por prazos curtos e severas restrições fiscais.

A teoria da complexidade, originalmente desenvolvida nas ciências biofísicas, chama a atenção para as múltiplas interconexões e para os efeitos colaterais inesperados que minam as aspirações dos líderes de “controlar” seus sistemas sociopolíticos. Entre as características da complexidade dos sistemas estão os circuitos de retroalimentação (*feedback loops*), que possibilitam oportunidades de aprendizagem; interconexões entre diferentes questões e organizações; oportunidades de auto-organização em nichos ou áreas locais; nós de liderança descentralizados ou dispersos, capazes de gerar inovação; e variabilidade das condições iniciais (*starting conditions*) ou dos contextos institucionais (Holmes *et al.*, 2017; Rutter; Savona; Glonti *et al.*, 2017; Sanderson, 2009). A literatura sobre sistemas complexos aplicada às políticas públicas tem crescido rapidamente, e muitos estudiosos têm identificado conexões entre o debate sobre *wicked problems* e o de sistemas complexos (Geyer; Cairney, 2015; Geyer; Rihani, 2010; Head; Xiang, 2016). A formulação de políticas por meio de instituições públicas é inerentemente desafiadora e há muitas tensões e paradoxos subjacentes à governança de políticas (por exemplo, reconciliar estabilidade e mudança, efetividade e legitimidade). Entretanto, como observa Pollitt (2009), ainda é necessário avançar no sentido de demonstrar o valor potencial das abordagens baseadas na complexidade por meio de um programa intensivo de pesquisa empírica. Trabalhos futuros para demonstrar o valor da lente da “complexidade” precisarão evitar simplesmente rebatizar características já conhecidas de problemas interdependentes que operam em múltiplas escalas.

### **Governança colaborativa para questões *wicked***

Questões *wicked* de fato operam em múltiplos níveis e produzem efeitos de transbordamento (*spillover effects*) entre setores de políticas adjacentes (como as interconexões entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU). Em reconhecimento aos grandes desafios colocados por essas questões de interdependência, emergiu uma ampla literatura de pesquisa sobre governança colaborativa e atravessamento de fronteiras (*boundary spanning*). Muitos autores têm identificado os benefícios positivos decorrentes do trabalho de líderes e organizações através de fronteiras setoriais (O’Leary; Bingham, 2009; Weber; Khademian, 2008). Ao delinear abordagens úteis para o co-desenho (*co-design*) de soluções inovadoras, Ansell e Torfing (2014) argumentam que a colaboração pode fomentar a inovação por meio de sinergias, compromissos conjuntos e processos de aprendizagem.

A coordenação interagencial integrada dentro do governo (*joined-up interagency coordination*) é uma parte do desafio (Bardach, 1998). O desafio mais amplo é estabelecer arranjos eficazes que atravessem as grandes divisões entre as agências do setor público e as esferas não governamentais representadas por empresas, organizações comunitárias e instituições de pesquisa (Torfing; Peters; Pierre; Sørensen, 2012).

No que se refere aos *wicked problems*, a preocupação é que a ênfase da *New Public Management* (NPM) na eficiência e na simplicidade, que emergiu fortemente nas décadas de 1980 e 1990, tenha tendido a gerar fragmentação dentro do governo, minando, assim, a capacidade de enfrentar questões *wicked* complexas. Tornou-se, portanto, necessário estabelecer novos processos para reunir essas organizações e setores, tanto para discutir a natureza dos problemas quanto para considerar o espectro de possíveis respostas de políticas (O’Flynn; Blackman; Halligan, 2014). Esses novos processos incluem fóruns de atores (*stakeholder forums*) e júris de cidadãos (*citizens’ juries*), como mencionado anteriormente.

Sanderson (2009) argumenta que o aprendizado em políticas (*policy learning*) deveria ser um objetivo central no desenho de abordagens inovadoras para questões complexas e intratáveis. Abordagens incrementais e adaptativas, incluindo programas-piloto e avaliações de ciclo rápido (*rapid-cycle evaluations*), podem permitir que novas ideias sejam testadas ao mesmo tempo em que se previnem impactos negativos que possam emergir em outras partes do sistema. Dar alta prioridade ao aprendizado em políticas e ao refinamento contínuo das opções também possibilita adaptação às circunstâncias em evolução, típicas dos sistemas complexos. No entanto, a cultura política disseminada de aversão ao risco pode enfraquecer o reconhecimento honesto do fato de que as soluções são provisórias e exigem ajustes contínuos. Em outras palavras, algumas das inovações necessárias para lidar com os *wicked problems* requerem uma mentalidade mais flexível em relação ao risco e à inovação — Australian Public Service Commission (APSC), 2007 —, não apenas por parte dos gestores públicos, mas também de seus ministros.

## Conclusões

Este artigo propôs que, para aguçar a capacidade explicativa e o poder gerativo da teorização sobre *wicked problems*, seria útil que a análise acadêmica se apoiasse de forma mais profunda nos avanços de ponta das ciências contemporâneas das políticas. Esses avanços incluem um forte foco em considerar os problemas a partir de múltiplas perspectivas, desenhar instrumentos ou programas que acomodem a complexidade e a ambiguidade, levar em conta crises e surpresas, aprimorar as capacidades de formulação e avaliação de políticas e fortalecer as capacidades colaborativas do sistema de políticas. No atual clima político de desprezo populista pela expertise (Nichols, 2017) e de desconfiança generalizada nas instituições de governança pública, é ainda mais importante utilizar as melhores evidências disponíveis e comunicar o valor de processos abertos para o enfrentamento de problemas complexos e *wicked*. Esses problemas podem precisar ser abordados em diferentes níveis de análise e com o uso de uma variedade de instrumentos; e não existe uma “única melhor solução” (Verweij; Thompson, 2006).

Ao enfrentar a intratabilidade dos desafios complexos de políticas, a perspectiva dos *wicked problems* em políticas públicas implica um chamado para que os governos acolham o pluralismo de atores, reconheçam os limites do conhecimento existente, fomentem processos de aprendizagem e desenvolvam reformas procedimentais que tornem a formulação de políticas mais aberta e transparente (Ansell *et al.*, 2017; Danken; Dribbisch; Lange, 2016; Hoppe, 2010). No entanto, ainda é necessário avançar para desenvolver uma compreensão mais nuançada de como medir o sucesso e o fracasso das políticas em relação a questões complexas e *wicked* (Howlett; Ramesh; Wu, 2015). Um exemplo importante é como apoiar os praticantes em seus esforços para avaliar a eficácia de diferentes caminhos alternativos para uma melhor gestão dos *wicked problems* (Downe; Martin; Bovaird, 2012; Shiell; Hawe; Gold, 2008).

O referencial dos *wicked problems* ressoa de forma mais positiva com as abordagens construtivistas nos estudos de políticas devido à ênfase atribuída à diversidade e à primazia dos valores dos atores sociais e das perspectivas dos praticantes. Nos casos em que diferenças arraigadas entre atores e tomadores de decisão

dificultam o avanço, os construtivistas enfatizam o papel do diálogo e da resolução de conflitos como métodos para facilitar novos caminhos em direção ao enfrentamento dos desafios de políticas públicas. O desafio fundamental para os analistas de políticas é concentrar-se de forma cuidadosa e reflexiva na natureza dos problemas de políticas, em sua evolução, na experiência e no conhecimento dos atores relevantes e nas perspectivas de ação efetiva em diferentes situações.

## REFERÊNCIAS

- ACKOFF, Russell Lincoln. **Redesigning the future: a systems approach to societal problems**. New York: Wiley, 1974.
- ALFORD, John; HEAD, Brian W. Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. **Policy and Society**, Oxford, v. 36, n. 3, p. 397-413, 2017.
- ALVAREZ, Sharon A.; BARNEY, Jay B.; NEWMAN, Arielle M. B. The poverty problem and the industrialization solution. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 32, p. 23-37, 2015.
- ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). **Public innovation through collaboration and design**. New York: Routledge, 2014.
- ANSELL, Christopher; TRONDAL, Jarle; OGARD, Morten (ed.). **Governance in turbulent times**. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- ARARAL, Eduardo *et al.* (ed.). **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.
- AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION. **Tackling wicked problems: a public policy perspective**. Canberra: APSC, 2007.
- BACCHI, Carol. **Analysing policy: what's the problem represented to be?** Sydney: Pearson Education, 2009.
- BAKVIS, Herman. Rebuilding policy capacity in the era of the fiscal dividends. **Governance**, Hoboken, v. 13, n. 1, p. 71-103, 2000.
- BALINT, Peter J. *et al.* **Wicked environmental problems: managing uncertainty and conflict**. 2<sup>nd</sup> ed. Washington: Island Press, 2011.
- BARBER, Michael. **Instruction to deliver: fighting to transform Britain's public services**. 2<sup>nd</sup> ed. London: Methuen, 2008.
- BARDACH, Eugene. **Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship**. Washington: Brookings Institution Press, 1998.
- BASON, Christian (ed.). **Design for policy**. London: Routledge, 2014.
- CAMPBELL, Marcia Caton. Intractability in environmental disputes: exploring a complex construct. **Journal of Planning Literature**, Thousand Oaks, v. 17, n. 3, p. 360-371, 2003.
- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per; RYKKJA, Lise H. After a terrorist attack: challenges for political and administrative leadership in Norway. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, Hoboken, v. 21, n. 3, p. 167-177, 2013.
- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per; RYKKJA, Lise H. Ambiguities of accountability and attention: analysing the failure of a preventive security project. **Scandinavian Journal of Public Administration**, Gothenburg, v. 20, p. 21-44, 2016.
- CHURCHMAN, C. West. Free for all. **Management Science**, Catonsville, v. 14, n. 4, p. 141-142, 1967.
- CONKLIN, Jeffrey. **Dialogue mapping: building shared understanding of wicked problems**. Chichester: John Wiley, 2006.

DANKEN, Thomas; DRIBBISCH, Katrin; LANGE, Anne. Studying wicked problems forty years on: towards a synthesis of a fragmented debate. **Der Moderne Staat**, Leverkusen, v. 9, n.1, p. 15-33, 2016.

DAVITER, Falk. Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems. **Policy Studies**, London, v. 38, n. 6, p. 571-588, 2017.

DERY, David. **Problem definition in policy analysis**. Lawrence: University Press of Kansas, 1984.

DOMHOFF, G. William. **Who rules America?** 7<sup>th</sup> ed. New York: McGraw-Hill, 2013.

DOWNE, James; MARTIN, Steve J.; BOVAIRD, Tony. Learning from complex policy evaluations. **Policy and Politics**, Bristol, v. 40, n. 4, p. 505-523, 2012.

DRENNAN, Lynn T.; MCCONNELL, Allan; STARK, Alastair. **Risk and crisis management in the public sector**. 2<sup>nd</sup> ed. London: Routledge, 2015.

DUNN, William N. Methods of the second type: coping with the wilderness of conventional policy analysis. **Policy Studies Review**, Hoboken, v. 7, p. 720-737, 1988.

FISCHER, Frank. Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases. **Policy Sciences**, New York, v. 26, n. 3, p. 163-187, 1993.

FISCHER, Frank; GOTTSWEIS, Herbert (ed.). **The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice**. Durham, NC: Duke University Press, 2012.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Free to choose: a personal statement**. New York: Harcourt, 1980.

GEYER, Robert; CAIRNEY, Paul (ed.). **Handbook on complexity and public policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

GEYER, Robert; RIHANI, Samir. **Complexity and public policy: a new approach to 21st century politics, policy and society**. London: Routledge, 2010.

GIDDENS, Anthony. **The politics of climate change**. 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Polity Press, 2011.

HAJER, Maarten; WAGENAAR, Hendrik (ed.). **Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HASKINS, Ron; MARGOLIS, Greg. **Show me the evidence: Obama's fight for rigor and results in social policy**. Washington: Brookings Institution Press, 2014.

HEAD, Brian W. Policy analysis and public sector capacity. *In*: HEAD, Brian W.; CROWLEY, Kate (ed.). **Policy analysis in Australia**. Bristol: Policy Press, 2015. p. 53-67.

HEAD, Brian W. Problem definition and the policy process: wicked problems. *In*: THOMPSON, William R. *et al.* **Oxford research encyclopedia of politics**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

HEAD, Brian W. Toward more 'evidence-informed' policy-making? **Public Administration Review**, Hoboken, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016.

HEAD, Brian W.; ALFORD, John. Wicked problems: implications for public policy and management. **Administration and Society**, Thousand Oaks, v. 47, n. 6, p. 711-739, 2015.

HEAD, Brian; WEI-NING, Xiang. Why is an APT approach to wicked problems important? **Landscape & Urban Planning**, v. 154, p. 4-7, 2016.

- HOLMES, Bev J. *et al.* Mobilising knowledge in complex health systems: a call to action. **Evidence & Policy**, Bristol, v. 13, n. 3, p. 539-560, 2017.
- HOPPE, Robert. **The governance of problems**: puzzling, powering and participation. Bristol: Policy Press, 2010.
- HOPPE, Thomas; VAN DER VEGT, Arjen; STEGMAIER, Peter. Presenting a framework to analyze local climate policy and action in small and medium-sized cities. **Sustainability**, Basel, v. 8, n. 9, p. 1-41, 2016.
- HORN, Robert E.; WEBER, Robert P. **New tools for resolving wicked problems**: mess mapping and resolution mapping processes. San Francisco: MacroVU and Strategy Kinetics, 2007.
- HOWLETT, Michael. **Designing public policies**: principles and instruments. New York: Routledge, 2011.
- HOWLETT, Michael. From the 'old' to the 'new' policy design. **Policy Sciences**, New York, v. 47, n. 3, p. 187-207, 2014.
- HOWLETT, Michael. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, Oxford, v. 34, p. 173-182, 2015.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; XUN, Wu. Understanding the persistence of policy failures: the role of politics, governance and uncertainty. **Public Policy and Administration**, London, v. 30, n. 3, p. 209-220, 2015.
- INNES, Judith E.; BOOHER, David E. **Planning with complexity**: an introduction to collaborative rationality for public policy. New York: Routledge, 2010.
- JASANOFF, Sheila; SIMMET, Hilton R. No funeral bells: public reason in a 'post-truth' age. **Social Studies of Science**, London, v. 47, n. 5, p. 751-770, 2017.
- KAHNEMAN, Daniel. **Thinking, fast and slow**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- KEEN, David J. **Complex emergencies**. Cambridge: Polity Press, 2008.
- KIEL, L. Douglas. **Managing chaos and complexity in government**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance networks in the public sector**. London: Routledge, 2015.
- KOPPENJAN, Joop; KLIJN, Erik-Hans. **Managing uncertainties in networks**. London: Routledge, 2004.
- LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. From social theory to policy design. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 4, n. 3, p. 237-259, 1984.
- LUKES, Steven. **Power**: a radical view. 2<sup>nd</sup> ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- MAJONE, Giandomenico. **Evidence, argument, and persuasion in the policy process**. New Haven: Yale University Press, 1989.
- MATLAND, Richard E. Synthesizing implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.
- MAY, Peter J.; SAPOTICHNE, Joshua; WORKMAN, Samuel. Widespread policy disruption: terrorism, public risks, and homeland security. **Policy Studies Journal**, Washington, v. 37, n. 2, p. 171-194, 2009.
- MCCONNELL, Allan. Rethinking wicked problems as political problems and policy problems. **Policy & Politics**, Bristol, v. 46, n. 1, p. 165-180, 2018.
- NEWMAN, Joshua; HEAD, Brian W. The national context of wicked problems: comparing policies on gun

violence in the US, Canada, and Australia. **Journal of Comparative Policy Analysis**, London, v. 19, p. 40-53, 2017a.

NEWMAN, Joshua; HEAD, Brian W. Wicked tendencies in policy problems: rethinking the distinction between social and technical problems. **Policy and Society**, Oxford, v. 36, n. 3, p. 414-429, 2017b.

NEY, Steven. **Resolving messy policy problems**. London: Earthscan, 2009.

NICHOLS, Tom. **The death of expertise**. New York: Oxford University Press, 2017.

NUTLEY, Sandra; WALTER, Isabel; DAVIES, Huw T. **Using evidence: how research can inform public services**. Bristol: Policy Press, 2007.

O'FLYNN, Janine; BLACKMAN, Deborah; HALLIGAN, John (ed.). **Crossing boundaries in public management and policy: the international experience**. London: Routledge, 2014.

O'LEARY, Rosemary; BINGHAM, Lisa Blomgren (ed.). **The collaborative public manager**. Washington: Georgetown University Press, 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Future global shocks: improving risk governance**. Paris: OECD, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The changing face of strategic crisis management**. Paris: OECD, 2015.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (ed.). **Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

PETERS, Guy B. **Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination**. Lawrence: University Press of Kansas, 2015.

PETERS, Guy B. The problem of policy problems. **Journal of Comparative Policy Analysis**, London, v. 7, n. 4, p. 349-370, 2005.

POLLITT, Christopher. Complexity theory and evolutionary public administration: a sceptical after word. *In*: TEISMAN, Geert; VAN BUUREN, Arwin; GERRITS, Lasse M. (ed.). **Managing complex governance systems: dynamics, self-organization and coevolution in public investments**. London: Routledge, 2009. p. 213-230.

REIN, M. **Social science and public policy**. Harmondsworth: Penguin, 1976.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, New York, v. 4, p. 155-169, 1973.

ROSE, Max; BAUMGARTNER, Frank R. Framing the poor: media coverage and U.S. poverty policy, 1960-2008. **Policy Studies Journal**, Hoboken, v. 41, n. 1, p. 22-53, 2013.

RUHL, J. B.; SALZMAN, James. Climate change, dead zones, and massive problems in the administrative state: a guide for whittling away. **California Law Review**, Berkeley, v. 98, n. 1, p. 59-120, 2010.

RUTTER, Harry *et al.* The need for a complex systems model of evidence for public health. **The Lancet**, London, v. 390, n. 10112, p. 2602-2604, 2017.

SANDERSON, Ian. Intelligent policy making for a complex world: pragmatism, evidence and learning. **Political Studies**, London, v. 57, n. 4, p. 699-719, 2009.

- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993.
- SCHÖN, Donald A.; REIN, Martin. **Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies**. New York: Basic Books, 1994.
- SELMAN, Paul. Three decades of environmental planning: what have we really learned? *In*: KENNY, Michael; MEADOWCROFT, James (ed.). **Planning sustainability**. London: Routledge, 1999. p. 148-174.
- SHIELL, Alan; HAWE, Penelope; GOLD, Lisa. Complex interventions or complex systems?: implications for health economic evaluation. **British Medical Journal**, London, v. 336, n. 7656, p. 1281-1283, 2008.
- SKABURSKIS, Andrejs. The origin of “wicked problems.” **Planning Theory and Practice**, London, v. 9, n. 2, p. 277-280, 2008.
- SUTHERLAND, William J. *et al.* 100 questions: identifying research priorities for poverty prevention and reduction. **Journal of Poverty and Social Justice**, London, v. 21, n. 3, p. 189-205, 2013.
- TEISMAN, Geert R.; VAN BUUREN, Arwin; GERRITS, Lasse (ed.). **Managing complex governance systems: dynamics, self-organization and coevolution in public investments**. London: Routledge, 2009.
- TERMEER, Catrien J. A. M. *et al.* Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. **Administration and Society**, Thousand Oaks, v. 47, n. 6, p. 680-710, 2015.
- TIERNAN, Anne. Advising Australian federal governments: assessing the evolving capacity and role of the Australian public service. **Australian Journal of Public Administration**, Hoboken, v. 70, n. 4, p. 335-346, 2011.
- TORFING, Jacob *et al.* **Interactive governance: advancing the paradigm**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- UNITED NATIONS. **Sustainable development goals**. New York, 2015. Disponível em: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>. Acesso em: 14 nov. 2024.
- VERWEIJ, Marco; THOMPSON, Michael (ed.). **Clumsy solutions for a complex world: governance, politics and plural perceptions**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- WALLACE, Mike. The dynamics of coping: maintaining normal public service while orchestrating complex change. INTERNATIONAL RESEARCH SOCIETY FOR PUBLIC MANAGEMENT, 2008, Brisbane. **Anais [...]**. Bern: IRSPM, 2008.
- WEAVER, R. Kent. Compliance regimes and barriers to behavioral change. **Governance**, Hoboken, v. 27, n. 2, p. 243-265, 2014.
- WEAVER, R. Kent. Getting people to behave: research lessons for policy makers. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 75, n. 6, p. 806-816, 2015.
- WEBBER, Melvin M. A difference paradigm for planning. *In*: BURCHELL, Robert W.; STERNLIEB, George (ed.). **Planning theory in the 1980s: a search for future directions**. New Brunswick: Rutgers Center for Urban Policy Research, 1978. p. 151-162.
- WEBER, Edward P.; KHADEMIAN, Anne M. Wicked problems, knowledge challenges and collaborative capacity builders in network settings. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 68, n. 2, p. 334-349, 2008.
- WEI-NING, Xiang. Working with wicked problems in socio-ecological systems: awareness, acceptance, and adaptation. **Landscape & Urban Planning**, Amsterdam, v. 110, n. 1, p. 1-4, 2013.
- WILDAVSKY, Aaron B. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston: Little, Brown & Co., 1979.

# A construção dos problemas públicos: definições de situações em arenas públicas<sup>23</sup>

Daniel Cefai<sup>24</sup>

École des Hautes Études en Sciences Sociales, França.

## RESUMO

A problemática da constituição dos problemas sociais oscila entre objetivismo e subjetivismo, factualismo e artificialismo, e, muitas vezes, esquece-se a dimensão fenomênica e política do espaço público onde esta constituição acontece. Ao tomar emprestadas as propostas da sociologia fenomenológica de Alfred Schütz e Thomas Luckmann, do interacionismo simbólico de Anselm Strauss e Howard Becker, da hermenêutica narrativa de Paul Ricœur e da análise do enquadramento de Erving Goffman, pode-se esboçar um modelo que difere das teorias da mobilização dos recursos disponíveis ou das estratégias dos agentes em um campo. O relativismo e o construtivismo dos estudos dos problemas sociais podem, então, ser desafiados por esta abordagem alternativa do espaço público.

## RÉSUMÉ

Les problématiques de la constitution des problèmes sociaux oscillent entre objectivisme et subjectivisme, factualisme et artificialisme, et oublient souvent la dimension à la fois phénoménale et politique de l'espace public où cette constitution a son lieu. En empruntant des propositions à la sociologie phénoménologique d'Alfred Schütz et Thomas Luckmann, à l'interactionnisme symbolique d'Ansel Strauss et de Howard Becker, à l'herméneutique narrative de Paul Ricœur et à l'analyse de cadre de Erving Goffman, un modèle peut être esquissé, qui se démarque des théories de la mobilisation des ressources disponibles ou des stratégies des agents dans un champ. Le relativisme et le constructivisme qui ont cours dans les social problems studies peuvent être alors remis en cause par cette approche alternative de l'espace public.

## ABSTRACT

The problematics of the constitution of social problems oscillates between objectivism and subjectivism, factualism and artificialism, and often overlooks the both phenomenal and political dimension of the public arena in which this constitution is situated. By borrowing propositions from the sociology of phenomenology of Alfred Schütz and Thomas Luckmann, the symbolic interactionism of Anselm Strauss and Howard Becker, the narrative hermeneutics of Paul Ricœur and the analysis of frames of Erving Goffman, a model can be outlined which is clearly distinct from the theories of the mobilization of available resources or the strategies of agents in a field. Relativism and constructivism, current in social problems studies, can then be called into question by this alternative approach to the public sphere.

<sup>23</sup> La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. Persée. Réseaux. **Communication — Technologie — Société**, Année 1996, v. 14, n. 75, p. 43-66. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/reso\\_0751-7971\\_1996\\_num\\_14\\_75\\_3684](https://www.persee.fr/doc/reso_0751-7971_1996_num_14_75_3684). Acesso em: 01 ago. 2023.

Texto reproduzido com a permissão da Revista Flux et Réseaux. Tradução: Diogo Jorge da Silva Oliveira e Bruno Dias Magalhães.

<sup>24</sup> Daniel Cefai é um renomado sociólogo e antropólogo francês, diretor de estudos na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), em Paris. Sua trajetória acadêmica é marcada por uma forte influência do pragmatismo e pela investigação das dinâmicas da ação coletiva, dos movimentos sociais e da construção dos públicos. Contato: rf.ssehe@iafec.leinad.

## INTRODUÇÃO

A questão dos problemas sociais<sup>25</sup> tem sido um tema de discussão no campo sociológico nos Estados Unidos há muito tempo. A revista *Social Problems*<sup>26</sup> é seu principal *locus*, estando ligada à emergência e à implantação do Estado-Providência, ao tratamento das questões sociais pelas políticas públicas e ao projeto moderno de uma reforma esclarecida da sociedade.

Duas grandes teses estão, há muito tempo, em confronto neste campo: a da teoria funcionalista, defendida por Robert King Merton, e a tese da teoria do conflito de valores (*value-conflict theory*), desenvolvida por W. Waller, Richard Fuller e Richard Myers. Segundo Merton, a “desorganização social” e o “comportamento desviante” se referem às “inadequações no sistema social” de tal forma que as perspectivas coletivas e os objetivos individuais de seus membros são menos plenamente realizados do que teriam sido em um “sistema social alternativo” (Merton; Nisbet, 1961, p. 820). “Uma disfunção social refere-se a um determinado conjunto de consequências de um determinado padrão de comportamento, crença ou organização, que se mescla com uma necessidade funcional determinada de um sistema social determinado” (Merton; Nisbet, 1961, p. 839). Dessa forma, o sociólogo é um engenheiro social e, ao mesmo tempo, um médico social: ele define quais são as condições normais ou ótimas para o funcionamento da sociedade e propõe, por referência a esse modelo contrafactual, um diagnóstico de disfunções indesejáveis e evitáveis, elabora um programa de melhorias possíveis e prescreve uma receita de tratamentos desejáveis. Os problemas sociais podem ser manifestos se todos concordarem em sua definição, mas um desacordo pode surgir entre o sociólogo e os atores sobre esse objeto: tais problemas podem então ser latentes — se forem objetivamente fundados, mas sem consciência subjetiva — ou falsos (*spurious*) — se forem percebidos subjetivamente, mas sem fundamento objetivo. Essa perspectiva funcionalista tem sido criticada como uma visão tecnocrática própria da engenharia social. Ela propõe uma definição tautológica dos problemas sociais: a problemática se refere ao normal ou ao ótimo que se refere à problemática. Tal perspectiva não tem, de forma alguma, nenhum interesse descritivo ou analítico.

De acordo com Fuller e Myers, as condições objetivas não são suficientes para designar um problema social: se os membros de uma sociedade não fazem juízos de valor sobre uma situação que eles consideram insuportável ou indesejável, então não há problema social (Case, 1924, p. 268; Waller, 1936, p. 922; Fuller, 1938, p. 433; Fuller; Myers, 1941a, p. 25, 1941b, p. 320). Essa posição nos parece ecoar o famoso teorema de William Isaac Thomas, crucial para os sociólogos de Chicago, segundo o qual a compreensão sociológica de uma situação deve ser realizada através das definições que os atores propõem sobre tal situação. Fuller e Myers mostram como o problema social pode surgir a partir de uma interferência ou de um conflito entre diferentes valores. O silêncio sobre a sexualidade em casa ou na escola é uma das razões para a propagação de doenças venéreas. Já a reprovação social de mães solteiras leva ao aborto ou ao abandono de crianças fora do casamento (Fuller; Myers, 1941, p. 26). Sendo assim, o moralismo dos *do-gooders*, ou empreendedores da moral (Becker, 1966), tem o duplo efeito perverso de criar um problema social e de impedir sua resolução. No entanto, essa posição nos parece questionável, pois tende a fetichizar os valores como forças reais que se contradizem ou se anulam, sem considerar, de um lado, os atores ou as interações e, de outro, as práticas ou os contextos nos quais estes valores são encarnados. Além disso, tal perspectiva continua a acentuar o dualismo entre “condições objetivas”, “cuja existência e magnitude

<sup>25</sup> Deveria ser tentada uma genealogia da categoria de problema social, desde os trabalhos dos reformadores sociais do século XIX até a adoção de seus métodos e seus programas pela sociologia emergente. A Escola de Chicago foi um dos locais de reformulação dos objetivos e dos métodos sociológicos, por distinção em relação às agências de caridade humanitária, às quais Robert E. Park também estava envolvido (Platt, 1983; Blumer, 1984). Estamos falando da construção de problemas públicos em relação aos problemas sociais, cuja formulação e resolução são questões de interesse público (Gusfield, 1981).

<sup>26</sup> N.T.: Optou-se por manter os termos em inglês sempre que o autor também o fez no texto original.

podem ser verificadas por observadores plenos e imparciais”, e “definições subjetivas”, a consciência de que as condições objetivas ameaçam os valores cruciais (Fuller; Myers, 1941b, p. 320).

Nos anos 1960, Howard Becker, Anselm Strauss e Herbert Blumer reformularam essa posição nos termos do interacionismo simbólico. Assim, Becker explica que o desvio não é apenas a transgressão de uma norma comumente admitida, mas também, que se trata de uma produção de grupos sociais, os quais “instituem normas cuja transgressão constitui o desvio” (Becker, 1966, p. 32). O desvio não é construído como problema público porque está fora das médias estatísticas ou porque é uma patologia médica, mas porque ele é aquilo que está em jogo em um processo de rotulagem. Não estamos mais lidando com o tratamento de uma disfunção ou um conflito de valores, mas com uma atividade coletiva que recebe o rótulo de “desviante”: políticos, juízes, professores, pais e assistentes sociais estigmatizam um comportamento como desviante, mas eles próprios são estigmatizados como estrangeiros no mundo do desviante, já que este também se apropria, em seu processo de autoidentificação, de alguns dos estigmas a ele atribuídos por seus interagentes. Isto não significa que a questão ontológica da realidade dos problemas sociais e a questão ética da legitimidade deixam de existir. Elas devem ser reduzidas à apreensão e à apreciação que delas fazem os atores? Pode-se desmembrá-las em suas descrições, interpretações, reivindicações ou justificações? Para Howard Becker, assim como para Herbert Blumer, a “maquiagem objetiva dos problemas sociais é inútil” (Blumer, 1971, p. 305). Há inúmeras situações que poderiam ser tematizadas como tão urgentes, tão perigosas ou tão prejudiciais quanto os problemas públicos, mas passam despercebidas pela mídia de massa ou são ignoradas pela opinião pública e pelos poderes públicos<sup>27</sup>. Contudo, isto não significa que todos os problemas públicos sejam ficções coletivas (Becker, 1966, p. 218-231). As polêmicas em torno do engajamento do sociólogo atestam que o que está em jogo não é simplesmente uma questão teórica. Pode-se perceber certa oscilação entre ficar “no banco de reservas”, “à margem” dos conflitos (*to stay on the side*) (Gusfield, 1984), ou escolher “seu lado”, saber “de qual lado” está (*whose side to be on*) (Becker, 1966); entre a ironia cética e o engajamento reflexivo. Mas esta discordância sobre o alcance da neutralidade ética e política do pesquisador não é uma confissão de ceticismo ou cinismo, por um lado, ou de militância ou moralismo, por outro. O sociólogo que decompõe os problemas públicos “suspende seu julgamento” quanto à pertinência das proposições sobre o que o mundo é e deveria ser, mesmo que esteja consciente de que esse ponto de vista é parcialmente responsável pelas hipóteses e perspectivas que implanta, mesmo que reserve para si a prerrogativa de recuperar, a *posteriori*, seus direitos e seus deveres como cidadão comum ou suas funções como conselheiro de políticas públicas. A normatividade do conceito de problema público não é menos irreduzível: a questão de sua realidade e sua legitimidade ressurgem, vez ou outra, no cerne das operações de conhecimento que tentam dar conta disso. Portanto, a deontologia do pesquisador exige que ele reflita o máximo possível sobre seus pressupostos epistemológicos e metodológicos, éticos e políticos, a fim de controlar a normatividade do que ele diz e faz.

## ARENAS PÚBLICAS

Nem “fatos nus e crus”, nem invenções da mente. Um debate assim inicia-se ao redor da noção de “condições objetivas” — substituídas, posteriormente, por “supostas condições” (*putative conditions*) — que apontam

<sup>27</sup> Numerosas problemáticas foram testadas, incluindo: a) a argumentação e a dramatização públicas (Gusfield, 1981; Edelman, 1977, 1991); b) a produção de informações pela *mass media* (Tuchman, 1978; Gans, 1979; Gitlin, 1980; Padioleau, 1981); c) a mobilização de recursos por meio de ação coletiva de movimentos sociais (Oberschall, 1973; Lapeyronnie, 1988); d) as operações de ajuste de enquadramentos de orientação (*frame alignment*) (Snow *et al.*, 1986); e) as estratégias identitárias ou cognitivas (Cohen, 1985; Pizzorno, 1985; Eyermann; Jamison, 1991); f) o equilíbrio entre oferta política e demanda social (Charlot, 1986; Offerle, 1987; Gaxie, 1993); g) colocação na agenda (*agenda setting*) de decisões administrativas e governamentais (Kingdon, 1984; Padioleau, 1982; Garraud, 1990). Aqui, insistiremos sobre a questão da construção da realidade e da legitimidade dos problemas públicos, usando um modelo que incorpora proposições advindas da sociologia fenomenológica, do interacionismo simbólico, das teorias do espaço público e da retórica e da dramaturgia sociais.

para um lugar real, externo e transcendente, do qual as reivindicações dos atores são um reflexo ou efeito. Em contrapartida, o relato das diferentes perspectivas a partir das quais os atores elaboram as coordenadas de uma situação problemática tem sido acusado de subjetivismo e de idealismo, pois se espera que as ciências sociais apliquem uma “ruptura epistemológica” com o senso comum. Encontramos aqui nada mais que uma aporia que percorre a história da filosofia, entre subjetivismo e objetivismo, entre realismo e idealismo (Woolgar; Pawluch, 1985). De nossa parte, pensamos que o problema público é construído, estabilizado, tematizado e interpretado nos quadros ou nas tramas de pertinência que prevalecem em um horizonte de interações e de interlocuções. Sua existência se desenvolve em uma dinâmica de produção e recepção de narrativas descritivas e interpretativas, assim como de proposições de soluções. Estas narrativas lhe conferem sua individualidade, sua realidade e sua legitimidade, estabelecendo os protagonistas e os enredos que o constituem. Elas envolvem conhecimentos de senso comum, preconceitos, estereótipos etc., compartilhados por seus produtores e receptores, além de serem retificadas através de colisões de imagens e de confrontos de argumentos que são sempre mais do que estados mentais subjetivos.

A substituição de supostas condições por condições objetivas não faz mais do que deslocar os termos da aporia, sem reconhecer que estamos tratando apenas de uma diversidade de versões do problema público, as quais correspondem à diversidade de seus modos de construção. A factualidade do problema público não é negada quando ela é retomada no seio ou nas margens de uma multiplicidade de atos de constituição ou de configuração. Também não é negada quando é metodologicamente posta em suspensão e quando a questão de sua realidade e legitimidade é tematizada em si mesma. Praticar uma suspeita generalizada de todas as versões para colocá-las em equivalência, sem definir, no fio da navalha, uma evidência objetiva ou uma certeza moral, é uma fase da pesquisa. Outra fase é interrogar os méritos relativos dessas versões e concentrar a investigação na descoberta de pistas que as corroborem e de argumentos que as credibilizem. Mas aqui, novamente, tal *démarche* mantém sua reserva ética e política e não pode pretender estabelecer a verdade última dos fatos. O único privilégio dos praticantes das ciências sociais, em comparação aos jornalistas, aos políticos ou aos cidadãos comuns, é aquele do tempo disponível e da competência adquirida para conduzir pesquisas de campo, encontrar elementos de comparação, reunir informações, sopesar proposições e, com o maior desinteresse prático possível, arriscar um diagnóstico, se não um prognóstico, que se distancie das versões dos próprios atores. O observador tem como único privilégio o de poder colocar vários pares de óculos e corrigir as diferentes perspectivas que eles lhe abrem — sem pretender anulá-las, relacionando-as a fatos objetivos, nem relativizá-las como visões subjetivas que se equivalem.

Sendo assim, temos falado da construção de problemas públicos por atores coletivos para consagrar a linguagem que se tornou comum nas ciências sociais. No entanto, o termo “constituição”, moldado pela história da fenomenologia — que não permite reduzir a gênese temporal de um significado intersubjetivo à atividade de um sujeito ou à passividade de um objeto — ou “configuração” (*Gestaltung*), entendido no sentido merleau-pontiano de emergência de uma estrutura figura-fundo — que não é atribuível nem à matéria nem ao espírito —, nos parece mais apropriado. De certa forma, é insuficiente falar da “construção” da realidade ou da legitimidade, da causalidade ou da responsabilidade. É necessário sugerir que os desafios cognitivos e normativos dos problemas públicos são indefinidamente manipuláveis, que os critérios de sua apreensão e apreciação são arbitrários ou artificiais; abrir a porta para todas as formas de ceticismo e de cinismo, das quais não escapa a crítica da dominação, que empresta aos “dominantes” um poder de produzir ilusões (nas quais eles acabam por acreditar), e confina os “dominados” na impotência do mero consumo dessas ilusões (das quais às vezes conseguem escapar). Nós nos sentiríamos mais perto da abordagem delineada por Paul Ricoeur, sob o nome de *tríplice mimesis* (Ricoeur, 1983), para quem a “construção de uma narrativa”, assim compreendida pelos historiadores, não é, senão, o momento central de sua configuração narrativa. Aplicada aos problemas públicos, essa configuração narrativa está

ancorada, à montante, na gestação em experiência privada e na formulação para o uso interpessoal de um “mal-estar” pelos produtores de sentido que ainda não são vítimas ou denunciantes (antes da configuração), e sobretudo a jusante, na recepção pelos diferentes atores coletivos e seus respectivos destinatários das versões do problema público (depois da configuração). No final, há três momentos da configuração narrativa que, além disso, mantêm relações recursivas uns com os outros: em cada fase da *tríplice* mimesis, os narradores estão na dupla posição de produtores e receptores — o jogo de suas trocas de narrações — desenhando o espaço-tempo narrativo do problema público.

Essa configuração narrativa é também uma configuração dramática; a narração<sup>28</sup> é frequentemente associada a uma encenação<sup>29</sup> à qual não pode ser reduzida. Uma e outra têm como características a de tornar os temas sensíveis e dizíveis e a de articulá-los em contextos de significado. O processo de publicização ocorre na passagem de um momento ao outro da *tríplice* mimesis, no jogo de sucessivos enquadramentos e reenquadramentos do problema público. Estamos pensando aqui nos quadros da experiência, analisados por Ervin Goffman (1991, p. 30), que permitem, em uma dada situação, especificar este ou aquele aspecto, compreender e descrever os eventos naturais ou as ações basilares. Nestes “enquadramentos primários”, “sistemas coerentes de entidades, suposições e regras” ou simples perspectivas práticas sem qualquer formalização, podem ser operadas modulações<sup>30</sup> que transcrevem de outro modo, na acepção musical<sup>31</sup>, o sentido da atividade ou da situação (Goffman, 1991, p. 50).

Dessa maneira, uma comutação de código, uma mudança de registro, uma modulação de enquadramento, conduzem à mobilização de novas convenções para dar conta do que estamos tratando. Esta problemática pode ser combinada com aquela da pertinência analisada por Alfred Schütz (1970). Todo processo de definição e de domínio de uma situação põe em jogo os feixes de objetivos intencionais que organizam a emergência de temas em um contexto na qual se entrelaçam três estruturas de pertinência<sup>32</sup> — temática, interpretativa e pragmática. Se anularmos o subjetivismo dos motivos, por vezes mencionado por Schütz, para considerá-lo como características típicas de um enquadramento na linguagem da intencionalidade, temos em vista as distribuições de índices de pertinência que se temporalizam em razão das circunstâncias impostas pelo ambiente ou em relação às orientações operadas e às interações gerenciadas pelo ator. A estrutura foco/horizonte, característica de toda perspectiva intencional, modifica-se, seja na relação dos objetos às margens do campo perceptivo e manipulatório, acessível ao corpo, seja na relação dos temas com o contexto, que focalizam a atenção em direção às figuras salientes (temas) que vêm à tona, enquanto outras permanecem submersas, ou, ainda, a partir de um horizonte de expectativas como plano de fundo (contexto). No linguajar Schütziano, os enquadramentos de pertinência são esta “trama de índice de pertinência” que se encarnam na identificação dos temas e especificam o tipo de inferências interpretativas e de operações práticas aplicáveis a esses temas.

<sup>28</sup> NT.: No original, *mise en récit*.

<sup>29</sup> NT.: No original, *mise en scène*.

<sup>30</sup> NT.: No original: *modalisations*.

<sup>31</sup> N.T.: A transcrição é o ato de capturar uma música “de ouvido” para depois reproduzi-la.

<sup>32</sup> NT.: Schutz, em seus escritos em alemão, opta por usar o termo “relevanz” (Schütz, 1971), já em sua obra em inglês — citada pelo próprio Cefai —, Schutz utiliza o termo inglês “relevance” (Schütz, 1970). Encontrou-se alguns artigos no Brasil que, ao traduzir trechos de Schutz, optam por traduzir “relevance” como “relevância”. Cefai optou por traduzir relevanz/relevance como pertinence. Havia a possibilidade de se traduzir “structures de pertinence” como “estruturas de pertinência” ou “estruturas de relevância”. Optou-se pela primeira.

Por conseguinte, passamos de um modelo representacionista para um *modelo* praxiológico de arenas públicas<sup>33</sup>. Nomear e narrar já é categorizar (Ricœur, 1977, 1983; Von Wright, 1971), fazer advir à existência e tornar digno de preocupação, quer se trate de “nova pobreza” ou de “aborto voluntário”, de “mal-estar nas periferias” ou de “tráfico de crianças”. Os fatos só são acessíveis no horizonte das representações que fazemos deles e que damos a eles — esse “nós”, longe de ser uma pessoa individual, é um horizonte de interações e de interlocuções no qual se constrói uma realidade e uma legitimidade (Berger; Luckmann, 1986). Além disso, nomear e narrar já é agir, entrar em uma lógica de designação e de descrição do problema com vista a resolvê-lo. Na linha pragmatista de J. Dewey, o problema público é mais do que o produto de uma rotulagem coletiva (Lemert, 1951b), é uma atividade coletiva em processo de se fazer. As atribuições de causalidade e as imputações de responsabilidade, as identificações de atores e as configurações de ações, as avaliações de danos e as propostas de soluções, são todas realizações práticas (Garfinkel, 1967) em situações vivenciadas e percebidas como problemáticas. Inscrever o domínio público em um contexto de descrição e de interpretação, de explicação e de julgamento, não é apenas designá-lo como um referente objetivo, é também fazer com que isso aconteça como um problema público e iniciar toda uma série de operações tanto na ordem dos discursos quanto na ordem das práticas. Tal investigação, que remonta, como diria Schütz, do *opus operatum* ao *modus operandi*, deve levar em conta as redes de sociabilidade e as agências de informação, os grupos de pressão e as ordens de instituições, bem como os recursos financeiros ou organizacionais, culturais ou humanos, que formam a *armação material* da arena pública. Por exemplo, a análise da cena judicial, considerada como cena pública, não pode ignorar o conhecimento das funções do juiz, do procurador, do advogado e do especialista que se expressam publicamente, assim como o conhecimento das leis, dos precedentes judiciais, das regras processuais e das habilidades táticas que eles empregam. Deve-se também descrever a sequência temporal da investigação e da audiência, compreendendo através de quais processos de raciocínio e de deliberação, de julgamento e de decisão, uma versão judicial do problema público é produzida a partir do confronto das versões dos advogados das partes, testemunhas e especialistas. Destacamos que estamos lidando apenas com recursos públicos e operações públicas e que, inseridos no contexto de uma fenomenologia social, não estamos realizando uma análise em termos de campos e *habitus*, capitais e estratégias<sup>34</sup>.

Nós discutimos os enquadramentos de pertinência de uma atividade coletiva na qual o problema público faz sentido, mas quem são os atores coletivos? Os atores coletivos se constituem em agenciamentos de ação (*agencies*), através do confronto de uns com os outros, em relação aos objetos e às instituições, aos discursos e às práticas. Esses atores não preexistem como tais nas configurações dramáticas e narrativas da atividade coletiva, mas são configurados pelo que eles configuram (Eder, 1991; Quéré, 1994). Não é necessário invocar “entidades metafísicas” como classes sociais, movimento operário, forças progressistas ou sociedade civil, atribuindo-lhes uma vida intencional ou uma consciência política. Mas também não se

<sup>33</sup> Quéré (1990, 1991) descreve como a opinião pública não pode ser considerada uma “agregação de opiniões individuais”, nem a opinião comum como uma “questão de convergência empírica de atitudes, reações ou sentimentos”, muito menos pode ser tratada como um “estado de espírito coletivo” sujeito a uma explicação causal. Ele desenvolve uma concepção praxiológica da opinião pública, cuja “validação intersubjetiva envolve a economia do verossímil em vez do estabelecimento de verdades racionais do tipo produzido pela ciência”, e que não consiste em uma “descrição de estados ou atitudes — dos conteúdos da mente, das disposições psicológicas ou dos estados mentais”, mas em um “estudo de atividades ou operações mediadas por recursos públicos: símbolos, conceitos, práticas comuns, jogos de linguagem, instituições, usos, métodos [...]” (Quéré, 1990, p. 56).

<sup>34</sup> Essa descrição da armação material da arena pública não é uma análise de campo no estilo de Bourdieu. Por um lado, a divisão entre lutas materiais e lutas simbólicas não é tão garantida: a ordem simbólica tem, certamente, em Bourdieu, uma tripla função de cognição, comunicação e dominação, mas ela tende a definir as apostas das lutas simbólicas em relação a um “estado das forças” ou a uma “distribuição de capitais” entre “posições objetivas”. Por outro lado, recusamos reduzir as estratégias e as atividades dos agentes a uma “dialética de campos e *habitus*”, à exteriorização de disposições subjetivas e à interiorização de estruturas objetivas, orientadas pela busca para a acumulação de diferentes espécies de capital. Para ser breve, a publicidade, que é para nós o ponto de partida e o ponto de chegada da investigação, é para Bourdieu o local de uma ilusão social que deve ser desconstruída. A dimensão propriamente política da arena pública é, por consequência, ocultada, mesmo que sejam postos em evidências certos traços de sua dinâmica concreta (Champagne, 1991).

trata de analisá-los como efeitos de composição ou agregação de estratégias e de desempenhos de natureza privada (Olson, Schelling, Elster), nem mesmo apenas como o resultado de operações de coordenação entre indivíduos relacionados a convenções comuns (Livet, Orléan, Thévenot). A atividade coletiva torna públicos os temas, fazendo-os existir em uma arena pública, no entanto, os atores, longe de serem os sujeitos ou os autores desse processo, podem estar atrelados aos temas das encenações e das narrações<sup>35</sup> que realizam. Eles se temporalizam através das manipulações de objetos, das interpretações de eventos, das argumentações e das projeções de programas, das alianças que estabelecem e dos conflitos nos quais se envolvem, das audiências que atraem e da solidariedade que ganham. O impacto que seus discursos e suas ações têm nas cenas públicas e o prestígio ou descrédito que conquistam entre diversos públicos também os constituem em retorno. Em uma abordagem narratológica ou hermenêutica (Geertz, 1973; De Certeau, 1980; Ricœur, 1983), são atribuídos estatutos e papéis às pessoas fictícias, que aparecem como sujeitos gramaticais de proposições descritivas nas narrações nas quais se atam as intrigas narrativas dos assuntos públicos. Se nos referirmos a uma abordagem semântica e pragmática (Ricœur, 1977), os designadores dessas pessoas fictícias estão disponíveis em um repertório de qualificações possíveis, a serem empregadas de forma correta e pertinente, enquanto a crença em sua existência é um efeito performativo das enunciações e das teatralizações realizadas pelos porta-vozes que os representam. Em ambos os casos, a constituição dos atores coletivos permanece indissociável de sua inserção temporal e contextual em relações de interação e de interlocução, em testes de força e de significado que são pré-articuladas e retranscritas em linguagem.

Ademais, os atores coletivos compartilham a competência de se relacionar com as mesmas reservas de experiência e recursos de expressão (Schütz, 1932; Schütz e Luckmann, 1973), que impõem certas restrições lexicais, conceituais, gramaticais e semânticas, sem as quais não há construção da realidade e da legitimidade que prevaleça. A encenação e a narração de problemas públicos, por exemplo, pressupõem a maestria prática de regras retóricas e dramáticas que os tornam compreensíveis, cognitivamente aceitáveis e normativamente aceitos — algumas exigências gerais de validade e de moralidade devem ser atendidas para que as performances dos atores coletivos façam sentido. No entanto, essas reservas de experiência e de recursos de expressão não devem ser entendidas como um sistema unificado de significados, mas sim como caixas de ferramentas ou repertórios de esquemas, para usar metáforas utilitaristas, ou melhor ainda, como as matrizes de uma compreensão comum. A visão unitária e consensual de uma cultura política, distribuída e compartilhada uniformemente, deve dar lugar àquela de redes de perspectivas, abertas umas para as outras como perspectivas acerca de perspectivas, nas quais as interseções ou as sobreposições entre usos simbólicos permanecem indissociáveis de sua ancoragem na trama das relações de interação e de interlocução, mais ou menos institucionalizadas. Sendo assim, sempre há espaço para desentendimentos e dissimulações, disfarces e falsificações, artimanhas e mentiras, conflitos e invenções dentro dos horizontes de referências comuns.

Da mesma forma, as “realizações práticas” dos atores coletivos não são simples realizações de disposições ou de programas preestabelecidos: elas estão indexadas à temporalidade e ao contexto da situação, à definição e ao domínio das quais eles contribuem. A dinâmica da construção e da recepção dos problemas públicos não pode ser restituída por uma análise de conteúdos de discursos que lhes atribui o núcleo de significado final, muito menos por uma análise de indicadores e de variáveis que a fixa em séries causais ou funcionais. Todo o trabalho de temporalização e de contextualização feito pelos atores coletivos faz parte da constituição dos problemas públicos.

Tudo o que acabamos de apresentar poderia igualmente ser aplicado aos problemas sociais. Por que,

<sup>35</sup> N.T.: As expressões *mise en scène* e *mise en récit* foram traduzidas como *encenação* e *narração*, respectivamente.

então, escolher a denominação de problemas públicos<sup>36</sup>? Porque os problemas públicos só existem e se impõem como tais quando são questões de definição e de domínio de situações problemáticas, e, portanto, questões de controvérsias e confrontos entre atores coletivos em arenas públicas (Strauss, 1993; Gusfield, 1981; Schütz; Luckmann, 1986; Spector; Kitsuse, 1977; Clarke, 1991). Eles implicam a constituição de um “sistema actancial” (Boltanski, 1990, p. 267), cuja tematização se baseia em um modelo judiciário. Um denunciante torna públicos os prejuízos ou os danos sofridos por vítimas, designa perseguidores ou culpados a um destinatário, o tribunal da opinião pública ou à instância dos poderes públicos. A validade dessas acusações, reivindicações, reclamações e propostas é colocada em debate em argumentações contrapostas e dramatizações concorrentes. Esse processo pode eventualmente levar a negociações para compensação, resolução ou administração de longo prazo do problema público (Spector; Kitsuse, 1973, p. 415, 1977, p. 79). A característica crucial desse processo, em nossa perspectiva, é menos a mobilização de recursos ou a coordenação de atividades pelos atores do que o processo de publicização<sup>37</sup> do problema público.

Várias dimensões de significado parecem se entrelaçar no uso da palavra publicidade. Primeiro, há uma dimensão de observabilidade e de descritibilidade dos fenômenos que se manifestam aos nossos sentidos, como aparece nas leituras esclarecedoras de Erving Goffman ou Harold Garfinkel por Louis Quéré ou L. Joseph. Entretanto, quando falamos de arena pública, a dimensão da publicidade incorpora toda uma história a qual poderiam ser distinguidos os usos do direito público herdados do direito romano, os desacoplamentos (*désenclavements*) da opinião pública do horizonte do Estado, as técnicas de propaganda ou de reivindicações em relação a um mercado, as oposições entre o domínio público com os domínios privado e comum, as expressões em linguagem comum do tipo “é de conhecimento público” ou em linguagem filosófica tal como o “princípio de publicidade kantiano”. Vamos aqui desemaranhar três fios dessa textura semântica.

A dimensão de publicidade agrupa um feixe de significados jurídicos. É considerado público o que detém uma parcela da autoridade, o Estado, o que está ao serviço, controlado por, emanado de, ou exercido em nome do Estado, ou mais amplamente, o que é inerente à Constituição ou à organização do Estado. Ainda, é público o que é acompanhado de publicidade, no sentido de que um testamento é divulgado na presença de testemunhas, uma audiência é aberta aos espectadores, uma notícia é conhecida sem segredo, um mercado é acessível sem restrição. O público pode caracterizar o Estado, em oposição ao particular ou ao privado, e, assim, encontramos a noção de imparcialidade e de desinteresse da função pública ou a noção de direito administrativo e constitucional em oposição ao direito civil ou penal. Não só isso, mas público também pode significar o que é notório, seja um rumor ou uma opinião, o que se realiza diante de uma presença, seja uma reunião de assembleia ou um julgamento, o que foi inserido no Diário Oficial ou em um registro civil, ou, sem oficialidade estatal, publicado por uma editora ou pelas *mass medias* (Hölscher, 1978).

---

<sup>36</sup> Por sua vez, os eventos públicos da guerra na Bósnia e o genocídio em Ruanda, a catástrofe ecológica na Sibéria ou o caso do véu islâmico, ocupam o centro do palco midiático, impactam sensibilidades e imaginações e, por vezes, estimulam julgamentos e energias políticas. Problemas públicos não são estritamente superponíveis a eles, pois transcendem, por sua duração e seu alcance, o *status* de eventos públicos: a crise do petróleo dos anos 1970, o desemprego ou os sem-teto hoje, o “buraco” da Previdência Social, a reforma tributária nacional, a fome no terceiro mundo, o mal-estar nos subúrbios, a explosão demográfica em escala planetária, o respeito às liberdades na era da informação, o desenvolvimento de programas eletro-nucleares, a vissecação por indústrias farmacêuticas, a superexploração da floresta amazônica, a dependência do álcool ou das drogas, a violência contra mulheres e menores, a segurança no trânsito ou o tráfico de órgãos, todos são fenômenos listados que podem ser qualificados como problemas públicos em âmbito nacional ou internacional. No entanto, outros problemas públicos podem monopolizar a “atenção pública” em escala local, em arenas públicas de dimensões mais modestas: a construção de uma rodovia nas proximidades de uma cidade, a instalação de uma usina nuclear, a reabilitação de um bairro classificado como “zona sensível”, o fechamento de uma indústria devido à deslocalização.

<sup>37</sup> Quaderni (1992); Quéré; Barthélémy (1992); Quéré (1994).

Além disso, a dimensão de publicidade pode ser relacionada ao “espaço de aparências” de Arendt, cruzando tanto um pensamento político da cidade — a *koinonia politike* de Aristóteles, em oposição ao espaço doméstico da casa (*oikia*) ou da colônia (*apokia*) — quanto um pensamento fenomenológico do mundo público, *cosmos* em que o aparecer dos fenômenos é seu próprio ser — *theatrum mundi*, o qual os personagens fictícios (*personae fictae*) agem como atores de uma práxis, e não como artesãos de uma *poiesis*. Para Arendt, o espaço público é um “ajuntamento de intervalos” entre indivíduos livres e iguais em direitos, reunidos em um lugar que não é “egocêntrico” nem “koinocêntrico”, unidos por um princípio de isonomia sem se fundir em uma comunidade, nem se dispersar na anomia. O espaço público é uma totalidade aberta de diferenças e heterogeneidades, de modo que, sem ela não haveria ser-em-comum nem agir-em-conjunto, e que permanece irreduzível à soma das motivações pessoais, das intenções privadas, das convicções íntimas, dos interesses e das opiniões dos indivíduos. É nesse espaço público que pode se manifestar uma *res publica*, que não é bem comum sobre o qual cada um e todos teriam propriedade ou usufruto — que permanece radicalmente inapropriável por qualquer um, não subordinada ao Príncipe e não assimilável ao Povo (Arendt, 1958; Tassin, 1992).

Ainda, a dimensão de publicidade foi igualmente tematizada por Jürgen Habermas em sua arqueologia de uma esfera pública crítica no século XVIII (Habermas, 1978). Isso refere-se a um processo de emergência de uma opinião pública ou de um espírito público que se forma através da imprensa diária, nos cafés e nos salões, e que mediatiza a polarização entre a esfera privada de um lado, a da família e da sociedade civil, da interioridade psíquica e da troca econômica, e, de outro lado, o Estado, que perde suas prerrogativas de Estado absoluto e não é mais propriedade de um monarca e de sua aristocracia. Primeiramente, o princípio de publicidade é invocado pelos sujeitos para acabar com a prática do segredo, em seguida, para obter o direito de crítica racional dos assuntos públicos e, logo, o direito de participação política através do voto. Segundo Habermas (1962), a interpenetração do privado e do público, favorecida pelo surgimento do Estado social, o desenvolvimento de uma indústria de bens culturais em massa e a aplicação de técnicas reivindicatórias e de *marketing* na propaganda política, marcam o fim desse “uso público da razão”. Surge, então, uma forma de manipulação da opinião por grupos de interesse e por meios de comunicação de massa, para garantir a “adesão plebiscitária de um público vassalizado” ou a “produção feudal de um consenso aclamatório”, base da integração do sistema sociopolítico.

Não concordamos com essa visão pessimista à moda da Escola de Frankfurt, nem podemos limitar o político à práxis de um agir em coro. Nossas arenas públicas não se confundem nem com “espaços autônomos da sociedade civil”, nem com “circunscrições ou jurisdições do Estado”, elas também não são o lugar do poder sem razão estratégica, sem cálculo utilitarista, sem objetivo interesseiro. No entanto, o que a referência a Arendt e Habermas nos permite pensar é que o processo de publicização não é universal, transcultural e transhistórico. A publicidade não se reduz à observabilidade e à descritibilidade. Dessa forma, o processo de publicização é uma forma de instituição própria do regime democrático: embora possa ser objeto de uma “observação natural”, que se prende no jogo do empirismo ecológico ou etológico, é impossível esquecer suas condições políticas de possibilidade. Nosso objetivo aqui é descrever como pode surgir um problema em uma arena pública e elaborar um modelo que se destaque, por sua insistência nessa dimensão de publicidade, dos modelos centrados em noções de disfunção social, de rotulagem coletiva, de mobilização de recursos, de lógica dos campos, de estratégias cognitivas, de oferta e demanda ou de agenda.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> A ação coletiva, após o abandono dos paradigmas psicossociais (Turner; Killian, 1972) inspirados em Robert E. Park ou G. H. Mead, foi interpretada a partir do paradigma de mobilização de recursos (Oberschall, 1973; Tilly, 1975; McCarthy; Zald, 1973, 1977), de teorias de orientação por identidade (Pizzorno, 1985), de movimentos sociais (Touraine, 1973, 1978) e de novos movimentos sociais (NMS) (New Social Movements de Cohen, Melucci, Offe, Eder) (Eder, 1985).

Contudo, uma reflexão sobre a cultura democrática não deixa de ressurgir de tal empreendimento. As atividades de denúncia, de reivindicação, de justificação, de reparação, as referências ao interesse geral ou à utilidade pública nas quais fundamentam sua legitimidade, os princípios de direito, de igualdade, de justiça ou de verdade sobre os quais se apoiam, os procedimentos de investigação, de argumentação, de racionalização, de crítica que engajam, são, com efeito, indissociáveis dos jogos de linguagem (Chanial, 1992), dos usos práticos e discursivos que se instituíram com a invenção dos regimes democráticos.

## ATENÇÃO PÚBLICA

A atenção pública é, por definição, orientada para temas de atenção, deixando na obscuridade toda uma série de temas potenciais de preocupação ou de inquietação, também suscetíveis de serem colocados no centro da atenção pública (Schütz, 1970). Os problemas públicos não são dados pela natureza, nem designados por direito. Esses não são apenas determinados por interesses materiais relativamente dominantes ou hierarquizados de acordo com esquemas culturais mais ou menos compartilhados. Eles são objeto de operações de seleção e de focalização, de argumentação e de dramatização, o que os elevam a um certo “grau de generalidade”, conferindo-lhes peso de realidade ou de legitimidade. As situações são arrancadas de sua particularidade e de sua concretude e adquirem valor de ilustração de exemplo, de prova ou de testemunho. Assim, a configuração dramática e retórica do problema público deve responder a uma série de questões fundamentais, como “quem?”, “o quê?”, “por que motivo?”, “em vista de quê?”, “com quem?”, “contra quem?”, “como?”, “quando?”, “onde?”, “com quais direitos?”, “por quais interesses?”, “com quais consequências?” (Ricœur, 1977; Quéré, 1990). Cada vez é aberto um contexto simbólico de representações, imagens ou discursos sobre o qual os atores elaboram cenários, reivindicam direitos e deveres, invocam princípios de verdade ou de justiça, exigem explicações e criticam justificativas, avaliam benefícios e danos, atribuem responsabilidades e solicitam reparações. Somente nessas condições, o problema público é individualizável e identificável como tal, podendo servir como local de encontros ou de contestações, sendo objeto de alianças e de conflitos e articulando em torno dele uma arena pública.

A constituição da realidade e da legitimidade das situações e o conflito em torno das questões “para que fazer?” e “como fazer?” se inscrevem em uma dinâmica de ação coletiva. Um levantamento dos atores coletivos incluiria associações humanitárias ou de caridade, agências profissionais ou administrativas, grupos de interesse ou de pressão, órgãos de imprensa ou de publicação, fundações privadas, comunidades religiosas, empresas privadas, organizações sindicais, bem como autoridades morais ou personalidades políticas, que não representam apenas grupos de interesse ou movimentos de opinião, mas se tornam “porta-vozes do universal”. Ressaltamos que esses atores coletivos, assim como as questões e os objetos com os quais lidam, as operações e as interações que realizam, não são dados de uma vez por todas e estão em constante mudança temporal e contextual. Por conseguinte, os imperativos táticos os levam a adotar uma postura de combate ou a mostrar um desejo de conciliação: o momento da negociação impõe “não ceder um centímetro de terreno” ou encontrar acordos e compromissos. A antecipação das chances de sucesso leva a modular o estilo dos conflitos, a usar persuasão, a formular promessas, a apelar à autoridade, a ameaçar retaliações, além de a proporção de negociações em bastidores e negociações públicas variar e também fazer parte da configuração do estado do debate e da natureza do que está em jogo. Ainda, os atores coletivos estão inseridos em um campo de restrições e de oportunidades, consideradas estruturais a longo prazo e conjunturais a curto prazo, e que os levam a se moldar em determinado perfil. Quando não se trata de organizações institucionalizadas de longa data que devem “manter uma linha” em referência a uma cultura política e a um projeto ideológico, às redes de clientes a serem considerados ou às relações de poder a serem reproduzidas, é “caso a caso” que sua identidade é decidida. Essa identidade é, portanto, de geometria variável e se articula tanto em sua “face interna”, em relação às expectativas dos militantes e

dos simpatizantes, quanto em sua “face externa”, nas interações com outros atores coletivos. Além disso, ela é segmentada pela inserção dos atores coletivos em uma ou outra cena pública — midiática, jurídica, judicial, científica, administrativa, política — e indexada a partir da emergência de eventos, de incidentes, de peripécias e de episódios que devem ser resgatados em moldes dramáticos e narrativos.

Dessa forma, a focalização na configuração de um problema público corre o risco de perder de vista a concorrência entre problemas públicos para acessar e se manter na arena pública. “A atenção pública é um recurso raro, cuja alocação é regulada pela competição em um sistema de arenas públicas” (Hilgartner; Bosk, 1988, p. 55), sendo assim, a hierarquia de prioridades e de urgências nas agendas das agências administrativas ou dos poderes públicos também é objeto de competição.

Por um lado, os conflitos se lançam em relação à escolha entre definições alternativas, que geralmente são produzidas, divulgadas, discutidas e consagradas por atores especializados, como jornalistas, especialistas, cientistas políticos, intelectuais, engenheiros e administradores, a serviço de instituições públicas — uma comissão parlamentar, um conselho municipal, uma direção departamental, um tribunal administrativo — ou grupos ou de grupos de cidadãos — um partido político, uma associação de locatários, uma organização não governamental, uma comunidade religiosa. O que está em jogo é, por exemplo, a imposição de matrizes de explicação e de programas de tratamento do problema público, a produção de tecnologias de avaliação e de regulamentação de controle, a alocação de recursos materiais para implementar uma ação pública ou a atribuição de poderes legítimos de decisão e de penalização. Por isso, fazer ver as situações e fazer valer os direitos e os deveres é uma maneira de produzir verdade, de demandar que a justiça seja feita ou de exigir que a moral seja respeitada e, sobre este fundamento, que as decisões sejam tomadas e as ações sejam realizadas. Configurar o problema público implica em levantar a questão de sua resolução e refletir sobre os objetivos a serem alcançados e os meios a serem empregados para tal.

Por outro lado, os conflitos se lançam em torno da ocupação de meios de publicização — como o contato com redações de jornais e a compra de espaços publicitários —, da mobilização da *mass media* por meio de conferências de imprensa ou de greves e manifestações, como marchas a favor ou contra o financiamento público de escolas privadas, do envolvimento de celebridades que adquiriram reputação pública e podem converter seu crédito simbólico em novos domínios — Bardot para a proteção dos animais, Platini contra os malefícios das drogas —, da sensibilização de políticos profissionais ou altos funcionários por meio de grupos de pressão, como associações de luta antiálcool *versus lobbies* dos vinicultores. Sendo a distribuição da atenção pública desigual e seletiva, os atores, para fazerem conhecer e reconhecer os prejuízos que condenam ou as reivindicações que apresentam, entram em uma competição para impor a publicização de seu problema público às custas de outros problemas públicos. Os conflitos em torno da formulação de definições, pertinência de argumentos, da verossimilhança de denúncias, da justificação de reivindicações e da factibilidade de propostas se multiplicam com os conflitos entre atores coletivos para obterem uma área de visibilidade e de audiência na arena pública.

Logo, é impossível distinguir com precisão o que diz respeito às restrições materiais, como a escassez de recursos disponíveis, e o que diz respeito às restrições semânticas, como a exigência de fazer sentido, de provocar compreensão ou de suscitar surpresa. Portanto, a investigação deve levar em conta a armação material da arena pública, mas para mostrar, sem causalismo nem determinismo, como esses dados são definidos e dominados pelos atores em seus contextos de experiência, damos três exemplos a saber:

- a) a cobertura pela imprensa de problemas públicos depende do número de jornais ou de revistas e, em cada um deles, do espaço dedicado a cada assunto, do tempo utilizável por cada repórter ou do

dinheiro destinado às deslocações, mas também, das avaliações dos jornalistas ou dos editores do gênero e do estilo de histórias ou eventos que podem interessar aos públicos de leitores;

- b) os políticos, que devem estar atentos aos cidadãos, obedecem a várias lógicas de percepção e de ação: não podem responder a todas as demandas que lhes são dirigidas e, assim, as selecionam com base na antecipação de lucro eleitoral, na apreciação da justiça de uma causa, na conformidade com uma linha política ou em uma estratégia interna de seu partido;
- c) a ordem de prioridades e de urgências na agenda das instituições públicas não está apenas ligada à realização de programas preestabelecidos, também depende, para os atores com poder de decisão, da força dramática ou retórica com a qual um caso é defendido por seus defensores (por exemplo, ações simbólicas de defesa do meio ambiente), da necessidade de preservar a ordem pública contra sua perturbação por greves ou manifestações (como a violência física de pescadores ou de agricultores), da provocação de um sentimento de injustiça ou inumanidade diante de certas situações (como a abertura de abrigos para os sem-teto no inverno), da expectativa de ganhos políticos na forma de conquista de parcelas do mercado eleitoral e da produção ou aquisição de legitimidade (medidas para reforçar a repressão aos imigrantes clandestinos para competir com o Front National<sup>39</sup>).

A problemática da mobilização de recursos, sejam eles materiais ou simbólicos, tal como foi abordada no seguimento das teorias da ação racional, parece-nos insuficiente, pois pouco questiona a variabilidade, a singularidade e a contingência dos tipos de denúncias ou reivindicações, dos modos de temporalização das causas ou dos negócios a serem tratados, das formas de participação ou não participação dos protagonistas, dos projetos de identidade ou de matrizes culturais que enquadram e informam as estratégias. Esta problemática acumula os preconceitos de uma antropologia utilitarista e de uma epistemologia formalista: por um lado, ela negligencia o sentido que os atores atribuem ao que dizem e ao que fazem em seu campo de experiência. Ao invés disso, ela impõe seus próprios pressupostos sobre as causas e os motivos de agir, de acordo com uma racionalidade econômica, mesmo que limitada ou procedimental, sem perceber que existem formas de racionalidade adequadas à temporalidade e ao contexto das interações, ou transmitidas como competências e recursos culturais. Por outro lado, em razão de seu grau de generalidade e de abstração e a sua concepção do processo de verificação empírica, ela perde muito da riqueza concreta das descrições etnográficas ou históricas das atividades humanas e falha em dar conta, em escala microsociológica, dos enquadramentos de orientação, de interpretação, de mobilização e de participação dos atores nas arenas públicas (Mac Hugh, 1968; Gamson, 1982; Lofland; Jamison, 1984; Snow, 1986).

Portanto, é necessário descrever as variações das operações de enquadramento — recortes, extrapolações, substituições, reajustes — em relação aos desafios ou aos incidentes, às decisões ou às negociações que vêm a modificar as coordenadas de uma situação ou os parâmetros de um problema, redistribuindo o mapa das saliências e das pertinências, que desviam e reorientam a atenção pública para novos temas. É necessário também descrever as operações de tradução ou transcodificação,<sup>40</sup> que efetuam transferências de informações empíricas e de traduções de esquemas analíticos de uma cena pública para outra, integrando diferentes perspectivas, reciclando programas disponíveis, reinterpretando normas

<sup>39</sup> N.T.: Partido de extrema direita francês. Após 2018, passou a se chamar *Rassemblement National*, ou Reunião Nacional.

<sup>40</sup> Callon (1984) elabora os conceitos de problematização (construção de questões, os “pontos de passagem obrigatórios” e interdefinição de atores), de interesse [*intéressement*] (negociações entre atores sobre a estabilização das questões e o estabelecimento de dispositivos de interesse), de recrutamento [*enrôlement*] (interposição em uma rede de atores e de significados, definição e coordenação de papéis) e de mobilização (inter-relação entre representantes de atores no jogo de alianças). Lascoumes (1994, p. 59-92) descreve três tipos de transcodificação do ambiente: a) o naturalista-anedótico, fonte de legitimidade conservacionista; b) o político-eventual, fonte de legitimidade intervencionista-pragmática; c) o político-econômico e técnico, fonte de legitimidade científica.

estabelecidas e coordenando práticas heterogêneas. Por fim, é preciso descrever as realizações práticas (Garfinkel, 1967) que estão associadas a essas operações cognitivas e normativas: atos de mobilização e participação em ações coletivas; atos de formulação pública de descrições, de interpretações, de justificativas ou de programações; atos de conflito, de aliança, de disputa, de compromisso, de negociação, de ruptura, de barganha e de acordo; bem como atos de investigação, de relatório, de acusação, de defesa, de deliberação, de decisão, de repressão e de reparação, que compõem a trama do dizer e do fazer da qual a publicidade é tecida.

## HISTÓRIA NATURAL

Diversos modelos da história natural<sup>41</sup> de problemas públicos têm sido propostos, fundados sobre a ideia de fases típicas de sua carreira ou trajetória (Riemann; Schütze, 1991; Soeffner, 1991). Ilustraremos esquematicamente nossa apresentação a partir do exemplo de um conflito em torno de um projeto de urbanismo, envolvendo a destruição e a reconstrução de um bairro, o qual provocou o surgimento de um movimento de ação coletiva coordenado por uma *association loi* de 1901<sup>42</sup>.

A primeira fase é a conversão de dificuldades de natureza privada ou de desconfortos vividos em silêncio (*private troubles*) em problemas públicos (*public issues*) (Mills, 1959). A emergência de discursos que estabelecem indignações ou prejuízos nos campos da ética, do direito, da justiça e da política deve ser cuidadosamente descrita. Uma política urbana, por exemplo, pode ser tematizada em termos de direito à habitação para os mais desfavorecidos, preservação do patrimônio arquitetônico ou histórico, participação dos moradores nas decisões municipais, crítica à lógica de lucro das empresas imobiliárias e suspeitas sobre a corrupção de políticos profissionais. A formulação dessas queixas e demandas pode ser feita pelos próprios moradores em suas conversas cotidianas, antes de serem levadas em consideração por alguns porta-vozes: cidadãos comuns, ativistas locais, grupos de interesses privados ou associações de interesse público. Essa fase é a da definição dos problemas, da identificação dos protagonistas, da determinação dos interesses envolvidos e da direção de discursos dirigidos às autoridades públicas. Alguns problemas podem ser “enterrados” por táticas de desvio ou pela negociação de seus oponentes, enquanto outros podem não “decolar” por falta de investimento, de convicção ou de mobilização de seus defensores. Desse modo, os contextos de produção e de difusão desses discursos devem ser analisados, como a constituição de uma associação de bairro, o lançamento de uma investigação pública, a organização de reuniões e a nomeação de representantes, a contratação de um advogado e a apresentação de uma queixa perante um tribunal, a campanha de petições e cartazes, a convocação de conferências de imprensa, a elaboração de um projeto alternativo. O problema, que até então dizia respeito apenas às famílias que seriam despejadas de suas casas ou aos proprietários cujas edificações seriam destruídas, torna-se uma questão de definições, de controvérsias, de representações dramáticas e de ações simbólicas. Assim, o processo de publicização do problema público em uma arena pública é iniciado.

Portanto, esse florescimento de discursos de qualificação dos prejuízos e a formulação das reivindicações

<sup>41</sup> Vários cenários de história natural foram propostos (Fuller; Myers, 1941b; Bossard, 1941, p. 329; Lemert, 1951a, 1951b; Blumer, 1971, p. 301; Mauss, 1975; Kitsuse; Spector, 1977, p. 141). As narrações de história natural da trajetória dos desviantes foram inauguradas pela Escola de Chicago (Shaw, 1931; Soeffner, 1991; Riemann; Schütze, 1991). A noção de carreira tem sido amplamente utilizada desde os anos 1950 para descrever o Bildung do psicopata (Erving Goffman), do drogado (Howard Becker) ou do transsexual (Harold Garfinkel). Ela também é aplicada hoje às práticas ou às instituições (como nas análises do hospital por Anselm Strauss).

<sup>42</sup> NT.: No direito francês das associações, a expressão *association loi de 1901* se refere a uma associação sem fins lucrativos que está sujeita à lei de 1º de julho de 1901 e ao decreto de 16 de agosto de 1901, permitindo assim distingui-la de uma associação de direito local alsaciano-moselano. De fato, as associações que optam por sua sede na Alsácia e no departamento de Moselle são regidas pelos artigos de 21 a 79-III do código civil local. Ver: (Association [...], 2024).

articulam uma arena pública. A arena pública não preexiste tal qual à construção do problema público, ela se constitui transversalmente em diferentes campos de instituições, desenrola-se sobre diversas cenas públicas e está relacionada com múltiplas “esferas de ação pública”, as quais os atores especializados usam estratégias, “fazem jogadas”, recorrem ao saber-fazer e ao saber-dizer, utilizam conhecimentos e habilidades linguísticas, aplicam regras e regulamentos, beneficiam-se de competências e prerrogativas e movem-se em registros de discurso e de ação distintos. No nosso caso, todo um trabalho de enquadramento e reenquadramento ocorre através do confronto de arquivos de avaliação e de relatórios de especialistas, declarações públicas dos envolvidos para a mídia, pesquisas de utilidade coletiva junto aos cidadãos-usuários, argumentos de advogados, ativistas ou políticos, sobre as diferentes cenas públicas da arena pública a saber:

- a) a cena pública do poder municipal: encontro entre o conselho municipal, os serviços técnicos da prefeitura, os especialistas em arquitetura e urbanismo e os representantes da associação do bairro;
- b) a cena pública das *mass medias*: apresentação nos jornais locais dos debates contraditórios entre os diferentes porta-vozes;
- c) a cena pública do tribunal administrativo: codificação em termos jurídicos e judiciais do litígio entre as partes;
- d) a cena pública da tribuna política: partidos, sindicatos, associações nacionais de defesa dos locatários alinhados sobre esta ou aquela posição que desenvolvem sua própria linha argumentativa e programática;
- e) a cena pública da rua: os moradores podem realizar um *sit-in*<sup>43</sup> em frente à prefeitura, distribuir panfletos e coletar assinaturas de petições no dia da feira, organizar uma manifestação em que convocam a recusa de pagamento de impostos locais.

Em cada cena pública, as províncias de realidade, os tipos de racionalidade, as formas de legitimidade e as esferas de justiça incapazes de coexistir, compõem-se através das negociações e dos confrontos, das disputas e dos compromissos entre os atores — o problema público é construído na intersecção desses enquadramentos. A arena pública se configura através de todas as confrontações e de todas as controvérsias que ali têm lugar, na coordenação entre cenas públicas nas quais o problema público é formatado, ganha visibilidade e publicidade e adquire realidade e legitimidade. Há uma institucionalização das arenas públicas quando atores coletivos são constituídos, quando seus discursos encontram eco nas agências administrativas ou nos poderes públicos, quando a natureza dos objetos, das questões, dos litígios e dos conflitos atinge um certo grau de evidência, quando procedimentos de disputa e de negociação são estabelecidos, quando a rotinização das operações de categorização e de interação é adquirida.

Sendo assim, a primeira fase foi a da condensação do rumor, expressa nas relações de vizinhança, como preocupação ou ressentimento, em dispositivos argumentativos e em organizações representativas. A segunda fase é a da identificação e do reconhecimento, do estabelecimento ou da estabilização do problema público, entre todos os candidatos a esse *status* que foram ignorados ou reprimidos, e, portanto, de sua inscrição no cerne de atividades interpretativas e práticas. A intervenção das autoridades públicas é decisiva nesse sentido: ela atesta a seriedade das reivindicações que são obrigadas a se reformular em uma linguagem aceitável para as agências administrativas, as instâncias judiciais e as comissões parlamentares, além de impor a nomeação de porta-vozes que estejam autorizados a desempenhar a função de mediadores e a representar seus parceiros. Por isso, a codificação dos prejuízos e das reivindicações é “elevada à generalidade” (Boltanski; Thevenot, 1991) e se afasta da experiência cotidiana do mundo da vida. Essa “burocratização” pode, por sua vez, gerar contestação dentro da associação de bairro por membros que

<sup>43</sup> N.T.: *Sit-in* é um tipo de protesto pacífico no qual os manifestantes permanecem sentados em determinados locais públicos ou privados.

não estão satisfeitos nem com a escolha dos delegados que “não representam mais do que a si mesmos”, nem com os serviços dos especialistas, dos advogados, dos políticos e dos jornalistas que “os despojam de sua luta”. Dúvida e desconfiança, resignação e desistência, podem, então, desmobilizar os habitantes do bairro, que podem tentar criar uma associação concorrente à primeira, desacreditada, ou recorrer às formas de pressão ou às ações mais violentas. Por sua vez, a prefeitura pode igualmente buscar temporizar, “afrouxar a corda” em alguns pontos para manter outros, criar uma célula de comunicação que ofereça uma retórica de conciliação em cartas ou em brochuras oficiais, organizar reuniões em datas fixas para encenar o diálogo e “esfriar”, “à prestação”<sup>44</sup>, as vontades de denúncia e de protesto. A resolução da situação problemática através da conquista de um consenso entre as partes em torno da definição de sua realidade e de sua legitimidade, bem como da implementação de um programa de medidas práticas para remediar a situação, não é o caso mais frequente. Comumente, a fase de avaliação dos danos, de formulação das reivindicações, de invocação de princípios gerais de direito ou de justiça, de um lado, e de regras de eficácia ou de rentabilidade, de outro lado, continua ao longo das negociações sobre “o que pode ser feito”, “o que deve ser feito” e “onde, quando, como e por quem será feito”. A institucionalização do problema público não elimina sua dimensão conflituosa e polêmica.

Além disso, a carreira do problema público pode se findar pela publicação e pela realização de um programa de ação pública, sendo acompanhada por promessas anexas, acordos tácitos e táticas de legitimação, por meio de campanhas publicitárias ou pela mediação de redes de notáveis. Posto isso, os habitantes podem exigir que seus representantes estejam presentes nas reuniões do conselho municipal e que tenham poder de controle na tomada de decisões, na seleção das empresas concorrentes em licitações públicas ou na realização de obras de reabilitação de edifícios preservados.

Uma outra questão é concebível. Os contestadores não estão satisfeitos com a direção que a resolução do problema público está tomando. Eles consideram que suas reivindicações não foram consideradas, persistem em emitir julgamentos negativos sobre a ilegitimidade ou a injustiça dos projetos que prejudicam, observam o fracasso das negociações, da arbitragem ou da mediação e optam por mudar de estratégia. Os habitantes podem, então, desenvolver um projeto alternativo e se mobilizar para sua realização, chegando até a desafiar a legalidade — contrapondo a legitimidade e a justiça à legalidade —, quando nenhuma outra solução parece plausível. No campo da segurança ou da educação, milícias privadas ou escolas particulares são criadas para suprir a falta de serviços públicos. Eles também podem recorrer aos meios de violência controlada, como ação simbólica de grande repercussão na opinião pública, que provocaria um tal descrédito dos representantes eleitos que estes preferirão recuar.

Em última análise, a modelagem em termos de “história natural”, que por muito tempo teve certo sucesso nos *social problems studies*, abrange uma grande variedade de casos que não podem ser reduzidos a ela. A gênese temporal não é necessariamente a mesma para todas as carreiras de problemas públicos. Algumas etapas de desenvolvimento podem não acontecer, outras descritas como sucessivas podem ocorrer de forma simultânea. No máximo, temos aqui um esboço geral e abstrato, que não nos diz muita coisa acerca da variedade das dinâmicas de mobilização e de participação, das vicissitudes da formação das identidades dos atores — por meio da lógica das interações —, das contradições entre os serviços municipais e os eleitos locais, da especificidade dos suportes temporais e contextuais da divulgação, dos argumentos brandidos pelas diferentes partes durante as negociações e das transformações de seus enquadramentos de interpretação e de intervenção. A ideia de uma implantação típica de programas públicos oferece um guia bastante precário para identificar fenômenos singulares e concretos. As propostas que nós avançamos neste artigo devem apenas orientar a visão, sem fixar jamais uma grade de análise que dogmaticamente pré-determina o trabalho de investigação empírica.

<sup>44</sup> NT.: No original, à l’usage.

## REFERÊNCIAS

- ARENDRT, Hannah. **The human condition**. Chicago: The University of Chicago Press, 1958.
- ASSOCIATION loi de 1901. San Francisco: Wikipédia, 2024. Disponível em: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Association\\_loi\\_de\\_1901](https://fr.wikipedia.org/wiki/Association_loi_de_1901). Acesso em: 9 out. 2024.
- BARTHÉLÉMY, Michel; QUÉRÉ, Louis. **La mesure des événements publics**. Paris: Centre D' Etudes des Mouvements Sociaux, 1992.
- BECKER, Howard Saul. **Social problems: a modern approach**. New York: John Wiley & Sons Inc., 1966.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **La construction sociale de la réalité**. Paris: Méridiens Klincksieck, 1986.
- BIRENBAUM, Arnold; SAGARINE, Edward. **Social problems: private troubles and public issues**. New York: Charles Scribner and Sons, 1972.
- BLUMER, Herbert. Social problems as collective behavior. **Social Problems**, Berkeley, v. 18, n. 3, p. 298-306, 1971.
- BOLTANSKI, Luc. **L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l'action**. Paris: Métailié, 1990.
- BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **De la justification: les économies de la grandeur**. Paris: Gallimard, 1991.
- BOURDIEU, Pierre. **Le sens pratique**. Paris: Minuit, 1980.
- BULMER, Martin. **The Chicago school of sociology**. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- BURKE, Kenneth. **Language as symbolic action**. Berkeley: University of California Press, 1966.
- CALLON, Michel. Éléments pour une sociologie de la traduction. **L'Année Sociologique**, v. 36, p. 169-208, 1986.
- CARDON, Dominique; HEURTIN, Jean-Philippe; LEMIEUX, Cyril. Parler en public. **Politix: revue des sciences sociales du politique**, Paris, n. 31, 1995.
- CASE, Clarence Marsh. What is a social problem? **Journal of Applied Sociology**, v. 3, p. 268-273, 1924.
- CEFAÏ, Daniel. La construction des problèmes publics: définitions de situations dans des arènes publiques. **Réseaux: communication, technologie, société**, Meudan, n. 75, p. 43-66, 1996. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/reso\\_0751-7971\\_1996\\_num\\_14\\_75\\_3684](https://www.persee.fr/doc/reso_0751-7971_1996_num_14_75_3684). Acesso em: 7 out. 2024.
- CHAMPAGNE, Patrick. **Faire l'opinion: le nouveau jeu politique**. Paris: Minuit, 1990.
- CHAMPAGNE, Patrick. La construction médiatique des 'malaises sociaux'. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, v. 90, p. 64-75, 1991.
- CHANIAL, Philippe. **Peut-on penser la démocratie sous la catégorie du commun?: éléments pour une théorie de la justification démocratique**. 1992. These (Sciences Politiques) – Université de Paris-Dauphine, Paris, 1992.

- CHARLOT, Monica. L'émergence du Front National. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 36, n.1, p. 30-45, 1986.
- CLARKE, Adele E. Social worlds/arenas theory as organizational theory. *In*: MAINES, David R. (ed.). **Social organization and social process: essays in honor of Anselm Strauss**. New York: Aldine de Gruyter, 1991.
- COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda building as comparative political process. **American Political Review**, Cambridge, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976.
- COHEN, Jean L. Strategy or identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements. **Social Research**, New York, v. 52, n. 4, p. 663-716, 1985.
- DAYAN, Daniel; VEYRAT-MASSON, Isabelle. Espaces publics en images. **Hermès**, Meudon, n. 13/14, 1994.
- CERTEAU, Michel de. **L'invention du quotidien. 1. Arts de faire**. Paris: Union Générale d'Éditions, 1980.
- DESCOMBES, Vincent. Les individus collectifs. *In*: DESCAMPS, Christian (dir.). **Philosophie et anthropologie**. Paris: Centre Georges Pompidou, 1992. p. 57-91.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- DOWNS, Anthony. Up and down with ecology: the 'issue-attention cycle'. **Public Interest**, v. 28, p. 38-50, 1972.
- EDELMAN, Murray J. **Pieces et regles du jeu politique**. Paris: Seuil, 1991.
- EDELMAN, Murray J. **Political language: words that succeed and politics that fail**. New York: Academic Press, 1977.
- EDELMAN, Murray J. **The symbolic use of politics**. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
- EDER, Klaus. Au-delà du sujet historique: vers une construction théorique des acteurs collectifs. **L'Homme et la société**, n. 101, p. 121-140, 1991.
- EDER, Klaus. The new social movements: moral crusades, political pressure groups, or social movements? **Social Research**, Baltimore, v.52, n.4, p.869-890, 1985. Numéro especial.
- EYERMAN, Ron; JAMISON, Andrew. **Social movements: a cognitive approach**. Cambridge: Polity Press, 1991.
- FERRY, Jean-Marc. Espaces publics, traditions et communautés. **Hermès**, Meudon, v. 10, 1992.
- FULLER, Richard C. Social problems. *In*: PARK, Robert Ezra (ed.). **An outline of the principles of sociology**. New York: Barnes & Nobles, 1939. p. 3-59.
- FULLER, Richard C. Sociological theory and social problems. **Social Forces**, v.15, p. 496-502, 1937.
- FULLER, Richard C.; MYERS, Richard. Some aspects of a theory of social problems. **American Sociological Review**, Washington, v. 6, p. 24-32, 1941.
- FULLER, Richard C.; MYERS, Richard. The natural history of a social problem. **American Sociological Review**, Washington, v. 6, p. 320-328, 1941.
- GAMSON, William A.; FIREMAN, Bruce; RYTINA, Steven. **Encounters with unjust authority**. Homewood: Dorsey Press, 1982.

- GARFINKEL, Harold. **Studies in ethnomethodology**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1967.
- GARRAUD, Phillippe. Politiques nationales: élaboration de l'agenda. **L'Année sociologique**, Paris, v. 40, 1990.
- GAXIE, Daniel. **La démocratie représentative**. Paris: Montchrestien, 1993.
- GEERTZ, Clifford. **Local knowledge**: further essays in interpretive anthropology. New York: Basic Books, 1983.
- GITLIN, Todd. **The whole world is watching**: mass media in the making and unmaking of the new left. Berkeley: University of California Press, 1980.
- GOFFMAN, Erving. **Les cadres de l'expérience**. Paris: Minuit, 1991.
- GOFFMAN, Erving. The moral career of a mental patient. **Psychiatry**, Philadelphia, v. 22, n. 2, p. 357-388, 1959.
- GUSFIELD, Joseph. On the side: practical action and social constructivism in social problems theory. *In*: SCHNEIDER, Joseph W.; KITSUSE, John I. (ed.). **Studies in the Sociology of Social Problem**. Norwood: Ablex Publishing, 1984. p. 31-51.
- GUSFIELD, Joseph. **Symbolic crusade**. Urbana: University of Illinois Press, 1963.
- GUSFIELD, Joseph. **The culture of public problems**: drinking-driving and the symbolic order. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- HABERMAS, Jürgen. L'espace public, 30 ans après. **Quaderni**, n. 18, 1992.
- HABERMAS, Jürgen. **L'espace public**: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise. Paris: Payot, 1978.
- HART, Herbert L. A. The ascription of responsibility and rights. *In*: **Proceedings of the Aristotelian Society**, London, v. 49, 1949.
- HEWITT, John P.; HALL, Peter M. Social problems, problematic situations and quasi-theories. **American Sociological Review**, Washington, v. 38, n. 3, p. 367-374, 1973.
- HILGARTNER, Stephen. The political language of risk: defining occupational health. *In*: NELKIN, Dorothy (ed.). **The language of risk**: social conflict in occupational health. Beverly Hills: Sage, 1985. p. 25-62.
- HILGARTNER, Stephen; BOSK, Charles L. The rise and the fall of social problems: a public arena model. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 94, n.1, p. 53-78, 1988.
- HÖLSCHER, L. Öffentlichkeit. *In*: BRUNNER, Otto; CONZE, Werner; KOSELLECK, Reinhart (ed.). **Geschichtliche Grundbegriffe**. Stuttgart: Klett-Cotta, 1978. p. 413- 467. v .4.
- HOROWITZ, Irving Louis; LIEBOWITZ, M. Social deviance and political marginality: toward e redefinition between sociology and politics. **Social Problems**, Knoxville, v. 15, p. 280-296, 1968.
- IRWIN, Alan. **Risk and the contrai of technology**: public policies for road traffic safety in Britain and in the United States. Manchester: Manchester University Press, 1985.
- JOSEPH, Isaac. L'espace public comme lieu de l'action. **Annales de la recherche urbaine**, v. 57/58, p. 210-217, 1993.

- JOSEPH, Isaac. Reprendre la rue. *In*: JOSEPH, Isaac (ed.). **Prendre place**: espaces publics et culture dramatique. Paris: Éditions Recherches, 1995. p. 3-30.
- JOSEPH, Isaac. Voir, exposer, observer. *In*: JOSEPH, Isaac (ed.). **L'espace du public**: les compétences du citoyen. Paris: Éditions Recherches, 1990. p. 23-31.
- JOSEPH, Isaac; QUÉRÉ, Louis. L'organisation sociale de l'expérience. **Futur Antérieur**, n. 5/6, p. 137-150, 1993.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policy**. Boston: Little, Brown, 1984.
- KITSUSE, John I. Coming out all over: deviants and the politics of social problems. **Social Problems**, Knoxville, v. 28, p. 1-13, 1980.
- KITSUSE, John I.; CICOUREL, Aaron V. A note on the use of official statistics. **Social Problems**, Knoxville, v. 12, p. 131-139, 1963.
- KITSUSE, John I.; SPECTOR, Malcolm. **Constructing social problems**. Menlo Park: Cummings, 1977.
- KITSUSE, John I.; SPECTOR, Malcolm. Social problems: a reformulation. **Social Problems**, Knoxville, v. 20, p. 145-159, 1973b.
- KITSUSE, John I.; SPECTOR, Malcolm. Toward a sociology of social problems: social conditions, value judgments, and social problems. **Social Problem**, Knoxville, v. 20, p. 407-418, 1973a.
- KOSELLECK, Reinhard. **Le futur passé**: contribution à une sémantique des temps historiques. Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1990.
- LAPEYRONNIE, Didier. Mouvements sociaux et action politique: existe-t-il une théorie de la mobilisation des ressources? **Revue Française de Sociologie**, Paris, v. 29, n. 4, p. 593-619, 1988.
- LASCOUMES, Pierre. **L'éco-pouvoir**: environnements et politiques. Paris: La Découverte, 1994.
- LEMERT, Edwin M. **Human deviance, social problems and social control**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1967.
- LEMERT, Edwin M. Is there a natural history of social problem? **American Sociological Problem**, Washington, v.16, p. 217-233, 1951a.
- LEMERT, Edwin M. **Social action and legal change**: revolution within the juvenile court. Chicago: Aldine, 1970.
- LEMERT, Edwin M. **Social pathology**. New York: McGraw-Hill, 1951b.
- LINDESMITH, Alfred R. **The addict and the law**. Bloomington: Indiana University Press, 1965.
- LOFLAND, John; JAMISON, Michael. Social movements locaux: modal member structures. **Sociological Analysis**, Oxford, v. 45, n. 2, p. 115-129, 1984.
- LUKER, Kristin. **Abortion and the politics of motherhood**. Berkeley: University California Press, 1984.
- MANIS, Jerome G. **Serious social problems**. Boston: Allyn & Bacon, 1984.
- MARX, Gert T. **Muckraking sociology**: research as social criticism. New York: Dutton, 1971.
- MATZA, David. **Becoming deviant**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1969.

- MAUSS, Armand L. **Social problems as social movements**. Philadelphia: Lippincott, 1975.
- MCHUGH, Peter. **Defining the situation**: the organization of meaning in social interaction. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1968.
- MERTON, Robert King; NISBET, Robert A. (ed.). **Contemporary social problems**. New York: Harcourt, Brace & World, 1961.
- MILLER, Seymour M. The political economy of social problems: from the sixties to the seventies. **Social Problems**, Berkeley, v. 24, n. 1, p. 131-141, 1976.
- MILLS, C. Wright. Situated actions and vocabularies of motives. **American Sociological Review**, Washington, v. 6, p. 904-913, 1940.
- OBERSCHALL, Anthony. **Social conflicts and social movements**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1973.
- OFFERLÉ, Michel. **Les partis politiques**. Paris: PUF, 1987.
- PADIOLEAU, Jean G. **L'État au concret**. Paris: PUF, 1982.
- PADIOLEAU, Jean G. **L'opinion publique**. La Haye: Mouton, 1981.
- PARK, Robert Ezra. **The collected papers of Robert Ezra Park**. Glencoe: Free Press, 1955. v. 3.
- PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. **Traité de l'argumentation**: la nouvelle rhétorique. Solbosch: Editions de L'Université de Bruxelles, 1976.
- PFOHL, S. Toward a sociological deconstruction of social problems. **Social Problems**, Berkeley, v. 32, p. 230-232, 1985.
- PIZZORNO, Alessandro. Sur la rationalité du choix démocratique. *In*: BIRNBAUM, Pierre; LECA, Jean (ed.). **Sur l'individualisme**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986. p. 330-369.
- PLATT, Jennifer. The development of 'participant observation' method in sociology: origin, myth and history. **Journal of the History of the Behavioral Sciences**, Ottawa, v. 19, p. 379-393, 1983.
- QUADERNI: la revue de la communication. [*S.l. : s.n.*], n. 18, automne 1992.
- QUÉRÉ, Louis. Agir dans l'espace public. *In*: QUÉRÉ, Louis; PHARO, Patrick (dir.). **Les formes de l'action**: raisons pratiques. Paris: EHESS, 1990. p. 85-112.
- QUÉRÉ, Louis. D'un modèle épistémologique de la communication à un modèle praxéologique. **Réseaux**: communication, technologie, société, n. 46-47, 1991.
- QUÉRÉ, Louis. **L'espace public comme lieu de l'action collective**. Paris: Centre D'étude des Mouvements Sociaux, 1994.
- QUÉRÉ, Louis. Opinion: l'économie du vraisemblable. Introduction à une approche praxéologique de l'opinion publique. **Réseaux**: communication, technologie, société, n. 43, 1990.
- REESE, Stephen D. Setting the media's agenda: a power balance perspective. *In*: ANDERSON, James A. (ed.). **Communication yearbook**. New York: Routledge, 1991. v. 14.
- RICOEUR, Paul. **La sémantique de l'action**. França: CNRS, 1977.
- RICOEUR, Paul. **Temps et récit**. Paris: Seuil, 1983.

- RIEMANN, Gerhard; SCHÜTZE, Fritz. Trajectory as a basic theoretical concept for analyzing suffering and disorderly social processes. *In*: MAINES, David (ed.). **Social organization and social process: essays in honor of Anselm Strauss**. New York: Aldine de Gruyter, 1991.
- SCHNEIDER, Joseph W. Defining the definitional perspective on social problems. **Social Problems**, Berkeley, v. 32, n. 3, p. 232-234, 1985.
- SCHNEIDER, Joseph W. Social problems theory: the constructionist view. **American Review of Sociology**, Palo Alto, v. 11, p. 209-229, 1985.
- SCHNEIDER, Joseph W.; KITSUSE, John I. (ed.). **Studies in the sociology of social problems**. Norwood: Ablex, 1984. (Modern sociology).
- SCHÜTZ, Alfred. **Der aufbau der sozialen welt: eine einleitung in die verstehende soziologie**. Wien: Springer, 1932.
- SCHÜTZ, Alfred. **Reflections on the problem of relevance**. New Haven: Yale University Press, 1970.
- SCHÜTZ, Alfred; LUCKMANN, Thomas. **The structures of the life-world**. Evanston: Northwestern University Press, 1973. v. 2.
- SHAW, Clifford R. **The natural history of a delinquent career**. Philadelphia: Albert Saifer, 1931.
- SMIGEL, Erwin O. (ed.). **Handbook on the study of social problems**. Chicago: Rand McNally, 1971.
- SNOW, David A. *et al.* Frame alignment processes, micromobilization and movements participation. **American Sociological Review**, Washington, v. 51, n. 4, p. 464-481, 1986.
- SOEFFNER, H. G. Trajectory as intended fragment: the critique of empirical reason according to Anselm Strauss. *In*: MAINES, David (ed.). **Social organization and social process: essays in honor of Anselm Strauss**. New York: Aldine de Gruyter, 1991. p. 357-370.
- SPECTOR, M. Beyond crime: seven methods for controlling troublesome rascals. *In*: ROSS, H. Laurence (ed.). **Law and deviance**. Beverly Hills: Sage, 1981. p. 127-158.
- STRAUSS, Anselm L. A social world perspective. *In*: DENZIN, Norman K. (ed.). **Studies in Symbolic Interaction**. Greenwich: Jai Press, 1978b. v. 1.
- STRAUSS, Anselm L. **Continual permutations of action**. New York: Routledge, 1993.
- STRAUSS, Anselm L. **Negotiations: varieties, processes, contexts and social order**. San Francisco: Jossey-Bass, 1978a.
- STRAUSS, Anselm L. **Social worlds and legitimation processes**. [*S.l.: s.n.*], 1982. v. 4.
- STRAUSS, Anselm L. **Social worlds and their segmentation processes**. [*S.l.: s.n.*], 1984. v. 5.
- TASSIN, Étienne. Espace commun ou espace public: l'antagonisme de la communauté et de la publicité. **Hermes: espaces publics, traditions et communautés**, Meudan, n. 10, p. 23-38, 1992.
- TOURAINÉ, Alan. **La voix et le regard**. Paris: Seuil, 1978.
- TOURAINÉ, Alan. **Production de la société**. Paris: Seuil, 1974.
- TROYER, Ronald J.; MARKLE, Gerald E. **Cigarettes: the battle over smoking**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1983.

TROYER, Ronald J.; MARKLE, Gerald E. Smoke gets in your eyes: cigarette smoking as deviant behavior. **Social Problems**, Berkeley, v. 26, p. 611-625, 1979.

TUCHMAN, Gaye. **Making news**: a study in the construction of reality. New York: Free Press, 1978.

TURNER, Victor. **Dramas, fields and metaphors**: symbolic action in human society. Ithaca: Cornell University Press, 1974.

VON WRIGHT, Georg Henrik. **Explanation and understanding**. London: Routledge and Kegan Paul, 1971.

WALKER, Jack L. Setting the agenda of the US senate: a theory of problem selection. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 7, n. 4, p. 423-445, 1977.

WALLER, W. Social problems and the mores. **American Sociological Review**, Washington, v. 1, p. 922-934, 1936.

WIENER, Carolyn. **The politics of alcoholism**: building a arena around a social problem. New Brunswick: Transaction, 1981.

WIRTH, Louis. Ideological aspects of social disorganization. **American Sociological Review**, Washington, v. 5, p. 472-482, 1940.

WOOLGAR, Steve; PAWLUCH, Dorothy. Ontological gerrymandering: the anatomy of social problems explanations. **Social Problems**, Berkeley, v. 32, n. 3, p. 214-227, 1985.

WUTHNOW, Robert. **Vocabularies of public life**: empirical essays in symbolic structure. London: Routledge, 1992.

## Parte II

### Olhares sobre relações e encontros nos estudos em políticas públicas

- Vincent Dubois — O Estado, a ação pública e a sociologia dos campos
- Gitte Sommer Harrits & Marie Østergaard Møller — Categorias e categorização: rumo a uma abordagem sociológica abrangente
- Steven Maynard-Moody & Michael Musheno — Equidades e desigualdades sociais na prática: trabalhadores do nível de rua como pragmático

Por que apresentar olhares sobre as relações e os encontros nos estudos de políticas públicas? Porque políticas públicas são produzidas em processos e espaços sociais, envolvendo a relação e a disputa de diferentes atores (elites, burocracias, especialistas, beneficiários) em distintas posições, articulando interesses, utilizando recursos de poder alocativo, coercitivo e simbólico, mobilizando dispositivos de categorização de pessoas e identidades sociais, além de julgamentos morais. Longe de esgotar o debate sobre o tema, os artigos que compõem a segunda parte deste *e-book* apresentam três olhares sobre mecanismos sociais subjacentes ao processo de produção de políticas, mobilizando um diálogo frutífero (e necessário) entre a sociologia e o campo de análise de políticas públicas. Os autores abordam os conceitos sociológicos de campo, categorias e agência para discutir como o poder e a autoridade do Estado e de suas políticas públicas se materializam em espaços e dinâmicas relacionais inerentes ao processo político.

A seção inicia com o texto de Vincent Dubois, *O Estado, a ação pública e a sociologia dos campos*, originalmente publicado em 2014. O sociólogo francês defende um olhar com a lente do conceito de campo, de Pierre Bourdieu, útil para uma análise sociológica relacional e posicional das políticas públicas. O campo é um conceito central para compreender a estrutura e a dinâmica da sociedade, permitindo uma abordagem das práticas e das relações sociais. Dubois centra o foco nos “atos de Estado”, que englobam desde ações burocráticas rotineiras até decisões substantivas que transformam a sociedade e revelam a sua força material (alocação de recursos), física (coerção) e simbólica (nomeação e certificação de *status* e visão legítima do mundo social). A estrutura das posições e as relações dos atores que praticam tais “atos” constitui o campo burocrático, espaço regulado em que disputam posições e pontos de vista que fundamentam e legitimam o trabalho estatal. Analisar esse espaço permite objetivar os sistemas de relações e mostrar que a ação pública é produto das práticas e representações dos agentes envolvidos, determinadas por sua posição objetiva.

O autor desenvolve a hipótese da correspondência entre o conteúdo de uma política pública (suas finalidades e tipos) e a estrutura relacional dos atores que atuam na sua elaboração, considerando-as como a “objetivação de um estado provisório da relação de forças dentro do campo de lutas pela [sua] definição legítima”. Dubois enfatiza como as diferentes propriedades e relações dos agentes do campo burocrático em diferentes posições hierárquicas (servidores públicos, especialistas, movimentos profissionais e sindicais) levam à construção de acordos que podem provocar mudanças no equilíbrio de poder nos espaços de produção de políticas. Desse modo, tais mudanças são explicadas menos pelas decisões das elites decisórias, ou pela simples adaptação das escolhas, ou pelos interesses dos atores externos ao campo burocrático e mais pela influência das configurações das relações internas de forças do campo.

Dubois apresenta ainda cinco questões para aplicar o conceito de campo aos estudos de políticas públicas. Primeiro, a identificação da questão específica que define o campo de produção de políticas: o poder de alocar recursos de uma organização estatal para regular uma área de atuação. Segundo, a especificação das fronteiras de delimitação do campo, o que deve ocorrer no âmbito da pesquisa empírica, podendo ser a natureza das disputas, como as relativas a uma demanda setorial. Outra questão é a análise do grau de autonomia e relação do espaço de produção de políticas com o campo burocrático. Em quarto lugar, o levantamento dos princípios de oposição que estruturam o campo, como a tensão entre interesse geral e particular, entre agentes generalistas e especialistas setoriais ou entre legitimidade técnica e política. Por fim, compreender que os produtos das disputas são as políticas públicas, formas legítimas de enquadrar problemas e intervir em certa área de atuação, consolidadas em discursos, documentos oficiais e reformas.

Ao compreender o Estado a partir de seus atos e sistemas de relações e posições, nos quais as políticas

públicas são elaboradas e legitimadas, Dubois propõe articular a sociologia do Estado e a sociologia da ação pública, reforçando a compreensão sobre o Estado enquanto produtor das políticas e, em parte, definido por essa produção.

Também mobilizando a sociologia bourdieusiana, o artigo de Gitte Sommer Harrits e Marie Østergaard Møller, *Categorias e categorização: rumo a uma abordagem sociológica abrangente* (2011), coloca a lente do conceito de categorias para mirar os mecanismos de categorização política e social que o Estado constrói no processo de elaboração de políticas públicas. As categorias organizam as ações e interações humanas, preenchem nossos discursos e práticas sociais e, desde a sociologia clássica, a pesquisa sobre a categorização situa sua função central para a ação dos indivíduos e para guiar suas interações. Já o processo de categorização social é aquele que junta ou separa objetos a partir de certas características e classificações operadas a partir de julgamentos, que traz consigo uma ideia de “filiação, traçando uma fronteira entre quem incluir e quem excluir da categoria”. Partindo desse conceito, o objetivo das autoras dinamarquesas é apresentar uma estrutura abrangente para o estudo das categorias e da categorização nas políticas públicas, especificando a distinção conceitual entre categorias políticas e categorias sociais e definindo os diferentes contextos sociais que influenciam os processos de categorização.

Revisando os estudos anteriores sobre categorias em políticas públicas, Harrits e Møller notaram uma superestimação do poder das categorias políticas ou a simplificação das categorias sociais, sem oferecer uma distinção clara ou uma análise da relação entre elas nas dinâmicas de construção social de categorias. Sugerem assim, que as categorias políticas sejam entendidas como “o uso legítimo do poder estatal” ou como práticas performativas e de mudança, construídas dentro dos atos especializados do sistema político e administrativo. Englobam categorias criadas, por exemplo, na definição de critérios de elegibilidade do público-alvo de uma política pública, separando quem deve ser incluído ou excluído do acesso a ela. Assim, enquadram um ponto de vista e criam identidades coletivas, sendo centrais para entender como as políticas regulam a vida dos cidadãos. Porém, as autoras chamam a atenção para a dimensão social desse processo de ordenamento e alocação dos cidadãos em categorias administrativas de acesso. As categorias sociais fornecem o contexto constituinte para a categorização política e são as classificações existentes construídas “fora” do Estado ou do domínio político, formadas em contextos como a família, a mídia, o esporte ou a economia, mais estáveis e sedimentadas na sociedade.

Também mobilizando a epistemologia francesa, notadamente o trabalho de Bourdieu e de Canguilhem, as autoras propõem então três contextos complementares que atuam como arenas autônomas nas quais se desenvolvem os processos de classificação e de construção das categorias sociais. O econômico lida com a dimensão distributiva e de disputa contínua pela acumulação de recursos e poder (capital físico, econômico e cultural), compreendendo as relações de troca como um fator subjacente às categorias sociais. O contexto dos estilos de vida simbólicos e esquemas corporais foca nas práticas simbólicas e incorporadas que sustentam as diferenças sociais, ou seja, compreendem que o *habitus* funciona como um sistema classificatório gerador de práticas. Já o contexto moral trata dos julgamentos envolvidos na construção das categorias, que definem os limites da identidade e do *status* de um grupo social contra outros, baseados em fronteiras morais e percepções de normalidade consideradas como dominantes e legítimas.

Para além do refinamento teórico, o artigo situa as interações de burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas como um nível analítico promissor para a pesquisa empírica das categorias e categorização, pois para gerenciar a escassez de recursos e os conflitos de seu contexto de trabalho, eles inevitavelmente fazem julgamentos sobre os usuários, mobilizando seu *habitus* incorporado e seu sistema categórico que influenciam esses julgamentos e, frequentemente, reproduzem estereótipos sociais.

Harrits e Møller concluem que as categorias sociais são o contexto constitutivo da categorização política e propõem que os estudos de categorização sejam conduzidos através do contexto econômico, simbólico e moral, juntamente com o contexto político, explorando como as categorias se interseccionam no processo de produção de políticas públicas.

Por fim, para olhar para as relações entre estado e cidadão, a partir dos processos de julgamento inerentes às interações entre burocratas de nível de rua e beneficiários de políticas públicas, os autores norte-americanos Steven Maynard-Moody e Michael Musheno usam a lente do conceito de agência humana no terceiro artigo dessa seção. Intitulado *Equidades e desigualdades sociais na prática: trabalhadores de nível de rua como agentes e pragmatistas*, o texto, originalmente publicado em 2012, sugere dois conceitos alternativos — agência e improvisação pragmática — para analisar os julgamentos e ações desses trabalhadores.

Entendida como capacidade de operar julgamentos e agir, a agência é uma habilidade intrinsecamente humana e que é possível pelo uso da linguagem, que só existe como parte de sistemas sociais e que se expressa e se constrói nas interações entre os indivíduos. Considerando esse conceito, eles questionam a narrativa, predominante nos estudos da administração pública, que considera os trabalhadores da linha de frente como meros implementadores de políticas públicas, cuja atuação é estritamente limitada por dispositivos administrativos, legais e normativos. Nessa lógica, a discricionariedade desses agentes é vista como o espaço formalmente constituído para adaptar as regras às circunstâncias dos cidadãos beneficiários, sendo necessário controlar julgamentos que extrapolam esse espaço, garantindo os direitos constitucionais e a representação do projeto de governo eleito democraticamente, numa perspectiva de agente-estado.

Por outro lado, ao analisarem narrativas de policiais, professores e conselheiros vocacionais sobre o seu cotidiano de trabalho, Maynard-Moody e Musheno observaram que os trabalhadores de nível de rua raramente se veem como implementadores de políticas, embora sejam atentos às regras. Suas histórias revelam julgamentos morais complexos e contextualizados, baseados nas necessidades e circunstâncias do cidadão-beneficiário, que são observadas e valoradas por eles na interação direta dentro dos equipamentos de prestação de serviços e na troca de experiências com os demais colegas de trabalho. Esses julgamentos evidenciam os trabalhadores atuando em posições de poder sobre os cidadãos, já que afetam substancialmente as experiências e relações deles com o Estado e, por isso, precisam ser considerados para compreender a produção de equidades no processo de política pública.

Deste modo, o conceito de “discricionariedade como espaço” não dá conta de explicar as decisões baseadas em julgamentos morais que os agentes implementadores fazem para resolver o conflito inerente entre a capacidade de resposta do cidadão e a obediência às regras. Por isso, os autores defendem que o conceito de agência é mais apropriado, já que, na linha de frente, os burocratas operam julgamentos moldados pelas regras, papéis, recursos e, especialmente, por esquemas, ou seja, quadros cognitivos aprendidos, inclusive representações culturais de dignidade, muitas vezes orientados coletivamente pela troca de narrativas com os colegas. Essa estrutura, ao mesmo tempo que limita, dá condições para a ação dos agentes de nível de rua.

Além do refinamento conceitual sobre a discricionariedade, Maynard-Moody e Musheno propõem reformular a ideia de “tomada de decisão discricionária” pela de “improvisação pragmática”, rompendo também com as narrativas de controle. Trata-se de compreender o trabalho na linha de frente como baseado em conhecimento prático e julgamentos sobre os cidadãos, operando de forma criativa diante

da imprevisibilidade e do inevitável descompasso entre a prática prescrita e as circunstâncias individuais do cotidiano. Assim, esses trabalhadores se veem mais como agentes-cidadãos, ou seja, orientando suas decisões mais em relação aos julgamentos morais do que em relação às regras. Nesse caso, eles avaliam a identidade dos beneficiários em relação a si mesmos, utilizando representações culturais.

Com essa abordagem alternativa sobre os processos de julgamento inerentes aos encontros entre o Estado, através dos burocratas de nível de rua, e os cidadãos, na condição de beneficiários, os autores evidenciam que o seu trabalho pode tanto reproduzir e reforçar estereótipos culturais e crenças arraigadas sobre a dignidade, merecimento e normalidade (e sobre os seus opostos), como também, em certas circunstâncias, modificar as práticas de equidade social. Isso situa a pesquisa empírica baseada em narrativas do trabalho na linha de frente como bastante promissora para identificar e compreender essa tensão.

Os textos reunidos nesta parte podem contribuir de maneira significativa para o campo de públicas brasileiro, apontando para abordagens analíticas com tônica crítica, a partir da contribuição da sociologia, ainda que suas potencialidades não se limitem às ilustrações que destacamos aqui. Com os conceitos mobilizados nos artigos, nota-se que essa manifestação pode estar presente nas relações e nas lutas do campo burocrático ou na força simbólica dos processos de categorização de cidadãos em beneficiários, ou na habilidade de agência e atuação improvisada e pragmática dos agentes de nível de rua, julgando quem atende a partir de esquemas culturais.

A perspectiva de Vincent Dubois, por exemplo, pode auxiliar a compreender como elites administrativas e jurídicas controlam arenas decisórias cruciais — como o sistema de justiça, o orçamento ou as agências regulatórias —, muitas vezes definindo prioridades em detrimento da participação social. Esse olhar oferece elementos para problematizar a naturalização da autoridade estatal e refletir criticamente sobre os jogos de poder que atravessam o processo político.

De modo semelhante, a proposta de Gitte Sommer Harrits e Marie Østergaard Møller pode enriquecer o debate brasileiro ao mostrar como categorias sociais e políticas moldam a forma como cidadãos são classificados e tratados pelo Estado. Termos como “população de risco”, “beneficiário”, “suspeito” ou “cidadão de bem” não apenas descrevem, mas carregam valores simbólicos e morais que influenciam o acesso a direitos. Tais reflexões são úteis para que o campo de públicas incorpore análises que reconheçam a dimensão normativa das categorias, evidenciando como classificações oficiais podem reproduzir desigualdades e legitimar discriminações no desenho e na implementação de políticas.

Já o estudo de Steven Maynard-Moody e Michael Musheno sobre a agência dos *street-level bureaucrats* pode ajudar a compreender como a implementação de políticas públicas é permeada por julgamentos cotidianos, improvisações e escolhas pragmáticas. Essa lente pode lançar luz sobre o modo como agentes de saúde, policiais, assistentes sociais, professoras e outros trabalhadores públicos decidem, na prática, quem merece atenção, cuidado ou punição, reproduzindo ou contestando esquemas culturais de discriminação.

Para além dessas aplicações específicas, os três textos indicam a importância de articular teoria, análises de campo e estudos empíricos. Ao trazer uma discussão crítica sobre poder, categorias e agência, eles reforçam que as políticas públicas não podem ser compreendidas apenas como arranjos técnicos, mas como práticas sociais situadas, atravessadas por relações de força e por escolhas normativas. Nesse sentido, a contribuição desta seção é também um convite para que o campo de públicas brasileiro se aproxime de leituras que problematizam a neutralidade da ação estatal e reconhecem, nas próprias categorias e práticas, a dimensão ética e política da análise das políticas públicas.

# O Estado, a ação pública e a sociologia dos campos <sup>45</sup>

Vincent Dubois<sup>46</sup>

Universidade de Strasbourg, França

## INTRODUÇÃO

Um dos desafios analíticos propostos por Pierre Bourdieu em suas palestras no Collège de France é compreender o Estado através de seus atos. Desde o ato burocrático mais trivial, como a concessão de uma carteira de identidade ou o subsídio de desemprego, até “decisões” que podem transformar de forma duradoura todo um setor da vida social, como a reforma do crédito e da assistência habitacional, esses “atos do Estado” pressupõem a concentração de um conjunto de capitais acumulados ao longo da gênese do Estado para serem efetivamente realizados e, por sua vez, perceber a força do Estado. Esta força é material (a concessão de recursos) ou física (coerção, destacada em particular por Weber). É também indissociavelmente simbólica, o que vemos diretamente nos atos de nomeação que consistem em conceder, certificar e oficializar um *status* — o de cidadão nacional ou de desempregado —, ou, mais genericamente, na disseminação em múltiplas formas de um Nomos. É o caso, por exemplo, quando a substituição da ajuda pessoal por ajuda habitacional promove o indivíduo contra o coletivo e confirma a predominância de uma lógica de mercado.

Tais atos fazem parte da estrutura das posições e relações daqueles que, ao realizá-los, confiam no “poder do Estado” ao mesmo tempo em que lhe dão substância. Esta estrutura é a do campo burocrático e, mais amplamente, a dos espaços em que ocorre o confronto regulado pelo Estado de posições e pontos de vista, e que, como as comissões nas quais os problemas do Estado são construídos e tratados, formam a base do trabalho de legitimação e universalização através do qual a magia do Estado pode operar. Ao compreender o Estado através de suas ações, tal perspectiva demonstra-se parte de uma tentativa de superar todo um conjunto de divisões escolares e/ou divisões ligadas à visão do Estado, opondo gênese à estrutura, estrutura ao processo e ação, sociedade civil ao Estado ou administração à política. No campo acadêmico e, particularmente, na ciência política, estas falsas oposições são reproduzidas em uma divisão do trabalho científico que separa o Estado, a administração e a política pública em três especialidades distintas.

A reflexão aqui proposta amplia essa tentativa de superar essa divisão, considerando as políticas públicas como uma classe particular de “atos de Estado”, o que nos leva a ler o Estado a partir da perspectiva de sua contribuição para uma sociologia da ação pública. Mais precisamente, gostaríamos de mostrar como a teoria de campo pode nos permitir objetivar os sistemas de relações em que as políticas estatais consideradas como atos de Estado são elaboradas e legitimadas e assim fundamentá-las sociologicamente a partir de uma abordagem das políticas públicas que não esqueça que o Estado que as produz (*state policiers*), em parte, se define pelo fato de produzi-las (*policy state*).

<sup>45</sup> L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs. *Revue Suisse de Science Politique*, v. 20, n. 1, p. 25-30, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/spsr.12088>. Texto reproduzido com a permissão da John Wiley and Sons segundo os termos e condições fornecidos pela editora e pelo Copyright Clearance Center. Este texto retoma elementos que estão mais plenamente desenvolvidos em um trabalho coletivo a ser publicado sob a direção de M. Hilgueros e E. Mangez.

<sup>46</sup> Vincent Dubois é um cientista político e sociólogo francês, professor na Universidade de Estrasburgo. Seus trabalhos exploram sociologia cultural, políticas públicas, pobreza e burocracia. Contato: [vincent.dubois@misha.fr](mailto:vincent.dubois@misha.fr).

## O ESPAÇO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS ESTATAIS

A análise das políticas públicas não carece de noções para dar conta dos sistemas de relações entre os atores que contribuem para a elaboração de políticas. A análise das redes de políticas públicas, primeiramente desenvolvidas nos Estados Unidos e depois amplamente divulgadas na literatura internacional, deu origem a toda uma série de variações, tais como a *Policy Community*, *issue network*, *iron triangle*, *advocacy coalition* ou *encore épistémique community*. As obras francófonas resultantes da análise estratégica de Michel Crozier ou a abordagem por referência, formulada por Pierre Muller e Bruno Jobert, desenvolveram uma reflexão em termos de sistema de ação para o primeiro e de setor para o segundo. Não é possível examinar criticamente essas diferentes noções aqui. Simplesmente observaremos que sua abundância contrasta ligeiramente com a quase completa ausência do conceito de campo construído por Pierre Bourdieu no trabalho de política pública. Nossa proposta neste artigo é que este conceito pode, no entanto, revelar-se particularmente valioso para compreender a ação pública de um ponto de vista sociológico e empiricamente rigoroso.

Sua mobilização para reconstituir o espaço de produção de uma política pública se baseia em um postulado que rompe tanto com as concepções clássicas de ação pública, como resultado de uma “vontade”, uma decisão e/ou um caminho racional; quanto com análises que a veem como um efeito de interação contingente — *garbage can model* — ou de ideias consideradas como matrizes de ação. Consiste em considerar a ação pública como o produto das práticas e representações dos agentes envolvidos, sendo essas práticas e representações determinadas pela posição objetiva destes agentes e, portanto, pela estrutura das relações que os unem. Ao permitir objetivar a estrutura dessas posições, das posições correspondentes tomadas e dessas relações, a análise, em termos de campo, permite revelar o que socialmente funda uma política pública e, portanto, fornece uma análise sociológica desta.

Esta suposição leva à formulação de duas hipóteses básicas. Assumindo um dos axiomas da sociologia dos campos, que postula uma relação de homologia entre cargos e posições assumidas, a primeira consiste em relacionar as opções e orientações concorrentes na definição de uma política pública – redução dos encargos patronais ou redução do horário de trabalho para promover o emprego; preferência pelo transporte rodoviário ou ferroviário – aos cargos e interesses daqueles que os defendem – representantes patronais ou altos funcionários públicos e especialistas militantes do Ministério do Trabalho; lobistas da indústria automobilística ou representantes eleitos; ambientalistas. Uma segunda hipótese, mais original e raramente testada empiricamente, consiste em estabelecer a correspondência entre o conteúdo de uma política, como sua orientação e seu estilo, e a estrutura relacional do espaço dos agentes envolvidos em sua produção. É esta hipótese que propomos desenvolver, considerando uma política como a objetivação de um estado provisório da relação de forças no campo das lutas para a definição legítima desta intervenção.

Foi o que Pierre Bourdieu deu como exemplo em seu trabalho sobre habitação, analisando o espaço de posições e posturas no coração da produção de políticas públicas nesta área. Essa análise é relativamente pouco citada nos trabalhos que mobilizam a sociologia de Bourdieu e, menos ainda, pelos analistas de políticas públicas. Entretanto, Bourdieu volta a ela com muita frequência no *Sobre o Estado*, não apenas porque as palestras no Collège de France coincidem com a conclusão dessa pesquisa, cujos resultados foram publicados pela primeira vez em 1990 em um número de *Atos de Pesquisa em Ciências Sociais*, mas porque, além de seu tema especializado, que pode parecer técnico, oferece uma oportunidade para cruzar muitas das questões que formam a estrutura de sua sociologia do Estado. Para permanecer no ângulo mais específico deste artigo, o estudo da dinâmica da concorrência e das alianças que levam à reforma da política habitacional nos parece constituir uma referência central para uma sociologia posicional e relacional da ação pública.

Pierre Bourdieu mostra como a mudança no valor do capital dentro do campo burocrático, na segunda metade da década de 1970, permitiu que uma aliança de jovens técnicos da Ecole Polytechnique e jovens administradores financeiros da Ecole Nationale d'Administration prevalecesse sobre as posições previamente estabelecidas no campo das políticas habitacionais, por funcionários públicos do Ministério de Obras Públicas, funcionários eleitos locais e representantes de empresas semipúblicas. O primeiro pôde assim impor a visão “moderna” e “liberal” ligada à sua posição e aos seus próprios interesses, relegando as concepções do segundo à categoria de “arcaísmos”. Assim, podemos compreender os fundamentos sociais e ideológicos do declínio da “ajuda à pedra” em favor da “ajuda à pessoa”, a tradução técnica de uma individualização da questão habitacional (apoio financeiro às famílias ao invés da construção de moradias coletivas), revelando um primeiro início da virada neoliberal.

Esse exemplo mostra que a contribuição da sociologia dos campos para a análise da ação pública vai muito além da simples morfologia dos grupos líderes, a elite dos “tomadores de decisão” cujas propriedades sociais se trataria apenas de estabelecer. Trata-se muito mais de mostrar o que as propriedades dos agentes e a lógica de suas relações induzem em termos de tomada de posição, ou seja, indissociavelmente de produções simbólicas (perícia, construções ideológicas, visões de mundo legitimadas) e práticas de intervenção (leis, regras, decisões orçamentárias, reformas, construções institucionais, alocação de recursos etc.). Também pode ser visto que este uso vai muito além da forma um tanto sofisticada do marxismo, ao qual seus críticos muitas vezes reduzem a sociologia dos campos. Nesse caso, o que a mobilização empírica dessa sociologia mostra é que o campo de produção de políticas públicas raramente é dedutível ao reflexo mecânico de uma relação de classe e que os dominantes com posições *a priori* adquiridas nem sempre ganham antecipadamente. Uma das características frequentes de tal campo é que ele é composto por funcionários públicos com diferentes posições hierárquicas, gerações, órgãos e instituições, especialistas, representantes profissionais e sindicais, representantes de interesses diversos etc. Isso permite um jogo de alianças que pode levar a mudanças de direção. Portanto, podemos ver que o objetivo da estrutura de tal campo não leva a uma visão fixista de uma ordem imutável cuja reprodução consistiria em uma renovação idêntica. Pelo contrário, ao identificar as mudanças no equilíbrio de poder, a consideração desses estados sucessivos permite compreender melhor as mudanças políticas que não podem ser atribuídas às “vontades” individuais dos tomadores de decisão, assim como não podem ser atribuídas a uma simples “adaptação” das escolhas públicas, à evolução objetiva das situações a que se referem ou à expressão direta dos interesses de grupos fora do campo burocrático.

## **QUESTIONANDO A AÇÃO PÚBLICA ATRAVÉS DO PRISMA DA NOÇÃO DE CAMPO**

A perspectiva, cujos fundamentos principais acabam de ser resumidos, leva à proposta de um conjunto de questões que permitem verificar o rigor do uso do conceito de campo e seu uso como ferramenta para a formulação de hipóteses empiricamente sólidas. O ponto de partida são cinco questões clássicas da sociologia dos campos que serão reformuladas aplicando-as ao espaço de produção das políticas públicas.

Um campo é constituído pela definição de uma questão que lhe é específica, irreduzível às de outros campos. Dessa forma, uma primeira questão é estabelecer qual questão específica o espaço de produção de políticas públicas. Podemos responder a essa pergunta dizendo que é o poder de regular um determinado âmbito de prática (imigração, moradia, educação, saúde etc.), mobilizando recursos (financeiros, legais, administrativos etc.) específicos a uma instituição pública (um governo nacional, uma autoridade local, a União Europeia etc.), ou ligados às autoridades públicas (uma agência que mistura público e privado, um organismo parapúblico, uma associação financiada por fundos públicos, um organismo de seguridade social etc.).

Em segundo lugar, como esse espaço pode ser definido e limitado? Como em qualquer campo, a definição de seus contornos não pode ser colocada *a priori*, mas resulta da reconstrução realizada na pesquisa. Em sua pesquisa sobre política habitacional, Pierre Bourdieu parte da identificação do que ele chama de agentes eficientes, a partir de posições institucionais, de uma análise de reputação e de um mapeamento de posições, que serve como base para a reconstrução sistemática do conjunto, por meio de cruzamentos e complementos sucessivos. Em muitos casos, os comitês *ad hoc*, criados em torno de um determinado problema ou campo, podem ser analisados como a objetivação do núcleo duro do campo em questão e, como tal, ser objeto de uma investigação particular. Por exemplo, foi o que propusemos ao reconstruir a formação de um espaço legítimo de elaboração de políticas culturais na França nos anos 1960, com base nas comissões culturais do plano. Aqui, como em outros lugares, e ainda mais aqui do que em qualquer outro lugar, a definição dos limites do campo é uma questão de luta, pois “ser ou não ser” corresponde a “obter ou não obter o reconhecimento oficial” para intervir na regulamentação de uma esfera de atividade e “ter o potencial de contribuir efetivamente para ela”. Assim, foi possível estabelecer como e por que, de forma contraintuitiva, os artistas foram inicialmente relegados à margem da produção de políticas culturais.

A existência de um campo pressupõe um grau de autonomia no qual um campo deixa de funcionar como tal, estando sujeito às lógicas que lhe são externas. A sociologia do Estado fornece inúmeras ilustrações disso: longe dos debates teóricos da tradição marxista sobre a autonomia do Estado em relação às classes dominantes, a sociologia dos campos nos convida a reconstruir empiricamente as configurações históricas das relações internas de forças dentro de cada campo e as respectivas chances de suas diferentes frações influenciarem a orientação das políticas. Também nos convida a estabelecer o estado dos campos político e burocrático que determina as possibilidades de aliança e os tipos de intercâmbio com essas diferentes frações, a regulação de seu acesso diferenciado aos lugares de poder e aos recursos públicos, a capacidade ou propensão de impor-se a eles ou de converter suas demandas em política oficial.

Quarta pergunta: quais são os princípios opostos que estruturam o campo de elaboração de políticas? A resposta deve ser determinada em cada caso, mas podemos, no entanto, identificar alguns princípios recorrentes. O polo de agentes que afirmam representar com sucesso o interesse geral, por exemplo, altos funcionários do governo, “personalidades qualificadas”, se opõe ao polo que agrupa aqueles que estão inclinados a defender interesses particulares, por exemplo, representantes de sindicatos profissionais, representantes eleitos locais. Essa oposição pode se sobrepor àquela que separa os agentes generalistas dos especialistas setoriais.

Os dois princípios concorrentes da legitimidade da competência e da legitimidade política colocam os especialistas contra os funcionários eleitos, em um jogo de lealdade cruzada dos “tecnocratas” que se arrogaram o poder contra os “políticos” preocupados acima de tudo com sua reeleição. Dentro do campo burocrático, geralmente observamos uma combinação de oposições verticais hierárquicas (estado central vs. autoridades locais, funcionários públicos superiores vs. funcionários públicos operacionais), oposições funcionais (administrações financeiras vs. administrações de gastos) e competição institucional entre “feudos burocráticos” defendendo interesses e orientações divergentes. No nível dos agentes individuais, isso corresponde à competição entre tipos de capital burocrático, também ligada a oposições geracionais: experiência vs. técnica; habilidades internas e domínio das regras do jogo, habilidades legais ou práticas vs. competências setoriais, transponíveis fora da burocracia.

Esses princípios de oposição são combinados com princípios de agrupamento e solidez, como no que foi observado entre os membros dos principais órgãos da administração sênior francesa. Eles frequentemente

tornam estratégicos os cargos intermediários que são estabelecidos na interface dessas polaridades, tais como: os mediadores na análise de Jobert e Muller; os especialistas multi-posicionais; os sindicalistas profissionais próximos aos círculos administrativos; os movimentados de uma administração para outra; ou os *pantoufler* que se deslocam do setor público para o privado. Eles também tornam estratégicos os espaços intermediários, os colóquios, os *Think tanks* e os lugares neutros da produção da ideologia dominante, analisados por Bourdieu e Boltanski, nos quais patrões e funcionários públicos, especialistas e sindicalistas, ou representantes eleitos de diferentes lados se encontram e elaboram uma linguagem comum.

Quinta pergunta: quais são, finalmente, os produtos dessa competição? São formas politicamente legitimadas de ver — objetivadas, por exemplo, em discursos, relatórios oficiais — e lidar, materializadas em dispositivos, reformas com um problema ou uma esfera de atuação. Esses produtos são legítimos, de maneira formal, ao serem endossados por um agente com autoridade política, como prefeito ou ministro, ou sancionados por voto. São também legitimados pela própria lógica de funcionamento do campo, pelo respeito dos procedimentos, pela reivindicação de competência técnica ou científica, pela acumulação de capital simbólico, pelo recurso à opinião pública, pela consulta mais ou menos encenada ou o confronto regulado de pontos de vista concorrentes, próprios da produção de um consenso mais ou menos ilusório como acontece nas comissões referidas acima, verdadeiras tecnologias de poder como máquinas de produção de legitimidade.

Sendo assim, a sociologia dos campos permite compreender o produto (política pública) e, o que é central no tema, as condições e métodos de sua legitimação. Essa sociologia é discutida, em particular, por aqueles que opõem a fluidez das relações efetivas (interações) à maior estabilidade das relações objetivas (sistemas de posição), ou que opõem as dinâmicas de cooperação às dinâmicas de luta e dominação. O objetivo deste artigo, entretanto, não era tanto o de se engajar em tal discussão, mas o de encorajar a mobilização desta sociologia em um campo, a análise das políticas públicas, que permanece quase totalmente ignorada, em benefício de noções *ad hoc* que são muito mais questionáveis sociologicamente. É por isso que o pensamento, em termos de campo, parece-nos constituir um passo decisivo para uma análise sociologicamente consistente da ação pública. Vimos isso aqui ao nos situarmos, como Bourdieu faz em sua análise da política habitacional, no nível do espaço especificamente constituído em torno da produção de uma política pública. Esta abordagem não esgota, longe disso, os possíveis usos do conceito de campo que também podem permitir, num segundo nível, a análise das relações entre os campos ou frações de campos mobilizados na condução de uma política. Além de um uso puramente monográfico do conceito de campo, desta vez é uma questão de estabelecer (sistemas de) relações entre (sistemas de) relações. É mais amplamente nisto que uma sociologia da ação pública assim concebida se une à sociologia do Estado considerada como um meta-campo que, graças à acumulação de recursos disponíveis nos diferentes campos, pode, por sua vez, intervir em cada um deles.

## REFERÊNCIAS

DUBOIS, Vincent. L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs. **Swiss Political Science Review**, v. 20, n. 1, p. 25-30, 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spsr.12088>. Acesso em: 16 jul. 2024.

# Categorias e categorização: rumo a uma abordagem sociológica abrangente<sup>47</sup>

Gitte Sommer Harrits<sup>48</sup>

Marie Østergaard Møller<sup>49</sup>

Aarhus Universitet, Dinamarca

## RESUMO

Este artigo apresenta uma abordagem abrangente para o estudo de categorias e categorização. Os estudos sociológicos do tema clássico categorização parecem ter se apagado em favor de pesquisas psicológicas e, mais recentemente, estudos de políticas públicas, enquanto nós argumentamos que falta uma concepção adequada da distinção entre categorias políticas e sociais nas teorias atuais, bem como de uma conceitualização adequada dos diferentes contextos sociais para categorização. A respeito do primeiro ponto, sugerimos separar a compreensão do político como uso legítimo do poder estatal e práticas performativas e deslocadas, correspondendo a uma concepção do social como aquilo que está além das instituições públicas e que é sedimentado e estável. Baseando-se principalmente na epistemologia francesa, o artigo passa a discutir três contextos importantes para categorias sociais — isto é, para além das instituições políticas — e para a categorização, sendo eles: sistemas de trocas, estilos de vida simbólicos e esquemas corporais, e limites morais e percepções de normalidade. Esses contextos são complementares e cada um apresenta uma arena autônoma para processos de categorização e construção de categorias sociais. Desse modo, sugerimos que há muito a ser ganho ao abordar as categorias políticas no estudo sociológico da categorização.

**Palavras-chave:** Bourdieu. Canguilhem. Categorias. Categorização. Categorias políticas. Categorias sociais. Limites simbólicos.

---

<sup>47</sup> Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework. *Distinktion: Journal of Social Theory*, v. 12, n. 2, p. 229–247, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1600910X.2011.579450>.

Texto reproduzido com a permissão da Taylor & Francis Ltd.

<sup>48</sup> Gitte Sommer Harrits é Professora Associada no Departamento de Ciências Políticas em Aarhus, Dinamarca. Sua principal área de pesquisa é sociologia política com foco em grupos e categorias sociais e simbólicos, e atualmente ela está conduzindo um projeto de pesquisa sobre práticas de categorização entre professores, enfermeiros e pedagogos dinamarqueses. Contato: [gitte@ps.au.dk](mailto:gitte@ps.au.dk).

<sup>49</sup> Marie Østergaard Møller é Professora Assistente no Departamento de Ciências Políticas em Aarhus, Dinamarca. Sua principal área de pesquisa é categorização e análise política, e atualmente ela está trabalhando em um projeto sobre práticas de categorização entre professores, enfermeiros e pedagogos dinamarqueses.

## INTRODUÇÃO

As categorias estão na raiz da ação humana e da sociedade, incorporadas em nossas mentes, nossos discursos e nossas práticas sociais. Ou, mais precisamente, categorias são princípios organizadores da maneira como entendemos e agimos no mundo e das formas como nos relacionamos e interagimos uns com os outros. Por várias décadas, o estudo das categorias e da categorização tem ocupado um lugar de destaque em áreas como linguística, psicologia e sociologia, (Bourdieu 1984, 1987b; Durkheim; Mauss, 1963; Edwards, 1991; Jenkins, 2000, 2008; Lakoff, 1987; Rosch, 1978).

Entretanto, atualmente os estudos sociológicos sobre categorias e categorização estão menos difundidos. Ao buscar a palavra-chave Categorização em artigos na base de dados Web of Science, foram encontrados aproximadamente 17 mil resultados, entre os quais, apenas 200 foram categorizados (!) como da área de sociologia, enquanto quase 7.500 foram categorizados como da área de psicologia<sup>50</sup>. De fato, algumas subdisciplinas sociológicas continuam a focar em categorias e categorização nos estudos de discurso, por exemplo, especialmente sobre raça e racismo (Doane; Bonilla-Silva, 2003; Mallinson; Brewster, 2005), e etnometodologia (Housley; Fitzgerald, 2009; Kwang-Ki; Berard, 2009). Contudo, as categorias parecem ter desaparecido como um interesse sociológico amplo.

Porém, mais recentemente, surgiu um interesse nas categorias e categorização em estudos de políticas públicas (Ingram; Schneider, 2005; Stone, 1988; Yanow, 2003), os quais argumentam que categorias definidas pelo Estado e refletidas por meio de critérios de elegibilidade, como idade, raça ou gênero, são centrais para entender como estado e políticas públicas regulam a vida dos cidadãos. Esses estudos destacam o vasto impacto empírico das categorias e da categorização, além da importância desses conceitos teóricos. No entanto, os estudos também demonstram problemas teóricos sérios e uma necessidade de renovação na discussão sociológica e teórica.

Esse artigo contribui para o entendimento teórico de categorização, baseando-se na epistemologia histórica francesa (Bourdieu, Canguilhem e, em menor grau, Foucault) e em sociólogos dessa tradição. Iniciamos com uma revisão crítica dos estudos de políticas públicas sobre categorização, para ilustrar porque a sociologia deveria se interessar por categorias e categorização, e discutimos alguns problemas e desafios que merecem elaboração teórica. Seguindo um desses problemas, discutimos a necessidade de uma distinção mais clara entre categorias políticas e sociais, um entendimento mais elaborado sobre a diferença entre “o político” e “o social”. Apesar das práticas políticas sugerirem a instituição de categorias, ao registrar pessoas em diferentes categorias sancionatórias e beneficiárias, por exemplo, os cidadãos já estão categorizados e continuamente envolvidos na categorização uns dos outros — ver também (Jenkins, 2000). A categorização política, portanto, não pode ser separada das categorias sociais, nem quando estudamos o nível sistêmico da política, nem quando exploramos o fazer político no nível de interação entre agentes do estado (burocratas de nível de rua) e cidadãos. Isso nos traz a nossa discussão principal sobre como a tradição epistemológica francesa e os estudos sociológicos recentes podem contribuir para um modelo mais abrangente para o entendimento das categorias e categorização.

---

<sup>50</sup> Comparativamente, uma busca por “categoria social” resultou em 300 artigos, dos quais mais da metade foram categorizados como psicologia e somente 30 como sociologia.

## A CATEGORIZAÇÃO NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com um dos principais estudiosos da categorização no processo de elaboração de políticas públicas, ela pode ser definida como o agrupamento de objetos que compartilham uma característica particular (Stone, 2002, p. 164; Stone, 2005, ix). Ademais, como Yanow sugere:

Categorizar implica classificar um conjunto de itens de acordo com qualidades que o classificador considera que as fazem pertencer a uma categoria ao invés de outra. Categorias destacam elementos que são considerados como similares dentro dos limites que eles estabelecem e diferentes dos elementos além desses limites. Essa percepção de similaridade das coisas em diferentes categorias se torna o princípio ou lógica organizadora em torno da qual as categorias são construídas: alguma coisa pertence à categoria A porque compartilha a “essência de A” e não é um “não-A” (Yanow, 2003, p. 9).

Conforme a definição apresentada, uma categoria política conta com um tipo de afiliação que traça um limite entre quem incluir e quem excluir dela mesma. Yanow também sugere que as categorias parecem se apoiar ou numa abordagem de protótipo — por exemplo, uma curva normal com exceções, na qual todos os indivíduos são avaliados frente a frente com a norma —, ou na abordagem de *slotting*, como um sistema finito e exaustivo de “caixas”, nas quais todos os indivíduos se encaixam uma vez e apenas uma vez (Yanow, 2003, p. 12-13; Yanow; Van der Haar, 2010, p. 7-8). Além disso, ela argumenta que as categorias e a prática de categorização incluem definir um ponto de vista, sinalizar, silenciar algumas características, e cometer erros de categoria, como características que não podem ser incluídas na lógica categórica (Yanow, 2003, p. 14-5).

Esses aspectos destacam o “poder de construção” incorporado nas categorias. Ademais, Yanow sugere que a categoria política “é central no processo de identidade coletiva” (Yanow, 2003, p. 91) e, baseado em sua abordagem teórica e metodológica, ela demonstra empiricamente como as categorias raciais usadas nos censos (re)criam raça enquanto uma identidade coletiva entre diferentes grupos sociais americanos.

Certamente, Yanow alude à importância de incluir um contexto social mais amplo para o processo de construção de categorias políticas, como quando ela se refere à noção de Mary Douglas do individual como “pequeno mandato social” (Yanow, 2003, p. 89), ou quando ela se refere às categorias como conhecimento tácito (2003, p. 14-15). Porém, em sua análise, ela não vai — ou não tem intenção de ir — além do nível de categorização puramente político, e também não oferece uma abordagem analítica coerente para entender a diferença e a relação entre categorias políticas e sociais — ou entre o contexto social e político para construir categorias e identidades.

De fato, ela argumenta de maneira convincente como o contexto político tem sido extremamente importante para o desenvolvimento de raça enquanto categoria para identidade social e formação de grupo no caso americano. No entanto, essa importância das categorias políticas para construção de identidade pode não ser o caso em geral, e, na verdade, Yanow nunca sugere que é. Mesmo assim, a forte ênfase na construção política de categorias é evidente ao longo do trabalho de Yanow, como em seu entendimento de resistência. Portanto, ela destaca exemplos de atos de resistência de categorização administrativa — isto é, preencher formulários — (Yanow, 2003, p. 47-75), mas não é destacada a resistência presente fora do contexto político-administrativo, em estilos de vida, práticas de consumo, ou práticas de casamento e amizade, por exemplo.

Uma tendência similar, de focar especificamente no poder das categorias políticas e minimizar o poder das categorias sociais, está presente nos estudos de categorização por burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980; Stone, 2002). Com efeito, a força da abordagem de Lipsky para analisar o processo de implementação de políticas públicas pelos burocratas de nível de rua é demonstrar que a decisão política só é realmente concretizada quando transformada pelas práticas concretas e discricionárias desses agentes (Lipsky, 1980, p. 4). Dessa forma, a discricionariedade retrata uma parte importante de como as categorias políticas influenciam os cidadãos, ao se decidir se o indivíduo pertence (ou não) a um determinado grupo que tem acesso a direitos políticos e sociais:

As pessoas chegam aos equipamentos públicos de nível de rua como indivíduos únicos com diferentes experiências de vida, personalidades e circunstâncias presentes. Em seu encontro com os burocratas eles são transformados em beneficiários, identificados e localizados em um número pequeno de categorias, sendo tratados e tratando uns aos outros como se coubessem nas definições padronizadas de unidades atribuídas e cargos burocráticos específicos (Lipsky, 1980, p. 59).

Com o intuito de entender a categorização no processo de elaboração de políticas públicas, Lipsky retrata o processo final de categorização política, quando os beneficiários são ordenados em categorias separadas com direitos políticos distintos. Ao invés de um exercício técnico ou automático, trata-se de um “processo social” (Lipsky, 1980, p. 59), requerendo uma discricionariedade particular (e comumente profissional) como meio para categorizar. Ademais, dentro dessa perspectiva, Stone argumenta ainda que esse processo social é raramente inequívoco e que uma avaliação situacional (discricionária) é necessária, portanto, para decidir quem pertence a determinada categoria e onde exatamente traçar o limite entre as respectivas categorias.

Até mesmo uma categoria aparentemente bem definida como “idade” depende da forma que nós percebemos pelo menos dois grupos sociais: o idoso e o jovem. Nesse sentido, o limite é desenhado por uma decisão política e pelo julgamento sobre quando uma pessoa é considerada elegível para os direitos “dos idosos”. Outro exemplo da dimensão política são as categorias médicas ou diagnósticas e direitos a partir desse diagnóstico. Por exemplo, uma criança que sofre de TDAH pode ser classificada como deficiente ou como produto de maus cuidados parentais, resultando em conjuntos de direitos bem diferentes no que diz respeito à assistência social. De acordo com Stone, tal categorização depende da forma como o processo de categorização é organizado, como também da comparação particular do grupo (Stone, 2002, p. 53). Exemplificando: a criança está sendo comparada a outras crianças deficientes, como crianças com deficiências de aprendizado, ou crianças mal educadas em geral? A comparação, ao invés do caso específico, é quem decide.

Em geral, tal ambiguidade é tratada justamente nas práticas discricionárias e categorizadoras dos burocratas de nível de rua e não na construção política do sistema categorístico — isto é, criando ainda mais categorias, visto que seria quase impossível desenvolver categorias suficientes para atender todos os casos específicos. De acordo com Lipsky, esse tratamento da ambiguidade é uma das características definidoras dos burocratas de rua e, além disso, um elemento que garante princípios jurídicos e democráticos básicos, como “responsabilidade” e “igualdade de acesso ao tratamento” (Lipsky; Smith, 1989, p. 11).

Contudo, apesar da discricionariedade e da categorização na burocracia de rua serem pensadas para fortalecer uma distribuição justa de recursos, há indícios do contrário. Pesquisas indicam que, no exercício da discricionariedade, a burocracia de rua usa mais do que só a lei, desse modo, reproduzindo e reforçando categorias sociais existentes ao invés de contrariá-las. Diversos estudos demonstram como

a reprodução das categorias sociais ocorre na interação entre cidadãos e burocratas de rua, por exemplo, nos equipamentos de serviços sociais (Mik-Meyer, 2004; Møller, 2009; Schram *et al.*, 2010; Van der Haar, 2007), na creche (Bundgaard; Gulløv, 2006, 2008; Palludan, 2008), na escola (Nielsen; Fink-Jensen; Ringmose, 2005; Staunæs, 2004) na delegacia (Holmberg, 2000; Maynard-Moody; Musheno, 2003) e nos programas para famílias (Gillies, 2005, 2007).

Esses estudos mostram o impacto das categorias sociais na categorização política e, apesar de ambos, Stone e Lipsky, reconhecerem a importância do contexto social, eles não pretendem entender a diferença entre categorias políticas e sociais ou a relação entre elas. Novamente, isso contribui para o nosso argumento que sugere uma distinção clara entre categorias políticas e sociais, além de um entendimento mais elaborado dos processos e dos mecanismos envolvidos na construção das categorias sociais e as consequências para o fazer político e para as práticas de descrição.

Alguns estudiosos de políticas públicas parecem ir em direção a um entendimento das categorias sociais e de seu impacto na construção das categorias políticas, mostrando, por exemplo, como diferentes políticas de bem-estar são direcionadas a diferentes “populações-alvo” e como a construção de tais populações é profundamente interligada com uma lógica social e política de legitimidade (Ingram; Schneider, 1991, 1993a; Collins, 1989; Dialto, 2005; Jensen, 2005; Newton, 2005; Schram, 2005; Sidney, 2005). O ponto principal dessa literatura é demonstrar como a construção social instala estereótipos positivos e negativos na relação entre a população e os decisores de políticas públicas, com “imagens populares” e “caracterizações culturais” como elementos decisivos na construção de categorias políticas (Ingram; Schneider, 1993a, p. 334). Ademais, essas construções sociais, defendidas por Schneider e Ingram, são evidentes em vários contextos, incluindo os contextos políticos e os “contextos extremamente não-políticos”, e influenciam tanto os tomadores de decisão de políticas quanto os especialistas (Ingram; Schneider, 1993a, p. 345).

A definição das populações-alvo ocorre quando grupos sociais são associados a tanta negatividade que se tornam uma ameaça à sociedade, exigindo ações e soluções, bem como quando certos grupos são associados a valores positivos, empatia e legitimidade e são considerados “merecedores”. Os valores negativos e positivos são, portanto, atribuídos a certos grupos de indivíduos e a comparação desse grupo informa sobre seu *status* enquanto cidadãos e como eles, provavelmente, serão tratados pelo governo. Em outros mundos, informações positivas e negativas não só atribuem estigma ou legitimidade para os indivíduos associados com a população-alvo, como também constroem o significado de como deve-se esperar que esses grupos sejam tratados pelo governo, isto é, como merecedores ou não merecedores de determinados benefícios do bem-estar (Ingram; Schneider, 1993a, p. 340; Soss, 1999, p. 376).

Na linha desse debate, outros estudos têm demonstrado como construções sociais de populações-alvo também formatam as identidades e as expectativas dos cidadãos (Maynard-Moody; Musheno, 2003, 2009; Soss, 1999). Ingram e Schneider sugerem que isso se deve às experiências concretas das pessoas com as políticas públicas e às “lições e mensagens que as pessoas aprendem com elas” (Ingram; Schneider, 1995, p. 442). Esse efeito disciplinar ou “pedagógico” das políticas de bem-estar social (ou de qualquer política, aliás) por meio das categorias que compõem as políticas públicas tem sido amplamente demonstrado, por exemplo, no que diz respeito às concepções de cidadania e participação política (Soss, 1999, 2005), às concepções de cidadania e cultura (Van der Haar, 2007) e às auto-concepções e motivações em relação ao mercado de trabalho (Born; Jensen 2005; Carstens 2002; Mik-Meyer 2002; Schram *et al.* 2010).

De certa forma, Ingram e Schneider chegam mais perto de entender a maneira que o contexto social forma e influencia a categorização na construção de políticas públicas e como as categorias políticas impactam

a identidade dos cidadãos por meio da aprendizagem das próprias políticas. Entretanto, as autoras focam majoritariamente no nível descendente de elaboração de políticas, deixando de lado a implementação e a discricionariedade profissional. Desse modo, a distinção entre categorias políticas e categorização no nível de rua, como mencionado acima, nunca é realmente discutida e permanece nebulosa. Não obstante, as categorias sociais são conceitualizadas de uma maneira bem simplificada, consistindo em quatro grupos principais: os cidadãos favorecidos, os dependentes, os desviados e os mercedores — por exemplo (Ingram; Schneider, 1993b). Essas categorias sociais parecem ser ontologicamente percebidas como grupos reais, ou seja, como se houvesse uma realidade separada da construção de categorias sociais (e políticas). Ingram e Schneider, em certa medida, reificam as categorias sociais existentes ao subestimar os processos e mecanismos envolvidos na construção das categorias em estudo, e pode-se dizer — tomando emprestado um argumento central de Yanow (2003) — que o caráter “como se” das categorias é esquecido. Então, onde Yanow, Lipsky e Stone pareceriam superestimar o poder do político, Ingram e Schneider podem estar superestimando o poder dos grupos sociais, ou, pelo menos, eles nos contam menos sobre como entender o processo pelo qual as categorias sociais são construídas, mudadas e tornadas relevantes no processo de produção de políticas públicas.

Em suma, as análises de políticas públicas recentes demonstram como categorias e categorização são elementos importantes no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, na distribuição de sanções e benefícios públicos, e na construção de cidadania e identidade. As categorias políticas são criadas no sistema político, tanto no nível de elaboração de políticas quanto nas práticas dos agentes estatais, interagindo com os cidadãos em diferentes contextos. Certamente, isso apoia o argumento de que categorias e categorização tem um vasto impacto empírico que vai além dos microcontextos, que, em geral, são focados nos estudos psicológicos e etnometodológicos, bem como para além das categorias de raça (e, às vezes, de gênero e sexualidade), focos tradicionais de vários estudos de discursos. Desse modo, os estudos de políticas públicas mostram como aspectos políticos, discursivos, distributivos e até morais das categorias são interligados e mutuamente dependentes, além disso, eles demonstram a frequência que categorias sociais como raça, gênero e classe se encontram e se cruzam com outras categorias, como os deficientes, os criminosos, os superdotados e os desempregados. Os estudos demonstram ainda como essas interseções impedem os profissionais de exercerem discricionariedade em relação à individualidade, de modo que eles utilizam estereótipos sociais ao categorizar os cidadãos.

No entanto, como explicado até aqui, nenhum dos estudos oferece uma distinção adequada entre as categorias políticas e sociais ou um entendimento apropriado da relação entre elas. Ademais, apesar de alguns estudiosos terem apontado o contexto social como formador de categorias políticas, acreditamos que ainda falta um entendimento claro de como as categorias sociais são construídas e disseminadas pelos domínios políticos e de como categorias políticas fortalecem ou modificam as categorias sociais. Seguindo essa crítica, nós sugerimos uma distinção entre as categorias sociais e as categorias políticas, e, ainda, postulamos que as categorias sempre contêm uma dimensão social, mas, somente às vezes, possuem um valor político. Após discutir esse ponto, segue a discussão da abordagem abrangente para entender as categorias sociais.

## **CATEGORIAS SOCIAIS E POLÍTICAS**

Para abordar precisamente a relação entre as categorias sociais e políticas, um esclarecimento sobre a diferença entre elas se faz necessária. Isso por si só já é uma tarefa complexa, e, por essa razão, limitamos a discussão a duas definições de categorias políticas, utilizando dois conceitos de “política”: o uso legítimo do poder estatal e as práticas de mudança. Como será explicado abaixo, isso também envolve duas definições de categorias sociais.

O entendimento da “política” como uso legítimo do poder estatal se baseia em diversas fontes da sociologia e da ciência política, sendo a mais importante a noção de “Política como Profissão” de Weber e a definição do Estado como uso legítimo da violência (Weber, 1994). Além disso, a compreensão funcionalista e sistêmica da política como especializada e diferenciada, ou seja, “a alocação autoritativa de valores” (Easton 1953; ver também Frohock 1974), é constitutiva para essa concepção. Mais recentemente, a definição de Weber foi desenvolvida por Bourdieu, que sugeriu o conceito de campo burocrático como um campo que detém o monopólio sobre o uso legítimo do poder físico e simbólico (Bourdieu, 1998; Wacquant, 2009). Ao introduzir essa noção de poder simbólico, Bourdieu destaca o modo como o poder estatal inclui o poder de construir categorias além de mecanismos para “disciplinar as mentes das pessoas” (Bourdieu, 1998, p. 11), um tema que também é explorado por Foucault nos estudos de disciplina, auto-tecnologias e governabilidade (Foucault, 1979, 1988, 1991).

Seguindo essa concepção, as categorias políticas são construídas dentro das práticas políticas e administrativas especializadas, como as práticas na família, no esporte, na mídia ou na economia. Além disso, a questão fundamental sobre a relação entre categorias políticas e sociais passa a ser como as categorias sociais são implementadas pelo Estado — seja no nível das políticas públicas, seja no nível da implementação nas ruas — e como essas implementações, por um lado, se baseiam e, por outro, reforçam, reproduzem ou alteram as categorias sociais.

Porém, nos estudos sobre categorias e categorização em políticas públicas (assim como em muitos estudos sobre discurso), outra concepção de “política” também está presente, destacando as práticas políticas como performáticas. Muitos estudiosos têm apontado que “o político” entendido como práticas performativas não está necessariamente relacionado ao Estado. Isso se faz evidente, por exemplo, na distinção de Schmitt entre amigo e inimigo, a noção do político como conflito e, ao menos parcialmente, no entendimento de Arendt sobre o domínio público enquanto domínio da liberdade (Arendt, 1958). Contudo, a distinção feita por Laclau é mais elaborada, argumentando que “a política existe porque existe subversão e deslocamento do social” (Laclau, 1990, p. 61). Desse modo, o político é concebido como deslocamento em lutas hegemônicas contínuas, modificando-se, mas também possibilitado pela constituição do social como um campo de discursividade que abrange antagonismos sociais como traços de contingência e alteridade (Laclau e Mouffe, 1985; Laclau, 1990; Howarth, 2009; Torfing, 1999). Essa concepção do político aponta para a compreensão das categorias políticas e da categorização como atos construtivos ou performativos, constituindo, deslocando e alterando categorias sociais (ou seja, estáveis e sedimentadas). Nessa abordagem, as categorias políticas predominantes não surgem como uma relação entre um sistema especializado e seu contexto, mas como uma relação entre mudança e estabilidade.

A partir dessas duas definições de categorias políticas e sociais, podemos agora completar nossa crítica aos estudos de políticas públicas sobre as categorias políticas discutidos acima. O problema é que muitos estudos usam as duas noções de categorias políticas de forma intercambiável, assumindo assim que as categorias construídas dentro do sistema político-administrativo são constitutivas de mudança, enquanto categorias fora do sistema político-administrativo são estáveis e moldáveis. Consideramos essa suposição duvidosa, visto que categorias de mudança e deslocamento podem facilmente se encontrar nas práticas econômicas ou da família, assim como categorias político-administrativas podem prover estabilidade e mostrar resistência à mudança. Em resumo, sugerimos tratar como separadas a questão da mudança e da estabilidade e a questão da relação entre as categorias utilizadas no sistema político-administrativo (que doravante designaremos por categorias políticas) e as categorias utilizadas noutros sistemas e práticas sociais (que designaremos por categorias sociais).

Com essa separação, defendemos que um entendimento mais abrangente de categorias sociais, isto é, as categorias além do domínio político e não somente entendidas como “sedimentação”, é necessário. No resto do artigo, nós reunimos diferentes contribuições teóricas.

## **A CONSTRUÇÃO DE CATEGORIAS SOCIAIS**

O entendimento de categorias e categorização envolve lidar com problemas epistemológicos, sendo a própria categorização uma prática epistemológica, visto que “a natureza não tem categorias: as pessoas têm” (Stone, 1988, p. 307; Yanow, 2003, p. 236; Harrits, 2005; Møller, 2003, p. 9). Isso também envolve o fato de que “agentes são ambos classificados e classificadores, mas eles classificam de acordo com (ou dependendo da) sua posição dentro da classificação” (Bourdieu, 1987b, p. 2). Vários estudos têm demonstrado como categorias sociais são promulgadas e reproduzidas em interações e práticas ao longo de diferentes cenários e contextos (Bennett *et al.*, 2009; Bourdieu, 1984, 1996; Faber, 2008; Harrits, 2005; Lamont, 1992, 2000; Prieur; Skjøtt-Larsen; Rosenlund, 2008; Reay, 2005, 2008; Savage, 2000; Schippers, 2008; Skeggs, 2004, 2005; West; Fenstermaker, 1995).

Como mencionado, uma das principais conclusões empíricas dos estudos de políticas públicas sobre categorias e categorização é que a categorização política é contextualizada em uma teia complexa de processos discursivos, distributivos e morais, que são difíceis de abordar com conceitos teóricos existentes. Essa conclusão é apoiada por Jenkins (1998, 2000, 2008), que argumenta que categorias sociais são criadas em uma interação complexa entre processos internos (autoidentificação) e externos (categorização de outros), envolvendo processos diferentes, como socialização primária, parentesco, medicina e relações de mercado.

Ademais, diversos estudos sociológicos sobre reprodução de categorias enfatizam a relação entre contextos econômicos, simbólicos, corporais e morais, e, assim, apoiam os achados empíricos em estudos de políticas públicas sobre categorização. Dessa forma, nos distinguimos desses estudos empíricos e estruturamos nossa discussão sobre categorias sociais para lidar com o contexto econômico, simbólico e moral. Vemos esses contextos como complementares e detentores de sedimentação e deslocamento, e, por enquanto, desconsideramos a questão da estabilidade ou mudança e deixamos de lado as categorias políticas e a categorização, já comentadas acima. Após a discussão, retornaremos para o político.

### **A economia das categorias sociais**

Entre os estudiosos da tradição epistemológica francesa, Bourdieu se destaca como a principal contribuição teórica para o entendimento das dimensões econômicas das categorias sociais, insistindo em quase todos os seus estudos em produzir uma economia geral da prática. Com isso, ele não quis dizer que todas as relações sociais podem ser reduzidas às relações econômicas (Lebaron, 2003), mas que, na verdade, todas as práticas sociais podem ser entendidas de forma análoga a um modelo econômico, isto é, como uma distribuição e uma disputa para a acumulação de recursos e poderes ou, como evidenciado por ele: capital. Na mesma perspectiva, a socióloga britânica Beverley Skeggs (2004, p. 28) sugere o termo “análise da troca” e diz que “temos que abordar a atribuição de valor e autoridade, permitindo-nos explorar a desigualdade como luta”. Adiante, ela elabora que esse tipo de análise utiliza não só o entendimento marxista de mercado e capital, mas também utiliza as análises sociológicas e antropológicas de mercados no sentido mais amplo de termo, como exemplificado nos estudos de Mauss e Lévi-Strauss sobre a dádiva (Mauss, 2006; Lévi-Strauss, 1969).

Isso significa que as relações de troca sempre fazem parte ou integram as categorias sociais. Essa definição vale para qualquer tipo de capital, incluindo capital físico (cor da pele, força, fertilidade), capital econômico (dinheiro, terras e bens) ou capital cultural (educação e conhecimento cultural), por exemplo. A categoria social de raça poderia ser vista como estabelecida dentro das negociações de atratividade e valor social da cor da pele, as quais são cruciais no planejamento matrimonial — sendo, ou não, esses arranjos deliberados ou “atos de amor”. Igualmente, podemos ver as dificuldades distributivas de capital econômico e cultural nos mercados de trabalho e educação como também integrantes da categoria de classe, mesmo que a distribuição de recursos seja certamente um resultado de disputas prévias, incluindo construções prévias de categorias e categorizações.

O fato de os sistemas de troca serem de caráter relacional tem uma consequência importante. Para Bourdieu, a visão de que “o real é relacional” (Vandenberghe, 1999, p. 44) se torna tanto um modelo para entender as relações sociais quanto um princípio epistemológico para os estudos sociológicos — ver também Emirbayer (1997). Bourdieu implementa esse princípio nos conceitos de campo e espaço social (Bourdieu, 1984, p. 99-125, 1998), definido como configurações relacionais do capital, assim como configuração relacional de práticas simbólicas e estilos de vida. Abordamos os estilos de vida abaixo, mas, no que diz respeito ao capital de configuração relacional, Bourdieu sugere que as pessoas têm uma compreensão prática da distribuição das características sociais salientes no espaço social e ajustam suas expectativas de acordo com isso (Bourdieu 1984, 466-75; 1990, 52-65). Embora as formulações de Bourdieu, em alguns casos, deixem uma porta aberta para uma interpretação estruturalista rígida, acreditamos que a noção de conhecimento prático é frutífera, pois nos lembra que a distribuição de diferentes características, funcionando como capital em sistemas de troca, afeta a construção contínua de categorias sociais.

É fácil imaginar que a raça seria construída de formas diferentes em uma sociedade homogênea, em uma sociedade heterogênea e em uma sociedade com uma grande maioria e várias pequenas minorias. Com certeza poderíamos esperar que o mesmo seja verdade para a categoria de idade, isto é, que a idade seria construída de formas diferentes em sociedades com, respectivamente, maiorias jovens ou velhas. Nesse sentido, argumentamos que apesar de “a natureza não ter categorias”, pode ser que, como Georges Canguilhem explica em uma discussão sobre o normal e o patológico, “é a vida em si mesma e não o julgamento médico que faz do normal biológico um conceito de valor e não um conceito da realidade estatística” (Canguilhem, 1989, p. 131). Da mesma forma, sugerimos que um ímpeto importante para mudança podem ser as transformações (evolutivas) na distribuição de recursos ou agentes dentro dos campos de trocas e relações. Assim, embora a natureza não tenha categorias, categorias podem existir também como construções práticas altamente influenciadas por experiências práticas e não só intervenções discursivas.

Um problema com a abordagem de Bourdieu é que ele discute sobretudo as relações de troca considerando a distribuição econômica e de capital cultural, o que torna inerentemente confusa a forma de conceituar as relações, como gênero e raça (Adkins; Skeggs, 2004; Weininger, 2002). Como pontuado por estudiosos, criticando e reconceituando alguns dos conceitos de Bourdieu, o autor parece pensar essas relações como constitutivas da distribuição de recursos ou como propriedades secundárias derivadas de tais distribuições (ou ambos?). Porém, também podemos pensar em formas específicas de capital físico e/ou simbólico captando diferenças como raça e gênero — por exemplo Reay (2004), e ainda conceber essas distribuições como interseccionadas com outras distribuições de capital (Anthias, 2005; West; Fenstermaker, 1995). Preferimos essa última solução, visto que deixa em aberto a possibilidade de que outras formas de capital (por exemplo, sexualidade, saúde ou linguagem) constituam sistemas de troca importantes para a construção de categorias sociais.

De qualquer modo, apesar da mudança evolutiva, na maior parte das vezes as relações sociais e os sistemas de troca são importantes, porque servem como contexto e como resultado da construção ativa de categorias por agentes interagindo. Com isso, seguimos para a discussão de tais construções.

## Estilos de vida e o corpo

Uma das contribuições de Bourdieu para a sociologia — pelo menos no nosso ponto de vista — é a sua insistência de que rompemos com a tendência de nos concentrarmos nas relações materiais ou simbólicas — por exemplo Bourdieu (1984, p. 482-483, 1991, p. 163-170), ver também Wacquant (2009) — um ponto que está diretamente relacionado à sua posição na epistemologia francesa, em especial em Bourdieu (Chamboredon; Passeron, 1991). Ele aprofunda nossa compreensão das complexidades epistemológicas quando afirma que a questão crucial sobre o espaço social é “levantada dentro do próprio espaço”, e que:

[...] sociólogos quase sempre se esquecem que os “objetos” que eles classificam produzem não só práticas objetivamente classificáveis, mas também operações classificatórias que não são menos objetivas e são elas próprias classificáveis (Bourdieu 1984, p. 169).

Para capturar essas práticas simbólicas (mas não menos objetivas!), e se aproveitando dos estudos clássicos sobre categorias e categorização — por exemplo (Cassirer, 1945; Durkheim; Mauss, 1963), Bourdieu introduz a noção de espaço simbólico de disposição e estilos de vida (Bourdieu 1984, p. 171). Portanto, as diferenças simbólicas entre grupos (isto é, categorias simbólicas) são defendidas em diferentes práticas como linguagem, cultura, mídia e consumo, assim como em identificações mais diretas do limite dos grupos, por exemplo, ao distinguir entre outros e si mesmo como vanguardista ou vulgar, populista ou esnobe, convencional ou chique (Bourdieu, 1984, p. 482; Anthias, 2005).

Os estilos de vida têm uma existência representacional, mas, ao mesmo tempo, estão presentes (e são produzidos) nos esquemas mentais e corporais de categorização que constituem o *habitus*. De fato, esse conceito não é livre de problematizações — ver, por exemplo, Weininger (2002), para uma excelente discussão —, contudo nós lembramos o leitor de que o próprio Bourdieu se refere ao *habitus* como uma “metáfora do mundo dos objetos” (Bourdieu, 1990, p. 77) ou, de forma mais abrangente, como as estruturas sociais do corpo. Mais precisamente, Bourdieu enfatiza como as relações distributivas dos sistemas de troca e as relações simbólicas do sistema de estilos de vida se unem no *habitus* como um sistema classificatório — ou, no nosso vocabulário, categórico —, sendo ambos “o princípio gerador de julgamentos objetivamente classificáveis e o sistema de classificação (*principium divisionis*) dessas práticas” (Bourdieu, 1984, p. 170).

Nesse sentido, os agentes internalizam as diferenças das distribuições econômicas e simbólicas, criando em ambos um conjunto de disposições que geram práticas e um esquema classificatório que impede os agentes de navegar na miríade de diferenças sociais. Apesar de Bourdieu frequentemente utilizar termos como “esquema mental” para explicar o conceito de *habitus*, isso não deve ser entendido por um viés cognitivo ou idealista. O *habitus* é inerentemente incorporado (Bourdieu, 2000) e, no geral, funciona “abaixo do nível de consciência e linguagem, fora do alcance do escrutínio introspectivo ou do controle da vontade” (Bourdieu, 1984, p. 466). Além disso, Skeggs suplementa o conceito de *habitus* com o conceito de inscrição (Lingis, 1994), argumentando que “a inscrição produz o corpo através de vários regimes, esquemas de classificação e controle do corpo” (Skeggs, 2004, p. 12), e ainda a vincula ao uso de auto-tecnologias — comparar com (Foucault, 1979, 1988).

Em resumo, as categorias sociais estão simultaneamente presentes em estilos de vida e auto-tecnologias, assim como nos corpos e nas mentes das pessoas. Em algum ponto no tempo, essas categorias simbólicas e práticas são fundadas nas distribuições de capital dentro dos sistemas de troca. No entanto, esse “ponto no tempo” sincrônico só pode ser distinguido analiticamente. Na prática, as categorias simbólicas e práticas são envolvidas em dificuldades de categorização contínuas, negociando os valores de diferentes posições e, assim, reestruturando as relações sociais e os sistemas de troca (Bourdieu 1984, p. 466-84; Skeggs, 2004, p. 13-15). Longe de ser um nível “derivado” determinado pelas relações sociais, as categorias sociais simbólicas e práticas construídas no dia-a-dia constituem, e estão constantemente mudando, a dimensão distribucional e econômica.

### **Associação, deslocamento e normalização: definindo limites morais**

Para entender completamente a construção das categorias sociais, temos que ir além de atos de interesse e disputas de poder e considerar os atos morais de reconhecimento, ressentimento, atração, nojo e restauração (Reay, 2005; Sayer, 2005a, 2005b; Skeggs, 2005; Savage; Bagnall; Longhurst, 2001).

Em uma crítica parcial a Bourdieu, e baseando-se, por exemplo, em Durkheim e Simmel, Michele Lamont (1992, 2000) demonstra como as categorias sociais são mantidas pelo constante traçado de fronteiras por pessoas que “definem sua própria identidade, ideologia e *status* em relação a outros grupos” (1992, p. 6), incluindo o traçado de fronteiras morais com base em critérios de desejo/repulsa, valor/sem valor e pureza/impureza (Lamont, 1992, p. 9; 2000, p. 245; Faber, 2008). Ademais, Lamont enfatiza que “entende esses padrões de trabalhos de limites não como características essencialmente individuais ou nacionais, mas como estruturas culturais, ou seja, repertórios culturais institucionalizados ou sistemas de categorização disponíveis publicamente” (Lamont, 2000, p. 243).

A dimensão moral das categorias sociais também é destacada por Skeggs (1997, 2004; Wood; Skeggs, 2008), que demonstra como a construção de grupos não é só econômica ou simbólica, mas também moral. Mais precisamente, a dimensão moral envolve a construção de legitimidade, o que, na prática, passa a ser uma questão de como a disputa por identidades e poder é distribuída em determinados contextos sociais. Na verdade, os processos de poder e legitimidade são vistos como complementares e mutuamente constitutivos, com a legitimidade funcionando como uma ferramenta capaz de desqualificar o poder. Além disso, esses processos de reconhecimento errôneo atuam para produzir legitimidade do privilégio, bem como naturalizações do estigma (Skeggs, 2004, p. 4).

De certa forma, as categorias políticas também carregam um poder legitimador, como discutido em vários estudos críticos de políticas públicas mostrados acima. Entretanto, nos referimos a esses estudos sociológicos para lembrar ao leitor que os próprios processos sociais envolvem os processos de legitimidade e que tais processos, juntamente com o traçado de limites morais, são importantes para a construção das categorias sociais. Por exemplo, a categoria de classe média está relacionada não só à posse de uma certa quantidade de capital cultural e econômico, ou a um estilo de vida e um padrão de consumo específicos, mas também a um gosto e uma moralidade específicos, associados ao modo “certo” de se portar, de criar uma criança e de se engajar no trabalho. Como demonstra Lamont, isso se aplica também à raça. No contexto americano, a “negritude”, por exemplo, é construída ligada à compaixão e a uma moralidade solidária (Lamont, 2000). Ademais, as categorias sociais como classe média ou “negritude” são mantidas juntas, precisamente, quando confrontadas com outras categorias que provocam nojo e medo.

Além disso, como explorado por Canguilhem (1989, 1994) em seus estudos epistemológicos sobre patologia

e normalidade, a dimensão moral das categorias sociais está conectada ao caráter relacional do normal. O autor sugere que entendemos o normal e o patológico como entrelaçados e constituídos em uma relação interdependente, sempre conectando um com o outro, apesar de constantemente tentarem excluir um do outro. Isso implica uma relação inerente entre “normalidade” e “o normativo”, uma vez que, como ele argumenta, compreender o estabelecimento de normas inclui compreender o espaçamento e a atração entre elas. Em outras palavras, as normas estão relacionadas à normalidade, porque a normalidade se torna mais do que uma posição média ou mediana, constituindo, em vez disso, uma posição normativa atraente, pela qual outras posições são comparadas.

Porém, comparar os mecanismos constitutivos das normas físicas com mecanismos constitutivos das normas sociais é desafiador, mesmo na abordagem de Canguilhem para a normalidade. A diferença entre eles é que as normas sociais são performáticas dentro de um contexto de busca da “ordem social” através de diferentes estratégias, como normalizar ou eliminar normas desviantes, isto é, normas que são percebidas como patológicas por uma posição normativa dominante na sociedade. Essa intolerância direcionada às normas sociais desviantes, por um lado, e uma idealização de outras normas sociais, por outro, distinguem como as normas sociais evoluem de normas físicas, que “simplesmente” vêm a existir através de soluções evolucionárias. Aliás, as normas sociais ou as posições normativas são criadas em uma tentativa contínua de disciplinar o patológico, por exemplo, “na clínica e terapia, isto é, em uma técnica de estabelecer ou restaurar o normal” (Canguilhem, 1989, p. 34), o que significa que a normalidade social, em contraste com a normalidade física, torna-se a posição para a qual outras posições são restauradas, ao invés de serem eliminadas em uma prática evolutiva contínua.

Todavia, o ponto de Canguilhem é exatamente demonstrar porque as construções sociais nas mentes dos cientistas e, portanto, nas mentes dos médicos influenciam em como as normas e os desvios na vida são interpretados. Até mesmo na (vida) ciência, a qual se assume uma epistemologia racional e objetiva, Canguilhem demonstra como cada domínio de conhecimento carrega consigo o seu próprio sistema de interpretação da normalidade e da patologia.

Isso implica uma dinâmica de mudança na forma de lógica de restauração ou eliminação do desvio por meio da promulgação da normalidade (Canguilhem, 1989, p. 246), e o autor sugere a exploração de como a categoria de desvio, ou o patológico, é realmente tratada em um domínio de conhecimento concreto. No próprio estudo de Canguilhem sobre normalidade nas ciências da vida, ele identifica três modelos históricos de como diferentes tipos de médicos têm entendido a relação entre normalidade e patologia: a) o modelo ontológico, no qual a doença é “tratada como o oposto qualitativo de saúde”, isto é, a patologia é vista como malvada e como uma ameaça ao normal, e a terapia, portanto, é “dada para uma revalorização” (Canguilhem, 1989, p. 275); b) o modelo positivista, no qual a doença é quantitativamente derivada do normal, ou seja, a patologia é vista como uma deficiência ou um defeito frente ao normal, e a terapia “consiste em uma compensação” (Canguilhem, 1989, p. 275); c) o modelo evolucionário, no qual a doença é vista como uma falha imanente e original, isto é, a doença é vista como um erro inato e a terapia como uma adaptação contínua (Canguilhem, 1989, p. 276-84).

O valor analítico de acrescentar as reflexões de Canguilhem quando se estudam categorias sociais, é uma melhor compreensão de como as ordens econômica, simbólica, corporal e moral também resultam em percepções (e conhecimentos) sobre normalidade e desvio – categorias tradicionalmente monopolizadas por um discurso médico frequentemente associado a uma perspectiva objetiva. Inspirados por Canguilhem, sugerimos que as categorizações sociais, na forma como elas aparecem na sociedade atual, podem implicar em dinâmicas igualmente normativas e também restaurativas, seguindo os modelos mencionados acima.

Primeiro, uma dinâmica ontológica de erradicação do “outro ameaçador” — assim como no período anterior ao estado de bem-estar social, no qual os indivíduos contagiosos eram fisicamente excluídos das cidades e, portanto, da sociedade —, segundo, uma dinâmica de compensação e normalização<sup>51</sup> e, por fim, uma terceira dinâmica de desenvolvimento e adaptação, como visto nas estratégias de normalização atuais, nas quais o comportamento desviante é tratado através de contato físico com a normalidade em tratamento psiquiátrico distrital, saúde preventiva e políticas sociais, por exemplo — e não em isolamento da normalidade, como no modelo anterior.

As primeiras duas dinâmicas são paralelas àquelas fundadas por Lamont e Skeggs e o traçado de limites morais contra outros grupos é baseado em um sentimento de ameaça ou superioridade. Já a terceira dinâmica nos leva a um entendimento de como a normalidade e o desenvolvimento estão integrados e como o desenvolvimento pode ser construído como algo atrativo e normal, enquanto a mediocridade e a estagnação podem ser construídas como patológicas e, portanto, como algo que nós devemos evitar, restaurando tais valores “de volta” para a normalidade.

## CATEGORIZAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

Como demonstramos, os estudiosos inscritos na tradição da epistemologia francesa têm sugerido, de forma convincente, que as categorias sociais existem em contextos econômicos, simbólicos e morais. E, apesar de inerentemente construídas, as categorias sociais podem obter estabilidade e, assim, “existência” nos sedimentos das relações econômicas, simbólicas e morais, bem como no corpo. Entretanto, as categorias sociais também podem estar sujeitas à mudança social, tanto por evoluções distributivas, lutas sociais e simbólicas, quanto pela definição de limites morais e de dinâmicas de restauração e normalização.

Retornando às categorias políticas, então, é possível ver as categorias sociais como contexto constitutivo da categorização política. Assim, para além de ver a criação das categorias políticas somente como uma prática construtiva — como é feito em vários estudos sobre políticas públicas —, nós sugerimos que o contexto político seja visto como capaz de questionar e mudar, mas também de invocar e reproduzir categorias sociais. Tal qual foi sugerido por Ingram e Schneider, esse é o caso no nível do processo de formulação de políticas públicas, quando estereótipos sociais e culturais — ou, como nós argumentamos, relações econômicas, simbólicas, corporais e morais — funcionam como repertórios, informando a construção de populações-alvo. Exemplificando, o estilo de vida de um menino urbano, preto e jovem, vestido com calças largas e uma camisa de basquete *oversized*, escutando Snoop Dogg e andando de skate, pode ser percebido como cointegrado à categoria política de “encrenqueiros nas escolas públicas”. De forma similar, uma menina muçulmana vestida com estilo ocidental pode se tornar uma evidência do sucesso da integração e tolerância, ao mesmo tempo que o limite entre duas categorias é reconstruído, a saber, os imigrantes muçulmanos “encrenqueiros” e os membros “naturais” mercedores da sociedade, como dinamarqueses e franceses.

Ademais, afirmamos que especialmente o *habitus* corporificado, que gera julgamentos discricionários de categorização, está em jogo na burocracia de rua. O que falta no entendimento das categorizações nas práticas discricionárias, como apresentado então por Lipsky e Stone, é o reconhecimento de que burocratas de rua trazem com sigilo, acoplados a seus próprios corpos, sistemas categóricos e uma posição nos sistemas de relações simbólicas e sociais. Em outras palavras, eles mesmos são parte do sistema categórico que, idealmente, são colocados para gerir e, portanto, não podem ser considerados agentes de

<sup>51</sup> Os estudos de Goffman (1988) sobre asilos oferecem exemplos de tal estratégia normalizadora.

observação externa. Em suma, postulamos que as perspectivas e as categorias simbólicas que os burocratas de nível rua trazem consigo para a interação com os usuários pode explicar boa parte da reprodução da categorização social, ocorrida dentro dos equipamentos que ofertam serviços públicos no nível de rua. Devemos nos lembrar que, apesar das regras burocráticas formais e informais, dos treinamentos profissionais e da liderança organizacional, os burocratas de nível rua sempre agem como seres humanos confrontando outros seres humanos. Nesse sentido, eles nunca escapam do que define as interações sociais básicas entre indivíduos (Maynard-Moody; Musheno, 2003, 2009).

Sugerimos ainda que os processos de marcação, silenciamento e erros de categorização, que Yanow utiliza para capturar as funções legitimadoras e estigmatizantes das categorias políticas, estão sempre contextualizados por processos sociais que estabelecem limites morais e dinâmicas restauradoras e normalizadoras. Novamente, o ponto principal é que não devemos superestimar o poder moral ou legitimador das categorias políticas, mas sim, incluir na análise a dimensão na qual os processos morais já ocorrem dentro da construção das categorias sociais.

Sendo assim, os estudos em políticas públicas sobre categorias e categorização não deveriam ignorar o contexto social, mas abordar diretamente o impacto das categorias sociais, além de discutir e explorar de forma independente as dinâmicas de estabilidade ou de mudança. Decerto, isso é uma tarefa fundamentalmente empírica e, ainda assim, esperamos ter contribuído para sua viabilidade ao discutir essas questões no nível teórico.

No entanto, gostaríamos também de enfatizar como os estudos sociológicos podem aprender com os estudos sobre categorias políticas e categorização. Conforme enfatizado por Bourdieu na noção do Estado como detentor dos meios de violência simbólica legítima, e conforme demonstrado na maior parte da obra de Foucault, as formações estatais e políticas possuem uma dinâmica autônoma para a mudança social, bem como para a estabilização. A imposição estatal de algumas categorias sobre outras contribui com legitimidade além das fronteiras morais e da sedimentação inscritas em categorias da lei e dos atos administrativos (Bourdieu, 1987a). Como ponto de conclusão, nós sugerimos incluir as categorias políticas e as categorizações como um quarto contexto complementar aos três contextos sociais já discutidos — o contexto econômico, o simbólico e o moral. Em suma, sugerimos que estudos abrangentes sobre categorias e categorização sejam realizados nesses quatro contextos, deixando claro como questões empíricas e variáveis históricas nas quais a mudança e a estabilidade são constituídas e como a interseção das categorias é realizada.

Com base nesse quadro abrangente, sugerimos ainda que os estudos sobre a interseção de categorias no processo de elaboração de políticas públicas, na implementação e interação entre beneficiários e burocratas de rua podem se revelar um laboratório particularmente frutífero para pesquisas sobre as formas atuais de categorização. No nível das políticas públicas, tanto o estudo sobre merecimento e direito quanto o estudo sobre registros administrativos e estatísticos poderiam apontar para lutas politicamente salientes de categorização. Por exemplo, quando alguns municípios dinamarqueses perguntam para pais de crianças em idade escolar se suas crianças estão sendo criadas em um ambiente para fumantes, isso cria a categoria política de “casas de fumantes”, utilizando, aparentemente, de um discurso médico, mas também de uma desvalorização moral da prática de fumar, de uma concepção de um estilo de vida praticado nas casas com pais fumantes e de um conhecimento do “perfil social” dos fumantes, ou seja, a distribuição de recursos econômicos e culturais entre os fumantes comparado com os não-fumantes. Inclusive, o estudo sobre implementação e discricionariedade no nível de rua pode mostrar o possível impacto da interseção de categorizações em um nível micro, como quando assistentes sociais decidem sobre a elegibilidade para pensões de invalidez se baseando não só no diagnóstico médico, mas também

nas avaliações simbólicas e morais dos estilos de vida e das éticas de trabalho dos clientes (Møller, 2009).

## O POTENCIAL CRÍTICO DO ESTUDO DE CATEGORIAS

Argumentamos aqui que estudos empíricos são importantes não só para avançar com o nosso entendimento acerca dessas questões, mas também para as análises críticas contínuas das dinâmicas de poder nos estados, sociedades e comunidades. Vamos então, como tópico de encerramento, discutir o potencial crítico de estudar categorias e categorização.

Ao longo do artigo, apontamos que o estudo de categorias é escorregadio. Isso se deve às complexidades epistemológicas e às diferentes perspectivas que se cruzam e se sobrepõem umas às outras de forma contínua. Essas complexidades também são evidentes quando estudiosos de categorias e categorização abordam o potencial crítico de seu trabalho. Aqui nós encontramos um dilema cruel: não importa como façamos, a categorização implica na seleção de algumas características em detrimento de outras (Yanow, 2003, p. 205-229). Por um lado, as categorias parecem ser necessárias para o reconhecimento potencial da opressão e da necessidade, mas, ao mesmo tempo, sempre trazem consigo estigma e mais opressão. Ou, como Yanow sugere: “se nós ignorarmos os nomes e termos das categorias, não haverá alívio; mas se nós nos prendermos a eles, o estigma continua” (2003, p. 216).

Sugerimos que há também uma lição a ser aprendida com a epistemologia francesa. Bachelard, que está mais ocupado com a posição normativa das disciplinas científicas, argumenta que toda ciência deve ser medida pelo quanto é capaz de se afastar “para longe de si mesma”, e ele argumenta pelo “erro” como um alvo normativo, guiando o progresso científico (Bachelard, 1976). De forma similar, a implicação normativa da “teoria do erro” de Canguilhem é que tanto o indivíduo como a sociedade devem aprimorar sua capacidade de tolerar e viver com suas próprias patologias ao invés de eliminá-las, visto que elas apresentam a própria possibilidade de um modo melhor de viver. De acordo com Canguilhem, essa existência do irracional é exatamente o que faz uma norma forte, tolerante e autorreflexiva. Como o autor coloca: “A ameaça da doença [desvio] é um dos componentes da saúde [normalidade]” (Canguilhem, 1989, p. 287).

Com relação a categorização, argumentamos que o “afastamento para longe de si mesmo” equivale a uma prática capaz de recusar a normalização de qualquer característica considerada desviante, buscando sempre tolerar as diferenças como irritações e não como ameaças. Sugerimos que essa noção de tolerância também é inerente à noção de solidariedade orgânica de Durkheim, entendida como coesão social baseada na diferença, consistindo em relações interdependentes entre indivíduos, corporações e o Estado, bem como em uma divisão espontânea do trabalho (Durkheim, 1984, cap. 3/6). Isso também parece ser sugerido pela noção da lógica das diferenças de Laclau e Mouffe (Laclau; Mouffe, 1985, p. 130).

Portanto, uma possível postura crítica em relação ao estudo de categorias não consiste em tomar partido nas lutas de categorização — que podem ser lutas de repressão, estigmatização, poder ou reconhecimento —, mas sim em afastar-se de categorias intolerantes ou mesmo alérgicas em direção a categorias com uma capacidade crescente de tolerar diferenças aparentemente desconstrutivas. Esperamos que essa postura crítica possa servir ainda mais como correção e perspectiva em estudos potencialmente escorregadios.

## Agradecimentos

Esse estudo foi parcialmente financiado pelo Conselho Dinamarquês para Pesquisa Independente — Ciências Sociais.

## REFERÊNCIAS

- ADKINS, Lisa; SKEGGS, Beverley (ed). **Feminism after Bourdieu**. Oxford: Wiley-Blackwell Publishing, 2004.
- ANTHIAS, Floya. Social stratification and social inequality: models of intersectionality and identity. *In*: DEVINE, Fiona *et al.* (ed.). **Rethinking class**: cultures, identities and lifestyles. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. p. 24-45.
- ARENDT, Hannah. **The human condition**. 2<sup>nd</sup> ed. Chicago: Chicago University Press, 1958.
- BACHELARD, Gaston. **Nejets filosofi**. Copenhagen: Vintens Forlag, 1976.
- BENNETT, Tony *et al.* **Culture, class and distinction**. London: Routledge, 2009.
- BORN, Asmund W.; JENSEN, Per H. Individualising citizenship. *In*: ANDERSEN, Jorgen Goul *et al.* (ed.). **The changing face of welfare**: consequences and outcomes from a citizenship perspective. Bristol: The Policy Press, 2005. p. 151-168.
- BOURDIEU, Pierre. **Distinction**: a social critique of the judgement of taste. London: Routledge, 1984.
- BOURDIEU, Pierre. **Language and symbolic power**. Cambridge: Polity Press, 1991.
- BOURDIEU, Pierre. **Pascalian meditations**. Oxford: Polity Press, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. **Practical reason**: on the theory of action. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. The force of law: towards a sociology of the juridical field. **Hastings Law Journal**, v. 38, p. 814-853, 1987a.
- BOURDIEU, Pierre. **The logic of practice**. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- BOURDIEU, Pierre. **The state nobility**. Cambridge: Polity Press, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. What makes a social class?: on the theoretical and practical existence of groups. **Berkeley Journal of Sociology**, Berkeley, v. 32, p. 1-17, 1987b.
- BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **The craft of sociology**: epistemological preliminaries. Berlin: Walter de Gruyter, 1991.
- BUNDGAARD, Helle; GULLØV, Eva. Children of different categories: educational practice and the production of difference in danish day-care institutions. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, London, v. 32, n. 1, p. 145-155, 2006.
- BUNDGAARD, Helle; GULLØV, Eva. **Forskkel og fællesskab**: minoritetsbørn i daginstitution. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag, 2008.
- CANGUILHEM, Georges. **A vital rationalist**. New York: Zone Books, 1994.
- CANGUILHEM, Georges. **The normal and the pathological**. New York: Zone Books, 1989.
- CARSTENS, A. "Motivation" i visitationssamtaler på aktiveringsområdet. *In*: JÄRVINEN, Margatetha; LARSEN, Jorgen Elm; MORTENSEN, Nils (ed.). **Det magtfulde møde mellem system og klient**. Aarhus: Aarhus University Press, 2002. p. 28-60.

CASSIRER, Ernest. **An essay on man**: an introduction to a philosophy of human culture. New Haven: Yale University Press, 1945.

COLLINS, Patricia Hill. The social construction of invisibility: black women's poverty in social problems discourse. *In*: HOLSTEIN, James A.; MILLER, Gale. **Perspectives on social problems**. New York: JAI Press, 1989. p. 77-93.

DIALTO, Stephanie J. From "problem minority" to "model minority": the changing social construction of Japanese Americans. *In*: SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen M. **Deserving and entitled**: social constructions and public policy. Albany: State University of New York Press, 2005. p. 81-103.

DOAN, Ashley W.; BONILLA-SILVA, Eduardo. **White out**: the continuing significance of racism. New York: Routledge, 2003.

DURKHEIM, Emile. **The division of labour in society**. London: Macmillan Press, 1984.

DURKHEIM, Emile; MAUSS, Marcel. **Primitive classification**. Chicago: The University of Chicago Press, 1963.

EASTON, David. **The political system**: an inquiry into the state of political science. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

EDWARDS, Derek. Categories are for talking: on the cognitive and discursive bases of categorization. **Theory & Psychology**, London, v. 1, n. 4, p. 515-542, 1991.

EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a relational sociology. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 103, n. 2, p. 281-317, 1997.

FABER, Stine Thidermann. **Pa jagt efter klasse**. Aalborg: Aalborg University, 2008. Disponível em: [https://vbn.aau.dk/fbspretrieve/15044245/%20Paa\\_jagt\\_efter\\_klasse](https://vbn.aau.dk/fbspretrieve/15044245/%20Paa_jagt_efter_klasse). Acesso em: 12 set. 2024.

FOUCAULT, Michel. An introduction. *In*: FOUCAULT, Michel. **The history of sexuality**. London: Penguin, 1979. v. 1.

FOUCAULT, Michel. Governmentality. *In*: The Foucault effect: studies in governmentality. BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (ed.). Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 87-104.

FOUCAULT, Michel. The ethic of care for the self as a practice of freedom. *In*: BERAUER, James; RASMUSSEN, David (ed.). **The final Foucault**. Cambridge: MIT Press, 1988. p. 1-20.

FROHOCK, Fred M. Notes on the concept of politics: Weber, Easton and Strauss. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 36, n. 2, p. 379-408, 1974.

GILLIES, Val. **Marginalised mothers**: exploring working class experiences of parenting. Abingdon: Routledge, 2007.

GILLIES, Val. Raising the "meritocracy": parenting and the individualization of social class. **Sociology**, London, v. 39, n. 5, p. 835-53, 2005.

GOFFMAN, Erving. **Anstalt og menneske**. Viborg: Jørgen Paludans Forlag, 1988.

HARRITS, Gitte Sommer. **Hvad betyder klasse?**: en rekonstruktion af klassebegrebet med henblik på en analyse af politisk deltagelse i Danmark. Aarhus: Politica, 2005.

HOLMBERG, Lars. Discretionary leniency and typological guilt: results from a Danish study of police

discretion. **Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention**, Oslo, v. 1, p. 179-94, 2000.

HOUSLEY, William; FITZGERALD, Richard. Membership categorization, culture and norms in action. **Discourse & Society**, London, v. 20, n. 3, p. 345-362, 2009.

HOWARTH, David. Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. **Critical Policy Studies**, London, v. 3, n. 3/4, p. 309-335, 2009.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. (ed.). **Deserving and entitled**: social constructions and public policy. Albany: State University of New York Press, 2005.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. Social construction (continued): response. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 89, n. 2, p. 4416, 1995.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. Social construction of target populations: Implications for politics and policy. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 87, n. 2, p. 334-47, 1993a.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. The choice of target populations. **Administration & Society**, London, v. 23, n. 3, p. 333-356, 1991.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. The subtle messages of policy design. *In*: INGRAM, Helen; SMITH, Steven Rathgeb (ed.). **Public policy for democracy**. Washington: The Brookings Institution, 1993b. p. 68-94.

JENKINS, Richard. Categorization: identity, social process and epistemology. **Current Sociology**, London, v. 48, n. 3, p. 7-25, 2000.

JENKINS, Richard. Questions of competence: culture, classification and intellectual disability. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

JENKINS, Richard. **Social identity**. London: Routledge, 2008.

JENSEN, Laura S. Constructing and entitling America's original veterans. *In*: INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. (ed.). **Deserving and entitled**: social constructions and public policy. Albany: State University of New York Press, 2005. p. 35-62.

KWANG-KI, Kim; BERARD, Tim. Typification in society and social science: the continuing relevance of Schutz's social phenomenology. **Human Studies**, New York, v. 32, n. 3, p. 263-289, 2009.

LACLAU, Ernesto. **New reflections on the revolution of our time**. London: Verso, 1990.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy**. London: Verso, 1985.

LAKOFF, George. **Women, fire and dangerous things**: what categories reveal about the mind. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

LAMONT, Michèle. **Money, morals and manners**: the culture of the French and American upper middle class. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

LAMONT, Michèle. **The dignity of working men**: morality and the boundaries of race, class and immigration. New York: Russel Sage Foundation, 2000.

LEBARON, Frédéric. Pierre Bourdieu: economic models against economism. **Theory and Society**, New York, v. 32, p. 551-565, 2003.

- LEVI-STRAUSS, Claude. **The elementary structures of kinship**. London: Eyre & Spottiswoode, 1969.
- LINGIS, Alphonso. The society of dismembered body parts. *In*: BOUNDAS, Constantin V.; OLKOWSKI, Dorothes (ed.). **Gilles Deleuze and the theater of philosophy**. London: Routledge, 1994. p. 289-303.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LIPSKY, Michael; SMITH, Steven Rathgeb. When social problems are treated as emergencies. **Social Service Review**, Chicago, v. 63, n. 1, p. 5-25, 1989.
- MALLINSON, Christine; BREWSTER, Zachary W. "Blacks and bubbas": stereotypes, ideology, and categorization processes in restaurant servers" discourse. **Discourse and Society**, London, v. 16, n. 6, p. 787-807, 2005.
- MAUSS, Marcel. **The gift**. London: Routledge, 2006.
- MAYNARD-MOODY, Steven W.; MUSHENO, Michael Craig. **Cops, teachers, counsellors: stories from the front lines of public service**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- MAYNARD-MOODY, Steven W.; MUSHENO, Michael Craig. Stories for research. *In*: YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrini (ed.). **Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn**. New York: M. E. Sharpe, 2009. p. 316-30.
- MIK-MEYER, Nanna. **Dømt til personlig udvikling: identitetsarbejde i revalidering**. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag, 2004.
- MIK-MEYER, Nanna. Omsorgens herredømme. *In*: JÄRVINEN, Margaretha; LARSEN, Jorge Elm; MORTENSEN, Nils (ed.). **Det magtfulde møde mellem system og klient**. Aarhus: Aarhus University Press, 2002. p. 107-129.
- MØLLER, Marie Østergaard. **Solidarity and categorization: solidarity perceptions and categorization practices among Danish social workers**. Aarhus: Politica, 2009.
- NEWTON, Lina. "It is not a question of being anti-immigration": categories of deservedness in immigration. *In*: INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. (ed.). **Deserving and entitled: social constructions and public policy**. Albany: State University of New York Press, 2005. p. 139-167.
- NIELSEN, Anne Maj; FINK-JENSEN, K.; RINGMOSE, C. **Skolen og den sociale arv**. Copenhagen: SFI, 2005.
- PALLUDAN, Charlotte. **Børnehaven gør en forskel**. Copenhagen: Gyldendal, 2008.
- PRIEUR, Annick; SKJØTT-LARSEN, Jacob; ROSENLUND, Lennart. Cultural capital today: a case study from Denmark. **Poetics: journal of empirical research on culture, the media and the arts**, Amsterdam, v. 36, n. 1, p. 45-71, 2008.
- REAY, Diane. Beyond consciousness?: the psychic landscape of social class. **Sociology**, London, v. 39, n. 5, p. 911-928, 2005.
- REAY, Diane. Gendering Bourdieu's concept of capitals?: emotional capital, women and social class. *In*: ADKINS, Lisa; SKEGGS, Beverley (ed.). **Feminism after Bourdieu**. Oxford: Wiley-Blackwell Publishing, 2004.
- REAY, Diane. Psychological aspects of white middle-class identities: desiring and defending against the class and ethnic "other" in urban multi-ethnic schooling. **Sociology**, London, v. 4, n. 6, p. 1072-1088, 2008.

- ROSCH, Eleanor. Principles of categorization. *In*: ROSCH, Eleanor; LLOYD, Barbara B. (ed.). **Cognition and categorization**. London: Routledge, 1978. p. 27-48.
- SAVAGE, Mike. **Class analysis and social transformation**. Buckingham: Open University Press, 2000.
- SAVAGE, Mike; BAGNALL, Gainor; LONGHURST, Brian. Ordinary, ambivalent and defensive: class identities in the Northwest of England. **Sociology**, London, v. 35, n. 4, p. 875-892, 2001.
- SAYER, Andrew. Class, moral worth and recognition. **Sociology**, London, v. 39, n. 5, p. 947-963, 2005a.
- SAYER, Andrew. **The moral significance of class**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005b.
- SCHIPPERS, Mimi. Doing difference/doing power: negotiations of race and gender in a mentoring program. **Symbolic Interaction**, Hoboken, v. 31, n. 1, p. 77-98, 2008.
- SCHRAM, Sanford F. *et al.* The third level of US welfare reform: governmentality under neoliberal paternalism. **Citizenship Studies**, London, v. 14, n. 6, p. 739-754, 2010.
- SCHRAM, Sanford F. Putting a black face on welfare: the good and the bad. *In*: INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. (ed.). **Deserving and entitled: social constructions and public policy**. Albany: State University of New York Press, 2005. p. 261-286.
- SIDNEY, Mara S. Contested images of race and place: the politics of housing discrimination. *In*: INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. (ed.). **Deserving and entitled: social constructions and public policy**. Albany: State University of New York Press, 2005. p. 111-137.
- SKEGGS, Beverley. **Class, self and culture**. London: Routledge, 2004.
- SKEGGS, Beverley. **Formations of class and gender**. London: Sage, 1997.
- SKEGGS, Beverley. The making of class and gender through visualizing moral subject formation. **Sociology**, London, v. 39, n. 5, p. 962-982, 2005.
- SOSS, Joe. Lessons of welfare: policy design, political learning, and political action. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 93, n. 2, p. 363-380, 1999.
- SOSS, Joe. Making clients and citizens: welfare policy as a source of status, belief and action. *In*: INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. (ed.). **Deserving and entitled: social constructions and public policy**. Albany: State University of New York Press, 2005. p. 291-328.
- STAUNÆS, Dorthe. **Køn, etnicitet og skoleliv**. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur, 2004.
- STONE, Deborah A. Foreword. *In*: INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. (ed.). **Deserving and entitled: social constructions and public policy**. Albany: State University of New York Press, 2005.
- STONE, Deborah A. **Policy paradox and political reason**. Brandeis: Harper Collins Publishers, 2002.
- STONE, Deborah A. **Policy paradox and political reason**. Glenview: Scott, Foresman & Co., 1988.
- TORFING, Jacob. **New theories of discourse: Laclau, Mouffe and Zizek**. Oxford: Blackwell Publishers, 1999.
- VAN DER HAAR, Marleen. **Ma(r)king differences in Dutch social work: professional discourse and ways of relating to clients in context**. Amsterdam: Dutch University Press, 2007. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/20950>. Acesso em: 12 set. 2024.

VANDENBERGHE, Frederic. "The real is relational": an epistemological analysis of Pierre Bourdieu's generative structuralism. **Sociological Theory**, London, v. 17, n. 1, p. 32-67, 1999.

WACQUANT, Loïc. **Punishing the poor**: the neoliberal government of social insecurity. Durham: Duke University Press, 2009.

WEBER, Max. **Wissenschaft als beruf 1917/1919**: politik als beruf 1919. Tübingen: Mohr, 1994.

WEININGER, Elliot B. Class and causation in Bourdieu. Bringing capitalism back for critique by social theory. **Current Perspectives in Social Theory**, Leeds, v. 21, p. 49-114, 2002.

WEST, Candance; FENSTERMAKER, Sarah. Doing difference. **Gender and Society**, London, v. 9, n. 1, p. 8-37, 1995.

WOOD, Helen; SKEGGS, Beverly. Spectacular morality: reality television, individualisation and the re-making of the working class. In: HESMONDHALGH, David; TOYNBEE, Jason. **The media and social theory**. London: Routledge, 2008. p. 177-193.

YANOW, Dvora. **Constructing race and ethnicity in America**: category-making in public policy and administration. New York: M.E. Sharpe, 2003.

YANOW, Dvora; VAN DER HAAR, Marleen. Race" by another name?: categories, counting, and the state: the case of Netherlands integration policy discourse. Columbia: [s.n.], 2010.

# Equidades e desigualdades sociais na prática: trabalhadores<sup>52</sup> de nível de rua como agentes e pragmatistas<sup>53</sup>

**Steven Maynard-Moody<sup>54</sup>**

University of Kansas, Estados Unidos da América

**Michael Musheno<sup>55</sup>**

University of California, Berkeley, Estados Unidos da América

Os julgamentos, decisões e ações dos burocratas de nível de rua abordam questões de equidade social, um tema dominante dentro das profundas contribuições de H. George Frederickson para os estudos da administração pública. Com base em trabalhos empíricos, os autores questionam a narrativa dominante sobre o controle da discricionariedade na implementação e sugerem um enquadramento alternativo baseado nos conceitos de agência e improvisação pragmática. Os burocratas de nível de rua comumente seguem as normas e práticas institucionais, mas seu trabalho traz à tona tensões entre a prática e os objetivos da equidade social.

As avaliações, decisões e ações dos trabalhadores de nível de rua invocam perguntas sobre a equidade social, um tema dominante na grande contribuição de H. George Frederickson para o ensino de administração pública. Para explorar a equidade social nesse contexto de trabalho, começamos compartilhando diversas observações de anos de pesquisa de campo que abalaram nossas primeiras ideias sobre governança, equidade social, e as avaliações normativas da tomada de decisão na linha de frente<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Na língua original do texto, os autores utilizam a expressão “street-level workers” que, em tradução literal, significa “trabalhadores do nível de rua”. Acredita-se que a expressão amplie a aplicação das condições típicas do trabalho de “burocratas de nível de rua” para a atividade de trabalhadores que não ocupam a burocracia estatal, mas atuam diretamente na oferta de serviços públicos em empresas públicas, organizações privadas ou da sociedade civil. A tradução aplica de forma intercambiável as expressões “trabalhadores de nível de rua” e “burocratas de nível de rua” (mais utilizada no Brasil), sem prejuízo para a compreensão abrangente da tradução literal (nota do organizador).

<sup>53</sup> Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. S1, p. S16–S23, nov./dez. 2012. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41688034>.

Texto reproduzido com a permissão da John Wiley and Sons segundo os termos e condições fornecidos pela editora e pelo Copyright Clearance Center.

<sup>54</sup> Steven Maynard-Moody é professor na School of Public Affairs and Administration e diretor do Institute of Policy and Social Research na Universidade do Kansas. Contato: [smm@ku.edu](mailto:smm@ku.edu).

<sup>55</sup> Michael Musheno é diretor do Legal Studies Program e professor adjunto de direito na School of Law na Universidade da Califórnia, em Berkeley. Contato: [mmusheno@law.berkeley.edu](mailto:mmusheno@law.berkeley.edu).

<sup>56</sup> Ao longo deste artigo, usamos o plural “nós” e “nosso” como uma abreviação para fazer referência ao nosso trabalho coletivo. Grande parte do artigo é baseado na colaboração direta de Musheno e Maynard-Moody, mas o trabalho também envolve a parceria importante com outras pessoas.

**Observação 1:** Em nossos estudos com policiais, professores de ensino fundamental e conselheiros de reabilitação vocacional, encerramos o trabalho de campo com uma entrevista final (Maynard-Moody; Musheno, 2003, p. 187). Preocupados com o fato de que uma pergunta fosse restringir nossa conversa sobre justiça e igualdade, esperamos até o último contato para perguntar aos trabalhadores: “O que a palavra ‘justiça’ significa pra você?”. Tínhamos acabado de passar de quatro a seis semanas nas agências desses funcionários coletando narrativas sobre casos de justiça e injustiça em seus trabalhos e relações com cidadãos e beneficiários. Essas histórias revelaram avaliações normativamente complexas e diversificadas. Os trabalhadores decidiram quem seria tratado de forma rotineira, quem receberia tratamento mínimo ou até mesmo severo e quem seria considerado digno de mais atenção e benefícios, tratamentos comumente excepcionais.

As decisões foram guiadas por julgamentos sobre o valor moral identificado nos beneficiários, sobre a interação entre as identidades do trabalhador e do cidadão, e sobre como eles responderam à assimetria de poder ao lidar com um burocrata da linha de frente. Em uma narrativa, um tetraplégico, cuja circunstância demandava compaixão, foi tratado com severidade porque foi visto como corrupto, driblando o sistema. Porém, um imigrante trabalhador, que também era um pequeno traficante de Cannabis, não foi preso por atirar descontroladamente contra assaltantes que eram seus parceiros no tráfico de drogas.

Relato após relato, os burocratas de nível de rua lutaram com as demandas normativas de seus trabalhos. Ainda assim, quando perguntamos diretamente a eles a definição de “justiça”, ouvimos respostas simplistas e unidimensionais, como: “tratar todos da mesma forma”, “seguir as regras”, “seguir as leis”, “não deixar sua opinião e preconceitos afetar suas decisões”, “ser profissional”. A primeira observação é que os mesmos trabalhadores que contaram histórias que revelavam um raciocínio moral complexo, baseado em identidade, forneceram apenas definições diretas e comuns de justiça e equidade. Isso, no nosso entendimento, não é exclusivo dos trabalhadores de nível de rua, mas característico de todos nós: nossas performances de trabalho ou o ato de produzir equidade e justiça, são mais complexas e contextualizadas do que a nossa representação ostensiva desses julgamentos (Feldman; Pentland, 2003). Em nosso trabalho de campo, as histórias nos proporcionaram ricos *insights* sobre o desempenho dos profissionais da linha de frente e, neste artigo, argumentamos que a maneira como as narrativas são trocadas e com quem elas são trocadas é crucial para a maximização da produção de equidade na prestação de serviços sociais.

**Observação 2:** A descrição mais antiga de Michael Lipsky (1978) sobre os burocratas de nível de rua os reposicionou como atores importantes no processo de política pública. Isso representou um desafio direto para a administração pública, com sua deferência aos oficiais eleitos e sua preocupação com gerentes e oficiais de alto nível. Essa observação alimentou debates duradouros sobre a relação entre trabalhadores de nível de rua e seus superiores, sobre a tensão entre a conformidade legal e a presença inescapável e da necessidade prescrita de controlar a “discricionariedade” da linha de frente. Como explicado por Lipsky (2010, p. 221):

[...] os burocratas de nível de rua podem, de fato, “fazer” políticas públicas na medida em que seus comportamentos discricionários (e não sancionados) se somam ao comportamento padronizado da organização pública em geral. Porém, eles o fazem apenas no contexto de estruturas políticas mais amplas, das quais suas decisões fazem parte.

A visão do trabalhador de nível de rua como um implementador de políticas, amarrado a restrições legais, políticas e administrativas, que usa “discricionariedade” para igualar o comportamento com a lei, é o que nós chamamos de “narrativa do agente-estado” (Maynard-Moody; Musheno, 2003, cap. 2).

Guiados inicialmente por essas ideias, tão proeminentes na época e ainda evidentes no discurso acadêmico, esperávamos encontrar trabalhadores de nível de rua lutando para implementar políticas, regras e procedimentos à medida que confrontavam beneficiários e cidadãos. Para nossa surpresa, os policiais, professores e conselheiros, cujas histórias coletamos, raramente, ou nunca, referenciaram as políticas públicas ou as regras ao fazer julgamentos normativos. Além disso, eles raramente, ou nunca, descreviam a si mesmos como implementadores de políticas ou mesmo funcionários do governo, embora todos os trabalhadores de nível de rua em nosso estudo recebessem seus pagamentos de organizações governamentais, eles não eram funcionários contratados. Os trabalhadores invocaram regras e leis predominantemente para se protegerem ou para justificar suas próprias decisões ou ações. Os mais eficazes entre eles usavam as regras, ao invés de apenas segui-las. O posicionamento das leis e regras como ferramentas e a proeminência dos julgamentos culturais acerca do caráter e das identidades morais nos levou a uma segunda narrativa sobre a tomada de decisões na linha de frente. Essa narrativa, a qual chamamos de “narrativa do agente-cidadão”, é uma orientação na qual os trabalhadores concentram-se em quem as pessoas são, em relação ao seu eu imaginário, e impõem o cumprimento cultural sobre o cumprimento legal (Maynard-Moody; Musheno, 2003, cap. 2). Com esse enquadramento, nascido da análise empírica das histórias de trabalhadores de três áreas em cinco ambientes organizacionais, começamos a nos afastar dos enquadramentos de “discricionariedade” e “tomada de decisões discricionária” para descrever o julgamento e a tomada de decisões na linha de frente, uma tarefa que buscamos nos aprofundar ainda mais aqui.

**Observação 3:** As abordagens policiais apresentam um paradoxo preocupante (Epp; Maynard-Moody; Haider-Markel, no prelo). A maior parte dos distritos policiais, incluindo aqueles que estudamos, proíbem a discriminação racial ou abordagens baseadas na raça do motorista ou pedestre. Tais ações são explicitamente contra a lei, as políticas e as regras e podem levar à demissão de um oficial da corporação. Os chefes de polícia afirmam, de forma confiante, que os perfis baseados em raça não são permitidos dentro da sua jurisdição e que seu uso significa um mau policiamento, ou seja, o perfil racial é oficialmente repugnante e antiprofissional. Nossas entrevistas e grupos focais com policiais que atuam na linha de frente sugerem que eles consideram qualquer forma de abordagem policial baseada em raça como ineficiente e errada. Além disso, os departamentos de polícia contemporâneos não exibem uma cultura abertamente racista e muitas são altamente diversificadas (Sklansky, 2007).

Mesmo assim, pretos e outras minorias são abordados em níveis muito maiores do que brancos. A nossa própria pesquisa, após o controle de uma ampla gama de variáveis socioeconômicas e comportamentais, sugere que as pessoas pretas são abordadas pela polícia cerca de duas vezes mais que as pessoas brancas (Epp; Maynard-Moody; Haider-Markel, no prelo). Nas *blitze* que os oficiais descrevem como situações “de parada obrigatória”, como alta velocidade ou indicações de direção alcoolizada, não encontramos disparidades raciais. Quando focamos nas abordagens investigatórias ou aquelas em que os oficiais da lei têm autoridade para investigar crimes, particularmente crimes relacionados a drogas, descobrimos que as pessoas pretas são paradas 2,5 vezes mais do que as pessoas brancas. As disparidades raciais, então, ocorrem em abordagens nas quais os oficiais da lei têm uma autonomia legal substancial e estão menos sujeitos à supervisão administrativa. Esses exemplos evidenciam os perigos do julgamento nas ruas, em que a “discricionariedade” é difícil de ser controlada? Isso é evidência de que os trabalhadores de nível de rua em todo o país participam de algum boicote coletivo das leis e procedimentos que proíbem o perfil racial, impedindo assim a equidade social em grande escala?

## A abordagem para a equidade social de Frederickson

Boa parte do discurso acadêmico sobre justiça, equidade social e o estado administrativo ocorre no reino das grandes teorias. Essas ideias e debates essenciais planam junto às nuvens de abstração e generalidade. H. George Frederickson comenta e aplica as grandes teorias: os imperativos de Immanuel Kant, os contra-argumentos de John Rawls e Michael Walzer, e o meio-termo de Ronald Dworkin. Mas, o interesse intenso de Frederickson na administração pública, no trabalho mundano do Estado, o levou a examinar essas amplas questões intelectuais sobre a equidade na prática, não só em princípio. Além disso, ele insiste que a preocupação sobre a equidade social deve juntar-se à nossa preocupação com a eficiência e a efetividade como um terceiro pilar da administração pública. Seguindo Dworkin, Frederickson (2010, p. 65) argumenta que a equidade social requer julgamento. A equidade social não é expressada nas aplicações neutras das regras, procedimentos e leis, nem nas preferências brutas dos indivíduos encarregados de dar continuidade ao poder e autoridade estatal. Para Frederickson, a equidade social vive no terreno confuso entre esses dois polos, nos quais instituições e interpretações moldam julgamentos e resultados. O meso ou meio-termo é quando os burocratas da linha de frente se envolvem com “os cidadãos a que eles servem em um diálogo sobre a adequação de seus mandatos” (Frederickson, 2010, p. 65), levando em consideração as múltiplas fontes de orientação autoritária, da lei ao profissionalismo. Frederickson destaca uma teoria composta de equidade social e conclui: “Para que a equidade social seja um padrão para o julgamento de políticas e ações públicas, as análises têm que avançar da igualdade para as igualdades e equidade para as equidades” (Frederickson, 1990, p. 235).

Essa perspectiva guia nossa interpretação sobre os julgamentos decisórios dos trabalhadores da linha de frente. Estamos interessados em ressignificar tais julgamentos produzidos através de rotinas, exceções, dramatizações. A reformulação retrata os trabalhadores agindo em posições de poder sobre os cidadãos enquanto são puxados pelas forças institucionais do Estado que os dominam, pelas representações culturais de dignidade que eles carregam consigo e pela orientação coletiva comunicada através da troca de histórias entre eles. Abandonar padrões universais de equidade e julgamento, e abraçar a natureza composta das equidades sociais coloca o julgamento e a responsabilidade no centro das discussões. Frederickson aponta o envolvimento deliberativo com os cidadãos como imperativo para a produção de ações, e estendemos isso para incluir os encontros cotidianos de trabalhadores da linha de frente e cidadãos. Em nosso trabalho sobre o julgamento no nível de rua, a mesa do assistente social, a sala de aula do professor e o carro da polícia são todos símbolos do poder do Estado e cenários para esses encontros cidadão-estado (Dubois, 2010).

Os julgamentos normativos dos trabalhadores de nível de rua existem dentro da tensão entre as normas e regras institucionalizadas — ambas formais e tácitas — e a situação apresentada a eles pelos cidadãos-usuários, observadas através da mesa, na sala de aula, ou através da janela da viatura de patrulhamento, e enquanto os trabalhadores trocam narrativas uns com os outros sobre o caminho de ação correto. As tensões contínuas e o descompasso entre a política ou prática e o caso ou circunstância fornecem informações sobre a natureza das normas e a possibilidade de mudança. Regras e normas são a definição funcional da “maneira certa” de fazer as coisas, incluindo a implementação de políticas públicas. Entretanto, a tensão entre regras e normas e situações que surgem na linha de frente cria condições nas quais o “caminho certo” deve ser negociado no contexto.

Em seus estudos clássicos do direito e da sociedade, Llewellyn e Hoebel (1941, cap. 2) sugerem que uma tarefa da ordenação normativa é “limpar as bagunças sociais”. Essas bagunças sociais podem ser pequenas, o que Llewellyn e Hoebel chamam de “casos de engate”, quando um conflito rápido entre a prática e as

circunstâncias requer pequenos ajustes. Um exemplo de tal ajuste normativo é quando um assistente social autoriza a babá como despesa de entrevista de emprego. Outras vezes, a incompatibilidade entre prática e circunstância desafia as bases da autoridade, o que Llewellyn e Hoebe chamam de “casos de problemas”. Esses conflitos mais profundos entre a lei ou as normas e o desempenho institucional forçam, pelo menos momentaneamente, um reexame das suposições sobre a prática. Por exemplo, o relatório da Comissão Kerner concluiu que os distúrbios urbanos da década de 1960 foram causados, em parte, pelo policiamento excessivamente agressivo (National Advisory Commission on Civil Disorders, 1968). A descoberta, em conjunto com a mobilização e a atenção da mídia, provocou mudanças na prática policial relacionada ao recrutamento, requisitos educacionais e instruções táticas (Epp; Maynard-Moody; Haider-Markel, no prelo). Tanto esses pequenos, e sempre presentes, casos de “engate” quanto os raros, embora mais visíveis, casos de “problemas” reforçam, mas às vezes modificam, as práticas de equidade e desigualdade social.

O julgamento no nível da rua, portanto, está no espaço entre a ordem normativa atual e as necessidades e circunstâncias do cidadão-beneficiário em um ambiente de interdependência e complexidade de comunicação<sup>57</sup>. Para observar a equidade social em ação, nos concentramos nos julgamentos normativos dos trabalhadores de nível de rua, sua agência e as forças institucionais dentro e fora do Estado que dão forma a esses julgamentos. Argumentamos que a improvisação pragmática, em vez da tomada de decisão discricionária, define as práticas dos trabalhadores da linha de frente na produção de ações e iniquidades.

### **Para além da narrativa do controle discricionário na implementação**

Para envolver mais plenamente essas questões, precisamos continuar a mover o discurso da administração pública para além do que chamamos de agente-estado ou narrativa do controle discricionário na implementação. A abordagem dos dilemas da administração e, em particular, dos problemas de julgamentos normativos feitos pelos trabalhadores de nível de rua, gerou percepções essenciais. Não estamos negando ou rejeitando a importância e a relevância contínua dessa narrativa, mas argumentando que ela enquadra questões e problemas de maneiras que limitam a percepção futura.

Neste artigo, confrontamos o significado de “discricionariedade” e seu componente de ação, “tomada de decisão discricionária”, aprofundando nosso tratamento da “agência”, um conceito que utilizamos para descrever os trabalhadores, respectivamente, como centrados no Estado e na cultura ao emitir seus julgamentos. As duas palavras, “discricionariedade” e “agência”, tocam em conceitos semelhantes, mas expressam nuances significativamente diferentes. Dentro da governança e da lei, a discricionariedade é a autoridade concedida aos burocratas da linha de frente para “adaptar as leis às circunstâncias dos casos de maneira consistente com a política e a autoridade hierárquica” (Maynard-Moody; Musheno, 2003, p. 4) ou, colocando de forma semelhante, para “aplicar regras a casos concretos” (Wagenaar, 2004, p. 651). Martha Feldman, prestando atenção às regras formais e tácitas das organizações, localiza a noção de discricionariedade nas organizações e faz referência à prática, como “fazer escolhas com base na avaliação autoritária de uma situação” (Feldman, 1992, p. 164). Ela expande a noção de regras, mas mantém a posição de que a discricionariedade depende da “noção de tomada de decisão dentro da estrutura das

---

<sup>57</sup> Cunhamos os termos “narrativa cidadão-beneficiário” e “agente-cidadão” para resumir as muitas histórias contadas a nós pelos policiais, professores e conselheiros que entrevistamos (Maynard-Moody; Musheno, 2003). À medida que as questões de migração vieram à tona, a forma como diversos trabalhadores de rua — patrulha de fronteira, policiais, professores e enfermeiras, para citar apenas alguns — respondem aos “não-cidadãos” é de crescente interesse. Rotular as pessoas como não-cidadãos pode alterar os julgamentos sobre a equidade social. Por exemplo, a maioria das escolas não pode, por lei, perguntar sobre o *status* de imigração ao considerar os serviços, mas cada vez mais a polícia local é obrigada, por lei, a fazê-lo. Nosso termo para burocratas de nível de rua como “agentes-cidadão” pode ser inadequado para essa questão.

regras” (Feldman, 1992, p. 164). Quase todo o trabalho sobre discricionariedade, incluindo a importante contribuição de Feldman, concentra-se em estratégias que controlam os julgamentos dos trabalhadores de nível de rua para que eles estejam em conformidade com as regras.

Uma visão empírica central da narrativa do controle discricionário na implementação é que os julgamentos decisórios de gestores e trabalhadores da linha de frente operam fora dos limites da discricionariedade baseada em regras. Essa descoberta levou à longa tradição de investigar maneiras de controlar a tomada de decisões discricionárias, de modo a garantir o estado de direito e a responsabilidade democrática representativa (Maynard-Moody; Musheno, 2003, p. 4-5, p. 9-24). Muitos estudiosos, incluindo nós mesmos, afastaram-se desse enquadramento para se concentrar na criação de significado dos trabalhadores de nível de rua (cada vez mais na perspectiva de usuários e trabalhadores) e no motivo pelo qual eles tomam as decisões que tomam. Ainda assim, os estudiosos mantiveram a discricionariedade, mesmo que a compreensão empírica dos motivos pelos quais os funcionários da linha de frente tomam as decisões que tomam tenha sido enriquecida dramaticamente. Consideramos que manter a “discricionariedade” como referência empírica impede tanto o avanço da nossa compreensão sobre a tomada de decisão na linha de frente quanto a prescrição de formas de melhorar a tomada dessas decisões a serviço da justiça.

Um dos principais dilemas do trabalho de rua é que ele exige discernimento e a maioria dessas decisões é tacitamente aceita, até mesmo apoiada. Mas quando uma decisão leva a um resultado negativo, especialmente um resultado negativo visível, o trabalhador de rua é visto como alguém que age sem autoridade, como um desonesto ou uma “maçã podre”. Nessas circunstâncias, os trabalhadores são advertidos ou punidos por ultrapassarem as regras e práticas prescritas. Portanto, embora o julgamento do trabalhador de nível de rua seja necessário e sempre presente, ele é fundamentalmente ilegítimo, a menos que opere dentro dos limites jurídicos específicos. (Esses limites podem assumir a natureza de uma farsa. Por exemplo, a polícia está autorizada a usar maior contenção e força — algemas; posições de contenção, como suspeitos deitados de bruços; até mesmo armas — quando sentem-se ameaçados. Os tribunais deram grande amplitude aos policiais para definir essa ameaça. Em muitas cidades, a lei permite que a polícia pare e revista cidadãos que se envolvem em “movimentos furtivos”, um termo vago que autoriza abusos generalizados).

Mudar nossa ênfase conceitual de “discricionariedade” para “agência” fornece uma estrutura diferente para explorar as implicações do trabalho do nível de rua. Essa discussão baseia-se significativamente no importante ensaio de William Sewell, *A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation* (Sewell, 1992). O conceito de “agência” acrescenta três elementos essenciais à nossa análise. Primeiro, a agência, ou a capacidade de formar julgamentos e agir, é inerente. Não é delegado ou legitimado por leis, regras ou procedimentos, mas é um aspecto essencial do ser humano. Na analogia de Sewell, a “capacidade altamente generalizada de agência” é tão inerente quanto a nossa “capacidade de usar a linguagem” (Sewell, 1992, p. 20).

Em segundo lugar, a capacidade de formar julgamentos e agir não existe fora dos sistemas sociais. Com base no trabalho de Anthony Giddens (1979), Sewell argumenta que a estrutura — regras, papéis e recursos — molda e dá significado à agência. A agência não pode existir sem estrutura, assim como a estrutura não tem vida sem a agência. Os conceitos de “estrutura” e “agência” pressupõem-se mutuamente. Giddens insiste que “as estruturas não devem ser conceituadas como simplesmente colocando restrições à agência humana, mas como capacitadoras” (Giddens, 1976, p. 161). O conhecimento de regras, costumes, normas, papéis, recursos, práticas e todos os elementos da estrutura permite que o que Giddens chama de “agentes conhecedores” recriem e modifiquem práticas e estruturas existentes.

Nas visões de Giddens e Sewell, a agência é moldada pela posição e autoridade. Posição, *status* e identidades socialmente favorecidas ou desfavorecidas — todas as características socialmente definidas que marcam o nosso lugar na sociedade — dão aos indivíduos e grupos “conhecimento de diferentes esquemas e acesso a diferentes tipos e quantidades de recursos e, portanto, diferentes possibilidades de ação transformadora” (Sewell, 1992, p. 21). Os esquemas são estruturas cognitivas aprendidas que orientam e estreitam a percepção, definem nossa compreensão de problemas e soluções e, muitas vezes, estão tão embutidos em nossa capacidade de compreender que raramente estamos conscientes de seu domínio sobre nossos pensamentos e ações. Os esquemas, em nossa formulação, representam as práticas aprendidas, muitas vezes adquiridas por meio da troca de histórias, que medeiam a estrutura e a agência. Os trabalhadores de nível de rua ocupam a camada inferior das nossas burocracias públicas e privadas e, no entanto, suas ações moldam as experiências do público com o Estado e com as avaliações de legitimidade do Estado. Sua posição, treinamento e trabalho moldam a natureza e a expressão de sua agência. Assim, por exemplo, quando confrontados com perguntas sobre seus julgamentos, eles imitam a narrativa do agente-estado e descrevem sua tomada de decisão como vinculada às regras. Momentos depois, quando vão a campo ou à sua mesa, eles empregam a lei e as regras como uma ferramenta para impor um julgamento cultural sobre um cidadão-beneficiário que deve ser feito sob as pressões do tempo e com a orientação de esquemas adquiridos por meio da troca de narrativas com colegas de trabalho.

Sewell faz um terceiro ponto de relevância para a compreensão do trabalho de nível de rua e da equidade social: a presença e a expressão da agência são “profundamente sociais” (Swell, 1992, p. 21). A agência humana não é apenas definida pela posição social e esquemas institucionalizados, mas também é expressa na interação com e contra os outros. As práticas e esquemas institucionais tornam-se profundamente arraigados e são postos em prática com pouco ou nenhum pensamento consciente ou reconsideração — ver também (Bourdieu, 1990). Por outro lado, mesmo essas “rotinas organizacionais” estão sujeitas a mudar, em parte por causa da força exógena de problemas e falhas que discutimos acima, mas também porque “eles são produzidos por muitas pessoas, com diferentes informações, preferências e interpretações” (Feldman; Pentland, 2003, p. 115). Práticas e esquemas nunca são perfeitos para circunstâncias e experiências, e mesmo o esforço para reproduzir estruturas promove algum nível de mudança e ajuste. Como Sewell conclui: “A estrutura é dinâmica, não estática; é o resultado e a matriz em constante evolução de um processo de interação social” (Sewell, 1992, p. 27).

Expressar agência é, até certo ponto, a ação de atores individuais. Mas, ao contrário de outros no processo de políticas públicas, os burocratas de nível de rua ocupam um espaço organizacional no qual regras e outras abstrações confrontam circunstâncias e pessoas específicas, tanto cidadãos-usuários quanto colegas de trabalho. Legisladores e administradores de alto escalão operam no domínio da generalização e abstração. Por necessidade, eles devem pensar em categorias amplas, mesmo quando entendem que suas generalizações abrangem a diversidade. O imigrante ilegal — às vezes descartado como “estrangeiro” — é objeto de crescente atenção legal e política. No entanto, essa ampla categoria inclui uma vasta gama de indivíduos e circunstâncias, de criminosos perigosos às famílias trabalhadoras que compartilham apenas uma coisa: uma identidade imposta pelo Estado.

Os trabalhadores de nível de rua ocupam um espaço político diferente (Lipsky, 2010, cap. 14). Seja fugazmente, como policial durante uma *blitz* de trânsito, ou ao longo dos anos, como assistente social que acompanha uma pessoa em situação de rua, os trabalhadores de nível de rua lidam com atributos e circunstâncias individuais e devem enfrentar continuamente — e lidar com as demandas emocionais — da inevitável incompatibilidade entre a prática prescrita e as pessoas e problemas da vida cotidiana. Às vezes, essas incompatibilidades são pequenas e podem ser facilmente ignoradas; outras vezes são grandes e exigem resposta. Pequenas ou grandes, ao responder, muitas vezes os burocratas assumem

a responsabilidade com um custo emocional considerável sobre si mesmos (Guy *et al.*, 2009). Mesmo confrontar a incompatibilidade entre as necessidades do indivíduo e os ditames das regras e escolher conformar-se estreitamente à prática padrão é uma expressão de agência e um ato de justiça jurídica.

Apesar disso, para muitos dos trabalhadores da linha de frente, observamos que o descompasso entre as regras e os problemas encorajam o trabalhador de nível de rua a improvisar e inovar ou, nas palavras de um assistente social, a “ser criativo”. Ao invés de se envolver na tomada de decisões discricionárias, eles praticam a improvisação pragmática. Obtendo orientação de colegas de trabalho, muitas vezes por meio da troca de histórias, “suas decisões são baseadas em conhecimento prático e julgamentos sobre as pessoas e são improvisadas em face da imprevisibilidade... Os trabalhadores da linha de frente não pensam abstratamente sobre os pobres merecedores: eles lidam com a mulher cega que qualifica-se para a assistência, mas tem um transtorno de personalidade que limita para sempre sua capacidade de funcionar na sociedade” (Maynard-Moody; Musheno, 2003, p. 23). A narrativa histórica da América, a mídia contemporânea e a opinião pública dão mais peso ao conhecimento mais abstrato, grandioso e legalista sobre justiça e estado de direito que é o domínio das elites políticas. No entanto, ironicamente, o *know-how* mais prático que é o domínio do trabalho de nível de rua é essencial para o estado atuar para os cidadãos e crucial para sua legitimidade — para uma discussão mais ampla, ver (Scott, 1998; Tyler, 2003).

## Desviados e Conservadores

Reconhecer os julgamentos dos trabalhadores de rua na formação e reforma de nossas estruturas governamentais — e aqui estamos incluindo todas as expressões organizadas de governança — não diminui a importância de examinar como e de que maneira a tomada de decisões e ações no nível de rua se encaixam no quadro mais amplo da governança democrática e do estado de direito. De fato, Sewell (1992) deixa claro que leis, orçamentos, regras, práticas, posições e autoridades são os recursos centrais que compõem, como esquemas, a natureza da estrutura e dão sentido à agência humana. A mudança de ênfase da discricionariedade para a agência e da tomada de decisão discricionária para a improvisação pragmática, no entanto, mina a confiança gerencial e acadêmica em teorias de controle burocrático destinadas a garantir a estabilidade democrática e a previsibilidade jurídica.

Usando algumas das mesmas palavras, mas com significados diferentes, os teóricos da teoria do agente principal enfatizaram as tênues cadeias de controle dos princípios democráticos sobre os agentes de nível de rua. Essa observação, é claro, é o ponto de partida esperado para aqueles que usam o termo “agência” para fazer referência à escolha e improvisação, como Sewell (1992) definiu — ver também (DiMaggio, 1997; Emirbayer; Mische, 1998; Feldman; Pentland, 2003). Dentro da estrutura do agente principal, qualquer modificação da política pública e da prática, por mais impraticável que seja, é condenada como evasão, ou não cumprimento de responsabilidade ou, pior, sabotagem, minando a ordem democrática. À medida que os trabalhadores lutam para responder às necessidades dos cidadãos e dos usuários, eles são, na teoria do agente principal, condenados como preguiçosos ou anti-estado.

Ironicamente, mesmo na ausência de controle burocrático, a evidência empírica sugere que, em vez de agentes desonestos, trabalhadores de nível de rua tendem a seguir práticas e normas institucionalizadas. Por exemplo, Brehm e Gates (1997) afirmam que os laços de supervisão e obrigação do agente-principal rompem muito antes da autoridade chegar às linhas de frente, mas reconhecem que a maioria dos julgamentos e ações no nível da rua são consistentes com a lei, as regras e a prática. Eles tomam emprestado o termo “agentes de princípios” de John D. Dilulio Jr. (1994) para referir-se aos burocratas da linha de frente que agem de forma consistente com as regras e práticas quando não são efetivamente obrigados

a fazê-lo. Do nosso ponto de vista, isso desfoca o ponto central sobre os significados da agência e da improvisação pragmática no nível da rua porque segue compreendendo o problema a partir da narrativa do controle discricionário na implementação.

Longe de serem agentes desonestos, os trabalhadores de nível de rua são atores centrais na criação e conservação da estrutura do Estado. Jerry Mashaw (1983) analisa atentamente o trabalho dos atendentes de benefícios de Previdência Social e descobre que eles desenvolvem uma “lei interna de administração” que geralmente é consistente com a política pública e a prática declaradas. Essa lei interna é tão estável e previsível quanto a política e a prática declaradas; é semelhante a uma lei. Da mesma forma, Yeheskel Hasenfeld (2000) descreve como os assistentes sociais desenvolvem e seguem “teorias de práticas” que criam altos níveis de previsibilidade e consistência nos julgamentos. Em seus extensos estudos sobre sanções nas agências de serviço social da Flórida, Joe Soss, Richard Fording e Sanford Schram (2009, 2011) encontram alguns exemplos de trabalhadores que flexibilizam as regras para ajudar as famílias. Na verdade, os assistentes sociais empregaram as poucas regras disponíveis para eles, principalmente na forma de sanções, para estimular, pressionar e implorar aos pais, principalmente às mães, que se conformem às demandas das políticas públicas. Todas essas observações são consistentes com a visão de Evelyn Brodtkin de que “os burocratas de nível de rua não fazem o que querem, eles fazem o que podem” (1994, p. 27). O que eles “podem fazer” é improvisar, e essas improvisações pragmáticas são uma expressão de sua agência dentro do contexto das regras, práticas e papéis.

Os trabalhadores de nível de rua podem optar por ignorar a natureza específica do caso ou do indivíduo como uma instância de uma categoria maior. De fato, os ditames da eficiência exigem que os eles tratem muitos, senão a maioria, dos casos como instâncias de uma categoria geral, empregando esquemas derivados do pensamento de grupo e uma rica compreensão das regras (Lipsky, 2010, cap. 10). Na medida em que a política e a lei são razoáveis e a prática e os procedimentos são claros, as categorias de políticas públicas geralmente se encaixam bem o suficiente com as necessidades dos indivíduos e das circunstâncias individuais. Muitas vezes, os ditames da implementação fiel atendem, ou pelo menos se aproximam, dos requisitos de equidade social. Porém, muitas vezes esse não é o caso. Os trabalhadores de rua e, até certo ponto, todos os atores do governo, identificam aqueles que são dignos de serviços ou tratamento além da rotina, assim como identificam aqueles que, em sua opinião, exigem verificação ou checagem extra ou alguma forma de punição, os indivíduos que os policiais rotulam de “bandidos” (Maynard-Moody; Musheno, 2003).

O processo social de identificar alguns indivíduos e casos para oferecer mais do que tratamento de rotina e outros para oferecer sanções desafia noções simples de justiça e equidade. No entanto, um sistema desprovido de tais julgamentos e ações não pode aproximar-se da equidade, como Frederickson o descreve, e entraria em colapso sob o peso de sua própria rigidez. Um orientador profissional experiente, guiado por muitos que vieram antes e pelos muitos colegas atuais, pode identificar quem tem chance de sucesso (supondo que haja vagas disponíveis) e quem está seguindo o movimento. Para os beneficiários que tentam, o atraso ou falta à aula podem ser — e, argumentamos, devem ser — esquecidos, ao passo que outros que mostram pouco esforço, podem ser — e talvez devam ser — sancionados, até mesmo desligados do programa, por perderem o ônibus e chegarem atrasados.

Compreender como esses julgamentos são feitos fornece uma janela empírica para analisar as equidades sociais na prática. Sabemos, a partir de pesquisas anteriores, que os trabalhadores da linha de frente, atuando em contextos diversos, baseiam seus julgamentos em normas sociais amplamente aceitas. Essas normas sociais são muitas vezes tão naturalizadas que o próprio trabalhador pode não ser capaz

de articular as justificativas de seus julgamentos. É importante destacar que essas normas ou esquemas dados como certos permitem a persistência de representações de dignidade e indignidade culturalmente sancionadas, bem como de avaliações sobre problemas considerados sérios ou triviais.

Por exemplo, Barbara Yngvesson (1999) examina o papel dos funcionários dos tribunais como guardiões do sistema jurídico em casos sem detenção. Utilizando seu conhecimento sobre situações, costumes e pessoas locais, eles decidiam quais casos mereciam a atenção escassa dos tribunais e quais deveriam ser descartados: os considerados triviais, sem sentido ou que deveriam ser resolvidos fora dali. Como observa Yngvesson (1999, p. 446):

Num espaço que fica literalmente à porta do tribunal, as audiências tanto reforçam quanto colocam em questão a diferença entre a “lei real”, que pertence ao tribunal, e o “lixo”, que pertence à comunidade; elas também apontam para a permeabilidade das fronteiras entre as pessoas “sem juízo”, cujas vidas caóticas exigem o monitoramento do tribunal, e as esferas mais “racionais” e delimitadas ao estilo de vida de classe média, que o tribunal foi estabelecido para sustentar.

Mas a posição do trabalhador de nível de rua coloca essas normas culturais em constante tensão, por exemplo, quando o escrivão do tribunal de Yngvesson se depara com uma pessoa em “situação de rua”, alguém que inicialmente não seria considerado digno de atenção, mas que expressa normas culturais mais facilmente associadas às elites comunitárias. Nossas narrativas de nível de rua oferecem inúmeros exemplos de trabalhadores pequenos infratores que receberam uma segunda chance (Maynard-Moody; Musheno, 2003).

Na ausência de um contexto social que obrigue os trabalhadores da linha de frente a situar seus julgamentos em um contexto normativo mais amplo, os que observamos frequentemente agiam de forma bastante rudimentar para produzir e impor normas culturais dominantes: davam trégua a indivíduos trabalhadores, realistas e orientados para a família, cujas identidades e valores coincidiam com os seus próprios, e puniam outros que, a seus olhos, eram irrealistas, irresponsáveis e hedonistas. Ainda assim, o trabalho de nível de rua cria um contexto no qual normas culturalmente aceitas são contestadas, e noções de equidade social são colocadas em prática e redefinidas.

### **Voltando a três observações**

Concluimos voltando às três observações que introduzem o artigo. A primeira evidenciou que os trabalhadores de rua entrevistados em nossas pesquisas contaram várias histórias revelando julgamentos complexos e matizados sobre a equidade social. Quando questionados diretamente sobre a definição de justiça e equidade, esses mesmos indivíduos ofereceram apenas visões unidimensionais e superficiais. Esse paradoxo sugere duas observações adicionais. A primeira é metodológica: ao examinar o raciocínio moral, especialmente quando ele está profundamente enraizado nas estruturas normativas das instituições e regimes políticos, não podemos esperar que as pessoas, sejam elas funcionários da linha de frente ou gerentes de nível superior, articulem suas normas de decisão reais. As narrativas, por outro lado, fornecem evidências ricas do raciocínio normativo e do contexto que moldam julgamentos e ações. Por meio das narrativas, os contadores de histórias revelam mais do que sabem conscientemente.

Este ponto metodológico leva diretamente a uma observação mais substantiva: as evidências da pesquisa padrão em ciências sociais não explicam adequadamente até que ponto os trabalhadores de rua (e outros)

se envolvem em raciocínios morais que têm implicações profundas e materiais na vida de outras pessoas. Mesmo a decisão comum de tratar um caso ou circunstância seguindo meticulosamente as regras e procedimentos é evidência de, e não ausência, de raciocínio normativo.

Como observa Frederickson (2010), a equidade social ganha vida na interação entre administradores públicos e cidadãos, pois é nessa troca que o princípio encontra a realidade social. Embora a administração pública e o governo possam aspirar a certos ideais, eles não podem existir em um mundo ideal. A equidade social é realizada quando colocada em prática, não quando discutida em princípio.

Observamos também que os burocratas de nível de rua não se definem como implementadores de políticas; eles não reconhecem e aceitam o manto do “formulador final das políticas públicas” que Lipsky colocou em seus ombros. Como descrevemos em outro texto, eles se descrevem em termos de identidades ocupacionais; se veem como policiais, professores ou conselheiros, não como parte da governança. Descrevem-se como “agentes-cidadão”, não “agentes-estado”, e dão mais peso às ideias e práticas dos colegas de trabalho do que dos gestores. Embora não se considerem parte de extensas instituições ou subsistemas políticos, eles, como um grupo de trabalhadores, moldam profundamente a natureza e o significado da política pública, além de serem mais agentes-estado do que a narrativa padrão do controle discricionário na implementação sugere. Seus atos de raciocínio normativo e improvisação pragmática fazem mais do que implementar políticas públicas; eles dão significado político à medida que “habitam” nossas instituições estatais (Hallet; Ventresca, 2006). Como escrevemos em outro texto, “esses pequenos atos de improvisação normativa por parte de trabalhadores esquecidos e experientes nas ruas sustentam o Estado: são atos da arte de governar dos quais dependem as instituições governamentais” (Maynard-Moody; Musheno, 2003, p. 165).

Voltando agora à terceira e mais preocupante observação, a maioria dos gerentes da polícia e formuladores de políticas públicas consideraria as disparidades raciais consistentes e generalizadas nas abordagens policiais como evidências de uma falha dos trabalhadores de nível de rua em seguir as diretrizes políticas. Jurisdição após jurisdição, o perfil racial é contra a lei e a prática, mas jurisdição após jurisdição, os policiais abordam aproximadamente o dobro de motoristas e pedestres negros e de outras minorias do que brancos. Para muitos, essa é uma evidência *prima facie* de burocratas de nível de rua desonestos baseando seus julgamentos em preconceitos duradouros.

Nossa própria pesquisa sobre abordagens policiais sugere que isso está longe de ser verdade (Epp; Maynard-Moody; Haider-Markel, no prelo). Primeiro, a taxa de policiamento é maior nos lugares em que o julgamento é autorizado pela política pública e pela prática: a abordagem investigativa. Descobrimos que na simples abordagem de trânsito por excesso de velocidade ou direção imprudente, não havia disparidades raciais. A polícia de trânsito considera essa forma de direção como de “abordagem obrigatória” e, em tais circunstâncias, não há preconceito racial evidente. Em contraste, uma das principais e mais institucionalizadas ferramentas de “combate ao crime” do policiamento proativo moderno é a abordagem investigativa de motoristas e pedestres. As decisões políticas e judiciais incentivam a polícia a vigiar, parar e questionar os indivíduos, desde que estejam violando alguma lei ou decreto ou se comportando de forma suspeita. Essa é a dimensão humana do policiamento de “janelas quebradas”, com base na teoria de que a atenção às pequenas ameaças e ofensas reduzirá o crime em geral.

A maioria dos casos que foram ao tribunal, mais notavelmente, *Whren et al. v. Estados Unidos* (517 U.S. 806 [1996]), envolvem ações policiais que de fato revelaram atos ilegais. Nesse caso específico, policiais pararam dois homens negros por demorarem muito tempo em um semáforo e, na busca que se seguiu,

descobriram drogas ilegais. Seguindo a prática de policiamento proativo, eles usaram essa infração de trânsito trivial — que é muito frequentemente ignorada — para seguir seu palpite de que os motoristas eram traficantes de drogas. Embora seja difícil contestar essas abordagens investigativas que levam à prisão de traficantes de drogas, a maioria delas não revela nada e equivale a nada mais do que a intensa vigilância a certos segmentos da população (Harcourt, 2004, 2007). Como mostra nosso próprio trabalho, as disparidades raciais ou “enquadramento” das abordagens policiais resultam de dois elementos essenciais. Primeiro, os policiais estão decretando o policiamento proativo, que é a prática atual da maioria dos departamentos de polícia. Em segundo lugar, seus julgamentos normativos são moldados por estereótipos culturais duradouros, mas raramente reconhecidos, de criminalidade e ameaça negra.

Longe de serem agentes desonestos, os burocratas de nível de rua são, na maioria dos casos, seguidores das normas institucionais. Katherine Beckett e Bruce Western escrevem que “as instituições penais e de bem-estar passaram a formar um único regime político voltado para a governança da marginalidade social” (Beckett; Western, 2001, p. 55). Os trabalhadores de nível de rua desempenham um papel proeminente, embora profundamente preocupante, na sustentação desse regime político, que Jonathan Simon (2007) rotula de “estado carcerário”. Essas observações, por mais preocupantes que sejam, são inteiramente consistentes com uma teoria de agência e improvisação pragmática, mesmo que não se encaixem bem com a nossa preocupação atual com a narrativa do controle discricionário na implementação, que apontaria o dedo da culpa e responsabilidade para o trabalhador da linha de frente inadequadamente supervisionado. Essas observações também reforçam a necessidade de destacar a importância da equidade social em todos os aspectos da administração pública. O regime político descrito como “estado carcerário” pode ser eficiente no controle do crime, mas não se aproxima dos padrões de justiça exigidos pela equidade social.

Em conclusão, consideremos uma quarta observação: os departamentos de polícia, escolas e centros de reabilitação vocacional que observamos diferiram em seu tratamento da agência de rua e da improvisação pragmática (Maynard-Moody; Musheno, 2003). Em alguns, principalmente os centros de reabilitação vocacional, supervisores e funcionários da linha de frente discutiram abertamente dilemas de casos e julgamentos normativos. Muitas das histórias que esses trabalhadores nos contaram foram repetidas abertamente no local de trabalho. Como discutido anteriormente, a agência é um processo social moldado por práticas e normas institucionalizadas. Permitir espaço para essas conversas cria um ambiente organizacional que convida os trabalhadores a apresentarem suas histórias e permite que eles falem tanto como cidadãos quanto como agentes do Estado. Isso garante que seu raciocínio normativo e improvisações pragmáticas sejam guiadas e temperadas por outros que lidam com questões semelhantes. Também reforça o papel de ensino e socialização da supervisão que Brehm e Gates (2008) descobriram ser mais eficaz na orientação do julgamento e da ação no nível de rua.

Em contraste, observamos outras agências, principalmente os departamentos de polícia, que enfatizam a implementação fiel da lei e das regras, o controle rígido de cima para baixo e as visões tradicionais de discricionariedade que fornecem pouco ou nenhum espaço ou contexto para enfrentar os dilemas de equidade social inerentes ao seu trabalho. Trabalhadores de nível de rua em órgãos que aderem rigorosamente à ortodoxia de do controle da discricionariedade na implementação contaram inúmeras histórias que revelaram a expressão de sua agência humana por meio de julgamento normativo e improvisação pragmática. Entretanto, essas histórias raramente eram contadas na presença de supervisores e esporadicamente compartilhadas abertamente com outros trabalhadores em ambientes organizacionais. As histórias eram essenciais para o trabalho no nível de rua, mas eram ocultas e subversivas.

Ao suprimir a exploração mais aberta desses dilemas de equidade, o ambiente organizacional pode reforçar

os perigos nas expressões da agência do trabalhador. Burocratas de nível de rua mais isolados tendem a decisões de microjustiça: concentram-se em sua interpretação do que consideram ser a coisa certa a fazer em um caso individual, com base em suas crenças e identificações normativas particulares e estão predispostos a agir de maneiras bastante grosseiras para produzir e fazer cumprir as normas culturais dominantes (Morril; Musheno, no prelo). Em contraste, as culturas de trabalho organizacionais locais que permitem a conversa sobre julgamentos normativos entre os trabalhadores e entre os funcionários e seus supervisores promovem decisões práticas para as questões mais amplas de justiça na prestação de serviços. Essas agências fornecem um contexto social para o terceiro pilar da administração pública de Frederickson, a consideração da equidade social como prática narrativa.

## **Reconhecimentos**

Este artigo beneficiou-se dos comentários exigentes de George Frederickson, Jim Perry, Liz Chiarello, Marie Østergaard Møller, Gitte Sommer Harrits e os revisores anônimos. Obrigado.

## REFERÊNCIAS

- BECKETT, Katherine; WESTERN, Bruce. Governing social marginality: welfare, incarceration, and the transformation of state policy. **Punishment and Society**, Thousand Oaks, v. 3, n. 1, p. 43-59, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. **The logic of practice**. Translate by Richard Nice. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.
- BREHM, John; GATES, Scott. **Teaching, tasks, and trust: functions of the public executive**. New York: Russell Sage Foundation, 2008.
- BREHM, John; GATES, Scott. **Working, shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.
- BRODKIN, Evelyn Z. Inside the welfare contract: discretion and accountability in state welfare administration. **Social Service Review**, Chicago, v. 71, n. 1, p. 1-30, 1997.
- DIMAGGIO, Paul. Culture and cognition. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 23, p. 263-87, 1997.
- DIULIO JÚNIOR, John D. Principled agents: the cultural bases of behavior in a federal government bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 4, n. 3, p. 277-318, 1994.
- DUBOIS, Vincent. **The bureaucrat and the poor: encounters in french welfare offices**. Translate by Jean-Yves Bart. Burlington, VT: Ashgate, 2010.
- EMIRBAYER, Mustafa; MISCHE, Ann. What is agency? **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 103, n. 4, p. 962-1023, 1998.
- EPP, Charles; Steven MAYNARD-MOODY; HAIDER-MARKEL, Donald. **Pulled over: racial framing of police stops**. Chicago: University of Chicago Press. No prelo.
- FELDMAN, Martha S. Social limits to discretion: an organizational perspective. *In*: HAWKINS, Keith (ed.). **The uses of discretion**. New York: Oxford University Press, 1992. p. 163-183.
- FELDMAN, Martha S.; PENTLAND; Brian T. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. **Administrative Science Quarterly**, London, v. 48, n. 1, p. 94-118, 2003.
- FREDERICKSON, H. George. Public administration and social equity. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 50, n. 2, p. 228-237, 1990.
- FREDERICKSON, H. George. **Social equity and public administration: origins, developments, and applications**. Armonk: M. E. Sharpe, 2010.
- GIDDENS, Anthony. **Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis**. Berkeley: University of California Press, 1979.
- GUY, Mary E. *et al.* Emotional labor in human service organizations. *In*: HASENFELD, Yeheskel (org.). **Human services as complex organizations**. 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009. p. 291-310.
- HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's patterns of industrial bureaucracy. **Theory and Society**, New York, v. 35, n. 2, p. 213-236, 2006.
- HARCOURT, Bernard E. **Against prediction: punishing and policing in an actuarial age**. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

HARCOURT, Bernard E. Rethinking racial profiling: a critique of the economics, civil liberties, and constitutional literature, and of criminal profiling more generally. **University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 71, n. 4, p. 1275-1381, 2004.

HASENFELD, Yeheskel. Organizational forms as moral practices: the case of welfare departments. **Social Service Review**, Chicago, v. 74, n. 3, p. 329-351, 2000.

KINSEY, Karyl A.; STALANS, Loretta J. Which “haves” come out ahead and why?: cultural capital and legal mobilization in frontline law enforcement. **Law and Society Review**, Cambridge, v. 33, n. 4, p. 993-1024, 1999.

LIPSKY, Michael. Standing the study of public policy implementation on its head. *In*: BURNHAM, Walter Dean; WEINBERG, Martha Wagner. **American politics and public policy**. Cambridge, MA: MIT Press, 1978. p. 391-402.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LLEWELLYN, Karl N.; HOEBEL; E. Adamson. **The Cheyenne way: conflict and case law in primitive jurisprudence**. Norman: University of Oklahoma Press, 1941.

MASHAW, Jerry L. **Bureaucratic justice: managing social security disability claims**. New Haven: Yale University Press, 1983.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO; Michael. **Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO; Michael. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agentes and pragmatists. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 72, n. 1, 2012.

MORRILL, Calvin; MUSHENO, Michael. **Makin’ it work: youth conflict and control in a multiethnic high school**. Chicago: University of Chicago Press. No prelo.

NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS. Kerner Commission. **Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders**. New York: Dutton, 1968.

SCOTT, James C. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SEWELL, William. A theory of structure: duality, agency, and transformation. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 98, n. 1, p. 1-29, 1992.

SIMON, Jonathan. **Governing through crime: how the war on crime transformed american democracy and created a culture of fear**. New York: Oxford University Press, 2007.

SKLANSKY, David Alan. **Democracy and the police**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2007.

SOSS, Joe; FORDING, Richard C.; SCHRAM, Sanford F. **Disciplining the poor: neoliberal paternalism and the persistent power of race**. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

SOSS, Joe; FORDING, Richard C.; SCHRAM, Sanford F. **Governing the poor: the rise of the neoliberal paternalistic state**. Toronto: APSA, 2009. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association.

TYLER, Tom R. Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. *In*: TONRY, Michael (ed.). **Crime and justice: a review of research**. Chicago: University of Chicago Press, 2003. v. 30. p. 431-505.

WAGENAAR, Hendrik. "Knowing" the rules: administrative work as practice. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 64, n. 6, p. 643-55, 2004.

YNGVESSON, Barbara. Making law at the doorway: the clerk, the court, and the construction of community in a new england town. **Law and Society Review**, Cambridge, v. 22, n. 3, p. 409-448, 1988.

## Parte III

### Olhares sobre ideias, argumentos e discursos nos estudos em políticas públicas

- Marij Swinkels – Como as ideias importam nas políticas públicas: uma revisão de conceitos, mecanismos e métodos
- Giandomenico Majone – Quando a deliberação importa nas políticas públicas?
- Frank Fischer – Avaliação e argumentação em políticas: uma abordagem deliberativa com referência especial à Covid

Esta parte reúne três textos que exploram a centralidade da dimensão ideacional e argumentativa nas políticas públicas. Trata-se de uma contribuição particularmente importante para o público brasileiro porque ajuda a romper com a visão que reduz as políticas a simples arranjos técnicos ou decisões tomadas em arenas institucionais fechadas. Ao enfatizar o papel das ideias, narrativas e discursos, esses textos evidenciam que as políticas públicas são também — e talvez principalmente — arenas de disputa simbólica: quem consegue nomear, argumentar e convencer tem o poder de moldar agendas, legitimar escolhas e silenciar alternativas. No Brasil, onde a política é intensamente atravessada por embates discursivos — da retórica populista à tecnocracia, do moralismo às reivindicações por direitos —, essa perspectiva é essencial para compreender como certas soluções são apresentadas como inevitáveis, enquanto outras permanecem invisibilizadas ou deslegitimadas.

O primeiro texto, Marij Swinkels (*Como as ideias importam na política pública: uma análise de conceitos, mecanismos e métodos*, 2020), revisa conceitos, mecanismos e métodos para investigar o papel das ideias. Swinkels demonstra que, longe de serem acessórios, os universos simbólicos estruturam narrativas que definem quais problemas entram na agenda e quais grupos sociais são priorizados ou marginalizados. Sua análise mostra, contudo, que a literatura ainda enfrenta limites: persiste uma fragmentação conceitual (entre paradigmas, crenças, *frames* e narrativas); os mecanismos causais que explicam como ideias se consolidam permanecem pouco explorados; e os métodos ainda não conseguem rastrear com precisão como elas circulam, se institucionalizam e perdem ou ganham relevância.

O segundo texto, de Giandomenico Majone (*Quando a deliberação política importa?*, originalmente publicado em 1993), representa um marco inicial no esforço de inserir a dimensão argumentativa no centro da análise de políticas públicas. Majone parte da constatação de que decisões políticas não podem ser justificadas apenas por evidências técnicas: precisam ser legitimadas por argumentos públicos. Ao afirmar que a argumentação é constitutiva da política, ele rompe com o paradigma estritamente racionalista, que tratava a deliberação como um momento secundário ou meramente retórico. A contribuição de Majone é, portanto, subversiva em relação ao tecnocratismo, mas ainda inserida em marcos normativos institucionais, nos quais a deliberação aparece como mecanismo de racionalidade coletiva e legitimidade democrática. Para o Brasil, o texto é especialmente relevante porque ilumina nosso déficit histórico de deliberação pública. Embora tenhamos experimentado avanços institucionais importantes — como conferências, conselhos e orçamentos participativos —, esses espaços foram frequentemente esvaziados, cooptados ou desmontados nas últimas décadas. O contraste com a persistência de decisões autoritárias mostra que a questão não é apenas “quando” a deliberação importa, mas também “quem” pode deliberar, em que condições e com quais efeitos. A leitura crítica de Majone convida o campo de políticas públicas brasileiro a refletir sobre como criar arenas efetivamente abertas à diversidade social — e não apenas reforçar mecanismos formais de consulta que reproduzem desigualdades —, estimulando também novas e criativas articulações com os estudos sobre participação social na América Latina.

O terceiro texto, de Frank Fischer (*Avaliação e Argumentação em Políticas: uma Abordagem Deliberativa com Referência Especial à Covid-19*, publicado originalmente em 2023), articula de forma mais explícita a teoria crítica com a análise deliberativa. Fischer defende uma racionalidade comunicativa, inspirada em Habermas, que reconhece conflitos valorativos, saberes plurais e a impossibilidade de soluções

puramente técnicas. Sua contribuição é ainda mais potente porque aplica sua longa formulação teórica a um caso concreto: a pandemia da Covid-19. Ao fazê-lo, Fischer mostra como disputas discursivas sobre ciência, riscos e prioridades não são ruídos externos ao processo, mas parte constitutiva da política em contextos de crise. A relevância desse texto para o público brasileiro é evidente. A pandemia revelou não apenas fragilidades institucionais, mas também a força — e o perigo — das narrativas que circularam no espaço público. Da negação da gravidade da doença às disputas sobre a legitimidade da ciência, o Brasil foi palco de um embate radicalizado, no qual argumentos foram usados para justificar tanto políticas de cuidado coletivo quanto práticas de negligência deliberada. A abordagem de Fischer fornece, assim, instrumentos analíticos cruciais para compreender a política como um campo de batalhas discursivas, em que os critérios de verdade e legitimidade são disputados de forma aberta e, muitas vezes, desigual.

Em suma, Majone e Fischer, embora partindo de tradições distintas, mantêm vínculos com a tradição crítica nos estudos de políticas públicas, especialmente na ruptura com os pressupostos racionalistas da análise convencional. No caso de Majone, a crítica se expressa ao enfatizar a centralidade da argumentação como fonte de legitimidade. Já Fischer articula diretamente a teoria crítica à análise deliberativa. Nesse sentido, o contraste com Swinkels é revelador: enquanto sua revisão oferece um quadro abrangente da literatura ideacional *mainstream*, ela não incorpora a tradição crítica, justamente aquela que mais poderia contribuir para pensar o caráter político, conflitivo e performativo das ideias. Trata-se de uma perspectiva que tende a tratar as ideias como variáveis independentes, desconsiderando-as como expressões de poder, conflito e disputa social. Colocar esses textos lado a lado, portanto, não é apenas uma escolha editorial, mas um gesto crítico: evidencia como diferentes tradições interpretam o papel das ideias e argumenta que o campo de políticas públicas brasileiro precisa estar atento a tais lacunas para adensar seu debate e escapar de leituras reducionistas.

# Como as ideias importam na política pública: uma análise de conceitos, mecanismos e métodos<sup>58</sup>

Marij Swinkels<sup>59</sup>

Utrecht University School of Governance, Países Baixos

## RESUMO

A recente guinada ideacional nas áreas de ciência política e administração pública implica o reconhecimento de que ideias importam. Elas constituem um conceito explicativo essencial para a compreensão das mudanças nas políticas públicas e dos processos de tomada de decisão. O objetivo deste artigo é especificar como as ideias importam enquanto variável na pesquisa em políticas públicas, oferecendo a estudantes e pesquisadores um panorama do estado da arte da literatura sobre ideias na ciência política e na administração pública. O artigo começa por identificar três abordagens principais das ideias como variável no processo de políticas públicas. Em seguida, discute de onde vêm as ideias, bem como as dinâmicas e os fatores que impulsionam a mudança ideacional, a fim de esclarecer os mecanismos ideacionais que sustentam os processos políticos. Além disso, o artigo explora os diferentes métodos de pesquisa que podem ser utilizados para o estudo das ideias. Por fim, conclui com cinco lições para futuras agendas de pesquisa sobre o estudo das ideias no campo das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Ideias. Crenças. Mudança. Política pública. Mudança ideacional. Revisão bibliográfica.

---

<sup>58</sup> How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 3, p. 281-316, dez. 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/irpp/1343>.

Esse é um artigo de acesso aberto distribuído de acordo com os Termos da Licença Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja adequadamente citado.

<sup>59</sup> Marij Swinkels é pesquisadora na Utrecht School of Governance, da Universidade de Utrecht, onde atua nas áreas de liderança, governança e políticas públicas, com foco especial na atuação de líderes em tempos de crise. Seu trabalho também se destaca pelo compromisso com a ciência aberta e o engajamento público da pesquisa científica. Contato: e.m.swinkels@uu.nl.

## FAZENDO UM BALANÇO DE COMO AS IDEIAS IMPORTAM

Os estudos de política pública e ciência política experimentaram uma “virada ideacional” nos últimos anos. As explicações ideacionais permitiram que os acadêmicos de política pública esclarecessem o conteúdo das mudanças políticas e como elas surgiram (Béland; Cox, 2011; Parsons, 2007; Schmidt, 2008). Os principais programas e estruturas de pesquisa em ciências políticas, como o Advocacy Coalition Framework (ACF) de Sabatier, a Abordagem de Múltiplos Fluxos de Kingdon e o trabalho de Hall sobre paradigmas políticos e aprendizagem social, estimularam um debate acadêmico sobre o papel das ideias nas políticas públicas e na ciência política (Hall, 1993; Kingdon, 1984; Sabatier, 1988). Um número crescente de estudos sugere que as ideias são uma variável importante que modelam os processos de elaboração de políticas públicas (Baumgartner, 2014; Béland; Cox, 2011; Berman, 2013; Blyth, 2013; Schmidt, 2008). Alegar que “ideias importam” tornou-se quase como pregar para convertidos: fatores ideacionais são hoje amplamente considerados uma variável essencial na análise de diversos fenômenos políticos e de formulação de políticas (Kamkhaji; Radaelli, 2019; Mehta, 2011).

Porém, estudos ideacionais estão espalhados em subdisciplinas e, atualmente, falta uma visão ampla das questões, descobertas e métodos de pesquisa relevantes. Assim, a análise dos efeitos das ideias nas políticas públicas é dificultada por problemas que surgem da especificação imprecisa de seu conceito, de suas origens, de quando e como elas mudam e de que maneira estudá-las (Berman, 2013; Carstensen, 2011a; Kamkhaji; Radaelli, 2019; Meyer; Strickmann, 2011; Parsons, 2007; Schmidt, 2016). Até agora, os estudos ideacionais nos forneceram classificações de diferentes tipos de ideias — por exemplo: diferentes níveis de generalidade, variando de programas políticos específicos a culturas abrangentes —, bem como maneiras diferentes de pensar sobre ideias — por exemplo: variando de abordagens positivistas a construtivistas, destacando ideias como causas ou constitutivas de políticas públicas — (Hall, 1993). Um resultado do conceito ser usado em uma variedade de subdisciplinas é que ele foi ampliado para incluir um número de fenômenos e definições, tornando quase impossível compreender o que é ideacional e o que não é (Kamkhaji; Radaelli, 2019). Isso torna difícil entender como as ideias são importantes.

Logo, o objetivo deste artigo não é reconstruir uma visão geral sucinta do desenvolvimento de ideias na política e ciências políticas. Outros realizaram excelentes trabalhos analisando a virada ideacional na política e ciências políticas (para visão geral, ver Béland; Cox, 2011; Parsons, 2007). Em vez disso, o objetivo é oferecer a estudantes e pesquisadores de políticas públicas, interessados nos conceitos de ideias e mudança ideacional, um mapeamento do estado atual da arte, a fim de ajudá-los a navegar pelo amplo campo interdisciplinar dos estudos ideacionais e identificar desafios para futuras pesquisas nessa vertente. Para isso, analisei artigos sobre ideias e mudanças ideacionais nos últimos 25 anos, orientados pelo método Prisma — Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises (Petticrew; Roberts, 2006). Essa abordagem de pesquisa permite que o pesquisador obtenha uma visão abrangente estruturada de um determinado conceito ou domínio de estudo. Usando o Prisma para este trabalho, obtive um resumo da literatura atual sobre ideias e mudanças ideacionais que abrangem diferentes disciplinas. O *corpus* inicial de 71 artigos resultantes da análise foi totalmente examinado e complementado com literatura adicional.<sup>60</sup> Resumindo, a maioria dos estudos analisados foram publicados por acadêmicos nas universidades anglo-saxônicas, focando no papel das ideias nas políticas públicas a nível nacional (especificamente nos domínios da política econômica, estrangeira ou climática), e em ambas naturezas, teórica e empírica (consulte o apêndice para obter uma visão geral completa dos dados quantitativos

<sup>60</sup> Prisma significa Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-Análises. Consulte o anexo para obter uma visão geral do processo de codificação, informações básicas e dados da literatura analisada, além de um resumo quantitativo da literatura que orientou essa análise. A literatura adicional que complementou o *corpus* inicial foi pesquisada através de conferências, *feedbacks* sobre rascunhos e revisões.

sobre o *corpus*). A maioria dos artigos não especifica o desenvolvimento ou metodologia de pesquisa, técnicas de coleta de dados ou modos de análise. Além disso, escanear o *corpus* sugere que o estudo ideacional atual está completamente espalhado por todo o cenário político e da ciência política (ver Figura 1 no apêndice), com pouca ou nenhuma fertilização cruzada entre periódicos enraizados em diferentes subdisciplinas (por exemplo: economia e psicologia política). Isso leva à expectativa de que há respostas concorrentes relativas às quatro perguntas que os pesquisadores políticos devem ser capazes de responder quando optam por usar ideias como uma variável em suas pesquisas: O que é uma ideia? De onde vêm as ideias? Quais são as dinâmicas e determinantes da mudança ideacional? E qual metodologia posso usar para estudar ideias? Responder a essas perguntas auxiliará os pesquisadores políticos a lançar luz sobre a pergunta central de como as ideias são importantes nas políticas públicas.

A conclusão apresenta cinco lições e objetivos para acadêmicos de ideias na pesquisa de políticas públicas:

- a) levar a sério a dinâmica cognitiva de nível micro;
- b) teorizar sobre as relações entre os diferentes tipos de ideias;
- c) especificar as condições, os mecanismos e as sequências envolvidas nos processos de mudanças ideacionais;
- d) expandir o arsenal metodológico com procedimentos inovadores para avaliar ideias e;
- e) examinar as razões pelas quais as ideias são importantes em diferentes domínios e contextos de políticas públicas.

## ESPECIFICANDO O CONCEITO DE IDEIAS NA POLÍTICA PÚBLICA

Os pesquisadores de políticas públicas aceitaram que as ideias devem ser levadas a sério como uma variável nas explicações dos resultados das políticas públicas (Cairney, 2019; Mehta, 2011). O *corpus* usado sugere que a relação entre ideias e resultados políticos assume muitas formas e depende da especificação precisa do que são ideias. Conceitos associados às ideias são amplamente disseminados, criando um “campo minado conceitual” (Berman, 2013; Kamkhaji; Radaelli, 2019; Van Esch; Snellens, 2019). Em termos gerais, ideias podem ser definidas como “crenças mantidas por indivíduos ou adotadas por instituições que influenciam suas ações e atitudes” (Béland; Cox, 2011, p. 6). Além disso, os estudiosos parecem assumir que o que constitui uma ideia varia de ideias específicas e programáticas a filosofias mais gerais (Kingdon, 1984; Schmidt, 2008), ou de crenças diagnósticas a crenças baseadas em princípios (Jervis 2006; Van Esch; Snellens, 2019).

Simultaneamente, a definição de Béland e Cox mostra a natureza complexa e diferenciada do conceito como uma palavra e enfatiza que há abordagens diferentes para determinar o que são ideias. Por exemplo, enfatizar ideias como crenças mantidas por indivíduos é ontologicamente diferente de ver ideias como entidades integradas em instituições. Dependendo da perspectiva escolhida, o efeito das ideias sobre os resultados da política pode divergir e mecanismos diferentes podem causar esses efeitos.

Nesse ponto desdobro a definição de Béland e Cox (2011) por meio de uma revisão da literatura<sup>61</sup>. A análise nos leva a três abordagens conceituais amplamente diferentes da que os estudiosos que trabalham com ideias usam nas subdisciplinas: ideias como heurísticas de criação de sentido que orientam as ações

<sup>61</sup> Ver o apêndice para a estratégia de codificação.

das pessoas, ideias como ferramentas estratégicas que os agentes usam para criar o discurso político e ideias como estruturas institucionais que causam um efeito por si só e mantêm alguma ordem ao longo das ações dos indivíduos, grupos e sociedade (Blyth, 2001). Essas abordagens variam em suas posições ontológicas sobre a estrutura e agência e em suas posições epistemológicas sobre o positivismo (explicação) e interpretativismo (compreensão) (Hollis, 1994). Aqui, de uma maneira simplificada, destaco as posições principais dessas abordagens diferentes.

### **Ideias como heurísticas**

Antes de tudo, ideias podem ser conceitualizadas como heurísticas ou crenças subjetivas.<sup>62</sup> Heurísticas são atalhos cognitivos que ajudam as pessoas a dar sentido ao mundo complexo ao seu redor. As ideias são internalizadas na mente e no coração das pessoas que dependem dessas ideias pré-existentes para compreender as situações em que se encontram (Jones, 2017).

Estudiosos definem ideias como crenças, atalhos cognitivos, auxiliares mentais ou dispositivos heurísticos (Brummer, 2016; Burdein; Lodge; Taber, 2006; Foyle, 1997; Radaelli; O'Connor, 2009; Renshon, 2009). Um sistema de crenças pode ser definido como um conjunto mais ou menos integrado de crenças sobre o ambiente físico e social humano. “A percepção de um indivíduo, por sua vez, é filtrada por agrupamentos de crenças ou ‘mapas cognitivos’ de diferentes partes de seu ambiente social e físico” (Holsti, 1976, p. 20). Assim, as ideias atuam como filtros por meio dos quais a informação é visualizada e julgada (Fielding *et al.*, 2012; Jacobs, 2009).

As crenças são subjetivas, pois dizem respeito à compreensão individual das relações de causa e efeito ou a suposições normativas sobre o que é bom ou ruim (Jervis, 2006). Elas não fornecem afirmações precisas ou objetivas sobre o mundo, mas sim “lentes coloridas” através das quais os indivíduos interpretam a realidade. Isso sugere que as crenças limitam a capacidade dos atores de política pública de revisar os debates de maneira holística e restringem as alternativas de políticas que consideram ao tomar decisões.

Essa abordagem das ideias teve origem na análise de política externa e na psicologia política (Jervis, 2006). A pergunta fundamental de pesquisa, voltada à compreensão dos processos de formulação de políticas, é como entender no que acreditam aqueles que tomam decisões em políticas públicas. Alexander George (1969 *apud* Larson, 1994) foi um dos primeiros a desenvolver essa abordagem na psicologia política. Ele propôs que os atores de política possuíam um certo “código operacional” composto por crenças filosóficas e instrumentais, que delimitavam seus parâmetros de ação. Esse “opcode” poderia ser construído por meio da análise do comportamento verbal dos atores de políticas públicas.

O pioneiro do que recentemente passou a ser denominado como administração pública comportamental, Herbert Simon (1947 *apud* Mintrom, 2015), observou desde cedo que qualquer teoria da administração pública deve considerar que os atores de políticas são “racionalmente limitados”. Portanto, os estudiosos precisam compreender como esses atores processam informações e formam opiniões sobre suas decisões. O trabalho de Simon influenciou diretamente estudos clássicos sobre políticas públicas, como o incrementalismo de Lindblom, o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, o equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones, e o Advocacy Coalition Framework de Sabatier e colaboradores.

Segundo Jones (2017), a “abordagem cognitiva” concentra-se na influência das crenças dos atores de

<sup>62</sup> De n=71 artigos, 31% dos artigos usam essa conceitualização.

políticas públicas sobre os resultados das políticas, por exemplo, ao estudar o efeito da opinião pública sobre o tipo de resultado produzido, ou o impacto das crenças dos formuladores de políticas nas escolhas que realizam (Yee, 1996). Apesar de os trabalhos iniciais já indicarem que as crenças dos atores devem ser levadas a sério, muitas das principais teorias na literatura de políticas públicas continuaram a focar no “sistema” como nível de análise, mais do que no tomador de decisão individual propriamente dito.

Além disso, estudiosos da administração pública, em parte, negligenciaram as teorias e métodos da psicologia (política) para investigar esses processos em nível micro (Grimmelikhuijsen; Jilke; Olsen; Tummers, 2017). Nos últimos anos, no entanto, tem havido um esforço crescente de fertilização cruzada entre as teorias de políticas públicas e as teorias e métodos da psicologia (política), com um número cada vez maior de estudos sobre administração pública comportamental e sobre as microfundamentações na literatura de aprendizado em políticas públicas (Dunlop; Radaelli, 2017; Moyson; Scholten; Weible, 2017).

Em síntese, a abordagem cognitiva parte do nível micro das crenças individuais para explicar fenômenos de nível macro no processo de formulação de políticas públicas. As crenças dos atores podem restringir ou habilitá-los a influenciar esse processo (por exemplo, na definição da agenda, na limitação das alternativas de decisão ou na facilitação do pensamento grupal). As questões contemporâneas dessa abordagem giram em torno de quão fortemente — e sob quais condições — os atores de políticas mantêm determinadas crenças, bem como sobre quais mecanismos causais instigam mudanças nessas crenças (Van Esch; Snellens, 2019).

Na análise dos achados dos estudos presentes no *corpus* (ver Quadro 1), tanto fatores exógenos, como crises, quanto fatores endógenos, como a disposição pessoal dos atores, presumivelmente influenciam a estabilidade das crenças, dando origem a hipóteses concorrentes sobre os mecanismos de mudança ideacional (Golec de Zavala; Van Bergh, 2007; Van Esch; Swinkels, 2015). Ontologicamente, os estudiosos dessa abordagem argumentam que a ação em políticas públicas pode ser explicada, sobretudo, a partir do exame do “computador interno” do indivíduo. Epistemologicamente, essa vertente busca explicações causais sobre como essas crenças se formam.

### **Ideias como ferramentas estratégicas**

Alternativamente, alguns estudiosos adotam uma abordagem linguística ou discursiva das ideias e de seus possíveis efeitos sobre as políticas públicas e as mudanças institucionais. Sob essa perspectiva, as ideias influenciam as políticas públicas quando são compreendidas como o conteúdo do discurso (Schmidt, 2008). O papel dos atores de políticas é “fazer coisas com palavras”. As ideias refletem a orientação normativa dos atores em relação ao contexto no qual atuam, e essa orientação determina o comportamento que eles adotam nesse contexto (Hay, 2011, p. 67; Blyth, 2001). Pesquisadores da chamada “virada argumentativa” concebem as políticas públicas como construções sociais (Schön; Rein, 1995). Isso exige que os analistas de políticas concentrem sua atenção em como os atores percebem, compreendem e enquadram os problemas de política, e como atribuem sentido às ideias ao longo do processo de formulação e implementação (Hajer; Wagenaar, 2003).

Apesar das diferentes orientações dentro dessa abordagem, os estudiosos consideram a argumentação essencial para compreender como os atores percebem o mundo e interagem com seus pares. Grande parte dos trabalhos interpretativos ou argumentativos mais recentes sobre ideias e políticas públicas se concentra no institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008). Nessa vertente, as ideias constituem o conteúdo substantivo transmitido por meio do processo interativo do discurso. O discurso é o meio

pelo qual as ideias são geradas e comunicadas nos contextos institucionais (Schmidt, 2011). A mudança nesses contextos institucionais ocorre por meio de “processos dinâmicos nos quais os agentes utilizam não apenas suas ‘habilidades ideacionais de fundo’... para criar e manter suas instituições, mas também suas ‘habilidades discursivas de primeiro plano’... para comunicar e deliberar coletivamente sobre ações voltadas à mudança (ou à preservação) dessas instituições” (Schmidt, 2011, p. 685). Em síntese, as ideias podem ser vistas como ferramentas intencionalmente mobilizadas pelos atores de políticas para moldar o significado do discurso.

Conceber as ideias como ferramentas estratégicas enfatiza o papel ativo dos atores em trabalhar conscientemente com elas. Os atores se engajam com as ideias, ajustam-nas e desafiam ideias já estabelecidas por meio do uso do discurso político. Através da prática discursiva, os atores podem formar coalizões, moldar agendas políticas, navegar na arena política (Morrison, 2016) e, efetivamente, induzir mudanças nas políticas públicas. Essa abordagem é aplicada em diferentes teorias do processo de políticas públicas, como o *Narrative Policy Framework* e o *Social Construction Framework* (Sabatier; Weible, 2014). Ambas tratam as ideias como estratégias narrativas e construções sociais de (grupos de) atores.

Os atores de políticas utilizam ideias como armas retóricas e instrumentos de defesa nas disputas políticas (McNamara, 1999). Se um indivíduo dentro de um grupo reformula o conteúdo substantivo de uma ideia que sustenta, isso não implica, necessariamente, uma mudança imediata no discurso dominante. No entanto, por meio de interações repetidas, certas ideias podem se institucionalizar — conferindo poder “nas” ideias (*power in ideas*) — Carstensen; Schmidt, 2016.

Por exemplo, Schmidt e Thatcher (2014) demonstram a resiliência das ideias neoliberais na Europa ao longo de múltiplas crises como resultado do fraco conteúdo substantivo das ideias alternativas e da eficácia dos empreendedores ideacionais neoliberais no discurso político. No entanto, se a maioria dos atores dentro de um determinado domínio de política se convence do conteúdo de ideias alternativas, o discurso dominante torna-se vulnerável à mudança — e pode até desaparecer. Nessa perspectiva, os atores de políticas podem exercer poder “por meio” das ideias (*power through ideas*), entendido como a capacidade de persuadir outros atores a aceitarem e adotarem suas visões por meio do uso de elementos ideacionais (Carstensen; Schmidt, 2016).

Conceber as ideias como ferramentas estratégicas no discurso também se conecta às noções de empreendedorismo ou artesanato ideacional (*ideational entrepreneurship* ou *craftsmanship*) — Bratberg, 2011; Schonhardt-Bailey, 2005. Sem empreendedores ideacionais fortes, as ideias não conseguem ganhar destaque em grupos ou redes. Por meio de poder posicional e habilidades retóricas, esses empreendedores criam, representam, promovem e consolidam ideias coletivas. A lógica central aqui é que as ideias sobre problemas ou soluções de políticas não são dispositivos heurísticos pré-estabelecidos, mas são ativamente construídas por meio do discurso dos atores de políticas (Hajer, 2013; Mehta, 2011; Schön; Rein, 1995). Assim, essa abordagem situa-se no polo interpretativo do espectro epistemológico, em contraste com a perspectiva positivista da abordagem cognitiva.

Essa vertente dos estudos ideacionais, portanto, foca no nível meso da formulação de políticas, ou seja, em como os atores de políticas constroem o significado das políticas públicas por meio da interação social em grupos ou na sociedade. Os atores estão inseridos na sociedade, mas possuem agência para agir e promover mudanças (Hollis, 1994). O debate contemporâneo dentro da abordagem que concebe ideias como ferramentas estratégicas gira em torno da medida em que os atores são capazes de provocar mudanças ideacionais, bem como das condições sob as quais essas mudanças podem ocorrer. Em síntese, a

pergunta central é: quando os atores de políticas ganham poder *por* meio das ideias e provocam mudanças ideacionais conjuntas que reconfiguram um discurso preexistente?

### Ideias como estruturas institucionais

Em terceiro lugar, as ideias podem ser concebidas como marcos institucionais (*institutional frameworks*)<sup>63</sup>. Elas são entendidas como compreensões intersubjetivas incorporadas nas instituições ou na sociedade. Essa abordagem difere da concepção heurística, pois a lógica causal opera de forma inversa: em vez de emergirem do interior da mente e do coração das pessoas, as ideias penetram nesses espaços a partir do exterior e podem tanto restringir quanto possibilitar a ação. As ideias funcionam como normas sociais ou paradigmas, oferecendo às pessoas uma direção em tempos de incerteza (Blyth, 2001). Enraizadas no institucionalismo histórico, as ideias fornecem a formuladores de políticas e políticos “marcos interpretativos que especificam a natureza dos problemas que devem ser enfrentados pelos formuladores de políticas” (Hall, 1993, p. 279).

Estudiosos que seguem essa abordagem referem-se às ideias como “projetos”, “princípios orientadores”, “filosofias”, “sistemas coletivos de pensamento”, “visões de mundo”, “ideologias”, “espírito do tempo” (*zeitgeist*) ou “paradigmas” (Bratberg, 2011; Haklai, 2003; Hall, 1993; Rohrschneider, 1993). Esses termos se referem ao conjunto de ideias utilizado na formulação de políticas públicas (Hogan; Howlett, 2015). Apesar das variações terminológicas, os pesquisadores concebem as ideias como construções mentais compartilhadas por determinados grupos de atores (de políticas) que, potencialmente, exercem efeitos próprios (Jacobs, 2015). No entanto, por serem percebidas como amplamente influentes e difusas, essas ideias tornam-se, muitas vezes, difíceis de serem estudadas empiricamente (Mehta, 2011).

As ideias, portanto, podem conferir uma “existência organizada” a um domínio de política pública (Bell, 2012), representando “sistemas de pensamento compartilhados, compostos por uma série de afirmações e pressupostos interconectados sobre como algo funciona” (Baker; Underhill, 2015, p. 381). Ontologicamente, ideias estão situadas a nível de estrutura. Nenhum dos estudos incluídos na revisão adota uma perspectiva estrutural-explicativa sobre as ideias. Em vez disso, prevalece uma perspectiva estrutural-interpretativa. Nessa abordagem, as ideias são concebidas como conjuntos de significados que orientam os atores sobre *como viver* a vida social. Os atores são vistos como “seguidores” desses conjuntos de significados (Hollis, 1994). Embora esses significados estejam abertos à contestação, no campo das políticas públicas o leque de interpretações possíveis não é infinito. A contestação é moldada por mecanismos de dependência de trajetória (*path dependency*) (Pierson, 2000) e por discursos hegemônicos (Blyth, 2013). Por exemplo, Matthijs (2016) argumenta que a construção ideacional do ordoliberalismo na Alemanha moldou as respostas dos formuladores de políticas alemães à crise do euro. Já Carstensen e Matthijs (2018) demonstram como os preceitos do neoliberalismo sobreviveram tanto à crise financeira global quanto à crise do euro.

Esse tipo de abordagem ideacional concentra-se em fenômenos de nível macro no processo de formulação de políticas públicas, ou seja, em como paradigmas interpretativos de política governam determinados domínios de política. As questões contemporâneas dentro dessa vertente envolvem: quão coerentes esses marcos ideacionais realmente são, como as mudanças ocorrem ao longo do tempo, e de que forma esses enquadramentos institucionais afetam os debates políticos. Com frequência, os estudiosos partem de análises *post hoc* de processos de formulação de políticas marcados por incerteza e complexidade. Por

<sup>63</sup> De n=71 artigos, 27,8% dos artigos usam essa conceitualização.

isso, alguns autores consideram essa uma abordagem problemática para estudar o impacto das ideias sobre as políticas públicas, pois ela não dá conta adequadamente dos processos cognitivos ou discursivos que atuam ao longo de todo o ciclo de políticas (Kamkhaji; Radaelli, 2019).

## Abordagens mistas

Muitos estudos ideacionais utilizam abordagens conceituais híbridas, combinando elementos das diferentes perspectivas discutidas anteriormente. Essa prática acaba por dissolver as fronteiras entre posições ontológicas e epistemológicas.<sup>64</sup> Por exemplo, alguns estudos concebem as ideias simultaneamente como visões de mundo e como construtos mentais compartilhados que são usados estrategicamente por atores para alcançar seus objetivos (cf. Carstensen; Schmidt, 2016; Helgadottir, 2016; Kuisma, 2013; Parsons, 2016; Saurugger, 2013). Há boas razões para isso. Um foco unidimensional nas ideias como *marcos institucionais* tende a negligenciar uma teoria da ação individual. Por outro lado, concentrar-se apenas nos tomadores de decisão individuais pode superestimar suas motivações autodeclaradas e desconsiderar as restrições impostas pelas estruturas sociais nas quais esses atores estão inseridos (Jacobs, 2015). A “inclassificabilidade” dessas abordagens é, ao mesmo tempo, uma força e uma fraqueza. Sua força reside na capacidade de captar múltiplas dimensões relevantes sobre como as ideias importam. No entanto, permanece subteorizada a forma como os diferentes tipos de ideias se relacionam entre si, dada a coexistência de posições ontológicas e epistemológicas concorrentes. Essas especificações imprecisas tornam a abordagem ideacional um alvo fácil de críticas no campo das políticas públicas. Por isso, especificar as relações ou interações entre diferentes abordagens de um mesmo conceito nos permite repensar e aprofundar quais aspectos do espectro ideacional estamos estudando — o que, por sua vez, amplia nossa compreensão sobre os possíveis efeitos causais das ideias nas políticas públicas.

Em conclusão, as ideias podem ser compreendidas a partir de três perspectivas principais: cognitiva, estratégico-discursiva e institucional. Diferenciar entre essas abordagens nos ajuda a responder questões fundamentais sobre suas posições ontológicas e epistemológicas (Hollis, 1994). As abordagens cognitiva e estratégica localizam as ideias no nível dos indivíduos, enquanto a abordagem institucional as situa na estrutura. A abordagem cognitiva adota uma epistemologia mais positivista, buscando explicações causais sobre como as crenças se formam ou como afetam as políticas públicas. Já as abordagens estratégica e institucional se posicionam no lado interpretativo do espectro epistemológico, com foco em como as estruturas sociais são formadas por meio — ou moldam — os processos de interpretação e construção de significado realizados pelos atores de políticas públicas. Partindo de respostas distintas à pergunta sobre o que são as ideias, a investigação avança para a próxima questão fundamental: de onde vêm as ideias e como elas se transformam — etapa crucial para compreender como as ideias influenciam efetivamente os processos e resultados das políticas públicas.

## De onde vêm as ideias nos processos políticos e o que as faz mudar?

Como afirmou Kingdon (1984, p. 72), “as ideias podem vir de qualquer lugar” e também “de uma infinidade de fontes”. A questão sobre de onde vêm as ideias está diretamente ligada aos portadores de ideias nos processos de políticas públicas. Como discutido anteriormente, diferentes posições ontológicas determinam “quem” carrega as ideias, enquanto diferentes posições epistemológicas indicam “onde” procurá-las. Primeiro, na abordagem cognitiva, as ideias emergem das microfundações, ou seja, dos indivíduos — de seus esquemas mentais, crenças e processos cognitivos. Segundo, a abordagem estratégico-discursiva

<sup>64</sup> De n=71 artigos, 21,5% dos artigos usaram essa conceitualização.

desloca o foco para os fatores e mecanismos que explicam a distribuição e transferência de ideias entre indivíduos, ou entre indivíduos e grupos (indo do nível micro para o micro ou do micro para o meso). Alternativamente, as ideias podem ser vistas como quadros epifenomênicos (Kamkhaji; Radaelli, 2019), o que implica um deslocamento do foco analítico para fatores como tempo, contexto e eventos, que explicam como ideias naturalizadas em um domínio de políticas podem ser modificadas.

A formação e a transformação das ideias, em síntese, direcionam nossa atenção tanto para fatores institucionais e contextuais (exógenos) quanto para fatores relacionados aos atores e ao empreendedorismo ideacional (endógenos) — ver Quadro 1 para uma visão geral completa. Ao relacionar os diferentes tipos de fatores com quem são os *portadores* das ideias, torna-se possível identificar mecanismos distintos de mudança ideacional. Por exemplo: sob uma perspectiva endógena centrada na agência, os mecanismos de mudança ideacional identificados incluem: aprendizado instrumental e social, input, persuasão e *puzzling* (processo de reflexão diante de incertezas) (Van Esch; Snellens, 2019). Todos esses mecanismos dizem respeito a processos pelos quais os atores de política buscam dar sentido a novas ideias ou a ideias alternativas, de maneiras diversas. A partir de uma perspectiva estrutural-endógena, mecanismos como socialização, imitação ou identificação descrevem como os atores se adaptam a ideias no contexto de sua inserção social e institucional. Já sob uma perspectiva exógena centrada na agência, os mecanismos de mudança ideacional assumem um caráter mais político, incluindo coerção, poder impositivo (*powering*) ou substituição de atores (*turn-over*). Por fim, sob uma perspectiva estrutural-exógena, a mudança ideacional ocorre por dispersão: as ideias se espalham entre os indivíduos de forma análoga à disseminação de germes ou vírus (Dunlop; Radaelli, 2017; Moyson *et al.*, 2017; Van Esch; Snellens, 2019, para uma discussão aprofundada sobre mecanismos alternativos de mudança ideacional). Na discussão a seguir, analiso os três mecanismos mais dominantes identificados em nosso *corpus* inicial de estudos ideacionais relacionados à mudança ideacional: aprendizado, persuasão e socialização<sup>65</sup>. Como os estudos analisados frequentemente apontam fatores endógenos como gatilhos da mudança, ao passo que os fatores exógenos aparecem mais como condições que delimitam ou moldam o escopo da mudança, faz sentido que esses três mecanismos sejam os mais recorrentes no *corpus* revisado.

### Ideias vêm de microfundações

Microfundações referem-se à compreensão das políticas públicas como o resultado agregado do comportamento dos atores de política. Se as ideias que influenciam o processo de formulação de políticas têm origem na cognição dos indivíduos envolvidos nesse processo, o passo lógico seguinte é investigar quais fatores influenciam essa cognição — como abertura à informação, nível educacional, emoções e experiências — bem como quando e como esses fatores contribuem para mudanças cognitivas (Brummer, 2016; Kamkhaji; Radaelli, 2017). O *corpus* analisado incluiu estudos sobre os efeitos da disposição pessoal dos atores tanto sobre o conteúdo quanto sobre a flexibilidade de suas ideias ao longo dos processos de formulação de políticas (ver Quadro 1 para uma visão completa das expectativas e dos achados). Por exemplo, estudos sobre os efeitos do cinismo, valores, nível educacional, ansiedade e excitação emocional demonstraram que esses fatores influenciam o significado central das crenças dos atores individuais nos processos de formulação de políticas (Bolsen Druckman; Cook, 2015; Brewer; Steenbergen, 2002; Fielding *et al.*, 2012). Esses estudos identificaram uma relação positiva entre tais fatores e sua influência nas crenças dos atores de políticas públicas. Por exemplo, Fielding *et al.* (2012) demonstraram que a disposição pessoal (como o nível de escolaridade) está positivamente associada à crença de políticos na mudança climática, o que, por sua vez, orienta suas respostas a questões de política pública relacionadas ao tema (ver Quadro 1).

<sup>65</sup> Para fins analíticos, esse resumo é apresentado de maneira meio arbitrária. Na verdade, a literatura está mais entrelaçada, às vezes.

Outros estudos investigaram o efeito da disposição pessoal sobre a estabilidade ou flexibilidade das crenças, utilizando essa relação como um indicador da receptividade a novas ideias de política (ver Quadro 1). Foram analisados, por exemplo, os efeitos de traços de personalidade, especialização técnica, partidarismo e emoções sobre a estabilidade das crenças. Brummer (2016), por exemplo, sugeriu que há uma relação entre a abertura à informação por parte de líderes políticos e sua postura reflexiva diante de novas ideias de política. Como resultado, uma maior abertura à informação poderia reduzir a probabilidade de envolvimento desses líderes em fiascos políticos. Por outro lado, a expertise tem sido vista como um fator que restringe a mudança de crenças (Larson, 1994), dado que especialistas tendem a se apegar aos modelos e ideias com os quais já estão profundamente familiarizados. Emoções, como a ansiedade, também podem antecipar ou predispor certas crenças em elites políticas (Renshon, Lee; Tingley, 2015; Widmaier, 2010). Esses fatores — abertura, expertise, emoções — podem tornar os atores menos suscetíveis à mudança de crenças, impactando, em última instância, a estabilidade das políticas públicas.

O mecanismo causal mais frequentemente utilizado para explicar como um ator individual muda suas ideias cognitivas é o aprendizado instrumental (*instrumental learning*) — Van Esch; Snellens, 2019. Nesse contexto, aprendizado refere-se à “atualização de crenças” (Dunlop; Radaelli, 2013, p. 599). Por meio desse processo, os atores podem manter, reforçar ou revisar suas ideias sobre políticas públicas (Trein; Vagionaki, 2020, p. 8). Segundo a literatura, o aprendizado tende a ocorrer com maior probabilidade em condições de contexto específicas — chamadas de *scoping conditions* — como crises, desafios externos, eventos discrepantes ou fracassos. Essas *scoping conditions* dizem respeito ao contexto em que um determinado mecanismo é teoricamente mais propenso a ser ativado (Beach; Pedersen, 2013). Pesquisadores da vertente cognitivo-ideacional frequentemente selecionam essas *scoping conditions* como ambientes empíricos privilegiados para investigar se, quando e como o aprendizado ocorre. A necessidade de responder a essas condições, que geram incertezas em relação às crenças existentes e às políticas delas derivadas, pode colocar os atores no caminho do aprendizado. No entanto, a depender da disposição pessoal dos atores, essas mesmas circunstâncias desafiadoras podem também desencadear reações de apego e defesa das ideias preexistentes (Van Esch, 2014). Assim, sob uma perspectiva cognitiva, é legítimo questionar até que ponto os atores políticos são realmente propensos à mudança ideacional, como muitas vezes se supõe. Na realidade, as pessoas tendem a ser rígidas e resistentes a novas ideias, mesmo diante de contextos de crise (Moyson, 2017)

Em conclusão, o processo de formulação de políticas é permeado pelas crenças dos atores individuais, e essas crenças são condicionadas por processos cognitivos. A disposição pessoal dos atores influencia diretamente sua receptividade a ideias novas ou alternativas, especialmente diante de *scoping conditions* como crises ou choques exógenos. Dessa forma, somente quando ocorre aprendizado — ou seja, quando os atores atualizam suas crenças em resposta a novas circunstâncias — é que podemos observar efeitos reais sobre a mudança nas políticas públicas.

### **Ideias emergem da interação e do empreendedorismo entre atores de políticas públicas.**

Pesquisadores que adotam uma abordagem discursiva partem do pressuposto de que as ideias são ferramentas utilizadas pelos atores de política para transferir e distribuir significados em grupos ou redes. Nesse campo, as questões sobre mudança ideacional não se concentram tanto na rigidez ou flexibilidade das ideias, mas sim em processos de reconfiguração, convergência ou divergência entre ideias. Assim, estudar o efeito das ideias nas políticas públicas implica investigar como as ideias são transmitidas e circulam nos processos decisórios. A pesquisa ideacional nessa vertente nos leva à análise dos empreendedores

de políticas (*policy entrepreneurs*) e de sua capacidade de difundir ideias em redes, grupos de defesa (*advocacy groups*) e comunidades epistêmicas. O conceito de empreendedores de políticas foi introduzido por Kingdon (1984) e refere-se a atores capazes de articular problemas de políticas públicas a ideias de solução, com o objetivo de promover decisões políticas. Contudo, um grande desafio à frente está nas formas pelas quais essas interações comunicativas dos empreendedores de políticas realmente funcionam como explicação dos processos de políticas públicas.

Estudiosos presumem que as posições e as divisões de poder entre os atores de políticas dentro das redes de políticas existentes, a disponibilidade de novas ideias e suas habilidades retóricas para promovê-las determinam quais atores se tornam empreendedores-chave na transferência e distribuição de ideias (Moschella, 2015) (ver Quadro 1). Empreendedores de políticas precisam de recursos consideráveis, legitimidade e de uma alternativa viável ao *status quo* institucional. Os contextos organizacionais ou institucionais desempenham um papel na determinação de quem está “nos bastidores” (*waiting in the wings*) e possui os recursos e posições de autoridade para tornar-se um empreendedor de políticas (ver Quadro 1.1 – fatores institucionais). Por exemplo, especialistas em políticas, em subsistemas com alto grau de autonomia, estão mais frequentemente em posição de introduzir novas ideias radicais no processo de formulação de políticas (Baker, 2015). Helgadóttir (2016) argumentou que ideias influentes de política econômica italianas puderam ser promovidas e difundidas pela União Europeia como resultado da colocação de pessoas nas posições certas.

Uma vez que os empreendedores de políticas estejam posicionados, eles podem se tornar os “atores centrais dissidentes”, criando janelas de oportunidade para mudança de política. Para isso, precisam persuadir outros atores de que suas ideias antigas estão erradas e instigar uma “mudança conjunta de crença” (*joint belief shift*) — Culpepper, 2005, p. 176. O sucesso desses empreendedores em promover tais mudanças depende das diferentes estratégias que utilizam (ver Quadro 1). As estratégias vão desde a formulação eficaz de problemas até construção de alianças, reunião de novas evidências e colaboração com coalizões de defesa ou redes de políticas para explorar e ampliar a conectividade em rede (Petridou; Mintrom, 2020). Se os empreendedores possuírem habilidades retóricas, podem ter sucesso em tornar determinadas ideias mais ou menos atraentes (Béland; Cox, 2016). Por exemplo, as reuniões da sociedade Mont Pèlerin, na França, foram utilizadas por empreendedores de políticas para transmitir a ideia do neoliberalismo ao espaço público (Schmidt; Thatcher, 2014). Os “portadores de ideias” bem-sucedidos são frequentemente elites políticas e administrativas que detêm autoridade com base em sua expertise, experiência, posição e habilidades.

O mecanismo causal que explica como os empreendedores de políticas podem provocar mudança ideacional é a persuasão. O uso mobilizador da linguagem leva as pessoas a adotar ou adaptar-se às novas ou alternativas ideias apresentadas pelos empreendedores de políticas (Béland, 2016; Kuisma, 2013). A persuasão pode resultar em consenso (convergência de ideias) entre diferentes atores envolvidos nos debates de política (Baker, 2015; Bell; Hindmoor, 2015). Esse mecanismo tende a atuar especialmente em contextos altamente politizados, marcados por grande disparidade ideológica, nos quais múltiplos atores com igual poder tentam convencer uns aos outros por meio de argumentos (Flibbert, 2006).

A suposição de que as ideias se originam das interações entre atores de políticas públicas tem duas consequências analíticas. Primeiro, se a mudança resulta da interação, isso implica um papel mais ativo e influente dos atores no processo de formulação de políticas (Trein; Vagionaki, 2020). Segundo, implica que as ideias não são necessariamente entidades coesas, mas sim compostas por diferentes elementos reunidos pelos atores. Por meio do *bricolage*, os atores constroem significados combinando diferentes

elementos para formar uma “teia de significados” (*web of meaning*) — Carstensen, 2011b. Sob essa perspectiva, as ideias são flexíveis, abertas, fluidas e sempre sujeitas à contestação (Crawford, 2016).

Em conclusão, a literatura sobre a transferência e difusão de ideias enfatiza a importância de se estudar quem se torna um empreendedor de políticas e quais são as estratégias discursivas que utiliza para persuadir outros atores sobre ideias (alternativas) relacionadas às políticas públicas. Fatores institucionais e estruturais pré definem quais atores têm potencial para desempenhar um papel na mudança de ideias nos processos de políticas públicas, enquanto a aceitação bem-sucedida de novas ideias pelos demais é resultado das estratégias discursivas empregadas por esses atores.

### **Ideias vêm de processos de institucionalização**

Adotando uma perspectiva estrutural das ideias, estas aparentemente “flutuam livremente” e não podem ser atribuídas a indivíduos específicos. Os atores de políticas são meros seguidores das estruturas sociais, e as escolhas que fazem decorrem das condições dadas em seu ambiente (Parsons, 2007). As alterações nessas ideias institucionais estáveis são frequentemente observadas por meio de análises críticas, que evidenciam, de forma retrospectiva, a distinção entre paradigmas de política, como o keynesianismo e o monetarismo (Hall, 1993). Ideias paradigmáticas, como o neoliberalismo, podem apresentar-se como bastante resilientes e coerentes (Schmidt; Thatcher, 2014). O horizonte temporal para estudar tais processos de mudança é mais longo: explicar a emergência desses marcos institucionais exige um rastreamento cuidadoso do processo (*process-tracing*), frequentemente analisando o desenvolvimento de um domínio de políticas ao longo de um período extenso, com a reconstrução minuciosa da trajetória histórica desses enquadramentos (Jacobs, 2015; Mehta, 2011).

É atraente acreditar que os fatores que afastam determinadas ideias sejam contextuais, por exemplo, por meio do surgimento de desafios externos, como uma crise (Cairney, 2019) — ver Quadro 1. Schmidt (2016) mostrou como a pressão contextual da crise da zona do euro levou os formuladores de políticas alemães a questionarem, pela primeira vez desde os anos 1950, suas ideias ordoliberais até então naturalizadas. Baker e Underhill (2015) argumentaram que a crise financeira global abriu uma janela de oportunidade para que atores impulsionassem novas ideias econômicas e instigassem reformas nas políticas, desafiando as ideias pós-keynesianas predominantes desde a década de 1990. Desse modo, pode-se argumentar que choques exógenos podem funcionar como um conceito explicativo para mudanças ideacionais profundas. Contudo, esse enfoque acaba desconsiderando os processos ideacionais de natureza cognitiva e discursiva que ocorrem entre o evento externo e a mudança efetiva (Kamkhaji; Radaelli, 2019).

Uma observação mais detalhada apresenta o processo de mudança como “estratificado” (*layered*). Nesse caso, desafios externos não explicam completamente por que algumas ideias surgem em detrimento de outras. Reconhecer que novas ideias se desenvolvem, inicialmente, na cognição de atores individuais e são subsequentemente comunicadas por meio do discurso permite analisar como um número crescente de atores adere a novas ideias, que podem eventualmente substituir um paradigma interpretativo dominante. Essa perspectiva oferece uma explicação mais gradual da mudança ideacional. Por meio do aprendizado individual e da interação coletiva, a maioria dos atores de políticas públicas pode, ao longo do tempo, ser socializada em um novo marco paradigmático interpretativo.

Socialização é o mecanismo por meio do qual atores ou grupos passam a fazer parte de práticas institucionais, regras ou normas. Ela ocorre como resultado da observação ou simulação de práticas existentes (por exemplo, Bell, 2012) e contribui para a formação de comunidades de políticas estáveis, que podem, potencialmente,

ser “infectadas” por novas ideias. Saurugger (2013, p. 894) afirma que: “a socialização ocorre quando normas, visões de mundo e compreensões coletivas são internalizadas e, subsequentemente, codificadas por um grupo de atores”. A adaptação a ideias por meio da socialização é caracterizada na literatura pelos termos “mimésis”, “imitação” ou “internalização” (Becker; Hendriks, 2008).

Em suma, uma vez institucionalizadas, acredita-se que as ideias se situem no “nível mais profundo de generalidade” (Schmidt, 2016, p. 320). Elas alcançam esse estágio como resultado de um processo precedido por aprendizado individual e interação coletiva, no qual o contexto histórico e político de um domínio de política e de seus atores influencia como as ideias se institucionalizam ao longo do tempo. Até que ponto o contexto histórico e político determina a institucionalização ao longo do tempo, em comparação com o papel de empreendedores estratégicos e ativos que influenciam esse processo, constitui uma questão central na literatura. Identificar com precisão os momentos em que atores em transição tomam consciência de suas ideias de fundo, iniciam processos de aprendizado e, em seguida, passam a utilizá-las estrategicamente no discurso político, é um tema ainda pouco explorado empiricamente (Molthof, 2016).

Em conclusão, as ideias podem “vir de qualquer lugar”, mas apresentei indícios sobre onde procurá-las e quais fatores e mecanismos influenciam a mudança ideacional. Como referência, o Quadro 1 oferece uma visão mais completa das hipóteses específicas que estudiosos da abordagem ideacional, na literatura revisada, formularam e testaram para compreender os diferentes tipos de ideias e os processos de mudança ideacional. Além da discussão geral apresentada acima, esse panorama pode auxiliar pesquisadores na formulação de expectativas e hipóteses para futuras investigações sobre mudança ideacional, contribuindo para o exame de como ideias específicas influenciam a formulação de políticas públicas.

### Quadro 1. Gatilhos e restrições da mudança ideacional

Quadro 1.1: Gatilhos e restrições da mudança ideacional para Fatores Institucionais/Políticos

Efeitos de...	Efeitos sobre...	Efeito ou proposta	Conclusões
Partidarismo	1. Estabilidade / rigidez ideacional 2. Divergência ideacional	1. Positivo 2. Positivo	1. Relação significativa entre partidarismo e estabilidade de crenças sobre o aquecimento global (Bolsen et al., 2015; Clements, 2012; Fielding et al., 2012) 2. Partidarismo dificultou severamente o consenso ideológico para a elaboração de políticas (Campbell; Pedersen, 2015). A diferença ideológica dos governos de esquerda e a equipe do Fundo Monetário Internacional (FMI) resulta em menos renúncias (Nelson, 2014).

Eleições	<p>1. Rigor/ flexibilidade ideacional</p> <p>2. Consenso / dissenso ideacional</p>	<p>1. Positivo</p> <p>2. Positivo</p>	<p>1. Efeito pós-eleição na leniência das crenças da equipe do FMI nos países devedores (Nelson, 2014). Suspensão de ideias alternativas até depois das eleições (Morrison, 2016). Béland e Waddan (2015): poucas possibilidades de desafiar ideias existentes nas instituições políticas do Reino Unido (RU).</p> <p>2. O resultado da eleição alemã, em 2009, abalou o consenso ideacional dominante na União Econômica e Monetária (UEM) — Matthijs (2016).</p>
Presença de integrantes com poder de veto	Estase / rigor ideacional	Positivo	<p>Introdução bem-sucedida de ideias sobre política, como, em parte, resultado do silenciamento dos integrantes com poder de veto (Mandelkern; Shalev, 2010).</p> <p>Baker (2015): eliminar integrantes com poder de veto na regulamentação financeira leva a uma mudança ideacional.</p>
Instituições centralizadas	Rigor ideacional	Positivo	A força organizacional leva a um sistema de crença ambiental coerente na Geórgia (GE) e nos países baixos (NL) (Rohrschneider, 1993).
(Com)posição da rede	Difusão ou convergência ideacional	Mista	<p>A estrutura do regime de conhecimento afetou a difusão / convergência ideacional na França e na Alemanha (Campbell; Pedersen, 2015).</p> <p>Becker e Hendriks (2008): comunidade epistêmica em posição próxima ao governo influencia na difusão ideacional.</p>
Alta autonomia dos especialistas em políticas públicas	Mudança ideacional radical	Mista	A autonomia dos especialistas em políticas nos subsistemas de política macroeconômica e regulamentação financeira afeta a mudança ideacional diferentemente como resultado das barreiras institucionais (Baker, 2015).

Domínio político	Convergência ideacional	Mista	<p>Radelli e O'Connor (2009): as crenças de governança compartilhadas sobre a UE importam mais para a convergência do que as crenças políticas. Não há apoio para a hipótese de que membros dos comitês supranacionais têm mais crenças comuns do que os membros dos comitês intergovernamentais.</p> <p>Baker (2015): dependendo das estruturas institucionais, os efeitos sobre a convergência são diferentes</p>
Cultura burocrática	Estase ideacional	Positivo	Moschella (2015): forte cultura burocrática no FMI leva à estase ideacional
Posição/papel profissional	Domínio ideacional	Mista	<p>A posição de Alan Greenspan como diretor da Receita Federal (RF) restringiu a ideia de macro prudencialismo (Baker, 2013)</p> <p>Widmaier (2007): expectativa falsa, mais relacionada a “como você pensa” em vez de “onde você se senta”</p> <p>Woods (1995): processos de recrutamento, indicações para serviço público, posição de agência influenciam por que determinadas ideias são escolhidas em detrimento de outras.</p> <p>Helgadóttir (2016): estar em cargos chaves em instituições permite disseminar ideias</p>
Mandato (Forte)	Mudança ideacional gradual	Positivo	<p>Moschella (2015): o mandato institucional do FMI (Artigos do Acordo) leva a mudanças graduais, dependentes da trajetória de ideias sobre controles de capital.</p> <p>Hall (1993): mudanças significativas na autoridade sobre experiência política precedem mudança ideacional paradigmática.</p>

Quadro 1.2: Gatilhos e restrições da mudança ideacional para Fatores de Disposição

Efeitos de...	Efeitos sobre...	Efeito ou proposta	Conclusões
(alta) Complexidade cognitiva	Reflexão e aprendizagem ideológica	Proposta	Brummer (2016): sugere relações entre abertura para informações e postura reflexiva em relação a outras ideias alternativas (não avaliada empiricamente).
(alta) Necessidade de fechamento	Rigor ideológico	Positivo	Efeito da característica “necessidade de fechamento” na estabilidade da visão de mundo (Golec de Zavala; Van Bergh, 2007).
Conformidade social	Significado central das ideias	Positivo	Relação significante entre conformidade social e a ideia de mundo como um lugar ameaçador (Duckitt; Fisher, 2003).
Cinismo	Significado central das ideias	Positivo	Brewer e Steenbergen (2002): entrevistados cínicos são mais propensos a apoiarem a ideia de aumento de gastos de defesa.
Valores	Significado central das ideias	Positivo	Apoio à hipótese de que pessoas com valores igualitários acreditam mais no fato de que o aquecimento global está acontecendo (Bolsen; Druckman; Cook, 2015).
Ansiedade	Significado central das ideias	Proposta	Widmaier (2010): propõe que a ansiedade da elite sobre populismo prevê pontos de vista paradigmáticos das elites.
Entusiasmo fisiológico	Significado central das ideias	Efeito de mediação	O entusiasmo aguçado media a relação entre ansiedade e crenças sobre migrantes (Renshon; Lee; Tingley, 2015).
Histórico educacional (similar)	1. Formação ideacional 2. Convergência ideacional	1. Mista	1. Sem relação significativa entre histórico educacional e formação de crenças (Morçol, 2001). Nelson (2014, p. 312): “treinamento de pós-graduação em economia é uma experiência transformadora para doutorandos que criam identidades profissionais fortes”. 2. Helgadottir (2016): poder da rede acadêmica “Bocconi” na promoção da ideia de austeridade expansiva na esfera da elaboração de políticas públicas econômicas.

Expertise	Rigor ideacional	Proposta	<p>Larson (1994): sugere que especialistas têm sistemas de crenças mais restritos.</p> <p>Butler, Koopman e Zimbardo (1995): sugerem relação de especialistas e menor mudança de atitude devido à habilidade de contra-argumentar e se envolver em pensamento crítico.</p> <p>Widmaier (2016): a crença na própria expertise (macroeconômica) pode levar a possíveis mudanças no mercado e sentir a necessidade de ajustar as próprias ideias.</p>
Gênero, idade, religião, educação	Significado central das ideias	Positivo	<p>Gênero, idade, educação causam um efeito significativo nas crenças sobre o meio ambiente (Clements, 2012). Forte relação entre religião e crenças sobre o ambiente (Guth et al., 1995).</p> <p>Pessoas altamente qualificadas acreditam mais na mudança climática (Fielding et al., 2012).</p>

Quadro 1.3: Gatilhos e restrições da mudança ideacional para fatores de estratégias e habilidades

Efeitos de...	Efeitos sobre...	Efeito ou proposta	Conclusões
Fortes habilidades retóricas (criar e promover ideias)	Reconfiguração ideacional	Positivo	<p>Habilidades de empreendedores políticos de criar, promover e trabalhar com a ideia (habilidade retórica) tornam determinadas ideias mais ou menos atraentes (imãs de coalizão) — Béland e Cox (2016).</p> <p>Flibbert (2006): fortes habilidades persuasivas superam divergências ideológicas e podem criar um amplo consenso ideológico (sobre ir para a guerra).</p> <p>Finnemore e Sikkink (1998): alguns portadores de ideias são mais propensos a disseminar ideias que outros.</p>

<p>Promover ambiguidade, proeminência, atração</p>	<p>Adesão / convergência ideacional</p>	<p>Proposta</p>	<p>Parsons (2016): quando as ideias têm a capacidade de serem compreendidas de múltiplas maneiras, combinando interpretações compartilhadas e não compartilhadas, há mais convergência. Fornece exemplos da integração do mercado europeu.</p> <p>Finnemore e Sikkink (1998): características intrínsecas determinam a influência das ideias.</p> <p>Cox e Béland (2013): alta valência de sustentabilidade (qualidade emocional de uma ideia) faz com que mais empreendedores a utilizem</p>
<p>Habilidades discursivas dos agentes</p>	<p>Formação / conversão ideacional</p>	<p>Positivo</p>	<p>Hall (2013): papel da mídia de colocar ideias monetaristas na agenda pública.</p> <p>Carstensen (2010): poder discursivo do governo liberal democrata de converter a ideia de individualização para obter apoio para suas ideias de reforma.</p> <p>Mandelkern e Shalev (2010): na reforma da política econômica, dois planos similares tinham destinos diferentes como resultado de empreendedores inovadores que os promoveram.</p> <p>Shmidt (2016): envolvimento no discurso comunicativo leva à adoção de ideias pelo público.</p>
<p>Utilização e ampliação de redes (conferências, reuniões online)</p>	<p>Formação ideacional (receptividade)</p>	<p>Proposta</p>	<p>Flibbert (2006): laços estreitos entre intelectuais políticos e a administração determinam quais ideias são aceitas e quais ganham proeminência.</p> <p>Schmidt (2016): Reuniões da Mont Perlin Society permitiram a transmissão do neoliberalismo.</p>

(diferentes) motivos	Mudança ideacional	Proposta	Schmidt (2016): Habilidade ideológicas (Thatcher), oportunistas (Chirac, Berlusconi, Sarkozy), e pragmáticas (Erhard, Blair, Schröder) dos empreendedores de “criar” e disseminar ideias sobre neoliberalismo, apesar de terem motivos diferentes.
Introduzir (novo) conhecimento	Tipo de mudança ideacional	Mista	Moschella (2015): nova pesquisa e defesa estratégica no FMI enfraqueceram as ideias existentes sobre o crescimento econômico — permitindo uma mudança gradual. Baker (2015): novas informações mostrando inconsistências no paradigma levaram a mudanças macroeconômicas fundamentais.

Fonte: Adaptação da elaboração da autora.

Quadro 1.4: Gatilhos e restrições da mudança ideacional para fatores contextuais

Efeitos de...	Efeitos sobre...	Efeito ou proposta	Conclusões
Angústia (econômica)	1. Mudança ideacional saliente 2. Mudança ideacional radical	1. Positivo 2. Proposta	1. Cox e Béland (2013): a crescente incerteza sobre as condições econômicas levou à ascensão da ideia de sustentabilidade em diferentes domínios públicos. 2. Baker e Underhill (2015): sugerem o efeito das dificuldades financeiras sobre as ideias macroprudenciais.
Recursos inadequados e desafios externos emergentes	Probabilidade de aprendizagem ideacional	Proposta	Schmidt (2016): Crise da Zona do Euro, primeira vez que as ideias ordoliberais alemãs foram ativamente questionadas.

Assimetrias econômicas e mudança nos gastos nacionais	Flexibilidade ideacional	Mista	<p>Lee (2016): forte crise financeira, tamanho do setor financeiro e declínio na competitividade levam a ideias alternativas e menos rígidas sobre regulamentação. As evidências mostram como os fatores materiais determinam as ideias do público e das elites sobre a regulamentação.</p> <p>Meyer e Strickmann (2011) apresentam essas proposições e exemplos atuais da política de defesa da UE.</p>
Choque exógeno / incerteza / janela de oportunidade	Mudança ideacional radical (desinstitucionalização)	Mista	<p>Baker e Underhill (2015): A Crise Financeira Global (GFC) abriu uma janela de oportunidades para os agentes de mudança e empreendedores normativos lançarem novas ideias. Porém, isso ocorreu num padrão de “dependência de trajetória” apoiado por direitos investidos.</p> <p>Baker (2015): a falha macroeconômica leva a mudanças macroeconômicas fundamentais.</p> <p>Hall (1993): mudança do paradigma Keynesiano para monetarista como resultado do acúmulo de anomalias e falhas.</p> <p>Flibbert (2006): O 11 de setembro mudou as crenças individuais sobre segurança nacional e pessoal.</p> <p>Mndelkern e Shalev (2010): a falta de uma janela de oportunidades tornou a inovação de ideias extremamente difícil.</p> <p>Bratberg (2011): janelas de oportunidade deram a Blair e Chirac opções para se tornarem empreendedores ideacionais e mudar ideias existentes.</p> <p>Jacobs (2009): a depressão global inverteu a lógica dos gestores políticos sobre o sistema de pensão.</p>
Desordem nacional	Adaptação ideacional	Proposta	<p>Finnemore e Sikkink (1998): a desordem nacional abre uma janela de oportunidade para passar novas normas.</p>

Fonte: Elaboração da autora.

## MÉTODOS PARA ESTUDAR IDEIAS

Além dos desafios teóricos relacionados às ideias e à mudança ideacional, a produção acadêmica nesse campo também enfrenta desafios metodológicos. Um dos principais desafios é como medir as ideias. Por exemplo, grande parte dos estudos ideacionais se baseia em pressupostos hipotéticos sobre como ideias cognitivas influenciam as políticas públicas, mas não necessariamente apresenta métodos claros para investigar essa influência (Kamkhaji; Radaelli, 2019). Dessa forma, em alguns aspectos, o campo dos estudos ideacionais permanece metodologicamente pouco desenvolvido.

Então, como as ideias podem ser estabelecidas empiricamente e quais fontes de dados podem ser utilizadas para estudá-las? No *corpus* analisado, mais de 40% dos artigos não explicitam a metodologia utilizada para medir ideias. Entre os que o fazem, observa-se um pluralismo metodológico. O Quadro 2 apresenta uma visão geral das diferentes metodologias utilizadas no *corpus*, de acordo com as distintas conceitualizações das ideias, acompanhadas de exemplos correspondentes. Entre os artigos que abordam a metodologia, a maioria adota um desenho de pesquisa comparativo ou de estudo de caso único. A maior parte se baseia em análises documentais, utilizando discursos ou documentos de política como principais fontes de dados. Esses dados são frequentemente analisados por meio de análise qualitativa de conteúdo. Contudo, informações mais detalhadas sobre a natureza das ideias permanecem relativamente escassas.

**Quadro 2: Visão geral dos diferentes tipos de métodos de pesquisa para avaliar ideias**

Abordagem	Método específico	Explicação	Exemplo de estudo
Ideias como heurísticas	Análise de Código Operacional (OCA)	Examinar crenças filosóficas e instrumentais sobre a natureza da vida política.	Brummer (2016): declarações verbais de treze líderes políticos para examinar suas crenças sobre política estrangeira.
	Mapeamento cognitivo Comparativo (CCM)	Examinar a rede de declarações causais que um indivíduo realiza sobre um tópico selecionado.	Van Esch (2014): analisa as ideias de líderes políticos e bancos centrais na crise da Zona do Euro para compreender como a crise afetou suas ideias econômicas e políticas.
	Experiências	Avaliação de crenças sob condições controladas para descobrir efeitos hipotéticos.	Renshon; Lee; Tingley (2015): pesquisa experiências em que os entrevistados assistiram diferentes vídeos (relaxados, neutros e ansiosos), e os testes de conduta cutânea mediram as respostas emocionais às perguntas sobre crenças políticas.

Ideias como heurísticas	Modelagem computacional	Representações de estruturas cognitivas e os processos que ligam essas estruturas à decisão.	Taber (1992): usa Poli, um modelo para compreender sistemas de crenças compartilhadas, para analisar a política externa dos Estados Unidos da América (EUA) no nível entre indivíduos e organizações.
	Pesquisas	Análise de crenças ou ideias autodeclaradas sobre tópicos selecionados usando questionários.	Brewer e Steenbergen (2002): uma pesquisa sobre os cidadãos americanos mostra dependência de crenças sobre a natureza humana para dissertar sobre questões internacionais. Essas crenças ajudam os cidadãos a dar sentido a tópicos que são relativamente desconhecidos para eles.
	Entrevistas	Conversas estruturadas, semiestruturadas ou induzidas, com o objetivo de descobrir suposições, crenças e ideias autorrelatadas dos indivíduos.	Radaelli e O'Connor (2009) usam dados do projeto INTUNE para descobrir sistemas de crenças de governança compartilhada em diferentes tipos de comitês da UE.
	Análise de texto (análise qualitativa de conteúdo)	Interpretação das maneiras nas quais indivíduos, organizações ou grupos de membros dão sentido a quem são.	Foyle (1997) estuda as crenças normativas e práticas de Eisenhower e Dulles na crise das ilhas costeiras, observadas em discursos, memorandos, comentários e cartas.

Ideias como estruturas institucionais	Análise crítica da política pública	Examinar histórias/ trajetórias de contextos ideológicos mais amplos	Widmaier (2016) desvenda como o neoliberalismo se incorporou ao sistema político dos EUA e do Reino Unido (RU) mostrando a “jornada” da ideia nesses sistemas políticos desde a década de 1970 até a crise financeira do ano de 2008.
	Estudos de caso	Investigar a fundo o fenômeno contemporâneo no contexto da vida real.	Becker e Hendriks (2008): influência da Agência de Planejamento Central ao sustentar o paradigma da restrição salarial.
	Análise de conteúdo	Interpretação das maneiras pelas quais indivíduos, organizações ou grupos de membros dão sentido a quem são.	Bratberg’s (2013): análise do discurso de Blair e Chirac na Guerra do Iraque para observar como suas ações foram orientadas por “princípios orientadores” pré-existentes

Ideias como ferramentas estratégicas	Análise de discurso	Análise de conteúdo substancial de ideias e os processos interativos de distribuição dessas ideias através do discurso.	Schmidt (2016): Capacidade da French Mont Pélerin Society de construir e disseminar o “discurso coordenado” do pensamento neoliberal através das suas reuniões anuais.
	Identificar processo	Identificar cadeias causais entre duas variáveis usando dados ricos (entrevistas, documentos).	Helgadóttir (2016): rastreamento do processo da rede de economistas italianos que criaram e mantiveram a ideia de “austeridade expansionista”.
	Análise bibliográfica	Análise de dados bibliográficos (histórico educacional, país, idade) para avaliar a proporção/presença de determinadas ideias em grupos específicos.	Nelson (2014): banco de dados bibliográficos (histórico educacional, experiência profissional) sobre 2.000 gestores políticos que trabalham com o FMI para mostrar a proporção de ideias neoliberais na organização.
	Análise narrativa / análise do texto	Métodos destinados a identificar os “[...] repertórios, ou modelos compartilhados de interpretação, processos ativos de raciocínio que chamam atenção para a forma, bem como para o conteúdo da argumentação e pode ser ligado a estruturas e processos sociais e políticos mais amplos” (Finlayson, 2004, p. 539).	Software Alceste para analisar classes temáticas na retórica dos discursos de Bush e Kerry (Schonhardt-Bailey, 2005).

Fonte: Elaboração da autora.

Estudos cognitivo-ideacionais utilizam métodos como análises de código operacional, experimentos, pesquisas de opinião (*surveys*) ou mapeamento cognitivo, com o objetivo de avaliar os processos cognitivos que revelam ou influenciam as crenças de um ou mais atores sobre determinados temas (ver Quadro 2). As perguntas de pesquisa se concentram nas relações causais entre fatores contextuais, disposições pessoais e crenças cognitivas dos atores de políticas, e em como essas crenças podem afetar a formulação de políticas públicas. Pesquisadores que abordam as ideias como ferramentas estratégicas empregam métodos voltados para revelar: 1) a composição estrutural de redes, 2) a presença de certos discursos em organizações ou na retórica, ou 3) os propagadores (como empreendedores de políticas) e seguidores de uma determinada ideia. As metodologias utilizadas incluem *process tracing*, análise de discurso e análise biográfica. Esses métodos ajudam os estudiosos a examinar a composição de comissões, unidades de pesquisa, comunidades políticas/epistêmicas, coalizões de defesa e *think tanks*, bem como a identificar

narrativas e discursos dominantes presentes nesses grupos (ver Campbell; Pedersen, 2015; Radaelli; O'Connor, 2009).

Analistas institucionais das ideias utilizam métodos para explicar os processos de longa duração por meio dos quais as ideias ganham ou perdem aceitação em comunidades de políticas públicas ou na sociedade em geral. Esses métodos podem ser categorizados sob o rótulo de “análise crítica de políticas”, incluindo, por exemplo, narrativas (*story-telling*) e análises históricas. Esses estudos frequentemente contribuem para a construção teórica no campo dos estudos ideacionais.

Embora as metodologias mencionadas anteriormente possam ser utilizadas para estudar ideias, nem todas foram originalmente concebidas para esse fim. Isso dificulta a pesquisa empírica, ao tornar menos claro como isolar as ideias de outros fatores influentes no processo de formulação de políticas. Entre os métodos revisados, apenas o mapeamento cognitivo e a análise de código operacional foram desenvolvidos especificamente para estudar ideias. Por isso, o campo dos estudos ideacionais se beneficiaria de inovações metodológicas e de uma aplicação mais rigorosa dessas e de outras metodologias. Por exemplo, o *process tracing* aborda alguns dos desafios relacionados ao estudo da causalidade ideacional (Jacobs, 2015; Molthof, 2016). Trata-se de um método útil para investigar o desenvolvimento de um domínio de política ao longo do tempo. A Análise de Redes Discursivas (Discourse Network Analysis – DNA) oferece insights tanto sobre a composição dos atores em uma rede discursiva, quanto sobre o conteúdo das ideias que eles trocam (Leifeld, 2016), combinando abordagens centradas no ator e no conteúdo. O Mapeamento Cognitivo Comparativo (Comparative Cognitive Mapping – CCM) é útil para medir sistematicamente as ideias de atores ou grupos, permitindo traçar diferentes formas de ideias, estabelecer sua força e compará-las ao longo do tempo (Van Esch; Snellens, 2019). Além disso, a Análise Qualitativa Comparativa (Qualitative Comparative Analysis – QCA) é útil para avaliar hipóteses configuracionais envolvendo diferentes fatores e mecanismos de mudança ideacional. No entanto, esses métodos também apresentam limitações — podem ser intensivos em tempo e recursos, além de enfrentarem desafios quanto à validade e à confiabilidade das análises. Como recomendação geral, os estudiosos devem considerar cuidadosamente a relação entre o nível de análise adotado e o método de pesquisa mais apropriado.

## CONCLUSÃO

Este artigo demonstrou que a produção acadêmica ideacional no campo das políticas públicas evoluiu ao longo de diversas linhas de investigação distintas. Essas linhas vão desde a análise ideacional cognitiva em nível micro, passando pela análise ideacional discursiva em nível *mezzo*, até a análise ideacional institucional em nível macro. O trabalho oferece a estudantes e pesquisadores de políticas públicas uma abordagem para organizar a literatura existente e uma linguagem para explicitar suas escolhas ao decidirem trabalhar com variáveis ideacionais na pesquisa em políticas públicas. Com isso, torna-se possível oferecer respostas à pergunta central: como as ideias importam. Além disso, o artigo identificou diversos pontos cegos na literatura atual. A seguir, são articuladas novas direções necessárias para enfrentá-los.

Em primeiro lugar, embora muitos estudiosos reconheçam que a cognição desempenha um papel relevante na pesquisa ideacional, o papel da cognição de atores individuais nas políticas públicas está atualmente subexplorado. Para compreender melhor como as ideias se difundem nas políticas públicas, essas dinâmicas cognitivas em nível micro devem ser recolocadas no centro da análise, como sugerido originalmente por Herbert Simon (Kamkhaji; Radaelli, 2019).

Em segundo lugar, os estudiosos precisam teorizar e examinar as relações entre as três funções que

as ideias podem exercer: como heurísticas, estratégias ou marcos interpretativos. Por exemplo, em que medida empreendedores políticos e de políticas públicas são bem-sucedidos em moldar agendas quando promovem ideias totalmente novas e disruptivas, em comparação com ideias pré-existentes, mas reformuladas para se ajustarem aos discursos institucionais já consolidados? (Béland; Waddan, 2015). Investigar esse tipo de questão exige formulação conceitual rigorosa e testes empíricos. Esforços iniciais nesse sentido incluem os trabalhos de Van Esch *et al.* (2018) e Swinkels (2020), que estudaram como ideias paradigmáticas — como o keynesianismo e o ordoliberalismo — são refletidas nas crenças expressas em discursos de líderes políticos, utilizando o Comparative Cognitive Mapping (CCM) para verificar se tais crenças paradigmáticas mudaram ao longo do tempo. Da mesma forma, Molthof (2016) aplicou *process tracing* para mostrar como atores políticos ajustam estrategicamente o uso discursivo das ideias de acordo com o contexto político e a posição política a ser justificada (Molthof, 2016, p. 204). Esse método permitiu identificar o momento exato em que os atores deixam de ser “meros escravos” de ideias institucionalizadas e passam a utilizá-las estrategicamente no discurso político, contribuindo, por fim, para a reconfiguração de políticas públicas.

Em terceiro lugar, este artigo sugere que a mudança ideacional pode ser considerada um processo “estratificado” (*layered*); portanto, a pesquisa ideacional necessita de estudos que especifiquem os mecanismos e as sequências envolvidas. Um exemplo dessa abordagem é o modelo de Rinscheid *et al.* (2020), que mostra como e quando diferentes fatores e mecanismos se alinham para desencadear uma “mudança conjunta de crenças” (*joint belief shift*) entre (uma coalizão de) atores de políticas durante um choque exógeno (*scoping condition*), o que, por sua vez, possibilita a mudança institucional. A visão abrangente dos gatilhos e restrições apresentada nesta revisão (ver Quadro 1) estimula pesquisadores da área de políticas públicas a testar configurações de variáveis que expliquem tanto o desenvolvimento das ideias, quanto a relação entre ideias e mudanças nas políticas. Um exemplo disso é a análise qualitativa comparativa (QCA) realizada por Swinkels (2020), que investigou as mudanças de crença de líderes-chave durante a crise da zona do euro, avaliando hipóteses configuracionais sobre mudanças individuais de crenças em contextos de crise.

Em quarto lugar, os estudiosos das ideias podem se beneficiar da ampliação de seu “repertório metodológico” para medir ideias. Pesquisadores da área de políticas públicas começaram recentemente a utilizar experimentos, considerados uma adição útil ao conjunto de métodos para estudos cognitivo-ideacionais em contextos controlados (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2017). Estudos com diários e a chamada “etnografia política” (*political ethnography*) (Kamkhaji; Radaelli, 2019) também são métodos potencialmente úteis para investigar as dinâmicas de crenças e argumentos nas arenas de políticas públicas (Bevir; Rhodes, 2015). Da mesma forma, utilizando a análise de redes sociais, Flickenschild e Afonso (2019) demonstraram com sucesso como a estrutura das redes de economistas na Alemanha e nos Estados Unidos impactou a difusão de ideias econômicas durante a Grande Recessão. Por meio de métodos computacionais de análise textual, estudiosos como Rodman (2019) mostraram como a ideia de “igualdade” mudou ao longo do tempo no discurso da mídia dos Estados Unidos, desde 1855.

Quinto, estudos comparativos sobre mudança ideacional em diferentes sistemas políticos, níveis de governo e domínios de políticas públicas revelam as limitações das grandes teorias sobre mudança radical de políticas e ressaltam a importância de teorizações de médio alcance e contingentes sobre a mudança ideacional (Baker, 2013). Futuros estudos devem, portanto, examinar as múltiplas formas pelas quais a mudança ideacional ocorre em diferentes contextos de políticas (Radaelli; O’Connor, 2009; Saurugger, 2013). Contextos distintos podem determinar se determinados mecanismos de mudança são mais ou menos propensos a serem ativados. Por exemplo, mesmo sob condições similares de crise, como a da Covid-19, a mudança ideacional em governos nacionais pode ser desencadeada por mecanismos diferentes

daqueles que atuam no nível da União Europeia (UE). Em estados com maior centralização, a mudança ideacional pode ser ativada por mecanismos exógenos motivados por poder ou coerção, já que atores centrais podem impor seus interesses. Já no caso da UE, na qual a autoridade decisória e os recursos são mais dispersos durante crises, estruturas de decisão centralizadas tendem a se desenvolver mais lentamente. Nesses contextos, mecanismos como persuasão ou socialização podem ser mais prevalentes.

Por fim, este artigo buscou rastrear sistematicamente como diferentes tipos de ideias, mecanismos e fatores envolvidos na mudança ideacional importam no campo de estudos das políticas públicas. Uma limitação desta revisão pode ser o fato de ter se concentrado em um escopo de busca restrito, relacionado ao conceito de ideias (cf. *beliefs, paradigms, worldview, ideas*), enquanto a literatura sobre “elementos ideacionais” (cf. Berman, 2013) inclui outros conceitos, como memes, narrativas e *frames*. Futuras revisões da literatura podem se beneficiar da inclusão de um conjunto mais amplo de termos de busca, o que permitiria uma perspectiva mais abrangente sobre o conceito de ideias.

## REFERÊNCIAS

- BAKER, Andrew. The new political economy of the macroprudential ideational shift. **New Political Economy**, London, v. 18, n. 1, p. 112-139, 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13563467.2012.662952#d1e235>. Acesso em: 3 set. 2024.
- BAKER, Andrew. Varieties of economic crisis, varieties of ideational change: how and why financial regulation and macroeconomic policy differ. **New Political Economy**, London, v. 20, n. 3, p. 342-366, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13563467.2014.951431>. Acesso em: 3 set. 2024.
- BAKER, Andrew; UNDERHILL, Geoffrey R. D. Economic ideas and the political construction of the financial crash of 2008. **British Journal of Politics and International Relations**, Thousand Oaks, v. 17, n. 3, p. 381-390, 2015. Disponível em: [https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/portalfiles/portal/16612625/Intro\\_SpeclIssue\\_EconIdeas\\_PE\\_Crisis\\_GU\\_18\\_03\\_2015.pdf](https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/portalfiles/portal/16612625/Intro_SpeclIssue_EconIdeas_PE_Crisis_GU_18_03_2015.pdf). Acesso em: 3 set. 2024.
- BAUMGARTNER, Frank R. Ideas, paradigms and confusions. **Journal of European Public Policy**, London, v. 21, n. 3, p. 475-480, 2014.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.
- BECKER, Uwe; HENDRIKS, Corina. 'As the central planning bureau says': the dutch wage restraint paradigm, its sustaining epistemic community and its relevance for comparative research. **Review of International Political Economy**, London, v. 15, n. 5, p. 826-850, 2008.
- BÉLAND, Daniel. Kingdon reconsidered: ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. **Journal of Comparative Policy Analysis**, London, v. 18, n. 3, p. 228-242, 2016.
- BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. **Ideas and politics in social science research**. New York: Oxford University Press, 2011.
- BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. **Journal of European Public Policy**, London, v. 23, n. 3, p. 428-445, 2016.
- BÉLAND, Daniel; WADDAN, Alex. Breaking down ideas and institutions: the politics of tax policy in the USA and the UK. **Policy Studies**, London, v. 36, n. 2, p. 176-195, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/01442872.2014.1000845>. Acesso em: 3 set. 2024.
- BELL, Stephen. The power of ideas: the ideational shaping of the structural power of business. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 56, n. 4, p. 661-673, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2012.00743.x>. Acesso em: 2 set. 2024.
- BELL, Stephen; HINDMOOR, Andrew. Taming the city?: ideas, structural power and the evolution of british banking policy amidst the great financial meltdown. **New Political Economy**, London, v. 20, n. 3, p. 454-474, 2015.
- BERMAN, Sheri. Ideational theorizing in the social sciences since "policy paradigms, social learning, and the state." **Governance**, [Hoboken], v. 26, n. 2, p. 217-237, 2013.
- BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W. (ed.). **Routledge handbook of interpretive political science**. London: Routledge, 2015.

BLYTH, Mark M. **Austerity**: the history of a dangerous idea. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BLYTH, Mark M. **Great transformations**: economic ideas and institutional change in the twentieth century. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BLYTH, Mark M. The transformation of the Swedish model: economic ideas, distributional conflict, and institutional change. **World Politics**, Baltimore, v. 54, n. 1, p. 1-26, 2001.

BOLSEN, Toby; DRUCKMAN, James N.; COOK, Fay Lomax. Citizens', scientists', and policy advisors' beliefs about global warming. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, London, v. 658, n. 1, p. 271-295, 2015.

BRATBERG, Øivind. Ideas, tradition and norm entrepreneurs: retracing guiding principles of foreign policy in Blair and Chirac's speeches on Iraq. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 37, n. 1, p. 327-348, 2011.

BREWER, Paul R.; STEENBERGEN, Marco R. All against all: how beliefs about human nature shape foreign policy opinions. **Political Psychology**, Columbus, v. 23, n. 1, p. 39-58, 2002.

BRUMMER, Klaus. "Fiasco prime ministers": leaders' beliefs and personality traits as possible causes for policy fiascos. **Journal of European Public Policy**, London, v. 23, n. 5, p. 702-717, 2016.

BURDEIN, Inna; LODGE, Milton; TABER, Charles. Experiments on the automaticity of political beliefs and attitudes. **Political Psychology**, Columbus, v. 27, n. 3, p. 359-371, 2006.

BUTLER, Lisa D.; KOOPMAN, Cheryl; ZIMBARDO, Phillip G. The psychological impact of viewing the film JFK: emotions, beliefs, and political behavioral intentions. **Political Psychology**, Columbus, v. 16, n. 2, p. 237-257, 1995.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy**. 2<sup>nd</sup> ed. London: Bloomsbury Academic, 2019.

CAMPBELL, John L.; PEDERSEN, Ove K. Policy ideas, knowledge regimes and comparative political economy. **Socio-Economic Review**, Oxford, v. 13, n. 4, p. 679-701, 2015.

CARSTENSEN, Martin Baek. Ideas are not as stable as political scientists want them to be: a theory of incremental ideational change. **Political Studies**, London, v. 59, p. 596-615, 2011a.

CARSTENSEN, Martin Baek. Paradigm man vs. the bricoleur: bricolage as an alternative vision of agency in ideational change. **European Political Science Review**, Colchester, v. 3, n. 1, p. 147-167, 2011b.

CARSTENSEN, Martin Baek. The nature of ideas, and why political scientists should care: analysing the Danish jobcentre reform from an ideational perspective. **Political Studies**, London, v. 58, n. 5, p. 847-865, 2010.

CARSTENSEN, Martin Baek; MATTHIJS, Matthias. Of paradigms and power: British economic policy making since Thatcher. **Governance**, [Hoboken], v. 31, n. 3, p. 431-447, 2018.

CARSTENSEN, Martin Baek; SCHMIDT, Vivien A. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. **Journal of European Public Policy**, London, v. 23, n. 3, p. 318-337, 2016.

CLEMENTS, Ben. The sociological and attitudinal bases of environmentally-related beliefs and behaviour in Britain. **Environmental Politics**, London, v. 21, n. 6, p. 901-921, 2012.

COX, Robert Henry; BÉLAND, Daniel. The politics of policy paradigms. **Governance**, [Hoboken], v. 26, n. 2, p. 193-195, 2013.

- CRAWFORD, Neta C. What is war good for?: background ideas and assumptions about the legitimacy, utility, and costs of offensive war. **British Journal of Politics and International Relations**, Thousand Oaks, v. 18, n. 2, p. 282-299, 2016.
- CULPEPPER, Pepper D. Institutional change in contemporary capitalism: coordinated financial systems since 1990. **World Politics**, Baltimore, v. 57, p. 173-199, 2005.
- DAIGNEAULT, Pierre-Marc. Puzzling about policy paradigms: precision and progress. **Journal of European Public Policy**, London, v. 21, n. 3, p. 481-484, 2014a. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.893080>. Acesso em: 2 set. 2024.
- DAIGNEAULT, Pierre-Marc. Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies. **Journal of European Public Policy**, London, v. 21, n. 3, p. 453-469, 2014b. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.834071>. Acesso em: 2 set. 2024.
- DAIGNEAULT, Pierre-Marc; JACOB, Steve; OUIMET, Mathieu. Using systematic review methods within a Ph.D dissertation in political science: challenges and lessons learned from practice. **International Journal of Social Research Methodology**, London, v. 17, n. 3, p. 267-283, 2012.
- DUCKITT, John; FISHER, Kirstin. The impact of social threat on worldview and ideological attitudes. **Political Psychology**, Columbus, v. 24, n. 1, p. 199-222, 2003.
- DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio Maria. Learning in the bath-tub: the micro and macro dimensions of the causal relationship between learning and policy change. **Policy and Society**, London, v. 36, n. 2, p. 304-319, 2017.
- DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio Maria. Systematising policy learning: from monolith to dimensions. **Political Studies**, London, v. 61, n. 3, p. 599-619, 2013.
- FIELDING, Kelly S. *et al.* Australian politicians' beliefs about climate change: political partisanship and political ideology. **Environmental Politics**, London, v. 21, n. 5, p. 712-733, 2012.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International Organization**, Princeton, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.
- FLIBBERT, Andrew. The road to Baghdad: ideas and intellectuals in explanations of the Iraq war. **Security Studies**, London, v. 15, n. 2, p. 310-352, 2006.
- FLICKENSCHILD, Michael; AFONSO, Alexandre. Networks of economic policy expertise in Germany and the United States in the wake of the Great Recession. **Journal of European Public Policy**, London, v. 26, n. 9, p. 1292-1311, 2019.
- FOYLE, Douglas C. Public opinion and foreign policy: elite beliefs as a mediating variable. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 41, n. 1, p. 141-169, 1997.
- GOLEC DE ZAVALA, Agnieszka; VAN BERGH, Agnieszka. Need for cognitive closure and conservative political beliefs: differential mediation by personal worldviews. **Political Psychology**, Columbus, v. 28, n. 5, p. 587-608, 2007.
- GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan *et al.* Behavioral public administration: combining insights from public administration and psychology. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 77, n. 1, p. 45-56, 2017.
- GUTH, James L. *et al.* Faith and the environment: religious beliefs and attitudes on environmental policy. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 364-382, 1995.

HAJER, Maarten. Discourse coalitions and the institutionalization of practice. *In*: FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: London: Duke University Press, 2013. p. 43-76

HAJER, Maarten; WAGENAAR, Hendrik. **Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HAKLAI, Oded. Linking ideas and opportunities in contentious politics: the israeli nonparliamentary opposition to the peace process. **Canadian Journal of Political Science**, Ottawa v. 36, n. 4, p. 791-812, 2003.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social-learning, and the state: the case of economic policy-making in Britain. **Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HAY, Colin. Ideas and the construction of interests. *In*: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (ed.). **Ideas and politics in social science research**. New York: Oxford University Press, 2011. p. 65-82. Disponível em: <https://www.danielbeland.org/pubs/BelandCoxFrontMatter.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

HELGADÓTTIR, Oddny. The Bocconi boys go to Brussels: italian economic ideas, professional networks and European austerity. **Journal of European Public Policy**, London, v. 23, n. 3, p. 392-409, 2016.

HOGAN, John; HOWLETT, Michael (ed.). **Policy paradigms in theory and practice**. London: Palgrave Macmillan, 2015.

HOLLIS, Martin. **The philosophy of social science: the philosophy of social science**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

HOLSTI, Ole R. Foreign policy formation viewed cognitively. *In*: AXELROD, Robert (ed.). **Structure of decision: the cognitive maps of political elites**. Princeton: Princeton University Press, 1976. p. 18-54.

JACOBS, Alan M. How do ideas matter?: mental models and attention in German pension politics. **Comparative Political Studies**, London, v. 42, n. 2, p. 252-279, 2009.

JACOBS, Alan M. Process tracing in the social sciences: from metaphor to analytic tool. *In*: BENNETT, Andrew; CHECKEL Jeffrey (ed.). **Process tracing in the social sciences: from metaphor to analytic tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 1-49.

JERVIS, Robert. Understanding beliefs. **Political Psychology**, Columbus, v. 27, n. 5, p. 641-663, 2006. Disponível em: <http://www.hugoperezidiart.com.ar/apoyo-pdf/jervis.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

JONES, Bryan D. Behavioral rationality as a foundation for public policy studies. **Cognitive Systems Research**, Amsterdam, v. 43, p. 63-75, 2017.

KAMKHAJI, Jonathan C.; RADAELLI, Claudio M. Crisis, learning and policy change in the European Union. **Journal of European Public Policy**, London, v. 24, n. 5, p. 714-734, 2017.

KAMKHAJI, Jonathan C.; RADAELLI, Claudio M. Don't think it's a good idea!: four building sites of the 'ideas school.' **West European Politics**, London, v. 45, n. 4, p. 841-862, 2022.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

KUISMA, Mikko. Understanding welfare crisis: the role of ideas. **Public Administration**, London, v. 91, n. 4, p. 797-805, 2013.

KVIATEK, Beata. Great minds, ideas, events and people: ideational scholarship, empirical analysis, and behavior. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 4., 2019, Montreal. **Anais [...]**. Vaulx em Velin: IPPA, 2019.

- LARSON, Deborah Welch. The role of belief systems and schemas in foreign policy decision-making. **Political Psychology**, Columbus, v. 15, n. 1, p. 17-33, 1994.
- LEE, Michael. How many lightbulbs does it take to change the financial system?: economic ideas and financial regulation, 1846-2007. **British Journal of Politics and International Relations**, Thousand Oaks, v. 18, n. 4, p. 866-888, 2016.
- LEIFELD, Philip. Discourse network analysis: policy debates as dynamic networks. *In*: VICTOR, Jennifer Nicoll; MONTGOMERY, Alexander H.; LUBELL, Mark (ed.). **The Oxford handbook of political networks**. Oxford: New York: Oxford University Press, 2016.
- MANDELKERN, Ronen; SHALEV, Michael. Power and the ascendance of new economic policy ideas: lessons from the 1980s crisis in Israel. **World Politics**, Baltimore, v. 62, n. 3, p. 459-495, 2010.
- MATTHIJS, Matthias. Powerful rules governing the euro: the perverse logic of german ideas. **Journal of European Public Policy**, London, v. 23, n. 3, p. 375-391, 2016.
- MCNAMARA, Kathleen R. Consensus and constraint: ideas and capital mobility in European monetary integration. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 37, n. 3, p. 455-476, 1999.
- MEHTA, Jal. The varied role of ideas in politics: from “whether” to “how.” *In*: BELAND, Daniel; COX, Robert Henry (ed.). **Ideas and politics in social science research**. New York: Oxford University Press, 2011. p. 23-46.
- MEYER, C. O.; STRICKMANN, E. Solidifying constructivism: how material and ideational factors interact in european defence. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 49, n. 1, p. 61-81, 2011.
- MINTROM, Michael. Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization. *In*: BALLA, Steven J.; LODGE, Martin; PAGE, Edward C. (ed.). **The Oxford Hand- book of classics in public policy and administration**. New York: Oxford University Press, 2015. p. 12-21.
- MOLTHOF, Lukas Hermanus. **Understanding the role of ideas in policy- making**: the case of germany 's domestic policy formation on european monetary affairs. 2016. 319 f. Thesis (PhD) – University of London, London, 2016.
- MORÇÖL, Göktug. Positivist beliefs among policy professionals: an empirical investigation. **Policy Sciences**, New York, v. 34, n. 3/4, p. 381-401, 2001.
- MORRISON, James Ashley. Shocking intellectual austerity: the role of ideas in the demise of the gold standard in britain. **International Organization**, Princeton, v. 70, n. 1, p. 175-207, 2016.
- MOSCHELLA, Manuela. The institutional roots of incremental ideational change: the imf and capital controls after the global financial crisis. **British Journal of Politics and International Relations**, Thousand Oaks, v. 17, n. 3, p. 442-460, 2015.
- MOYSON, Stéphane. Cognition and policy change: the consistency of policy learning in the advocacy coalition framework. **Policy and Society**, London, v. 36, n. 2, p. 320-344, 2017.
- MOYSON, Stéphane; SCHOLTEN, Peter W. A.; WEIBLE, Christopher M. Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives. **Policy and Society**, London, v. 36, n. 2, p. 161-177, 2017.
- NELSON, Stephen C. Playing favorites: how shared beliefs shape the imf's lending decisions. **International Organization**, Princeton, v. 68, n. 2, p. 297-328, 2014.
- PARSONS, Craig. **How to map arguments in political science**. New York: Oxford University Press, 2007.

- PARSONS, Craig. Ideas and power: four intersections and how to show them. **Journal of European Public Policy**, London, v. 23, n. 3, p. 446-463, 2016.
- PETRIDOU, Evangelia; MINTROM, Michael. A research agenda for the study of policy entrepreneurs. **Policy Studies Journal**, Hoboken, v. 49, n. 4, 2020.
- PETTICREW, Mark; ROBERTS, Helen. **Systematic reviews in the social sciences: a practical guide**. Hoboken: Blackwell Publishing, 2006.
- PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, Washington, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.
- RADAELLI, Claudio M.; O'CONNOR, Karl. How bureaucratic elites imagine Europe: towards convergence of governance beliefs? **Journal of European Public Policy**, London, v. 16, n. 7, p. 971-989, 2009.
- RENSHON, Jonathan. When public statements reveal private beliefs: assessing operational codes at a distance. **Political Psychology**, Columbus, v. 30, n. 4, p. 649-661, 2009.
- RENSHON, Jonathan; LEE, Joa Julia; TINGLEY, Dustin. Physiological arousal and political beliefs. **Political Psychology**, Columbus, v. 36, n. 5, p. 569-585, 2015.
- RINSCHNEID, Adrian *et al.* Why do junctures become critical?: political discourse, agency, and joint belief shifts in comparative perspective. **Regulation and Governance**, Hoboken, v. 14, n. 4, p. 653-673, 2020.
- RODMAN, Emma. A timely intervention: tracking the changing meanings of political concepts with word vectors. **Political Analysis**, Cambridge, v. 28, n. 1, p. 87-111, 2019.
- ROHRSCHEIDER, Robert. Environmental belief systems in western europe: a hierarchical model of constraint. **Comparative Political Studies**, London, v. 26, n. 1, p. 3-29, 1993.
- SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, New York, v. 1, n. 2/3, p. 129-168, 1988.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2014.
- SAURUGGER, Sabine. Constructivism and public policy approaches in the EU: from ideas to power games. **Journal of European Public Policy**, London, v. 20, n. 6, p. 888-906, 2013.
- SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, San Mateo, v. 11, p. 303-326, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>. Acesso em: 2 set. 2024.
- SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism. In: BADIE, Bertrand; SCHLOSSER, Dirk Berg; MOLINO, Leonardo (ed.). **International encyclopedia of political Science**. London: Sage Publications, 2011. p. 683-685. v. 1.
- SCHMIDT, Vivien A. The roots of neo-liberal resilience: explaining continuity and change in background ideas in europe's political economy. **British Journal of Politics and International Relations**, Thousand Oaks, v. 18, n. 2, p. 1-20, 2016.
- SCHMIDT, Vivien A.; THATCHER, Mark. Why are neoliberal ideas so resilient in Europe's political economy? **Critical Policy Studies**, London, v. 8, n. 3, p. 340-347, 2014.
- SCHON, Donald A.; REIN, Martin. **Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies**. New York: Basic Books, 1995.

- SCHONHARDT-BAILEY, Cheryl. Measuring ideas more effectively: an analysis of bush and kerry's national security speeches. **Political Science & Politics**, Washington, v. 38, n. 4, 701-711, 2005.
- SHAMSEER, Larissa; MOHER, David; CLARKE, Mike; GHERSI, Davina; LIBERATI, Aessadro; PETTICREW, Mark; STEWART, Lesley A. **Preferred reporting items for systematic review and meta-analysis protocols (Prisma-P) 2015: elaboration and explanation**. London: BMJ, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/bmj.g7647>. Acesso em: 3 set. 2024.
- SWINKELS, Marij. Beliefs of political leaders: conditions for change in the Eurozone crisis. **West European Politics**, London, v. 43, n. 5, p. 1163-1186, 2020.
- TABER, Charles S. POLI: an expert system model of United States foreign policy belief systems. **American Political Science Review**, Washington, v. 86, n. 4, p. 888-904, 1992.
- TREIN, J. Philipp; VAGIONAKI, Thenia. Learning heuristics, polarization, and salience: ideas and politics in the policy process. paper in progress. **West European Politics**, London, v. 45, n. 4, p. 906-929, 2020.
- VAN ECK, Nees Jan; WALTMAN, Ludo. **Manual for Vosviewer version 1.6.9**. Leiden: CWTS, 2018. Disponível em: [https://www.vosviewer.com/documentation/Manual\\_VOSviewer\\_1.6.9.pdf](https://www.vosviewer.com/documentation/Manual_VOSviewer_1.6.9.pdf). Acesso em: 3 set. 2024.
- VAN ESCH, Femke A. W. J. Exploring the keynesian–ordoliberal divide: flexibility and convergence in french and german leaders' economic ideas during the euro-crisis. **Journal of Contemporary European Studies**, London, v. 22, n. 3, p. 288-302, 2014.
- VAN ESCH, Femke *et al.* **Making meaning of the Euro crisis: deliverable 3.3**. [S.l.: s.n.], 2018. (Studying political leaders in the financial crisis). Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/Transcrisis/Deliverable-3.3-Meaning-Making-of-the-Euro-Crisis.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.
- VAN ESCH, Femke; SNELLENS, Jeroen. From belief to behaviour: using cognitive maps to test ideational policy explanations. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 4., 2019, Montreal. **Anais [...]**. Vaulx em Velin: IPPA, 2019.
- VAN ESCH, Femke; SWINKELS, Marij. How Europe's political leaders made Sense of the euro crisis: the influence of pressure and personality. **West European Politics**, London, v. 38, n. 15, p. 1203-1225, 2015.
- WIDMAIER, Wesley W. Emotions before paradigms: elite anxiety and populist resentment from the asian to subprime crises. **Millenium: journal of international studies**, Thousand Oaks, v. 39, n. 1, p. 127-144, 2010.
- WIDMAIER, Wesley W. The power of economic ideas – through, over and in – political time: the construction, conversion and crisis of the neoliberal order in the US and UK. **Journal of European Public Policy**, London, v. 23, n. 3, p. 338-356, 2016.
- WIDMAIER, Wesley W. Where you stand depends on how you think: economic ideas, the decline of the council of economic advisers and the rise of the federal reserve. **New Political Economy**, London, v. 12, n. 1, p. 43-59, 2007.
- WOODS, Ngaire. Economic ideas and international relations: beyond rational neglect. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 39, p. 161-180, 1995.
- YEE, Albert S. The causal effects of ideas on policies. **International Organization**, Princenton, v. 50, n. 1, p. 69-108, 1996.

## Revisão bibliográfica usando Prisma

O artigo de referência de Peter Hall (1993 > 7000 citações WoS em setembro de 2019) sobre paradigmas políticos e aprendizagem social estimulou o debate acadêmico a respeito do papel das ideias; outros contribuintes altamente citados — por exemplo, Finnemore e Sikkink (1998 > 7000), Schmidt (2008 > 2400), Blyth (2002 > 2000) e Pierson (2000 > 7500) — seguiram o exemplo. Capturando o momento de ascensão do tema, este artigo revisa o estado da arte da pesquisa sobre ideias e mudança ideacional, orientando-se pelo método Prisma (Petticrew; Roberts, 2006). Para obter uma visão abrangente, estruturada e sistemática de um determinado conceito ou campo de estudo, o método Prisma pode ser uma ferramenta útil. Neste estudo, o método foi utilizado para obter uma visão inicial da literatura interdisciplinar referente aos conceitos de ideias e mudança ideacional. O método Prisma exige que o autor documente todo o processo de revisão e codifique os artigos com base em diversos critérios (Petticrew; Roberts, 2006; Shamseer *et al.*, 2015). Para esta revisão, foram selecionados termos de busca para os mecanismos de pesquisa e definidos critérios de elegibilidade para inclusão dos artigos. O conceito de “ideias” foi o termo central de busca nos títulos das publicações, sendo complementado por sinônimos frequentemente utilizados — como *beliefs*, *belief-system*, *worldview*, *zeitgeist* e *paradigm* — nos diferentes subcampos da ciência política.

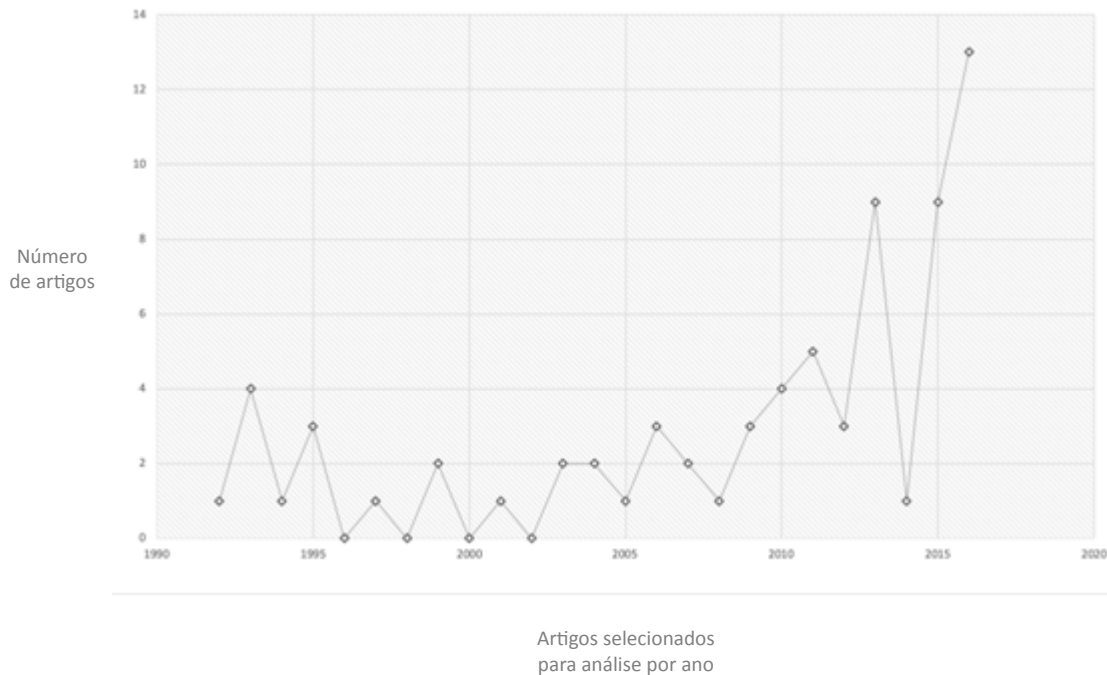
Como o estudo está primordialmente voltado para o papel das ideias na política e nas políticas públicas, esses termos foram utilizados como palavras-chave nas buscas realizadas nos tópicos das publicações (título, resumo e palavras-chave). Isso incluiu também variações e sinônimos frequentemente utilizados, como *policies*<sup>66</sup>. Após a definição dos termos de busca, foram realizadas duas buscas principais. Os artigos revisados por pares em inglês foram obtidos a partir da base Web of Science – coleção SSCI (nas categorias administração pública, ciência política e relações internacionais) e da coleção de Ciências Sociais da Scopus. Foram incluídos na análise os periódicos que publicaram cinco ou mais artigos sobre o tema no período entre janeiro de 1990 e janeiro de 2017. Essas buscas resultaram em um total de 756 artigos, dos quais 157 eram duplicados.

A Figura A1 apresenta a rede bibliométrica dos artigos resultantes das buscas, destacando tanto a interconexão quanto as diferenças entre os periódicos das coleções SSCI e Scopus em ciências sociais (Van Eck; Waltman, 2018). A figura permite identificar contribuições em diversas subdisciplinas (estudos internacionais e psicologia política, políticas públicas, ciência política e economia política, e administração pública) e mostra como essas subdisciplinas estão interconectadas. O periódico *Journal of European Public Policy* aparece como o nó central da rede, sendo o mais densamente conectado a outros periódicos. A Figura A1 também revela que há praticamente nenhuma interconexão entre os artigos e periódicos que adotam uma abordagem mais centrada na agência (por exemplo, na psicologia política) e aqueles que seguem perspectivas mais estruturais (como na economia política) sobre as ideias na política e nas políticas públicas.

<sup>66</sup> A sequência de pesquisa utilizada para coletar os dados na Web of Science foi: (TI = (ideia\* NÃO ideal NÃO idealismo OU “crenças” OU “sistema de crença\*” OU paradigma\* OU visão de mundo OU espírito de época) E TS = (políticas OU política pública OU político) E WC = (ciência política OU relações internacionais OU administração pública)) E TIPOS DE DOCUMENTOS: (Artigo). A sequência de pesquisa para coletar dados no Scopus foi: TÍTULO (Ideia\* E NÃO ideal E NÃO idealismo OU “crenças” OU “sistema de crença\*” OU paradigma\* OU visão de mundo OU espírito de época) E TÍTULO-ABS-CHAVE (políticas OU política OU político) E SCRTYPE (j) E SUBJAREA (SOci) E PUBYEAR APÓS 1989 E IDIOMA (Inglês).



Gráfico A1: Crescimento dos artigos por ano



Por fim, 71 artigos foram selecionados para análise do texto completo. Os sete restantes foram excluídos porque, afinal, não focavam no conceito básico da análise ( $n=3$ ), não foram apresentados em formato de artigo ( $n=1$ ) ou os textos completos estavam ilegíveis ( $n=4$ ). Após vários *workshops*, livros relevantes, dissertações e literatura “cinzenta” foram acrescentados. O objetivo central era capturar os principais debates e diferenças entre diferentes (sub)disciplinas, para não compilar um *corpus* exaustivo. A Figura A1 retrata a “virada ideacional” no crescente número de artigos publicados ao longo do tempo.

Os demais 71 artigos também foram codificados para fatores de fundo, como área de foco, área de política pública e tipo de artigo. Além disso, a afiliação institucional do primeiro autor e o país da afiliação institucional foram codificados. Após o processo de codificação, os primeiros resultados foram publicados em duas conferências diferentes. Essas sessões levaram à revisão de dez outros livros e publicações que foram usadas como leituras complementares. O processo completo de seleção dos artigos é exibido na Figura A1.

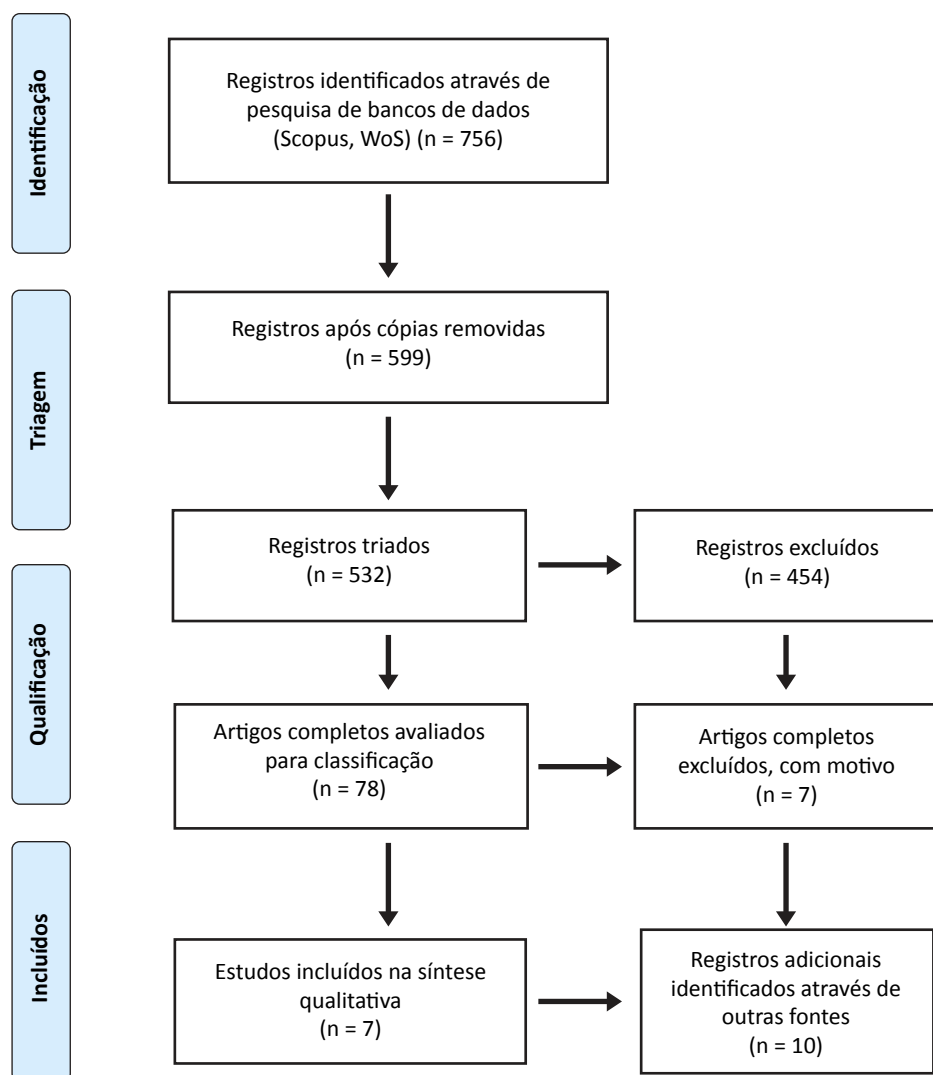
A síntese dos resultados dos artigos em uma revisão bibliográfica sistemática pode ser realizada através de uma meta-análise quantitativa ou análise narrativa qualitativa. Considerando o objetivo do trabalho de apresentar uma análise substancial das conceitualizações e teorias atuais de ideias, hipóteses e conclusões, escolhi a abordagem narrativa (Petticrew; Roberts, 2006)<sup>67</sup>. Uma limitação quantitativa dos fatores de fundo que foram codificados para todos os artigos é apresentada abaixo.

Uma revisão bibliográfica sistemática sobre um conceito confuso na área das ciências sociais é uma tarefa complexa (Daigneault *et al.* 2012). Portanto, quero destacar que esse estudo reconhece as limitações. Em primeiro lugar, como as pesquisas incluem somente artigos publicados revisados pelos pares em periódicos, uma armadilha é que artigos recentemente publicados, procedimentos de conferências, dissertações, livros ou “literatura cinzenta”, não foram incluídos nas pesquisas. Em segundo lugar, como este é um estudo de autoria única, os artigos foram codificados por somente um codificador que tem

<sup>67</sup> Devido às restrições de recursos, os artigos foram codificados por um codificador. A folha de codificação mostra as principais informações a respeito.

o potencial de levar à codificação falha. A pesquisadora que conduziu a análise não tinha recursos suficientes para contratar assistentes de pesquisa para dobrar o trabalho. Em terceiro lugar, definir os critérios de seleção (inclusão e exclusão de artigos) de uma revisão é um assunto complexo e decisões nesse estágio podem ter consequências para o *corpus*, uma vez que os acadêmicos podem, por exemplo, ser facilmente sobrecarregados pelo número absoluto a ser triado. Após a deliberação com uma equipe consultiva, os termos de pesquisa foram definidos em termos limitados, em vez de amplos (focando em ideias, crenças, paradigmas, em vez da amplitude dos elementos ideacionais como normas, estruturas, narrativas, imagens). Isso pode ter excluído artigos relevantes, mas como a pesquisa com esses termos “limitados” já levou a > 500 artigos a serem triados, acredito que para manter essa revisão controlável para um único autor, esses termos de pesquisa foram suficientes para capturar o mais avançado em termos de debate atual, abrangendo diferentes subdisciplinas. Análises futuras podem definitivamente se beneficiar da expansão do escopo dos termos de pesquisa. Levando essas limitações em consideração, os resultados da SLR forneceram um *corpus* principal que serviu como ponto de partida para o artigo, mas referências adicionais foram incluídas após conferências, ao longo do tempo, através de feedbacks e através de análises.

Figura A2: Fluxograma Prisma



## B — Critérios de codificação para artigos completos

Quadro B1: Critérios de codificação para artigos completos

INDICADOR	OBJETIVO E EXPLICAÇÃO DOS CÓDIGOS
Ano de publicação	Numérico
Autor(s)	Sobrenome(s)
Nome do periódico	Usado para construir o número de publicações por ano
Título	Título: subtítulo
Afiliação institucional	Afiliação institucional do primeiro autor
País de publicação	País da instituição do autor
Categoria de conceitualização	Item registrado após o processo inicial de codificação. Usado para calcular o número de acadêmicos nas diferentes disciplinas/abordagens conceituais  C. Constitucional H. Heurística S. Estratégica M. Mista
Conceitualização / definição de ideias	Resumo/extrato do artigo sobre percepção do conceito de ideias
Categoria de portador	Item recodificado após o processo inicial de codificação. Usado para categorizar e agrupar o tipo geral do portador de ideias.  G. Grupos S. Estrutura I. Individual M. Mista
Portador(es)	Quem ou quais acadêmicos foram identificados como portador final ou campeão de ideias no seu estudo

<p>Categoria da taxonomia de mudança</p>	<p>Item recodificado após o processo inicial de codificação: usado para distinguir entre acadêmicos usando diferentes taxonomias de mudança ideacional e fornecer evidências quantitativas sobre quantos seguem em uma categoria ou outra. Códigos:</p> <p>Hierárquicos Graduais Mistos Confusos</p>
<p>Mudança (velocidade, processo, direção)</p>	<p>Observações ou extratos de artigos originais sobre o conceito de mudança. O objetivo aqui foi observar como os estudiosos escrevem sobre a mudança, possivelmente distinguem entre a velocidade da mudança (rápida/lenta), o processo (revolucionário ou evolucionário) e a direção da mudança (reforço, conversão, inércia etc.)</p>
<p>Gatilhos/ restrições</p>	<p>Observações ou extratos do texto para delinear e categorizar as diferentes variáveis independentes ou mediadoras que podem afetar a mudança ideacional. Também incluem referências aos mecanismos que levam à mudança (como aprendizagem, persuasão ou socialização).</p>
<p>Área de foco</p>	<p>Código: Internacional, Comparativo, Europeu, Nacional, Regional.</p> <p>Usado para compreender o foco dos enigmas/ estudos empíricos dos artigos incluídos.</p>
<p>Categoria de <i>locus</i></p>	<p>C: clima; E: econômica/financeira; F: política internacional; L: estudos de liderança; G: governança; W: política de bem-estar; I: política migratória; P: filosofias políticas; n.a.: não aplicável.</p> <p>Usada para limitação quantitativa para contar os diferentes domínios (políticos)</p>
<p>Área de <i>locus</i></p>	<p>Codificação indutiva dos diferentes domínios políticos ou tópicos para compreender em que subáreas políticas a pesquisa sobre ideias é mais prevalente ou ver se as conceitualizações de ideias e mudanças diferem por subdomínio</p>

Tipo de artigo	Empírico Metodológico Teórico Introdução a questão Especial Teórico e empírico  N.B. Para artigos codificados como teóricos ou introdução a questão especial, o código de metodologia subsequente não foi aplicado.
Metodologia	Codificação indutiva de métodos usados em diferentes artigos para revelar como os acadêmicos pretendem estudar ideias. N.A. quando artigos não contêm metodologia
Principais argumentos, informações e conclusão	Extratos do texto do artigo ou observações centradas na pergunta principal do artigo, suas principais informações e as conclusões
Outras perguntas de pesquisa	Usadas para redigir a seção de conclusão sobre a agenda de pesquisa futura para estudos ideacionais.

### C — Limitação quantitativa

- Afiliação institucional e país de publicação

A maioria dos estudos são realizados por acadêmicos afiliados a instituições nos Estados Unidos (n=31) e no Reino Unido (n=12). Acadêmicos residindo na Austrália, Canadá e Dinamarca seguem o exemplo (6;6;5). Os outros artigos são publicados por acadêmicos espalhados pela Europa, Áustria (n=1), Alemanha (n=1), Países Baixos (n=1), Itália (n=1), Noruega (n=2) e França (n=1). Um artigo vem dos acadêmicos do Oriente Médio (Israel, n=1) e no caso de três não foi possível identificar a afiliação institucional com base no artigo.

Podemos observar uma sub-representação das instituições europeias na literatura no conjunto e uma sobrerrepresentação de acadêmicos residindo em países falantes do inglês (EUA, RU, Austrália e Canadá). Quando se trata de instituições, a Australian National University (n=3), University of Aalborg (n=3), Queens University Belfast (n=3), University of Queensland (n=3), e a University of Saskatchewan (n=4) aparecem três ou mais vezes no conjunto. Essas três conclusões sugerem que estudos ideacionais podem ser dominados por acadêmicos baseados em países e instituições falantes do inglês.

- Área e tópicos de foco

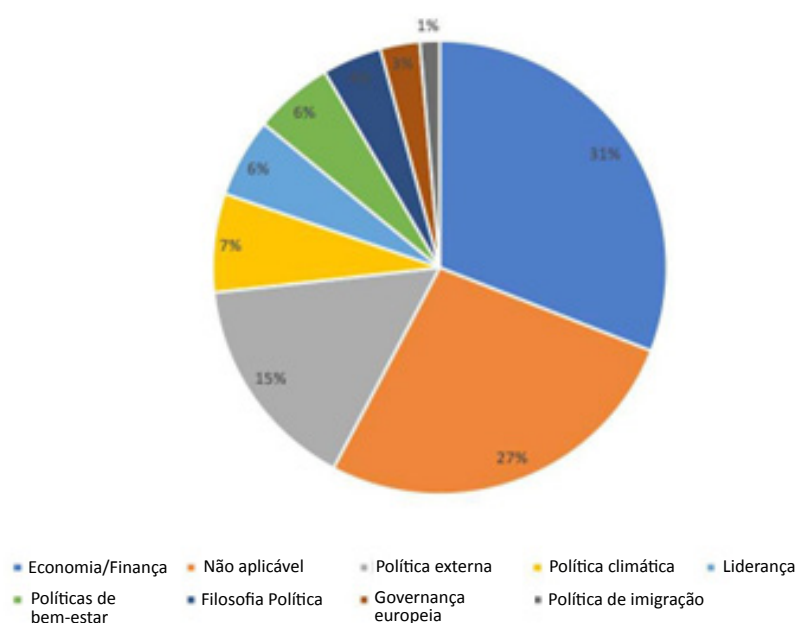
Dos artigos publicados em países falantes do inglês (n=55), a maioria foca no nível nacional (36,4%).

Especificamente, os domínios pesquisados nesses artigos variam de política migratória, política econômica, liderança americana, a política estrangeira de um país ou mudança climática. Entretanto, poucos artigos publicados em países falantes do inglês focam no nível europeu (14,5%). Destes, os artigos focam na governança da Zona do Euro, regulamentação financeira, integração econômica ou União Econômica e Monetária (UEM). Os outros 14,5% dos estudos são codificados com interesse comparativo, focando em tópicos de política ambiental, economia política, reforma do estado de bem-estar social, política fiscal ou estudos de guerra/política estrangeira. Já os 10,9% dos artigos acadêmicos baseados em instituições falantes do inglês focam no nível internacional, por exemplo, no Fundo Monetário Internacional (FMI), política estrangeira ou economia política internacional. Por fim, os 23,6% restantes desses artigos são teóricos ou metodológicos por natureza e não possuem uma área de foco específica ou domínio político.

Os acadêmicos baseados em instituições europeias, não falantes do inglês, não focam mais no nível da UE. Dois estudos focam na reforma do estado de bem-estar social da UE e na integração europeia, respectivamente. Outros cinco artigos focam no nível comparativo, nacional ou internacional, e os tópicos em estudo aqui são voltados para a política estrangeira (n=2), reforma de estado de bem-estar social (n=1), contenção salarial (n=1) e sistema financeiro monetário internacional (n=1). Novamente, uma boa parcela de artigos aqui (n=5) é de natureza mais teórica.

Para todos os estudos combinados, podemos concluir que a maioria deles em todo o conjunto (n=71) focam no nível nacional (n=27; 38,0%) ou não têm um foco específico (n=18; 25,4%). Relativamente poucos são focados na comparação, relações internacionais ou estudos da UE (n=9, 12,7%; n=7, 9,9%; n=10, 14,0%). As áreas de *locus* (subdisciplinas, domínios políticos) são bastante diversas e específicas. A Figura A2 apresenta uma visão geral de todos os estudos por área de *locus*. A maioria dos artigos em nosso conjunto se concentra no domínio da política econômica ou financeira ou política estrangeira (31%), os outros 27% não focam em um tópico específico, já que são de natureza mais teórica.

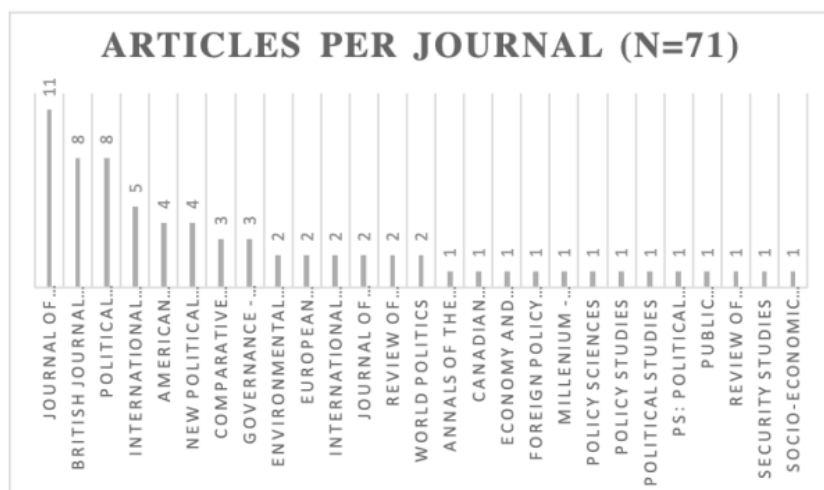
Gráfico A2: Áreas de *locus* dos estudos no conjunto



## Periódicos

No texto principal, mostramos como os artigos estavam conectados e foram distribuídos em nossos resultados de pesquisa (n=532). Mais especificamente, nos artigos incluídos em nosso conjunto, a distribuição do periódico é apresentada no Gráfico A3. Podemos observar que o Journal of European Public Policy, o British Journal of Politics and International Relations (BJPIR) e o Journal of Political Psychology (PP) são os mais frequentes no nosso conjunto.

Gráfico A3: Número de artigos por periódico



## Tipo de artigo e metodologia

Elaboramos amplamente os diferentes tipos específicos de metodologias e práticas de pesquisa no principal texto deste artigo. Porém, todos os trabalhos também foram codificados em relação ao tipo de artigo. Em primeiro lugar, artigos codificados como empíricos contêm estudos que focam mais em uma descrição detalhada ou em uma explicação de dados empíricos e fazem um uso mais limitado de conceitos teóricos. Dos artigos incluídos no nosso conjunto 40,8% foram codificados como empíricos. Em segundo, 14,1% dos artigos foram codificados como puramente teóricos. Isso significa que eles possuem um foco teórico específico. Além disso, 36,6% foram codificados como teóricos, comprovados por evidências empíricas. Esses estudos frequentemente têm uma base teórica explícita e focam na apresentação de um argumento teórico. Nesse caso, utilizam dados empíricos para ilustrar a relevância das teorias que estão descrevendo, já que é muito difícil estabelecer a qualidade metodológica dos estudos e processos de coleta de dados. Sendo assim, mais de 50% dos artigos eram de natureza mais teórica do que empírica, 4,2% eram sobre inovações metodológicas ou explicações e os outros 4,2% eram introduções ou comentários para questões/seções especiais em periódicos.

# Quando a deliberação política importa?<sup>68</sup>

Giandomenico Majone<sup>69</sup>

European University Institute, Itália

Um crescente corpo de literatura argumenta que as ideias podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento de políticas e mudanças institucionais. A evidência empírica apresentada por essa literatura é muitas vezes bastante persuasiva, mas tende a ser específica para cada caso. Ainda não temos compreensão teórica das condições gerais que favorecem o uso de argumentos racionais e dos fatores que afetam a recepção de tais argumentos. A tese principal deste artigo é que as ideias políticas e a deliberação são mais importantes quando a escolha pública é sobre questões de eficiência — como aumentar o bem-estar agregado — e não sobre a redistribuição de recursos de um grupo da sociedade para outro. As ideias são impotentes se a política for um jogo de soma zero; quando os ganhos de um grupo são perdas de outro grupo, apenas o poder e os interesses importam. Contudo, a política também pode ser um jogo de cooperação e de soma positiva no qual os membros de uma comunidade se envolvem para obter vantagens mútuas. Nesse contexto, a análise e a deliberação são importantes para identificar soluções coletivamente vantajosas. Claro, os argumentos também são usados para apoiar ou se opor às políticas redistributivas. No entanto, se examinarmos esses argumentos de perto, podemos ver que eles referem-se principalmente às questões de eficiência — por exemplo, são usados para mostrar que um método específico de redistribuição de renda, digamos, por transferências de montante fixo, é mais eficiente do que um que modifica os preços relativos, ou para sugerir métodos que busquem aliviar as consequências distributivas de medidas de aumento de eficiência.

A negligência passada à política das ideias, particularmente por neopluralistas e neocorporativistas, foi a consequência natural de um foco quase exclusivo em políticas redistributivas. Por outro lado, o fascínio atual pela deliberação política reflete uma crescente consciência da importância das questões de eficiência na política. A mudança de preocupações redistributivas para preocupações de eficiência é uma das características distintivas das transformações políticas da última década.

O argumento geral de que a deliberação política é mais importante quando a escolha pública é sobre questões de eficiência é desenvolvido na primeira parte do artigo. A segunda parte analisa dois modos básicos de deliberação política: argumentos de viabilidade e argumentos pós-decisão ou “racionalizações”. Como a eficiência é definida em relação a um conjunto de alternativas viáveis, os argumentos sobre a viabilidade de várias propostas de políticas públicas ocupam uma posição central nas deliberações políticas. Os argumentos pós-decisão, por sua vez, facilitam a cooperação entre os atores políticos, transformando uma situação única em um jogo iterado. Nesse sentido, a exigência de que razões sejam dadas para a decisão de alguém, mesmo que essas razões sejam inteiramente *post-hoc*, é uma pré-condição essencial do discurso público.

<sup>68</sup> When does policy deliberation matter? EUI SPS, 1993/12 - <http://hdl.handle.net/1814/242> Retrieved from Cadmus, EUI Research Repository.

<sup>69</sup> Giandomenico Majone foi um renomado intelectual italiano e uma das principais referências na área da Ciência Política. Ele se destacou por seus estudos pioneiros sobre a governança regulatória na União Europeia, sendo amplamente reconhecido por suas análises precisas e bem fundamentadas. Ao longo de sua carreira, ocupou cargos de pesquisa e docência em instituições acadêmicas de prestígio na Europa e nos Estados Unidos, como Harvard, Yale, Oxford, Universidade de Roma, London School of Economics, Universidade de Pittsburgh, entre outras.

## A redescoberta da eficiência

Os analistas políticos costumavam ser criticados por serem muito abstratos, muito comprometidos com o racionalismo sinótico, não suficientemente sintonizados com as realidades políticas e institucionais; em suma, eles eram desconsiderados por serem politicamente irrelevantes. Na verdade, o impacto prático da análise de políticas, durante a década de 1960 e a maior parte da década de 1970, parecia ser bastante limitado. Assim, vários estudos de caso mostraram que a análise custo-benefício foi sistematicamente ignorada pelos decisores políticos na definição de prioridades ou na escolha entre alternativas ou foi utilizada para justificar decisões *ex post* tomadas por outros motivos. Da mesma forma, a avaliação profissional de políticas parecia ser amplamente irrelevante para a continuação ou o término de programas públicos.

Então o clima mudou. A partir do final da década de 1970, as análises produzidas por um número crescente de *think tanks* de políticas demonstraram impactos observáveis. Na Europa e nos Estados Unidos da América, a desregulamentação, a privatização, a reforma regulatória e a reforma do bem-estar foram precedidas e preparadas por intensos debates intelectuais. Instrumentos políticos como impostos sobre a poluição ou comércio de emissões — anteriormente rejeitados por políticos, burocratas e ambientalistas — receberam atenção séria além dos círculos acadêmicos e, em alguns casos, foram realmente usados. Os tribunais americanos e, mais timidamente, europeus começaram a revisar as decisões das agências administrativas em termos substantivos e processuais. Uma crença generalizada de que a política pública deveria ser correta, em vez de apenas o produto da luta de grupos, levou a reivindicações segundo as quais os administradores deveriam combinar discurso ético e conhecimento técnico para alcançar decisões sinóticas que fossem substancialmente corretas e democraticamente legitimadas (Shapiro, 1988). A partir disso, foi apenas um pequeno passo sugerir que os tribunais deveriam exigir que as agências executivas demonstrassem que maximizaram os benefícios sociais líquidos, dadas as restrições estatutárias, orçamentárias e informacionais (Rose-Ackermann, 1992; Sunstein, 1990).

Paralelamente a esses desenvolvimentos nas políticas públicas e no direito público, conceitos como redes temáticas, aprendizado de políticas, política de ideias, profissionalismo na formulação de políticas, comunidades epistêmicas, conhecimento consensual e, especialmente, deliberação política ganharam ampla aceitação na literatura da ciência política e das relações internacionais. Ideias e argumentos não eram mais vistos como simples reflexos de interesses de grupo ou condições materiais. Em vez disso, foi cada vez mais aceito que as ideias têm o poder de mudar as percepções que um grupo tem de seus próprios interesses e de possibilitar novos cursos de ação que mudam o próprio mundo material (Hall, 1989).

Durante o mesmo período, a noção de interesse público desfrutou de um renascimento notável. Na década de 1970, acreditava-se que a teoria econômica da regulamentação e, de forma mais geral, a escola da escolha pública teriam colocado as teorias políticas de interesse público no limbo. Tais teorias, argumentou-se, representavam desejos normativos em vez de explicações de fenômenos do mundo real. Por exemplo, enquanto a teoria normativa ou de interesse público da regulamentação considerava a falha de mercado como a principal justificativa ou razão motivadora para a introdução da regulamentação pública, George Stigler afirmou, em um artigo pioneiro, que “[...] a regulamentação é adquirida pela indústria e é projetada e operada principalmente para seus benefícios” (Stigler, 1971, p. 3). A teoria positiva de Stigler pressupõe que o que importa para cada participante do jogo regulatório é sua riqueza ou sua utilidade, não o bem-estar social agregado. Portanto, o verdadeiro propósito da regulamentação pública é a redistribuição e não os ganhos em eficiência alocativa que resultariam da correção das falhas de mercado.

Apesar da popularidade acadêmica da teoria econômica da regulação, logo ficou claro que seu poder preditivo era limitado. Dificilmente se pode dizer que áreas importantes de regulamentação, como antitruste, proteção ambiental e do consumidor ou saúde e segurança ocupacional sejam projetadas e operadas principalmente para o benefício dos produtores (Wilson, 1980; Kalt; Zupan, 1984; Majone, 1989). Uma dificuldade ainda mais séria para a teoria de Stigler é sua falha em fornecer uma explicação satisfatória de por que a maioria das indústrias competitivas não está sujeita à regulamentação de preços ou entrada, embora os produtores devam considerar tal regulamentação em seu interesse. Observando tais falhas da teoria positiva, Peltzman (1989, p. 17) observou que

[...] se houver uma base empírica para a atração contínua da teoria normativa pelos economistas, é provavelmente seu aparente sucesso como uma teoria de origem regulatória. A correspondência entre a teoria normativa e a alocação do esforço regulatório no mundo real parece impressionante.

Esses vários desenvolvimentos estão claramente interconectados: uma vez que uma política eficiente é aquela que promove o bem-estar social agregado em vez do bem-estar de grupos específicos, é impossível identificar soluções eficientes sem apelar para o interesse público determinado, caso a caso, por meio de deliberação política.

Assim, a visão emergente da política como um jogo de soma positiva do qual todos podem se beneficiar mostra uma coerência considerável. Embora essa visão, enraizada na filosofia de Locke e dos contratualistas, negue a centralidade das questões redistributivas e enfatize a correção das falhas de mercado e a provisão de bens públicos puros como os principais objetivos políticos, ela não pode ser facilmente localizada ao longo do espectro tradicional esquerda-direita. Nos Estados Unidos, por exemplo, tanto os progressistas quanto os conservadores de Reagan acreditavam que a intervenção do governo na economia deveria ser justificada por referência a falhas de mercado e que, na medida do possível, testes de custo-benefício deveriam ser usados para definir a política regulatória. Houve também convergência entre ambos os grupos em favor de esquemas de mercado e do uso de incentivos econômicos na implementação de políticas públicas (Rose-Ackerman, 1992). Essas posições são agora amplamente aceitas também pela esquerda europeia.

Historicamente, essa convergência ideológica não é difícil de explicar. Os aumentos sem precedentes nos custos dos programas redistributivos, durante os anos 1960 e o início dos anos 1970 (Geiger, 1978), e a explosão de poderosos *lobbies* de interesses especiais — temas principais do polêmico livro de Mancur Olson — *A ascensão e o declínio das nações* (1982) — foram amplamente percebidos pela esquerda e pela direita, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, como uma séria ameaça não apenas à eficiência, mas também à legitimidade do Estado democrático. Essas diferentes vertentes de pensamento se uniram na crítica do pluralismo.

### **Do equilíbrio pluralista à estagnação dos grupos de interesse**

De acordo com os fundadores do pluralismo moderno, a política pública é o equilíbrio alcançado na luta entre interesses de grupos concorrentes em um determinado momento; a votação legislativa sobre qualquer questão, um reflexo direto do equilíbrio de poder entre esses grupos. Quando os grupos são adequadamente nomeados, tudo é nomeado, escreveu Bentley em 1908. Em 1956, Dahl ainda argumentava que não se pode descrever as operações reais das sociedades democráticas em termos dos contrastes entre maiorias e minorias: “Só podemos distinguir grupos de vários tipos e tamanhos, todos

buscando de várias maneiras promover seus objetivos, geralmente às custas, pelo menos em parte, de outros” (Dahl, 1956, p. 131).

Um corolário direto desse reducionismo pluralista é que nem as ideias nem as instituições importam e, portanto, não precisam ser incluídas em nenhum modelo formal do processo político. Para citar Bentley novamente, “[a] única realidade das idéias é o reflexo dos grupos, apenas isso e nada mais” (Bentley, 1967, p. 169). Um grupo pode apelar para o “interesse público” em apoio às suas reivindicações, mas isso nada mais é do que uma manobra publicitária para aumentar a atratividade de suas demandas. No que diz respeito às instituições, Bentley, Truman e especialmente Latham reconheceram que, às vezes, agências públicas e grupos de funcionários públicos desempenham um papel independente, mas apenas como grupos de interesse entre outros grupos de interesse. Na maioria das vezes, no entanto, os principais atores, na formulação de políticas na tradição pluralista, são grupos privados (Lindblom, 1965, p. 13). Sem qualquer incorporação institucional ou sustentação ideológica, a formulação de políticas é uma série de jogos de soma zero entre atores desiguais.

Os pluralistas estavam, é claro, cientes de que os grupos exercem um poder desigual e que o acesso ao processo político é desequilibrado. No entanto, a conclusão geral foi que todos os grupos ativos e legítimos da população seriam capazes de se fazer ouvir em algum momento do processo. Enquanto o controle sobre os resultados das políticas pode ser distribuído de forma desigual, algum grau de acesso sempre é possível. Isso, concluiu Dahl, “[...] não é algo desprezível em um sistema político” (Dahl, 1956, p. 150). Assim, no início dos anos 1960, o pluralismo tornou-se não apenas um relato daquilo que é, mas um modelo do que deveria ser.

Essa visão benigna da competição por grupos de interesse foi destruída pela demonstração de Mancur Olson de que a comunhão de interesses não é uma condição suficiente para a formação de grupos ativos e legítimos. Pelo contrário, por causa do fenômeno generalizado do parasitismo, os interesses especiais de poucos tendem a ser mais prontamente organizados em grupos do que os interesses gerais de muitos (Olson, 1965). Pela mesma lógica, dada a escolha entre apoiar políticas de aumento de eficiência ou redistributivas — entre tentar aumentar o tamanho do bolo ou se concentrar em como cortá-lo —, grupos de interesses especiais optarão pela redistribuição, pois isso aumenta suas chances de obter uma parcela maior da produção social. Com o tempo, a crescente influência dos *lobbies* de interesses especiais distorce os preços, restringe a concorrência e desacelera o crescimento econômico, levando a uma condição denominada por Andrew McFarland de “estase do grupo de interesse”, levando, na melhor das hipóteses, a uma economia estática, se não em declínio (McFarland, 1992, p. 60-65). Além disso, a maior ênfase em questões distributivas, devido ao acúmulo de grupos de interesses especiais, torna a vida política mais divisiva, reduzindo a importância de interesses comuns a generalizados. Nas lutas pela redistribuição, nenhum grupo pode ganhar sem que outros grupos percam tanto ou mais, e isso gera ressentimento (Olson, 1982, p. 41-47). A possibilidade de um grupo poder perder mais do que outro grupo ganha deve-se, obviamente, ao fato de que a redistribuição não é gratuita, pois geralmente acarreta uma “perda de peso morto” — o custo social de estabelecer e operar o sistema de redistribuição ou de tentar evitá-lo.

A primeira resposta a essas críticas à política de grupo foi, nas palavras de Martin Shapiro, “[...] uma busca quase frenética de um pluralismo cada vez mais perfeito” (Shapiro, 1988, p. 49). Nas décadas de 1960 e 1970, o pluralismo exerceu uma forte influência sobre o direito administrativo americano. Mais e mais grupos receberam o direito de participar do processo de tomada de decisão das agências reguladoras e de entrar com ações judiciais nos tribunais, contestando as decisões das agências de que não gostavam. Antes, as agências foram obrigadas a aceitar e a responder aos comentários sobre as regras propostas do público

interessado. Agora, as agências são solicitadas a fornecer financiamento público aos grupos mais pobres, a fim de equalizar o acesso ao processo regulatório. As regras de legitimidade foram expandidas para incluir até mesmo pessoas que realmente não tinham papel especial em uma decisão administrativa a não ser o de um bom cidadão. “Ainda mais relevante foi o fato de que os tribunais começaram a avançar sobre os registros das decisões sobre regulação. Eles invalidavam regras se encontrassem até mesmo o menor murmúrio do menor grupo ao qual a agência reguladora não havia respondido” (Shapiro, 1988, p. 49-50).

Contudo, na época em que essas tentativas de aperfeiçoar a política de grupo foram feitas, a desilusão com o pluralismo já estava se instalando. Por um lado, dados os recursos amplamente variados de diferentes grupos, não estava claro se o acesso à tomada de decisões da agência poderia ser efetivamente equalizado. Além disso, a experiência demonstrou que o requisito do “diálogo” poderia ser utilizado por poderosos interesses econômicos para atrasar as decisões regulamentares em domínios como a proteção do ambiente e da saúde e a segurança no trabalho. Por outro lado, evidências crescentes sobre as perdas de “peso morto” da política de grupo deram suporte à ideia de que existe um interesse público ou uma política pública correta muito além da soma dos interesses do grupo. Se os processos de política de grupo produzem políticas públicas que não são economicamente eficientes, como subsídios a agricultores ou a produtores de carvão, então essas políticas estão substancialmente erradas, mesmo que todos os grupos tenham lutado vigorosamente.

### **As políticas da eficiência**

Uma solução para muitos dos insatisfeitos com a luta de grupos foi recorrer à racionalidade ou à eficiência como critérios para as políticas públicas e os processos de tomada de decisão racionais ou “sinóticos” como os melhores processos de tomada de decisão. A “boa” política não deveria mais ser o produto da luta de grupo, mas o produto da análise racional da política (Shapiro, 1988, p. 15-16). No entanto, é evidente que nem todas as questões políticas podem ser resolvidas por esses critérios. De fato, as considerações de eficiência dificilmente poderiam desempenhar um papel na política se for verdade que uma situação política é “[...] precisamente aquela que surge quando as partes estão discutindo não sobre negócios mutuamente úteis, mas sobre a legitimidade da posição inicial um do outro” (Barry, 1965, p. 313). Nessa visão, as considerações de eficiência pertencem à economia, enquanto a política lida com a redistribuição, incluindo a alocação autoritária de direitos de propriedade. Alternativamente, como alguns autores preferiram afirmar, a maior parte da atividade econômica é um jogo de soma positiva, enquanto a maior parte da atividade política é um jogo de soma zero/soma negativa (Riker, 1962).

Entretanto, como já sugerido acima, essa é uma visão ultrapassada da política que não leva em conta o significado político do número crescente de políticas públicas que tentam corrigir vários tipos de falhas de mercado. A política ambiental, por exemplo, tenta reduzir as externalidades negativas, forçando produtores e consumidores a incluir os custos sociais da poluição em seus cálculos. Se a política for bem-sucedida em reduzir a lacuna entre os custos privados e os custos sociais, isso é uma melhoria na eficiência alocativa, um movimento de uma posição fora da fronteira da eficiência (Pareto) para um ponto nela. O mesmo raciocínio se aplica à maioria das outras políticas de regulamentação social, como proteção ao consumidor, gerenciamento de riscos e saúde ocupacional. Não é por acaso que todos os exemplos dados por Shapiro referem-se às tendências recentes de se afastar da luta de grupo em direção à tomada de decisão “racional” — declarações de impacto ambiental e regulatório, requisitos de que as decisões da agência sejam justificadas por análises de custo-benefício e estatutos que especificam que as agências reguladoras fazem regras com base na “melhor evidência disponível” ou “evidência substancial no registro de criação de regras como um todo” — vêm do campo da regulamentação social (Shapiro, 1988, p. 15).

As políticas regulatórias sociais são politicamente salientes e, ao contrário de muitas políticas redistributivas do passado, melhoram (potencialmente) a eficiência (Majone, 1993). Assim, está se tornando cada vez mais importante entender como a política de eficiência difere da política de redistribuição com a qual os cientistas políticos têm se preocupado tradicionalmente. Pontos de partida úteis para uma análise da política de eficiência são: a comparação de Dennis Mueller dos pressupostos que favorecem as regras da maioria e da unanimidade e a distinção de George Tsebelis entre instituições eficientes e redistributivas (Mueller, 1989, p. 96-111; Tsebelis, 1990, p. 104-18).

Diz-se que as instituições são eficientes se melhorarem, em relação ao *status quo*, as condições de todos (ou quase todos) os indivíduos ou grupos de uma sociedade. O exemplo dado por Tsebelis baseia-se em uma instituição que resolve problemas de coordenação ou de dilema dos prisioneiros, mas há um exemplo mais importante para nossa discussão, o da regra da unanimidade. Essa regra é eficiente, pois garante que o resultado da escolha coletiva seja uma posição de Pareto eficiente — qualquer pessoa prejudicada por uma decisão coletiva pode, por unanimidade, vetá-la.

As instituições redistributivas melhoram as condições de um grupo na sociedade às custas de outro. O exemplo mais proeminente é, obviamente, o governo da maioria. Os seus defensores preveem escolhas conflituosas, nas quais não há oportunidades mutuamente benéficas disponíveis, como é tipicamente o caso das questões distributivas ou de direitos de propriedade. Os defensores do governo da maioria também assumem que as alternativas enfrentadas por uma comunidade são unidimensionais e mutuamente exclusivas, de modo que propostas de compromisso não são possíveis (Buchanan; Tullock, 1962, p. 253).

Em contraste,

[...] o **processo** político implícito no argumento da regra da unanimidade é de discussão, compromisso e emenda, continuando até que uma formulação da questão seja alcançada beneficiando a todos. Os principais pressupostos subjacentes a essa visão da política são que o jogo é cooperativo e de soma positiva, ou seja, que existe uma formulação da questão que beneficia a todos e que o processo pode ser concluído em um período de tempo razoável, de modo que os custos de transação da tomada de decisão não sejam proibitivos (Mueller, 1989, p. 102, grifo nosso).

A comparação de instituições eficientes e redistributivas mostra muito claramente a importância crucial da deliberação pública para a política de eficiência. Argumento e persuasão são necessários para descobrir oportunidades de ganhos coletivos e obter apoio em favor das formas mais eficientes de explorar essas oportunidades. Naturalmente, a regra da unanimidade representa apenas um modelo idealizado. Exceto, talvez, para comunidades muito pequenas, esse método de escolha coletiva acarreta custos de transação proibitivos. Mesmo Buchanan e Tullock (1962), os mais entusiasmados entre seus defensores modernos, admitem que os custos do tempo de decisão podem ser suficientemente altos para descartar a regra de unanimidade total como uma possibilidade prática. Antes deles, Wicksell (1896) estava preparado para aceitar uma quase unanimidade ou alguma regra fracionária alta (digamos, 75%) como a segunda melhor solução. Tanto Wicksell quanto, mais formalmente, Buchanan e Tullock tentam preservar algumas das vantagens da unanimidade, escolhendo uma regra ótima de “não unanimidade”. No entanto, essa não é a única opção. No que diz respeito à deliberação política, certas instituições não majoritárias, como os tribunais e as agências administrativas especializadas, desempenham funções semelhantes às da regra da unanimidade.

## Deliberação política e instituições não majoritárias

Por definição, as instituições não majoritárias não são diretamente responsáveis perante o povo por meio de eleições ou outros processos políticos. A democracia populista (Dahl, 1956) sempre desconfiou de tais instituições precisamente por causa de sua independência das eleições ou de sua supervisão direta por funcionários eleitos. Até mesmo a Suprema Corte dos Estados Unidos viu sua legitimidade democrática ser contestada por esses motivos (Freedman, 1978), e preocupações semelhantes impediram o desenvolvimento da revisão judicial na Europa (Volcansek, 1992). Ao mesmo tempo, porém, os tribunais, os tribunais administrativos, as agências administrativas independentes, as comissões de inquérito, os bancos centrais independentes e outras instituições não majoritárias desempenham papéis fundamentais em todas as sociedades democráticas. Na prática, sempre se entendeu que, para muitos propósitos, a confiança em qualidades como experiência, profissionalismo, independência e continuidade tem mais importância do que a confiança na responsabilidade política direta.

Essa visão de senso comum encontra apoio em várias vertentes do pensamento político, especialmente, o norte-americano. Uma das contribuições importantes de James Madison em *The Federalist* tem sido o argumento de que os meios majoritários não podem, por si só, criar instituições governamentais capazes de buscar políticas coerentes no interesse público. Um certo isolamento do governo de mudanças episódicas na opinião pública é, de acordo com Madison, uma importante salvaguarda contra o “faccionalismo” — a usurpação do governo por grupos poderosos e egoístas — e as ameaças que o faccionalismo representa para a crença republicana na democracia deliberativa. Além disso, a tradição do movimento progressista, representado por figuras como Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson, atribuiu grande importância ao isolamento do governo da política partidária de curto prazo e dos interesses eleitorais como forma de garantir eficiência e honestidade nos assuntos públicos (Hofstadter, 1955).

Por fim, os ideólogos do *New Deal* defendiam a independência das comissões reguladoras como necessária para a aquisição e o uso efetivo daquela *expertise* que era a razão de ser de tais órgãos. As comissões reguladoras surgiram e se tornaram importantes instrumentos de governança para a indústria precisamente porque o Congresso e os tribunais se mostraram incapazes de satisfazer o “grande imperativo funcional” da especialização. Nas palavras de Merle Fainsod, as agências reguladoras “[...] ganharam apoio porque ofereceram a possibilidade de obter perícia no tratamento de problemas especiais, relativa liberdade das exigências da política partidária em sua consideração e rapidez em sua disposição” (Fainsod, 1940, p. 313).

A regulação por meio de agências independentes responsáveis pela correção de formas específicas de deficiência de mercado não é mais um fenômeno puramente americano. Desde a década de 1970, as agências reguladoras também tornaram-se uma parte cada vez mais significativa na Europa (Majone, 1991, 1992, 1993). As explicações funcionais dadas por estudiosos europeus para o surgimento das agências independentes são fortemente reminiscentes dos argumentos de escritores americanos anteriores. Assim, as agências justificam-se pela necessidade de especialização em questões altamente complexas ou técnicas; de que sua estrutura que pode favorecer a participação pública, enquanto a oportunidade de consultas por meio de audiências públicas é frequentemente negada aos departamentos governamentais; que a separação das agências do governo é útil sempre que se espera libertar a administração do governo da política partidária e da influência política partidária. As agências também fornecem maior continuidade e estabilidade do que os gabinetes porque estão a um passo dos resultados eleitorais; e por causa de sua independência, eles são capazes de proteger os cidadãos da arrogância e reticência burocrática e também de chamar a atenção do público para questões controversas, enriquecendo assim o debate público (Baldwin; McCrudden, 1987, p. 4-9; Teitgen-Colly, 1988, p. 37-47; Guedon, 1991, p. 16-27).

Esses argumentos ecoam muitos temas característicos da política de eficiência: a consciência do descompasso entre as capacidades institucionais existentes e a crescente complexidade dos problemas políticos; a visão dos administradores como defensores do interesse público e não como meros agregadores de preferências de grupo ou cativos de grupos dominantes; e, especialmente, a ênfase na deliberação política como método para identificar verdadeiros valores públicos e escolher os melhores meios para implementar tais valores. As referências à participação pública, à proteção dos cidadãos contra a arrogância burocrática e a ofuscação mostram que a democracia não está em xeque. De fato, muitos daqueles que defendem o modelo da agência deliberativa, que combina discurso ético e conhecimento técnico para alcançar decisões políticas que são substantivamente corretas e politicamente legitimadas, reconhecem que tais instituições não majoritárias devem ser submetidas a controles democráticos rigorosos. Para citar Martin Shapiro (1988, p. 34):

Todos os grupos de interesse devem ter acesso mais igualitário quanto possível aos deliberadores. Deve haver um registro público da deliberação. Os deliberadores devem fornecer ao público uma explicação fundamentada de sua decisão. Em sua busca por valores, os administradores devem tomar como cruciais os valores incorporados nos estatutos de governo pela legislatura democraticamente eleita. Os tribunais se envolverão na revisão judicial de decisões administrativas para garantir que estão de acordo com os valores e objetivos da legislatura.

Para resumir o argumento até agora, a deliberação política é mais importante quando as questões em discussão têm a ver com eficiência e não com pura redistribuição. A escolha pública, sob a regra da unanimidade, representa o cenário institucional ideal para a deliberação pública. Esse modelo é geralmente inviável devido aos altos custos de decisão que acarreta, mas, em algumas áreas importantes da formulação de políticas, a agência especializada, disciplinada por requisitos processuais e substantivos rígidos, pode ser vista como uma segunda melhor solução viável. Na seção 6 deste ensaio, discutirei duas maneiras características pelas quais ideias e argumentos influenciam os resultados das políticas.

### **Argumentos de viabilidade**

Como Michael Polanyi escreveu certa vez, a existência de tarefas sociais que parecem desejáveis e viáveis, mas são na verdade impraticáveis, preparou o terreno para uma ampla gama de conflitos na história moderna. Todas as batalhas da reforma social foram travadas em parte por esse motivo, com os conservadores exagerando e os progressistas subestimando os limites do possível nas políticas públicas (Polanyi, 1951, p. 169). Isso explica por que os argumentos sobre a viabilidade de várias propostas de políticas ocupam uma posição tão central na deliberação de políticas (Majone, 1989).

O conhecimento causal é melhor expresso na forma de restrições ou condições limitantes. Isso ocorre porque todas as teorias expressam algum tipo de regularidade ou invariância e, portanto, impõem limites à gama de fenômenos observáveis. A realidade, Einstein certa vez observou, restringe a riqueza das possibilidades lógicas; a ciência tenta descobrir essas restrições. As leis científicas “[...] não afirmam que algo existe ou é o caso; elas negam. Elas insistem na não existência de certas coisas ou estados de coisas, proscurendo ou proibindo-as, por assim dizer; elas as descartam” (Popper, 1968, p. 69). Essa visão das teorias como restrições é importante para entender como o conhecimento teórico pode ser aplicado a problemas práticos. Considere como o conhecimento científico no campo da tecnologia. As teorias científicas não dizem aos engenheiros como atingir objetivos específicos. Em vez disso, elas mostram por que metas aparentemente razoáveis são de fato inviáveis; por que, por exemplo, é impossível construir motores que sejam 100% eficientes ou eliminar completamente o atrito. Em princípio, as teorias científicas

sociais podem e devem ser usadas da mesma maneira. Mesmo que não seja derivado de experimentos cuidadosamente controlados, o conhecimento social geralmente codifica uma grande quantidade de experiência prática em que algo foi explorado por muitos caminhos e todos eles resultaram em fracasso. Nosso conhecimento sobre burocracias e outras organizações sociais, por exemplo, é, em grande parte, desse tipo (Downs, 1966; Wilson, 1989).

No entanto, uma diferença importante entre restrições sociais e físicas é que as consequências da violação das primeiras geralmente não são tão imediatamente aparentes quanto no caso de impossibilidades apresentadas pelas segundas. Por essa razão, muitas vezes é politicamente difícil resistir à tentação de ignorar restrições econômicas ou institucionais. O controle de aluguéis é um exemplo clássico. Embora seu objetivo seja proteger o consumidor dos aumentos vertiginosos dos aluguéis que acompanham a escassez de moradias, o efeito de longo prazo piora a situação de quase todos, desencorajando a construção de apartamentos para aluguel e a manutenção do estoque existente, ao mesmo tempo em que incentiva o abandono de unidades habitacionais antigas ou a sua conversão em escritórios para escapar desses controles. Essas consequências são conhecidas há algum tempo, mas várias cidades que abandonaram o controle de aluguéis durante a década de 1950 começaram a reinstaurar essa medida com a inflação da década de 1970. Os argumentos sobre as consequências negativas do controle de aluguéis ganharam maior aceitação na década de 1980 como parte da mudança geral em direção a políticas mais eficientes.

Para entender o papel dos argumentos de viabilidade na deliberação política, também é importante distinguir entre restrições objetivas e autoimpostas (Majone, 1989, p. 82-84). Restrições objetivas, como limitações físicas ou tecnológicas, não dependem de nossos objetivos ou valores. Nós não as escolhemos; elas são impostas a nós. Porém, muitas das limitações mais importantes na formulação de políticas não são impostas externamente; elas são autoimpostas, sendo o resultado de uma livre escolha ou de um compromisso. No entanto, uma vez assumidos, esses compromissos restringem a gama de alternativas disponíveis exatamente da mesma forma que as restrições físicas e técnicas, além de outras restrições objetivas. Por exemplo, o poder de se vincular é uma das táticas mais importantes na barganha. O negociador que assume um compromisso irrevogável com um determinado curso de ação e que consegue comunicá-lo de forma persuasiva à outra parte terá alterado voluntária e irreversivelmente a situação objetiva em que a negociação ocorre (Schelling, 1963).

A variedade de restrições autoimpostas é bastante grande, como mostra a seguinte categorização parcial:

- a) restrições que são adotadas para um propósito ou tempo limitado ou são aceitas “até novo aviso” (por exemplo, compromissos contratuais, regras de jogo, promessas, definições convencionais ou interpretações de certos termos em um documento, procedimentos e rotinas administrativas e compromissos estratégicos pelos quais se vinculam ações em negociações contínuas);
- b) restrições que são consideradas indispensáveis para a realização de determinados objetivos políticos (por exemplo, restrições distributivas, regras de reciprocidade, “devido processo”, consistência, precedentes e deferência a outros formuladores de políticas);
- c) restrições que são aceitas implicitamente, mas cuja existência é reconhecida apenas quando são desafiadas ou violadas (por exemplo, normas culturais, regras de etiqueta, padrões profissionais e acordos tácitos);

Uma terceira distinção importante é aquela entre restrições de curto e longo prazo. No curto prazo, tecnologia, instituições, capacidades administrativas, recursos financeiros e, no curtíssimo prazo, até

mesmo insumos físicos e mão de obra devem ser tomados como dados. Com tempo suficiente, no entanto, as limitações tecnológicas e os obstáculos institucionais podem ser removidos, as leis alteradas, as capacidades aumentadas e novas habilidades aprendidas, geralmente a um custo. A dimensão do tempo é importante porque fatores que podem ser desconsiderados no curto prazo podem se tornar restrições obrigatórias em uma perspectiva de longo prazo. Por isso, a necessidade de manter relações de cooperação contínuas entre atores de políticas públicas impõe restrições ao comportamento aceitável que podem ser ignoradas quando o acordo é necessário apenas uma vez ou apenas em uma única questão.

Devido à variedade de restrições políticas potenciais, crenças compartilhadas sobre os limites do possível nas políticas públicas são essenciais para a busca de ganhos coletivos. O argumento e a persuasão desempenham um papel fundamental na identificação de restrições, avaliando sua importância para diferentes estratégias de implementação e estimando os custos e os benefícios de relaxar essas restrições que não são absolutamente fixas. O conjunto acordado de restrições, tanto objetivas quanto auto impostas, constituem as regras do jogo político. No entanto, as regras nunca são completamente conhecidas quando o jogo começa. Isso ocorre porque, no momento em que uma política é iniciada, é impossível conhecer todos os fatores limitantes relevantes e muitas vezes é difícil até mesmo dizer de antemão quais das restrições assumidas serão realmente vinculativas. À medida que a política passa da decisão para a implementação, surgirão restrições anteriormente ocultas, forçando mudanças mais ou menos radicais. Esse processo iterativo de descobrir restrições e modificar metas ou estratégias de acordo é a essência da implementação de políticas.

A incerteza em torno do processo de implementação sugere que a política pública pode ser vista de forma útil como um contrato incompleto (Milgrom; Roberts, 1992) entre os principais atores envolvidos. Como Garrett e Weingast (1993) e Goldstein e Keohane (1993) argumentam, as ideias podem servir como soluções para problemas associados à contratação incompleta: quando os acordos provavelmente são incompletos e as crenças compartilhadas sobre o espírito dos acordos são essenciais para a manutenção da cooperação. Considere, por exemplo, o problema de diferenciar restrições reais de obstáculos fictícios ou pseudo-restrições estabelecidas por inércia mental ou institucional, aversão ao risco, falta de imaginação ou colocadas como uma tela ideológica para proteger interesses adquiridos. O problema de distinguir entre restrições reais e aparentes existe mesmo se assumirmos que todos os atores estão de boa fé. Na verdade, determinar se uma restrição é ou não realmente vinculativa em um determinado problema geralmente só pode ser precisado depois que o problema foi resolvido. Mesmo quando há razões *a priori* para acreditar que a restrição não será obrigatória, pode não ser sensato ignorá-la, pois ela pode se tornar obrigatória se alguns dos dados e parâmetros do problema mudarem. Todos esses problemas de contratação incompleta só podem ser resolvidos com a ajuda de crenças compartilhadas sobre a possibilidade de encontrar soluções mutuamente vantajosas.

As ideias são importantes não apenas para identificar e categorizar as restrições políticas, mas também para ultrapassar os limites do possível nas políticas públicas. O que é politicamente viável dentro de determinadas restrições, e até mesmo as próprias restrições, dependem dos limites do conhecimento popular e da relação dos valores popularmente aceitos com a prática permissível. Assim, as restrições políticas da política pública só podem ser aliviadas depois que a opinião pública tiver sido condicionada a aceitar novos pensamentos, novos símbolos e novos e mais amplos conceitos de interesse público (Heller, 1967, p. 27). A contribuição de Keynes para o debate público sobre o problema das finanças em tempo de guerra, no final dos anos 1930, é um excelente exemplo disso. Desde o início, afirma um biógrafo, “Keynes envolveu-se nos problemas do financiamento da guerra em duas frentes: maximizando o possível sob as restrições existentes e aliviando as próprias restrições” (Moggridge, 1976, p. 116). Os argumentos de Keynes criaram um clima de opinião que fez com que a guerra e o dinheiro barato parecessem mutuamente

compatíveis para as autoridades. A fim de transmitir o raciocínio por trás de seu plano e encontrar maneiras de torná-lo mais aceitável em geral, Keynes se envolveu em um enorme esforço de educação e persuasão. Após algumas modificações, suas propostas ganharam ampla aceitação e se tornaram a base da política financeira, em tempo de guerra, na Grã-Bretanha.

## Racionalizações

Argumentos também são usados para justificar as decisões políticas já tomadas. Quando são baseados em considerações diferentes daquelas que levaram à decisão, eles geralmente são descartados como tentativas de “racionalização”. Tentarei mostrar que essa crítica, mesmo que seja justificável em casos particulares, desconsidera aspectos importantes do processo pelo qual as ideias influenciam a política.

O uso frequente de argumentos pós-decisão em contextos bastante diferentes é uma indicação de que tais argumentos podem servir a funções sociais importantes além de fornecer meras “racionalizações” para posições políticas ou burocraticamente determinadas. Considere o caso de um juiz que decide um caso com base em sua noção subjetiva de justiça, um palpite de que uma determinada decisão seria correta, ao mesmo tempo em que percebe que considerações desse tipo não contam como justificativas para uma determinação vinculante. Assim, o juiz enquadra sua opinião nas categorias objetivas de argumento jurídico e quaisquer desenvolvimentos subsequentes no caso (por exemplo, um recurso) serão baseados na opinião publicada, não no processo real seguido pelo juiz para chegar à conclusão. De fato, a maioria dos sistemas jurídicos permite que a opinião que expõe os motivos de uma decisão judicial a siga em vez de precedê-la. Além disso, diferentes juízes podem concordar com uma decisão, mas discordar sobre a melhor maneira de justificá-la; no sistema norteamericano, por exemplo, eles têm a oportunidade de apresentar suas posições em argumentos separados.

Tais regras processuais devem parecer absurdas para alguém que assume que uma opinião judicial é uma descrição precisa do processo de decisão seguido pelo juiz para chegar a uma conclusão. Se, no entanto, a opinião for vista como um relatório de procedimentos justificativos empregados pelo juiz, então o apelo às considerações legais e às lógicas que possivelmente não desempenharam nenhum papel no processo de decisão real torna-se bastante compreensível (Wasserstrom 1961). De fato, a opinião do juiz não é a premissa de um silogismo cuja conclusão seja a própria decisão; é, antes, um meio de exercer controle racional sobre as conclusões que podem ser sugeridas por considerações extralegis e de facilitar a comunicação entre os participantes do processo legal.

Os relatórios científicos desempenham um papel semelhante ao da opinião do juiz na facilitação da comunicação dentro da comunidade científica. De acordo com um distinto físico e filósofo da ciência, tais relatórios

[...] não são diários ou memórias, dizendo-nos exatamente o que ocorreu em um determinado laboratório em um determinado dia. Eles fornecem, em vez disso, uma versão cuidadosamente editada de tais eventos e nos informam o que deve acontecer se você tentar repetir o experimento sob as condições prescritas (Ziman, 1968, p. 35).

A comunicação do experimentador dirigida a seus colegas não é apenas uma exposição do que aconteceu quando certas operações foram realizadas; em vez disso, é uma tentativa de convencê-los de que os resultados são plausíveis e interessantes e que merecem uma discussão mais aprofundada.

Como terceiro exemplo, tomo um episódio bem conhecido na história da difusão de ideias econômicas. A política do presidente Franklin D. Roosevelt de aumentar os gastos do governo para reduzir o desemprego e sair da depressão foi chamada de keynesiana. Roosevelt, contudo, não teve que aprender sobre os gastos do governo com Keynes. A ideia de que a influência do economista britânico estava por trás das políticas do *New Deal* começou a se enraizar bem cedo, mas é apenas uma lenda (Winch, 1969). As teorias de Keynes apenas forneceram uma racionalização sofisticada para o que Roosevelt estava fazendo de qualquer maneira.

As respostas que essas teorias forneceram às perguntas sobre as causas do desemprego de longo prazo e as razões para a eficácia dos gastos públicos não eram pré-requisitos para a política fiscal expansionista de Roosevelt. Entretanto, à medida que essas respostas passaram a dominar o pensamento de economistas e políticos, elas ajudaram a tornar a política fiscal expansionista a ideia central da política econômica liberal por várias décadas. Nas palavras de um ex-presidente do Conselho de Assessores Econômicos do Presidente, “[...] sem Keynes, e especialmente sem a interpretação de Keynes por seus seguidores, a política fiscal expansionista poderia ter permanecido uma medida de emergência ocasional e não se tornado um modo de vida” (Stein, 1984, p. 39).

Esses exemplos revelam três funções principais dos argumentos pós-decisão. Primeiro, eles servem para racionalizar a política pública no sentido de fornecer uma base conceitual para um conjunto de decisões discretas e desconexas. Os formuladores de políticas públicas geralmente agem de acordo com as pressões de eventos externos ou com a força de convicções pessoais. Nesses casos, são necessários argumentos após a decisão para explicá-los, mostrar que eles se encaixam na estrutura da política existente, aumentar o consentimento, descobrir novas implicações e antecipar ou responder às críticas. Além disso, uma vez que as políticas públicas são pré-existentes, o seu apoio político deve ser continuamente renovado e, por conseguinte, são constantemente necessários novos argumentos para dar a seus componentes a maior coerência interna e o encaixe mais próximo possível de um ambiente em constante mudança.

Em segundo lugar, os argumentos pós-decisão servem para institucionalizar ideias. A observação de Stein (1984) sobre a importância das ideias keynesianas para tornar a política fiscal expansionista “um modo de vida” captura a essência do processo. Na mesma linha, Garrett e Weingast (1993) mostram como a ideia de “reconhecimento mútuo”, já presente no Tratado de Roma, que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE), foi institucionalizada por meio da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e de vários documentos da Comissão Europeia. Dessa forma, a ideia teve uma influência poderosa no desenvolvimento e na implementação do programa do mercado interno. É importante notar que a relação entre política e ideias institucionalizadas (ou meta-política) é dialética. Em vez de revelar novas possibilidades, essas ideias apenas codificam a prática inicial, porém, ao mesmo tempo, servem para racionalizar, avaliar e transformar essa mesma prática. Portanto, nossa compreensão da maneira como uma política se desenvolve não pode ser separada das ideias e das teorias institucionalizadas pelas quais a política é guiada e avaliada (Majone, 1989, p. 146-149).

A terceira, e talvez a mais importante, função dos argumentos pós-decisão é transformar uma única jogada em um jogo sequencial, facilitando a comunicação e o monitoramento. Apenas a opinião escrita do juiz, e não a sua decisão como tal, permite que as partes interessadas façam outros movimentos, como apelar da decisão. É importante ter em mente que, tanto neste como em outros processos judiciais, como a revisão judicial constitucional, a questão gira em torno de quais razões podem ser apresentadas, mesmo que essas razões sejam inteiramente *post-hoc*. Isso mostra que o objetivo da exigência de fundamentação não é melhorar a qualidade de uma decisão única, mas, sim, facilitar o desenvolvimento de todo o processo.

Nossa discussão anterior sobre a revisão judicial das agências reguladoras (seção 4) também é relevante aqui. A exigência de que os administradores fundamentem as suas decisões (tal como exigido pela Lei dos Procedimentos Administrativos dos Estados Unidos ou pelo artigo 190 do Tratado que institui a CEE) gera um registro não só sobre as razões efetivamente apresentadas, mas também sobre os estatutos ou artigos de tratados que essas razões elaboram. Assim, o requisito de fundamentação abre a porta para um diálogo sobre interpretações estatutárias rivais por tribunal e agência. Além disso, a participação pública e a deliberação acerca de políticas públicas só são possíveis se os administradores tiverem que fundamentar suas decisões.

A importância de transformar uma única jogada em um jogo iterado foi demonstrada pela teoria dos jogos. Em uma situação de dilema dos prisioneiros, a repetição permite estratégias mais complicadas do que simplesmente “cooperar” ou “desertar”. Quando o jogo é repetido, surgem padrões de cooperação que seriam altamente improváveis em uma única jogada. O requisito de dar razões muda situações únicas em jogos iterados ou sequenciais. Portanto, é uma instituição eficiente projetada para facilitar a cooperação entre os atores de políticas públicas.

### **Conclusão: o renascimento do governo por discussão?**

A deliberação está tão no cerne da política e da política democrática que a democracia tem sido chamada de sistema de governo por discussão. Os partidos políticos, o eleitorado, o legislativo, o executivo, os tribunais, a mídia, os grupos de interesse e os especialistas independentes se envolvem em um processo contínuo de debate e persuasão recíproca. Esse processo, como os teóricos liberais de John Stuart Mill e Walter Bagehot a Lord Lindsay e Ernest Barker o descreveram, começa com expressões de preocupações gerais e termina em decisões concretas. Cada estágio de deliberação tem sua própria função e seu próprio órgão. As partes identificam problemas e formulam programas; o eleitorado discute questões e candidatos e expressa maioria a favor de um dos programas; a maioria legislativa traduz programas em leis, em constante debate com a oposição; finalmente, a discussão é levada ao chefe do executivo e ao seu gabinete, onde é traduzida em políticas específicas. Cada uma das etapas e dos órgãos da deliberação pública é independente, mas apenas dentro dos limites e como parte de todo o processo.

Os teóricos liberais entenderam que a discussão não regulamentada culmina facilmente em disputa interminável e até mesmo em violência. Um órgão deliberativo desorganizado está aberto a várias formas de interrupção, como a obstrução. Para evitar ou reduzir esses perigos, a deliberação pública foi cuidadosamente institucionalizada em todas as democracias modernas. Os elaborados códigos de procedimentos parlamentares, eleitorais, administrativos e judiciais de hoje são fruto de séculos de experiência em lidar com problemas práticos de deliberação pública. O objetivo geral desses procedimentos é garantir a audição de muitas opiniões sem comprometer a necessidade de chegar a uma conclusão. Sua importância é tal que a história do governo democrático pode ser considerada a história de vários procedimentos concebidos para institucionalizar e regular a deliberação pública.

No entanto, embora as regras do debate tenham endurecido nas instituições nos fóruns tradicionais de deliberação pública e nas novas arenas de debate, como a regulamentação ambiental e da saúde ou o gerenciamento de riscos, ainda faltam procedimentos e padrões apropriados de argumentação. Isso se deve à complexidade intrínseca dessas questões, mas também ao fato de que o debate sobre tais indagações é cada vez mais transnacional, de modo que sua institucionalização requer a criação de regras e capacidades administrativas supranacionais. A dificuldade da tarefa é demonstrada pela oposição dos Estados da CEE à ideia das agências europeias de regulação. Nesse caso, a resistência tradicional à difração

do poder estatal por meio de amplas concessões de discricionariedade regulatória a instituições não majoritárias é reforçada por temores sobre a perda da soberania nacional.

Mesmo em nível nacional, a tarefa de redesenhar as instituições de deliberação pública para adaptá-las à crescente complexidade dos problemas políticos tem sido amplamente negligenciada. De fato, até recentemente, a própria ideia de governo por discussão parecia irremediavelmente desatualizada. Argumentei que o fascínio atual pela deliberação política está intimamente relacionado à redescoberta da eficiência e dos limites do possível nas políticas públicas, como temas centrais do discurso político. Agora entendemos que a insistência dos teóricos liberais na importância da deliberação repousava na distinção entre políticas eficientes e redistributivas — uma distinção que geralmente permanecia implícita. Como Dennis Mueller apontou, um dos *insights* importantes de Wicksell foi ter reconhecido explicitamente a distinção entre decisões de alocação e redistribuição e a necessidade de tratá-las em processos de decisão coletiva separados. A negligência das questões distributivas na regulação econômica e social não implica que tais questões não sejam importantes, mas apenas que as políticas públicas destinadas a corrigir as falhas do mercado são instrumentos redistributivos pobres. Paradoxalmente, a ênfase passada na equidade com a exclusão da eficiência muitas vezes piorou a situação das pessoas mais pobres. Para evitar tais consequências indesejáveis no futuro, é importante enfatizar que a política se preocupa com a eficiência e a redistribuição e que ambos os grupos de questões devem ser tratados por processos de formulação de políticas separados e diferentes.

## REFERÊNCIAS

- BALDWIN, Robert; Christopher McCrudden. **Regulation and public law**. London: Weidenfeld and Nicholson, 1987.
- BARRY, Brian. **Political argument**. London: Routledge & Kegan Paul, 1965.
- BENTLEY, Arthur Fisher. **The process of government: a study of social pressures**. Cambridge, MA: Belknap Press, 1967.
- DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- DOWNS, Anthony. **Inside bureaucracy**. Boston: Little, Brown, 1967.
- FAINSOD, Merle. Some reflections on the nature of the regulatory process, *In*: FRIEDRICH, C. J.; MASON, Edward S. (ed.). **Public policy**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940. p. 297-323.
- FREEDMAN, James O. **Crisis and legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- GARRETT, Geoffrey; WEINGAST, Barry R. **Ideas, interests and institutions: constructing the european community's internal market**. *In*: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. (ed.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. New York: Cornell University Press, 1993. p. 173-206.
- GEIGER, Theodore. **Welfare and efficiency: their interactions in western Europe and implications for international economic relations**. Washington: National Planning Association, 1978.
- GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. *In*: GOLSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. (ed.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. New York: Cornell University Press, 1993. p. 3-30.
- GUÉDON, Marie-José. **Les autorités administratives indépendantes**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991.
- HALL, Peter A. (ed.). **The political power of economic ideas: Keynesianism across nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HELLER, Walter W. **New dimensions of political economy**. New York: W.W. Norton, 1967.
- HOFSTADTER, Richard. **The age of reform**. New York: Vintage Books, 1955.
- KALT, Joseph P.; ZUPAN, Mark, A. Capture and ideology in the economic theory of politics. **The American Economic Review**, Pittsburgh, PA, v. 74, n. 3, p. 279-300, 1984.
- LINDBLOM, Charles E. **The intelligence of democracy**. New York: Free Press, 1965.
- MCFARLAND, Andrew S. Interest groups and the policymaking process: sources of countervailing power in America. *In*: PETRACCA, Mark P. (ed.). **The politics of interests**. New York: Routledge, 1992. p. 58-79.
- MAJONE, Giandomenico. **Evidence: argument and persuasion in the policy process**. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
- MAJONE, Giandomenico. Cross-national sources of regulatory policymaking in Europe and the United States. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 9, n. 1, p. 79-106, 1991.

MAJONE, Giandomenico. Regulatory federalism in the european community. **Environment and Planning C: politics and space**, Thousand Oaks, v. 10, p. 299-316, 1992.

MAJONE, Giandomenico. The European Community between social policy and social regulation. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 31, n. 2, p. 153-70, 1993.

MILGROM, Paul; ROBERTS, John. **Economics, organization and management**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.

MOGGRIDGE, Donald E. **Keynes**. London: Macmillan, 1976.

MUELLER, Dennis C. **Public choice II**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

OLSON, Mancur. **The rise and decline of nations**. New Haven: Yale University Press, 1982.

PELTZMAN, Sam. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. **Brookings**, Washington, p. 1-41, 1989.

POLANYI, Michael. **The logic of liberty**. London: Routledge and Kegan Paul, 1951.

POPPER, Karl R. **The Logic of scientific discovery**. London: Hutchinson, 1968.

RIKER, W. H. **The theory of political coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Rethinking the progressive agenda**. New York: The Free Press, 1992.

SCHELLING, Thomas C. **The strategy of conflict**. New York: Oxford University Press, 1963.

SHAPIRO, Martin. **Who guards the guardians?** Athens, GA: The University of Georgia Press, 1988.

STEIN, Herbert. **Presidential economics: the making of economic policy from Roosevelt to Clinton**. 3<sup>rd</sup> ed. New York: Simon and Schuster, 1984.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, New York, v. 6, n. 2, p. 114-41, 1971.

SUNSTEIN, Cass R. **After the rights revolution: reconceiving the regulatory state**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

TEITGEN-COLLY, Catherine. Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution. *In*: COLLIARD, Claude-Albert; TIMSIT, Gérard (ed.). **Les autorités administratives indépendantes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1988.

TSEBELIS, George. **Nested games: rational choice in comparative politics**. Berkeley: University of California Press, 1991.

VOLCANSEK, Mary L. Judges, courts and policy-making in Western Europe. **West European Politics**, New York, v. 15, n. 3, p. 1-8, 1992.

WASSERSTROM, Richard A. **The judicial decision**. Stanford: Stanford University Press, 1961.

WICKSELL, Karl. A new principle of taxation. *In*: MUSGRAVE, Richard A.; PEACOCK, Alan T. (ed.). **Classics in the theory of public finance**. London: Macmillan, 1967. p. 72-118.

WILSON, James Q. (ed.). **The politics of regulation**. New York: Basic Books, 1980.

WILSON, James Q. **Bureaucracy**. New York: Basic Books, 1989.

WINCH, Donald. **Economies and policy**. London: Hodder and Stoughton, 1969.

ZIMAN, John. **Public knowledge**. Cambridge: Cambridge University Press, 196.

# Avaliação de política e a abordagem argumentativa: o caso da Covid-19 como ilustração prática<sup>70</sup>

Frank Fischer<sup>71</sup>  
Humboldt University, Berlin

## RESUMO

A avaliação de política pública levanta questões pertinentes à análise empírica e normativa. Na medida que a avaliação é indicada para informar o mundo real da tomada de decisão sobre política pública, é importante encontrar uma maneira de integrar os resultados de ambos os tipos de análises. Esse capítulo oferece uma estrutura argumentativa que consegue incorporar uma avaliação empírica e normativa numa estrutura sistemática que facilita a análise discursiva analítica (Fischer, 1995). Com base na lógica da razão prática, fundamentada numa perspectiva interpretativa, a estrutura também oferece uma abordagem que é propícia ao modo de argumentação cotidiana que organiza e medeia a comunicação deliberativa entre políticos, tomadores de decisão sobre políticas públicas e cidadãos. O uso dessa estrutura avaliativa pode ser ilustrado com o caso contemporâneo da política de enfrentamento da Covid-19.

---

<sup>70</sup> Evaluation and policy argumentation: a deliberative approach, with special reference to Covid. Uma versão anterior deste artigo foi publicada em Frédéric Varone, Steve Jacob e Pirmin Bundi (ed.), **Handbook of Policy Evaluation**. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781800884892.00016>.

<sup>71</sup> Frank Fischer é um renomado cientista político que transformou o campo dos estudos de políticas públicas ao introduzir uma abordagem discursiva e crítica. Sua carreira acadêmica inclui posições estratégicas em universidades nos EUA e Europa, além de uma presença significativa em rede de pesquisa global. Com um legado literário extenso, Fischer continua sendo uma referência essencial para quem estuda políticas públicas, deliberativas, ambientais e a intersecção entre conhecimento especializado, democracia e valores. Contato: [ffischer@gmx.com](mailto:ffischer@gmx.com).

## INTRODUÇÃO

A avaliação de política pública foi apresentada como uma rigorosa abordagem instrumental empiricamente orientada para a avaliação dos resultados das políticas públicas e dos programas (House, 1982). Foi, assim, informada, principalmente, por uma perspectiva positivista ou empirista, seguindo as práticas metodológicas da época (Royse; Thyer; Padgett, 2015; Wholey; Hatry; Newcomer, 1994). Em particular, baseou-se fortemente em estudos de avaliação empiricamente orientados sobre a psicologia da educação, ajustados para avaliar alunos e seus resultados em testes empíricos, uma tarefa sem escassez de números a serem processados (Stake, 1982).

Em sua maior parte, a pesquisa de avaliação foi um desenvolvimento americano que, posteriormente, espalhou-se para a Europa e outros lugares. No processo, passando por culturas sociopolíticas diferentes, ela assumiu diferentes formas. Isso levantou a questão de comparar usos em diferentes sistemas políticos. Considerando, por exemplo, as diferentes experiências em casos nos Estados Unidos e Suécia.

A orientação da avaliação primeiro emergiu nos EUA, como uma importante ferramenta disciplinar durante o início dos anos 1970. Passou a ser vista pelo presidente Richard Nixon e seus conselheiros conservadores como uma maneira de mudar o foco na formulação de políticas públicas das demandas para a avaliação dos resultados dos programas, em particular os resultados dos governos liberais que os precederam. Nesse sentido, a avaliação dos programas de combate à pobreza exerceu um papel dominante. Apesar da análise política ter emergido para ajudar a criar esses programas, os críticos neoconservadores antigovernamentais perceberam que poderiam torná-la uma aplicação rigorosa da pesquisa de avaliação, como uma nova ferramenta metodológica para análise de política pública, para fornecer dados que podem ser usados para justificar decisões de retirar esses programas do orçamento do governo. Por trás dessa estratégia, estava o reconhecimento de que os dados coletados pela avaliação dos resultados do programa, na maioria dos casos, produziram resultados mistos. Considerando a natureza complexa do problema público, os programas de combate à pobreza em particular, a avaliação mista poderia ser suficiente para colocar os programas na berlinda do orçamento. Isso não significou que os programas juntos não produziram benefícios positivos; mas que os resultados precisavam somente mostrar que o programa não estava atendendo às suas reivindicações políticas. Considerando que a Grande Sociedade do Presidente Lyndon Johnson foi apresentada com a alegação que “acabaria com a pobreza na América”, não foi difícil mostrar que a pobreza ainda existia. Conservadores usaram as evidências para alegar que o programa foi um fracasso. Dessa maneira, a avaliação poderia servir, voluntária ou involuntariamente, como uma maneira de apoiar a redução das despesas do governo e, conseqüentemente, o tamanho do governo em geral (Fischer, 1987).

Por outro lado, um país como a Suécia, com uma cultura política diferente — baseada em atitudes positivas em relação ao estado, um grau maior de consenso político, uma crença na racionalidade científica, a existência de capacidades institucionais para conduzir e utilizar recomendação analítica rigorosa — proporcionou um cenário favorável para a recepção da pesquisa de avaliação orientada pela política. Como Furubo (2007) explicou, o país tinha, relativamente, um interesse sistemático em planejamento com base em métodos científicos. Significando que os exames e ajustes das intervenções governamentais podiam ser parte do sistema diretor. Assim, enquanto a pesquisa de avaliação foi empregada nos Estados Unidos, numa cultura política hostil ao grande governo e ao planejamento central, essa se enquadra facilmente no estado de bem-estar expansivo sueco.

Bem cedo, tornou-se claro para alguns acadêmicos que essas experiências diferentes envolviam mais

questões relativas à avaliação empírica em si, em particular a importância da utilização no contexto social (Patton, 2008). Essas experiências diferentes, então, levaram a debates sérios nos círculos acadêmicos sobre a natureza e a prática da avaliação. Na verdade, num nível filosófico, levaram alguns a levantarem as seguintes questões: O que realmente significa avaliar algo, em particular uma política pública? Como uma avaliação deveria ser realizada no mundo real? O que as conclusões da avaliação significam em contextos diferentes? E como essas devem ser compreendidas e usadas nos processos de decisão política?

Ninguém foi mais importante ao iniciar e inspirar esse debate que Michael Scriven (1987), um filósofo que devotou uma parte importante da sua carreira para compreender o que significa avaliar algo. Fundamentalmente, Scriven apontou para a natureza subjacente de orientação pelo valor da avaliação. Isso, como ele alegou, envolvia uma diferenciação entre ciência social e avaliação. Apesar da avaliação política ter sido introduzida por cientistas sociais acadêmicos, a avaliação necessitava de um conjunto diferente de considerações que a avaliação social empírica (Cronbach, 1982; House, 1982). Considerando que a pesquisa de ciência social, formalmente compreendida, não procura conclusões avaliativas, a avaliação procura determinar os méritos, a importância ou o valor das coisas.

A ciência social, especialmente a ciência social orientada pelo positivismo, sempre se restringiu à pesquisa empírica, tentando basear suas conclusões somente em informações factuais, ou seja, dados observados, avaliados ou calculados. Essa ciência como tal não procura estabelecer padrões ou valores e então integrar esses nos resultados factuais para chegar a conclusões avaliativas. Na verdade, a doutrina dominante da ciência social por muitas décadas orgulhou-se de ser livre de valor. Ela, portanto, tradicionalmente excluía avaliações.

Como Scriven (1987) argumentou, a construção de uma alternativa para a avaliação começa com o reconhecimento de que modelos formais de razão descritiva e indutiva deturpam os modos científico e público de razão. Como explicou, os modelos clássicos de razão indutiva e dedutiva colocaram em evidência contas inadequadas e imensamente falsas de raciocínio político e prático. Muito dessa razão — por exemplo do juiz, do cirurgião, do historiador ou mesmo do político — foi falsamente avaliada por uma versão incompleta do raciocínio dedutivo da lógica ou matemática, muito aspirada na explicação científica social. Esses modos mais práticos de investigação são mais apropriadamente conceitualizados como modos de lógica informal com suas próprias regras e procedimentos.

No final dos anos 1980, Guba e Lincoln (1989) promoveram essa linha de argumentação em círculos de avaliação profissional. Elaborando as limitações da metodologia de ciência social clássica para avaliação, esses apresentaram o que chamaram de “avaliação da quarta geração”. O objetivo deles era ilustrar as maneiras nas quais havia muito mais envolvido do que os dados empíricos reunidos pela pesquisa de avaliação convencional. Eles procuravam, nesse sentido, elaborar as conexões entre as conclusões da avaliação e os vários outros elementos de uma decisão política. O que ofereceram foi uma crítica completa da abordagem positivista de uma perspectiva construtivista social (Guba; Lincoln, 1989, p.79-116). Considerando que os desenvolvimentos iniciais na avaliação procuravam avaliar de forma positivista o mundo “lá fora”, eles alegavam que a tarefa era mais bem compreendida ao estabelecer avaliações em seus respectivos contextos históricos e situacionais. Em vez de tentar revelar a verdade objetiva ou uma realidade que pode ser empiricamente avaliada, esses defenderam uma perspectiva relativista orientada por valor desenvolvida para, dialeticamente, interpretar o conhecimento em termos de tempo e lugar. A partir dessa orientação hermenêutica, então, não há uma maneira correta de definir ou de realizar a avaliação (Guba; Lincoln, 1989, p.149-155). A abordagem, como tal, coloca ênfase em significados sociais por trás de construções concorrentes e considera conhecimento e “verdade” — ou o que é considerado

verdade — como sendo o produto de consenso entre construtores informados e sofisticados, em vez de uma correspondência direta com uma realidade fixa.<sup>72</sup>

Em todo esse processo, a ênfase está na participação. Não somente é pedido aos envolvidos relevantes (compreendido amplamente como incluindo grupos representando um interesse público) que ofereçam sua interpretação do fenômeno a ser avaliado, particularmente a partir das suas perspectivas sobre determinada realidade social; no final do processo, essas perspectivas concorrentes são reunidas e os participantes procuram formar um consenso — com pontos de vista competitivos — através de um processo de negociação (Guba; Lincoln, 1989). Aqui, só falta um reconhecimento claro que esse processo de negociação envolve argumentação deliberativa. O ponto está implícito no trabalho desses, mas o que sabemos é que essa argumentação não é direta e óbvia. Assim, acrescentando uma ênfase explícita ao processo de negociação quando a argumentação pode servir para fortalecer a estrutura.

### **Argumentação como razão prática**

Para fazê-lo, abordamos essa elaboração voltando-nos a outros que focaram mais especificamente nos processos de argumentação política, especialmente quando relacionados a negociar construções políticas concorrentes. Uma abordagem empregou uma analogia jurisprudencial e examinou a maneira que a argumentação ocorre na argumentação legal (MacRae, 1976). Para esses, os modelos de argumentação regidos por procedimentos no tribunal era um modo de investigação mais proximamente relacionado à política pública que só à ciência social. A abordagem mais influente nessas linhas aceitou a sugestão de Scriven e voltou-se-se à razão prática e lógica da argumentação desenvolvida por Toulmin (1958). A avaliação aqui fundamentalmente envolve um modo de razão relacionado a responder à questão normativa do que fazer. Dessa forma, é essencialmente uma forma de razão prática.

Razão prática é bastante nova, mas foi amplamente ignorada pela ciência social que há muito relegou a razão prática à discussão relacionada à filosofia política da Grécia antiga, de Aristóteles em particular. Procurando uma estrutura metodológica alternativa para avaliação, pós-empiricistas voltaram-se para a concepção aristotélica de *frônese* e a lógica informal da razão prática que conecta teoria à prática e à ação.

A argumentação prática é vista como fornecendo uma orientação epistemológica que abastece uma lógica informal com suas próprias regras e procedimentos. Desenvolvida para investigar a incompletude e a imprecisão de conhecimento existente, essa reconceitualiza nossa compreensão de evidências e de verificação em investigações que foram negligenciadas ou maltratadas pelas lógicas formais (Scriven, 1987). Combatendo a ênfase da ciência social nas generalizações, a lógica informal explora o argumento usado em vez de tentar adequar ou reconstruir esse nas estruturas limitadoras da lógica dedutiva, procurando decidir que abordagens são mais relevantes para a pesquisa em mãos. Assim, ampliando o escopo da argumentação fundamentada para incluir a lógica discursiva informal, a razão prática oferece uma estrutura para desenvolver uma perspectiva multimetodológica.

Como uma abordagem multimetodológica, essa orientação não rejeita informações empíricas, mas procura inserir essas nos contextos sociais que dão a essas significados orientados por ações. Toulmin criou um esquema para mostrar como avaliações devem estar conectadas à garantia social para realizar uma avaliação prática que pode informar decisões orientadas por ação (Dunn, 1982). Foi um ponto escolhido

---

<sup>72</sup> Além disso, alegavam que a abordagem positivista tendia a privar de direitos e enfraquecer partes interessadas menos poderosas; na verdade, podia ser usada por detentores de poder para apoiar o *status quo*, que reduz o interesse positivista em oferecer resultados livres de valor.

por vários estudiosos de política que usaram esse trabalho para fundamentar uma “virada argumentativa” na análise política (Fischer; Forester, 1993).

### **Avaliação de política como argumentação prática**

A partir da perspectiva da orientação argumentativa, a estrutura de uma avaliação de política pode ser conceitualizada como uma mistura complexa de declarações factuais, interpretações, opiniões e avaliações de vários tipos. O argumento fornece os elos que conectam as normas e informações relevantes com as conclusões da avaliação (Majone, 1989).

Isso aponta para o argumento como unidade de análise. Não é apenas o meio do debate político, é capaz de acolher uma variedade mais ampla de vozes. Também leva a uma maneira de alcançar o conhecimento social relevante através do processo dialético da argumentação. Especialmente importante aqui, é o esclarecimento das dimensões normativas que intervêm entre descobertas e conclusões. A tarefa pode ser formulada como uma questão de estabelecer interações entre os dados empíricos, suposições normativas que estruturam nossas compreensões do mundo social, os julgamentos interpretativos inerentes ao processo de coleta de dados, as circunstâncias particulares de um contexto situacional (no qual esses são gerados ou as prescrições aplicadas), e as conclusões específicas. A aceitabilidade das conclusões depende da gama total de interconexões, não apenas das conclusões empíricas. Enquanto cientistas sociais empiristas veem sua abordagem como mais rigorosa e, conseqüentemente, superior a métodos menos empíricos, menos dedutivos, na verdade, esse modelo de argumentação de política pública torna a tarefa mais difícil e complexa (McCloskey, 1994; Fischer, 1995). Não apenas inclui a lógica da falsificação empírica, essa abrange os modos normativos igualmente sofisticados de investigação nos quais opera. A pesquisa ainda coletou os dados relevantes, mas precisa situar ou incluir esses na estrutura interpretativa da razão prática que dá a esses significados.

*Evaluating public policy* (Fischer, 1995) descreveu uma estrutura multimetodológica para integrar esses componentes empíricos e normativos. Usando as informações básicas da lógica informal da argumentação de Toulmin, começa descrevendo a conexão lógica entre os processos de coleta de dados empíricos, a avaliação de dados em relação a uma garantia, que leva às declarações de uma afirmação final. Mas a característica que define o método é a elaboração da linha normativa de argumento envolvido na justificativa do fundamento da norma ou padrão empregado como critério de avaliação. Para esse fim, a estrutura fornece uma lógica de quatro discursos inter-relacionados que descreve os interesses da avaliação política pós-empiricista. Partindo de questões concretas relacionadas à eficiência de um programa, passando por seu contexto situacional e sistema social, até as questões normativas abstratas relativas ao impacto de uma política sobre um modo de vida particular, o esquema demonstra como interesses empíricos podem afetar uma gama total de questões normativas orientadas pela ação. Facilitando uma comunicação dialética entre o avaliador e os participantes relevantes para a deliberação, o discurso organiza e ilumina os componentes discursivos de uma avaliação de política pública completa.

Como diretrizes para a investigação deliberativa, esses quatro discursos são desmembrados em doze questões mais específicas desenvolvidas para examinar os argumentos políticos. As duas fases discursivas da lógica da avaliação política, constituindo avaliação de primeira ordem, são verificação técnica e validação situacional. Os discursos de primeira ordem focam no cenário de ação específica de uma iniciativa política, investigando os resultados do programa específico e a situação (ou contexto circunstancial no qual ocorrem). As duas segundas fases discursivas da lógica, ou o nível de discurso de segundo nível, são reivindicação social e escolha ideológica. Aqui a argumentação muda para o sistema social mais amplo do

qual o contexto da ação faz parte, esse foca nos impactos instrumentais dos objetivos da política pública no sistema social como um todo, seguido por uma avaliação dos princípios normativos e valores por trás da ordem social. Cada um desses discursos tem exigências específicas que devem ser identificadas representando uma justificativa completa de um julgamento prático. Para alguma razão ser considerada uma “boa razão”, deve satisfazer todas as quatro fases discursivas desse exame metodológico.

A lógica da argumentação política, então, trabalha em dois níveis fundamentais, um preocupado com o programa, seus participantes e com a situação do problema específico ao qual o programa é aplicado, e o outro preocupado com o nível mais abstrato do sistema social no qual a programática ocorre. A avaliação de um argumento político, nesse sentido, deve sempre olhar em duas direções, uma micro e uma macro. Para usar um exemplo, uma política para introduzir um currículo multicultural em uma universidade em particular não deveria apenas indicar as ofertas de um curso específico, mas também identificar as exigências mais amplas de uma sociedade pluralista, como a necessidade de um conjunto de valores integrantes comuns capazes de manter o sistema social unido.

É importante enfatizar que a lógica da argumentação política evidencia quatro discursos inter-relacionados em vez de um único cálculo metodológico *per se*. A tarefa não é “plugar” respostas a perguntas específicas ou cumprir exigências metodológicas pré-especificadas. É envolver-se num exame aberto e flexível dos tipos de questões levantadas nas várias fases discursivas do problema. Nesse contexto, as questões não constituem um conjunto completo de regras ou exigências fixas que devem ser tratadas de uma maneira formal. Melhor, essas são desenvolvidas para orientar a argumentação para um conjunto particular de interesses. Na estrutura discursiva, a deliberação pode seguir seu próprio curso em busca de compreensão e consenso. A argumentação política, além disso, pode começar em qualquer uma das fases. Escolher o local para começar é determinado pelos aspectos práticos da política a ser resolvida.

Para esse fim, as questões servem de sinalização para a investigação deliberativa. As orientações metodológicas acompanhando cada uma das fases discursivas são ferramentas que podem apoiar e auxiliar o processo deliberativo, mas precisam ser colocadas em jogo somente quando considerado adequado. Não é, por exemplo, de maneira alguma, obrigatório realizar uma análise custo-benefício na verificação do resultado de um programa. Essa análise é compreendida como sendo uma técnica metodológica que identifica os interesses empíricos da verificação, mas precisa ser empregada somente quando considerada adequada para os interesses específicos em mãos. Não há, nesse sentido, regras duras e rápidas que devem ser seguidas. Ao contrário, o objetivo é iniciar e procurar diálogo fundamentado e consenso em cada uma das quatro fases discursivas de deliberação. Na ausência de um consenso, o objetivo é esclarecimento e compreensão mútua entre as partes envolvidas na deliberação.

Nas seções a seguir, os quatro níveis de avaliação política são ilustrados com uma questão atual de política pública de importância crítica, especificamente, a avaliação da política de enfrentamento da Covid-19. Um tópico que exige um pouco de introdução considerando sua dimensão profunda e onipresente, esse oferece um excelente caso para a tarefa em mãos. Nessas seções, demonstraremos que as controvérsias públicas em relação às medidas de enfrentamento à Covid-19 constituem debates que tocam todos os quatro níveis da lógica discursiva da avaliação de política pública. Ao mesmo tempo, podemos demonstrar as maneiras pelas quais os participantes dos debates falam uns com os outros. Essencialmente, eles frequentemente falham em reconhecer que todos os quatro níveis estão logicamente relacionados a uma avaliação completa das questões em mãos. Nesse sentido, procuramos ilustrar que o curso da política de enfrentamento à Covid não pode ser totalmente — e corretamente — avaliado sem estender a avaliação empírica dos resultados do programa a questões relacionadas aos contextos sociopolíticos nos quais

os dados são aplicados (para uma discussão mais completa da política de enfrentamento à Covid, ver Fischer, 2021). Ou seja, uma avaliação abrangente deve reconhecer a relevância de todos os níveis da lógica discursiva. Sem levar em consideração todos os argumentos em cada nível, o julgamento da política, como veremos, é propenso a gerar, inclusive perpetuar, controvérsia e oposição política. A figura abaixo resume o modelo avaliativo proposto aplicado nesse caso.

# Níveis de Avaliação Política

## O caso da Covid 19: Argumentos Políticos



Fonte: Adaptação

### Deliberação de primeira ordem: resultados do programa e contexto situacional

Na avaliação de política, a verificação tecno-empírica do resultado do programa é a mais familiar das quatro fases deliberativas. Essa representa a perspectiva padrão na pesquisa de avaliação, com um foco nos métodos empíricos para avaliação e análise. Na lógica da avaliação, tipicamente, ela constitui a primeira etapa no processo. Voltada às considerações do conhecimento factual, essa pertence às questões técnico-analíticas ou metodológicas básicas que definem a avaliação empírica da política. Em relação à avaliação da eficiência dos resultados do programa, as metodologias tipicamente empregadas para procurar questões de verificação são as ferramentas da avaliação convencional de política pública. Essas incluem design experimental, pesquisas, análise custo-benefício e mais.

### Resultados do programa de argumentação

A argumentação e deliberação relativas aos resultados do programa não são desconhecidas da avaliação das medidas da política de enfrentamento da Covid. Por um lado, encontramos a comunidade médica e do outro, especialistas relacionados à saúde alegando que evidências estatísticas — selecionadas de uma ampla variedade de fontes — mostram que *lockdowns* acompanhados do uso da máscara e distanciamento social são as maneiras mais eficientes para evitar uma maior propagação do vírus e propiciar uma redução dos índices de infecção.

Os *lockdowns*, que foram introduzidos antes da chegada das vacinas contra a Covid, foram inicialmente decididos com base em dados estatísticos, indicando o índice de infecções na sociedade, com atenção

especial às suas implicações nas capacidades de hospitais de lidar com aqueles que contraíssem a doença. Uma principal questão política, então, está relacionada ao grau no qual o *lockdown* geral foi bem-sucedido em reduzir o índice e a propagação das infecções. O básico nessa questão são problemas na verificação de estatísticas médicas usadas como base para decretar a política de *lockdown*, onde e como os números foram coletados, bem como questões sobre quando encerrar o *lockdown*.

Para a consternação dessas autoridades médicas e especialistas políticos, essa política enfrentou resistência de um número de pessoas significativamente grande, muitas das quais chamadas de negociantistas da Covid. Esses ofereceram uma ampla gama de argumentos que pertencem ao nível de verificação política. Alguns simplesmente argumentam, grosseiramente, que as estatísticas são a melhor maneira de dissimulação. Outros continuam argumentando que há muitos fatores a considerar para realizar um julgamento particular como justificável. Enquanto alguns continuam preocupados com os próprios números e, inclusive, contratam outros especialistas para reexaminar os cálculos, outros aprofundam essa questão de uma maneira diferente que é, essencialmente, mover as preocupações de validação situacional.

### **Contexto situacional**

A nível situacional a pergunta básica é: as medidas suportam os fatos particulares e normas do contexto situacional aos quais são aplicados? Em resumo, exceções devem ser criadas na determinação de políticas públicas. Nesse sentido, críticas à política de enfrentamento à Covid alegam que, frequentemente, as medidas estatísticas foram apresentadas como se todos os contextos situacionais fossem iguais — região, idade, condições de saúde etc. — sem observar que circunstâncias variam de contexto para contexto e que, assim, uma regra não serve para todos. Distinções básicas são cidadãos mais velhos, especialmente aqueles em lares de idosos, pessoas com situação de saúde diferente (por exemplo alergias ou sistemas imunológicos deficientes), pessoas com crenças religiosas particulares e partes diferentes do país. Essas apontam para diferenças nos índices de infecção em áreas rurais em comparação com áreas urbanas, grandes cidades em particular. Isso levou a argumentos de estratégias direcionadas que reconhecem que uma abordagem não se refere efetivamente a todos. Pessoas residindo em áreas com baixo índice de infecção, alegam, que não precisam viver sob as mesmas regras políticas daqueles localizados em outras áreas do país em que o vírus é violento.

Com o tempo, especialistas médicos reconheceram e ajustaram-se a essa perspectiva. Apesar disso, foram cuidadosos em enfatizar que, enquanto exceções precisam ser ajustadas, isso não desconsidera o cenário mais amplo, especificamente a necessidade de uma estratégia nacional coordenada, que a oposição tende a resistir. Esses tendem a alegar que a autoridade de decisões deve ser local, em vez de nacional.

### **Avaliação de política de segunda ordem: consequências sociais e escolha ideológica**

Nesse nível, a argumentação volta-se para o nível de implicações sociais. A tarefa aqui é mostrar que uma meta da política (da qual objetivos do programa foram extraídos) identifica uma função valiosa para os arranjos sociais existentes. Assim, envolve as questões de consequências instrumentais ou contributivas na lógica informal da razão prática. A reivindicação social é organizada em torno das seguintes perguntas: A meta política tem valor instrumental ou contributivo para a sociedade como um todo? A meta política resulta em problemas imprevistos com consequências sociais importantes? O comprometimento com a meta política leva a consequências (por exemplo: benefícios e custos) que são julgadas como sendo igualmente distribuídas)?

Reivindicação de segunda ordem, como tal, sai do contexto de ação situacional no qual os critérios do programa são aplicados e implementados a fim de avaliar empiricamente as consequências de uma meta política em termos do sistema como um todo. Lidar com as consequências inesperadas frequentemente envolve testar as suposições por trás da política sobre as funções e valores de um sistema.

Os impactos do *lockdown* da Covid, em resumo, apresentam perguntas sistêmicas difíceis, sobre as quais especialistas, políticos e cidadãos podem discordar. Essas apontam para trocas entre a saúde da população e a necessidade de produção econômica. Por um lado, a oposição alega que os custos da cura podem acabar sendo piores que os danos causados pela própria doença. Quando a economia encolhe drasticamente, muitos dos produtos e serviços dos quais a vida contemporânea depende não estarão disponíveis. As medidas de combate ao coronavírus, portanto, envolvem custos econômicos pesados que precisam ser comparados com os custos da saúde humana.

Os apoiadores dos *lockdowns* normalmente reconhecem esses argumentos, mas sugerem cuidado. Eles alegam que a vacinação colocará a propagação da Covid sob controle e oferecerá esperança de reabrir a sociedade para a reaproximação dos níveis pré-Covid. O problema aqui é que muitas pessoas se recusaram a tomar a vacina, colocando a estratégia em perigo.

A política de enfrentamento da Covid é, assim, um problema complexo sem definições ou soluções claras<sup>73</sup>. Fundamentalmente, nesse nível apresenta um conflito claro e que parece irreconciliável entre os valores do bem-estar econômico e saúde pública. Não há solução pronta para conciliar esses dois valores em um arranjo viável. Num esforço para coordenar esses dois valores em uma estratégia viável de combate à Covid, cidadãos e políticos são, em grande parte, compelidos a recorrer às suas orientações valorativas básicas. Isso muda a avaliação da segunda fase do discurso de avaliação de políticas de segunda ordem e as questões de valor ideologicamente fundamentadas.

### **Escolha ideológica**

Esse ponto leva-nos ao nível ideológico da argumentação política focada nos valores e princípios fundamentais. Nesse nível, a oposição coloca sua ênfase em preocupações sobre liberdade e uma forma limitada de governo que não atrepele sua compreensão do direito constitucional de se reunir. Vários comentaristas alegaram que a resposta falha à Covid nos Estados Unidos está relacionada à cultura política libertária, em particular sua ênfase no cidadão individual e a busca do próprio interesse. Tendendo a desconfiar do governo desde o início, esses cidadãos, muito frequentemente, relutam em reconhecer a necessidade de ajudar os seus concidadãos, que é refletida numa relutância em aceitar intervenções públicas que podem proteger seus concidadãos necessitados.

As questões ideológicas que os negacionistas levantam são essencialmente questões relacionadas à filosofia política, mesmo que não formuladas rigorosamente. Apesar da maioria dos problemas de política pública não levantarem questões de filosofia política, algumas vezes acontece. Na verdade, um número de teóricos mostrou as maneiras que essas questões podem entrar em jogo em pesquisas políticas focadas

---

<sup>73</sup> Por algum tempo foi normal para os negacionistas da Covid apontar para a Suécia como o contra modelo, uma vez que esse país decidiu não adotar o *lockdown*. O modelo sueco dependeu de medidas voluntárias por parte dos cidadãos. Os cidadãos, foi alegado, fariam a coisa certa. Porém, em pouco tempo, a Suécia experimentou índices de infecção por Covid piores que seus países vizinhos como a Dinamarca e a Finlândia, que adotaram medidas rigorosas de *lockdown*. Aprendemos, então, que muitos fatores contribuíram para esse resultado — com várias incógnitas contextuais — que torna difícil adaptar a experiência sueca a outros países.

em problemas de políticas públicas contemporâneas (MacRae, 1971, 1976; Grauhan; Strubelt, 1971).

Nesse nível ideológico, a tarefa final da argumentação prática envolve uma tentativa de justificar uma escolha de um modo de vida em detrimento do outro (Fischer, 2003). A pergunta não é diferente daquela realizada na tentativa de justificar ou rejeitar as implicações para o sistema político-econômico; a diferença é que essa é aplicada a um sistema sociopolítico ideal em oposição a um regime existente.

O que muitos ignoram é que nenhum valor está inteiramente sozinho. Todos os valores numa sociedade funcional constituem parte de um sistema de valor. A relação dos diferentes valores numa determinada sociedade é normalmente compreendida por seus cidadãos e líderes, mesmo se imperfeitamente. Uma sociedade pode enfatizar um valor particular, mas isso não significa que os outros valores simplesmente desaparecem ou que não necessitam de atenção. Liberdade, por exemplo, também normalmente implica em responsabilidade social.

### **Implicações práticas e alternativas metodológicas**

Como observamos no início, a avaliação do programa profissional é normalmente focada no resultado empírico, geralmente relacionada à pergunta: O programa funcionou? e se sim, quão bem. Isso é, como vimos, uma parte importante da lógica da avaliação de políticas públicas, mas a avaliação de programas públicos não para aqui, especialmente quando se trata de processos de tomada de decisão pública. Após os resultados serem estabelecidos, normalmente, eles são apresentados a políticos e ao público para deliberação direcionada aos processos de tomada de decisão.

Assim, os resultados empíricos são processados sociopoliticamente na esfera pública em termos de lógica situacional, social e ideológica, diferente da lógica da avaliação empírica. A partir dessa compreensão, a avaliação empírica exercerá um papel importante, mas ao mesmo tempo, será única nas considerações de decisões orientadas.

É difícil pensar num caso que ilustre isso melhor que as políticas de enfrentamento da Covid-19. Na verdade, é fácil alegar que muito do fracasso da política associada à Covid tinha a ver com a negligência desses outros níveis (Fischer, 2021). Como vimos, muitos cidadãos rejeitaram as estatísticas de avaliação e, em vez disso, focaram nas implicações dessas medidas na economia e/ou liberdades individuais. Para os especialistas, isso é considerado irracional. No ponto de vista deles, a oposição é incapaz de compreender as estatísticas ou são simplesmente incapazes de lidar racionalmente com o problema em mãos. É uma posição que frequentemente aponta para políticas de pós-verdade problemáticas.

O que não conseguem ver, como a lógica da avaliação de política ilustra, é que — gostem ou não — as duas questões estão relacionadas. Aqui eles confrontam o fato de que enquanto as estatísticas podem ser válidas, essas serão rejeitadas ou ignoradas na esfera pública se levarem a resultados que são social e politicamente aceitáveis. Ou seja, se as políticas de enfrentamento da Covid levarem a uma sociedade na qual eles não querem viver, eles contestarão ou descartarão as estatísticas.

### **Avaliação como argumentação deliberativa**

Essa compreensão apresenta a necessidade de um processo mais amplo de argumentação deliberativa. Essa deliberação por avaliação precisa ser guiada por uma estrutura integrada de pesquisa empírica e

normativa. Aqui, a avaliação pode utilizar o método de análise política deliberativa (Hajer; Wagenaar, 2003). O objetivo da estrutura empregada aqui é incluir dados técnicos, mas interpretá-los nos contextos sociais (Fischer, 2003, 2009). Para esse fim, a tarefa é possibilitar uma troca dialética entre o conhecimento empírico do especialista e o conhecimento ordinário daqueles que constroem políticas públicas e cidadãos (quaisquer que sejam seus pontos de vista), incluindo saberes leigos pertinentes às decisões específicas em mãos (Fischer, 2009). A contestação levou a uma ênfase na colaboração participativa na avaliação de políticas públicas (Guba; Lincoln, 1989; Healy, 1997).

O avaliador de política pode servir ao processo oferecendo perspectivas que ajudam a melhorar a qualidade da argumentação no discurso político. De particular importância, como vimos, é a habilidade do analista de responder a essas controvérsias passando pelas tentativas padrão de reforçar a ênfase em evidências empíricas. Nesse sentido, uma abordagem deliberativa entra no contexto discursivo para examinar como a evidência é construída e encaixada nas narrativas sociopolíticas que fortalecem os argumentos concorrentes. Ao revelar interpretativamente as maneiras que essas narrativas e argumentos concorrentes dão à informação analítica significado social e político, analistas podem contribuir para uma melhor compreensão de como deliberar e mediar os conflitos.

Parte do problema com modos empíricos tradicionais de avaliação de políticas públicas é a incapacidade dos seus praticantes de incluírem e interpretar os argumentos nos seus próprios termos (Guba; Lincoln, 1989). Isso, como discutimos no início, é o resultado de práticas associadas à concepção positivista do conhecimento, principalmente excluindo atenção às dimensões subjetivas do comportamento humano. Ao enfatizar as dimensões observáveis de um fenômeno social, o positivista/empirista vê o mundo através de lentes diferentes que seus sujeitos. Seus modelos tendem a ser construídos em torno das suposições implícitas, tácitas e julgamentos de valor do pesquisador sobre o fenômeno em questão. Esses, assim, negligenciam uma consideração atenciosa do contexto social impondo suposições sobre a situação; involuntariamente, são propensos a substituir seus próprios pontos de vista da situação social por aqueles dos atores. A avaliação da política deliberativa procura levar os próprios atores de volta para análise.

Isso não torna a ciência menos importante, como alguns tendem a temer. No entanto, significa que julgamentos científicos devem ser compreendidos como fatores importantes para consideração em vez de respostas definitivas. Aqueles envolvidos nos processos de tomada de decisão sempre precisam pesar as conclusões técnicas em comparação com várias considerações sociais e pragmáticas. Esses julgamentos requerem uma perspectiva interpretativa multidisciplinar. Nessas circunstâncias, decisões de políticas públicas são melhor tomadas após deliberar os assuntos de ambos os pontos de vista concorrentes, científicos e normativos (Fischer, 2009). É necessário, em resumo, considerar os pontos de vista concorrentes que podem legitimamente avaliar e julgar as implicações normativas das várias opções de decisão e interpretar essas em comparação com os valores e objetivos de comunidades em particular.

Por esse motivo, órgãos científicos e técnicos não são os únicos grupos capazes de proferir opiniões válidas sobre uma situação particular. Outros com modos diferentes de razão também podem fazer interpretações importantes relacionadas ao mesmo fenômeno (Sillitoe, 2007). Em pontos específicos, isso também inclui cidadãos com experiências relevantes (Fischer, 2000). Não apenas os cidadãos leigos frequentemente têm acesso a fatos particulares da situação necessários para os tomadores de decisão confrontados com o coronavírus, a legitimidade política que eles podem fornecer é frequentemente importante para a implementação efetiva de políticas públicas (Fischer, 2009).

É nesse ponto no qual a apreciação da perspectiva política se torna especialmente importante. Elaboração

de política pública numa sociedade democrática é mais que ciência e *expertise*. A política pública é inevitavelmente um amálgama do conhecimento especializado, político e cidadão, julgamentos normativos e opiniões. Essa emerge de uma consideração mais ampla que inclui o que sabemos, o que aconteceu antes, quais são as circunstâncias mediadoras, o que será politicamente aceito e, assim, implementável, quem se beneficiará direta e indiretamente, e mais.

Políticos que alegaram que só ouviriam os cientistas ao tomar decisões políticas relativas ao coronavírus erraram aqui (Stephens, 2020). Não apenas eles fazem o jogo da oposição, eles interpretam mal a natureza e formulação da política pública. Algumas vezes, como no caso da Covid-19, decisões políticas devem ser tomadas com base nas melhores evidências disponíveis e nas exigências do problema a ser tratado. Nesse sentido, pode ser bastante adequado num momento particular para os tomadores de decisão agirem sobre as conclusões que são menos desejáveis num esforço de reduzir o risco de um desastre que pode resultar de não agir de maneira alguma. Em outros momentos, pode ser necessário que os desenvolvedores de políticas públicas desconsiderem as melhores evidências disponíveis. É uma questão de julgamento político baseado em deliberação cuidadosa das evidências, das circunstâncias e das implicações normativas de qualquer decisão. Não há fuga da política aqui; mesmo o melhor julgamento na esfera da política pública continua sendo político. Finalmente, o poder de decidir exerce um papel decisivo.

Schuman (1982), por exemplo, mostrou a maneira que a estatística pode ser precisa, mas levar ao julgamento equivocado. No caso do coronavírus, significa que a estatística questionável não necessariamente significa que as medidas de *lockdown* estão erradas. Isso enfatiza a importância da compreensão do analista de política deliberativa da necessidade de levar uma variedade mais ampla de circunstâncias sociais e contextuais em consideração. Como a lógica construtiva da argumentação política nos ajuda a ver, uma avaliação total de uma medida requer usar um *mix* de critérios empíricos e normativos. Um julgamento adequado, assim, necessita examinar juntos os vários componentes dos argumentos para chegar a uma compreensão mais abrangente do que a racionalidade significa no mundo social.

### **Avaliação deliberativa: facilitando a aprendizagem de política pública**

Numa perspectiva mais ampla de governança democrática, isso não deve ser interpretado como significando defesa política de posições particulares. Em vez de avançar em julgamentos sociais ou políticos particulares, os especialistas políticos podem tomar uma posição inicialmente proposta por Dewey (1927) e dedicar suas atividades para interpretar as implicações de posições concorrentes, empíricas e normativas (Fischer, 2009). Dessa maneira, os especialistas políticos tornam-se facilitadores do diálogo, que pode ocorrer em cada nível da sociedade, de minipúblicos até fóruns da ampla participação da sociedade, como as pesquisas políticas nacionais no Brasil (Pogrebinski; Samuels, 2014).

O objetivo desta deliberação, então, deve ser aprender em vez de tomar decisões em si. Embora possa tornar a tarefa analítica mais administrável, descobre-se que aprender não é um processo direto. As pessoas tendem a resistir à aprendizagem que entra em conflito com suas crenças já estabelecidas. A teoria crítica da aprendizagem, Freire (1973) e Mezirow (2000), mostra que as pessoas frequentemente precisam de uma crise, um “dilema desorientador” que as afete pessoalmente, de uma maneira ou outra, para serem afastadas das suas convicções complacentes (Mezirow, 2000). Para alguns, ficar mortalmente doente com Covid, foi, na verdade, uma experiência transformadora.

Até onde o conteúdo está envolvido, não faltam contrapontos de especialistas em política deliberativa para introduzir numa discussão com negacionistas da Covid. Especialmente importante nesse caso é o fato

de que especialistas podem reconhecer a validade de elementos específicos de argumentos opostos. Em relação às questões sobre avaliações estatísticas, por exemplo, é possível concordar com os críticos da Covid que as estatísticas, em alguns casos, podem ser questionadas e explicar as maneiras como as construções dos chamados “fatos” são interpretados (Best, 2012). Nesse sentido, analistas podem mostrar que as estatísticas não precisam ser desenvolvidas enganosamente; mas, elementos de incerteza, empíricos e sociais, são inerentes à natureza desse conhecimento. Isso abre caminhos concretos para discutir e avaliar questões sobre os números em vez de apenas ignorar os críticos ou considerá-los ignorantes.

Em relação aos argumentos sobre o impacto do *lockdown* na economia, especialistas podem facilmente admitir aos críticos de que os problemas apresentam questões assustadoras e são cheias de incertezas empíricas.<sup>74</sup> Básico para essas perguntas são conflitos de valores genuínos entre prioridades econômicas essenciais e problemas médicos relacionados à vida e à morte. Na verdade, esses conflitos levantam questões que podem ser interpretadas de diferentes perspectivas. Em particular, coloca-se a questão sobre como reabrir a economia se o retorno das atividades provoca uma disseminação do vírus capaz de levar a um novo colapso econômico.

E há também a questão do impacto das ondas adicionais do vírus. Isso não deixaria a economia numa situação ainda pior? Uma resposta viável para essa pergunta só pode ser elaborada através de uma deliberação colaborativa cuidadosa envolvendo todos os interessados.

Também pode ser destacado que, considerando a natureza das perguntas nesse nível de argumentação da política pública, a reivindicação total de um objetivo da política para o sistema como um todo normalmente exige passagem do tempo. Enquanto os benefícios mais imediatos de um programa para participantes podem normalmente ser estabelecidos num período razoável, leva muito mais tempo para as consequências dos objetivos de uma política pública se manifestarem num sistema social mais amplo, incluindo as inevitáveis consequências inesperadas. Além disso, alegam que a avaliação é complicada pelo fato de estarmos numa situação para a qual não há experiências paralelas nas quais se basear. Há boas chances do sistema econômico jamais retornar ao “velho normal”. Pode até envolver uma reestruturação em massa que esteja além da nossa capacidade de avaliar, afetando todas as áreas da educação da sociedade moderna, transporte, abastecimento de alimentos, compras, mudança climática, hotéis e turismo, modos de interação social, segurança pública e mais.

A questão da liberdade é, de algumas maneiras, mais fácil de lidar. Muitos podem concordar sobre a importância da liberdade, mas também deve ser destacado que a história da liberdade pode ser contada de maneiras que têm diferentes significados. Do que se trata a liberdade? Como ela deve ser exercida? Deveria haver limites sobre a liberdade em circunstâncias específicas? Liberdade não deve ser interpretada como significando que as pessoas podem sempre fazer tudo que quiserem. Se esse fosse o caso, o sistema como um todo colapsaria. Um envolvimento cuidadoso com esses tipos de questões pode ser visto como potencialmente oferecendo um “argumento metanarrativo”<sup>75</sup> (Roe, 1994) que, possivelmente, poderia reunir os grupos.

Essencial para essas questões deve ser o fato de que para a liberdade funcionar, deve haver regras a serem

---

<sup>74</sup> Consideravelmente, os apoiadores do *lockdown* alegam que se o vírus não fosse controlado, o dano à economia continuaria, talvez além do que pudéssemos prever ou imaginar. Não há maneira de manter a economia aberta e não enfrentar riscos a longo prazo, frequentemente de proporções desastrosas. Apesar dos críticos não estarem errados sobre os danos à economia, não há outra solução viável.

<sup>75</sup> Em outro lugar, afirmei que uma possível ponte entre as tribos da direita e aquelas da esquerda poderia se centrar em torno de uma discussão das suas preocupações comuns sobre o aumento do autoritarismo.

seguidas, particularmente relacionadas às responsabilidades sociais. Dessa maneira, há sempre exceções às regras que precisam ser reconhecidas, normalmente relacionadas às circunstâncias. Quando as pessoas estão doentes, por exemplo, espera-se que os outros respeitem os problemas de saúde dos afligidos, mas é aqui que a confiança novamente aparece. É difícil ter uma conversa sobre liberdade e suas regras com pessoas que interpretam as medidas de *lockdown* provocadas pelo coronavírus como uma estratégia de controlá-las através de restrições sobre sua liberdade de se reunirem, um componente básico da cultura democrática.

## Conclusão

Apresentamos aqui uma abordagem alternativa de avaliação baseada na estrutura argumentativa e seu método de avaliação de política pública deliberativa. Emergindo relativamente cedo no desenvolvimento da pesquisa de avaliação de política pública, com base em teóricos como Scriven, House, Guba e Lincoln, a abordagem teve uma influência importante nas discussões sobre avaliação.

Num esforço para honrar Guba e Lincoln e exigir deliberação, apresentamos uma lógica de argumentação que integra pesquisa empírica e normativa para servir como uma estrutura para orientar a avaliação de política pública deliberativa. O objetivo dessa abordagem muda o foco da orientação convencional baseada em solucionar o problema para aprendizagem sobre política pública. O profissional deliberativo é, assim, um facilitador das trocas dialógicas entre uma ampla variedade de partes interessadas relevantes e o público mais amplo. A tarefa é procurar uma nova síntese de perspectivas de outra maneira conflitantes que podem mudar a deliberação para direções construtivas.

O ponto aqui é não rejeitar a ênfase empírica padrão na pesquisa de avaliação, mas situar essa nos contextos sociais mais amplos que dão às conclusões significado e, assim, moldar seu papel nos processos de tomada de decisão de política pública. Em vez de ser menos rigorosa, como frequentemente mantida, a abordagem argumentativa, na verdade, significa que se torna metodologicamente mais complexa. No processo, essa também, consideravelmente, oferece uma maneira da avaliação de política pública se tornar mais social e politicamente relevante. Pode, assim, exercer um papel importante fortalecendo a governança democrática.

A vantagem da abordagem foi ilustrada examinando os argumentos que cercaram o esforço de desenvolver e avaliar políticas efetivas para lidar com a Covid-19. O valor da estrutura argumentativa foi observado para organizar de maneira útil as argumentações contemporâneas. A partir dessa distribuição de argumentos tornou-se fácil perceber que a ênfase padrão em mais e melhores informações factuais não pode resolver o problema. Ou seja, a alegação que “eles não entendem os fatos, são irracionais” pode ser vista como incompreensão da controvérsia. Mesmo que eles não entendam os fatos, falta ao argumento o núcleo central dos argumentos opostos. Isso reafirma, como tal, a necessidade de uma compreensão mais ampla da avaliação das orientações metodológicas alternativas que podem percebê-la.

## REFERÊNCIAS

- BEST, Joel. **Damned lies and statistics: untangling numbers from the media, politicians and activists.** Berkeley: University of California Press, 2012.
- CRONBACH, Lee Joseph. **Designing evaluations educational and social programs.** San Francisco: Jossey-Bass, 1982.
- DEWEY, John. **The public and its problems.** New York: Henry Holt and Company, 1927.
- DUNN, William N. Reforms as arguments. **Knowledge: creation, diffusion, utilization,** Thousand Oaks, v. 3, n. 3, p.296-326, Mar. 1982. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/107554708200300302>. Acesso em: 12 ago. 2024.
- FISCHER, Frank. **Democracy and expertise: reorienting policy inquiry.** Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FISCHER, Frank. **Reframing public policy.** Oxford: Oxford University Press, 2003.
- FISCHER, Frank. **Democracy and expertise.** Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FISCHER Frank. **Citizens, experts and the environment.** Durham, NC: Duke University Press, 2000.
- FISCHER, Frank. **Evaluating public policy.** Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1995.
- FISCHER, Frank. **Truth and post-truth in public policy: interpreting the arguments.** Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- FISCHER, Frank; FORESTER, John (ed.). **The argumentative turn in policy analysis and planning.** Durham: Duke University Press, 1993.
- FREIRE, Paulo. **Education for critical consciousness.** New York: Seabury, 1973.
- FURUBO, Jan-Eric. Policy analysis and evaluation in Sweden: discovering the limits of the rationalistic paradigm. *In:* FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods.** New York: Taylor and Francis: 2007. ch. 37, p.571-586. (Public administration and public policy; 125).
- GRAUHAN, R. R.; STRUBELT, W. Political rationality reconsidered: Notes on an integrated evaluative scheme for policy choices. **Policy Sciences**, v. 2, p. 249-270, 1971. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01409868>.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation evaluation.** Newbury Park: Sage, 1989.
- HEALY, Patrick. "Mass higher-education leader to seek abolition of tenure". **The Chronicle of Higher Education**, 14 nov. 1997, p. A36.
- HAJER, Maarten A.; WAGENAAR, Hendrik. **Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MACRAE, Duncan. Scientific communication, ethical argument and public policy. **American Political Science Review**, v. 65, p.38-50, March 1971.
- MACRAE, Duncan. **The social functions of social science.** New Haven: Yale University Press, 1976.

- MEZIRROW, Jack (ed.). **Learning as transformation**: critical perspectives on a theory in progress. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- PATTON, Michael Quinn. **Utilization-focused evaluation**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.
- POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. The impact of participatory democracy: evidence from Brazil's national public policy conferences. **Comparative Politics**, New York, v.46, n.3, p. 313-332, 2014.
- ROE, Emery. **Narrative policy analysis**: theory and practice. Durham: Duke University Press, 1994.
- ROSSI, Peter; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation**: a systematic approach. Beverly Hills: Sage Publications, 1999.
- ROYSE, David; THYER, Bruce A.; PADGETT, Deborah K. **Program evaluation**: an introduction to an evidence-based approach. 6<sup>th</sup> ed. Boston, MA: Cengage Learning, 2015.
- SCHUMAN, David. **Policy analysis, education, and everyday life**: na empirical reevaluation of higher education in America. Toronto: D. C. Heath, 1982.
- SCRIVEN, Michael. Probative logic. In: EEMEREN, Frans H. Van *et al.* (ed.) **Argumentation**: across the lines of discipline. Amsterdam: Foris, 1987.
- SCRIVEN, Michael. The theory behind practical evaluation. **Evaluation**, v.2, n.4, p. 393-404, Oct. 1996.
- SILLITOE, Paul (ed.). **Local versus global science**: approaches to indigenous knowledge in international development. New York: Berghahn, 2007.
- STAKE, Robert E. A review of Program Evaluation in Educations: when? How? To what end? In: HOUSE, Ernest R. **Evaluation studies review annual**: v. 7 (evaluation studies review yearbook. Beverly Hills, CA: Sage Publication: 1982. p. 53-62.
- STEPHENS, Bret. Biden's loose lips could sink his chance. **The New York Times**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/08/24/opinion/bidens-loose-lips-could-sink-his-chances.html>.
- TOULMIN, Stephen E. **The uses of argument**. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.
- WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. (ed.). **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1994.

## Parte IV

### Novos olhares nos estudos em políticas públicas

- Anna Durnová — Tornando a análise interpretativa de políticas crítica e socialmente relevante: emoções, etnografia e linguagem
- Stavros Stavrides — Comunizar a cidade: por uma vida urbana emancipatória
- Catherine E. Walsh — Interculturalidade, plurinacionalidade e decolonialidade: as insurgências político-epistêmicas de refundar o Estado
- Patricia McFadden — Contemporaneidade: suficiência em uma vida feminista africana radical

Os textos que compõem a parte 4 apontam para assuntos, temas e perspectivas que expressam olhares novos. Chegamos ao final do percurso enfatizando uma produção emergente, algo insurgente, que aponta para caminhos e perspectivas mais disruptivas de nossos paradigmas e tradições. São textos que adensam a abordagem interpretativa e denunciam a colonialidade do pensamento hegemônico.

O texto da pesquisadora tcheca Anna Durnová, *Tornando a análise interpretativa de políticas crítica e socialmente relevante: emoções, etnografia e linguagem*, publicado em 2022, apresenta uma proposta de aprofundamento crítico da virada interpretativa. Durnová argumenta que a linguagem, embora central para os estudos interpretativos, não é suficiente para compreender a complexidade dos processos políticos: é necessário incorporar também as emoções e as práticas etnográficas que revelam a densidade das experiências políticas vividas.

Ao trazer as emoções para o centro da análise, pegando carona na chamada virada emocional (Lemmings; Brooks, 2014) a autora rompe com a suposição histórica de que elas seriam irracionais ou externas à política. Pelo contrário, elas fazem parte da forma como os problemas públicos são sentidos, narrados e disputados. Aqui reencontramos o tema dos problemas públicos, agora encorpados com a perspectiva da emoção. A etnografia aparece como ferramenta metodológica essencial para captar a materialidade dos conflitos, as ambiguidades das posições políticas e as dimensões encarnadas da vida pública. A linguagem, por sua vez, é entendida como campo de disputa simbólica no qual identidades, problemas e valores são constantemente (re)construídos. Para o campo de públicas brasileiro, essa contribuição pode ser particularmente relevante, pois desafia a tradição tecnocrática que tende a separar razão de emoção e evidencia que políticas públicas não podem ser reduzidas a arranjos institucionais, já que são atravessadas por afetos, desigualdades e disputas simbólicas que precisam ser investigadas empiricamente. Durnová amplia, assim, o campo da análise interpretativa ao propor uma abordagem crítica, socialmente engajada e sensível às práticas afetivas que atravessam a ação pública.

Stavros Stravides, em uma palestra que foi traduzida e transformada em texto, problematiza a noção de comum (*commons*), enfatizando a dimensão das relações sociais em constante construção. Por isso prefere usar a noção de *commoning*, definindo esse termo como processo emancipatório, dinâmico e aberto a novos participantes. Defende que as regras sejam criadas pelos próprios envolvidos e que as comunidades sejam inclusivas, evitando exclusões que matam a prática comum.

Ele traz exemplos de Nápoles e do Brasil, de movimentos sociais que produzem espaços comuns autogeridos, moradias coletivas e redes solidárias. Esses exemplos têm enorme potência para o campo de públicas brasileiro, pois ajudam a repensar políticas urbanas e sociais para além do Estado, reconhecendo experiências comunitárias de autogestão e mostrando que o comum não é um recurso dado, mas um processo vivo de negociação, criação e disputa.

Essa abordagem salienta as fronteiras porosas, experiências liminares e negociação permanente entre o público e o privado, afirmando que o *commoning* é um experimento de autonomia coletiva, ligado ao direito à cidade de Lefebvre, no qual os plebeus criam novas formas de vida urbana emancipada, abrindo caminhos para “outros possíveis”. Com ela, podemos nos interrogar como sujeitos populares podem criar novas formas de vida urbana emancipada, apontando caminhos para pensar políticas públicas como processos abertos, plurais e insurgentes — e não apenas como instrumentos de regulação estatal.

Os textos de Patricia McFadden e Catherine Walsh fecham o livro, apontando para caminhos disruptivos que transgridem as fronteiras, inclusive de gênero, raça e etnia, nos chamando à ação crítica e à escuta ativa dos saberes marginalizados.

Em seu texto, *Interculturalidade, plurinacionalidade e descolonização: as insurgências político-epistêmicas de refundar o Estado* (2008), a escritora equatoriana-estadunidense Catherine Walsh nos convida a pensar em um futuro pluriversal no qual a diferença não seja ameaça, mas potência.

Walsh analisa as recentes transformações sociopolíticas na América Latina, especialmente aquelas impulsionadas por movimentos indígenas e afrodescendentes, que propõem uma reconfiguração radical do Estado e da sociedade a partir de uma perspectiva descolonial. Para analisá-las, mobiliza, como principais conceitos: a “interculturalidade”, não apenas enquanto convivência entre culturas, mas como proposta política e epistêmica que desafia o modelo colonial de poder, uma ferramenta de resistência e reconstrução social; a “plurinacionalidade” como o reconhecimento de múltiplas nações dentro do Estado, especialmente as dos povos indígenas, como sujeitos políticos e epistemológicos; e a “decolonialidade”, enquanto ruptura com os padrões coloniais de poder, saber e ser.

Por meio da virada decolonial, Walsh propõe construir uma “nova pátria” nas qual as diferenças ancestrais não sejam apenas toleradas, mas constitutivas da sociedade; portanto, indo além do multiculturalismo liberal, propondo uma nova forma de organização estatal. A autora destaca que os movimentos sociais não estão apenas resistindo, mas insurgindo — propondo novas formas de pensar, viver e organizar o mundo. Tal insurgência é tanto política quanto epistêmica, pois desafia os centros tradicionais de produção de conhecimento e propõe saberes “outros”.

Sua proposta de refundação do Estado, a partir de práticas e saberes ancestrais, rompendo com o neoliberalismo e o colonialismo, implica imaginar e construir um país onde todos caibam, com justiça epistêmica e social. A proposta possui implicações profundas para a gestão pública, dado que Walsh propõe uma ruptura com os modelos coloniais de gestão. A interculturalidade, nesse sentido, pode ser pensada como prática administrativa; não é apenas um valor ético, mas uma estratégia de gestão pública que reconhece e incorpora diferentes racionalidades, modos de vida e saberes. A plurinacionalidade emerge como novo modelo institucional: no contexto de um Estado que reconhece juridicamente a existência de múltiplas nações, há que se pensar em novas formas de governança, participação e formulação de políticas públicas. Por fim, os movimentos sociais são vistos como produtores de conhecimento legítimo, desafiando a centralidade das universidades e instituições formais; exigindo uma revisão dos processos de planejamento e avaliação de políticas públicas, assim como o reconhecimento dessas novas epistemologias insurgentes.

Mas o texto não apenas contribui para repensar o papel do Estado, a gestão pública e os saberes que fundamentam as políticas públicas, sobretudo no contexto latino-americano; é um chamado à transformação radical da administração pública, políticas públicas, gestão de políticas públicas e gestão social com base na justiça epistêmica, social e territorial. Em outras palavras, sua força crítica questiona as bases epistemológicas e normativas do próprio campo de públicas. Ao trazer Walsh para esta curadoria, encorajamos uma agenda que insiste na inseparabilidade entre política, epistemologia e justiça social. A relevância de sua contribuição está menos em oferecer um modelo pronto de refundação do Estado e mais em tensionar a imaginação política e acadêmica, chamando-nos a pensar o campo de públicas como espaço de transformação radical, enraizado na pluralidade de saberes e na luta por um futuro mais justo.

Por sua vez, o texto *Contemporaneidade: Suficiência na Vida de uma Feminista Africana Radical* (2018), de Patricia McFadden, oferece uma leitura crítica da realidade contemporânea a partir de uma perspectiva feminista e igualmente decolonial. McFadden é uma intelectual feminista radical de Essuatíni (antiga Suazilândia), com mais de 35 anos de atuação nos movimentos de mulheres africanas; sua obra articula feminismo, anticolonialismo e crítica ao capitalismo, com foco especial nas experiências das mulheres negras no Sul Global. Ao incluí-lo nesta coletânea, propomos um olhar para a administração pública à luz das experiências vividas, das potências femininas e da rejeição à subalternidade.

McFadden propõe o conceito de contemporaneidade como um paradigma feminista radical. Para ela, viver a contemporaneidade é reconhecer que estamos inseridos em sociedades marcadas por capitalismo, racismo e colonialismo, mas também por lutas e potências transformadoras. Nesse contexto, a autora defende um feminismo que não deve se limitar à resistência, mas sim à celebração da vida, da liberdade e da dignidade das mulheres. Essa ênfase na vitalidade e na celebração é especialmente relevante para o campo de públicas brasileiro no qual as políticas costumam ser orientadas pela lógica da carência e do déficit e raramente pela afirmação das potências coletivas.

Ela critica os modelos de sociedade e Estado construídos por homens e propõe que as mulheres — especialmente as negras — sejam protagonistas na construção de alternativas sociais e políticas. Aqui, o texto nos provoca a deslocar o olhar do Estado como centro exclusivo da ação política e a valorizar práticas e epistemologias insurgentes que emergem das margens, como outros textos do feminismo decolonial latino-americano.

A contemporaneidade, portanto, é um espaço de criação, em que o feminismo se torna uma ferramenta para reimaginar o mundo, com base em saberes ancestrais, práticas comunitárias e ética do cuidado. Esse deslocamento interpela diretamente o campo de públicas, pois questiona a suposta neutralidade institucional e mostra que categorias como eficiência e racionalidade podem esconder hierarquias coloniais e patriarcais. Sua proposta nos convida a olhar para a gestão pública interpelando a suposta neutralidade institucional, com suas lógicas coloniais e patriarcais; e a imaginar sua reconfiguração ética e política com base na escuta ativa e na valorização das subjetividades marginalizadas. Enfim, a inclusão deste texto na coletânea é um convite à radicalização ética da administração pública na qual o presente — a contemporaneidade — é vivido como espaço de criação, resistência, reinvenção e celebração da vida. Mais do que isso, é também um chamado para que estudantes, docentes e pesquisadoras/es do campo de públicas assumam a inseparabilidade entre corpo, território e memória na análise e prática das políticas públicas. McFadden nos lembra que pensar o Estado é também pensar o corpo, o território e a memória das mulheres que o sustentam.

Por fim, é importante dizer que os textos reunidos nesta parte — de Stavros Stavrides, Anna Durnová, Catherine Walsh e Patricia McFadden — não pretendem esgotar as possibilidades de renovação do campo de estudos em políticas públicas. O que oferecem são provocações, abrindo caminhos para pensar de outra maneira. Stavrides nos lembra que o comum não é algo dado, mas prática em construção, presente em experiências urbanas de autogestão e solidariedade que também reconhecemos na América Latina. Durnová amplia a virada interpretativa ao mostrar que emoções, etnografia e linguagem são dimensões essenciais para compreender a política em sua densidade vivida. Walsh convida a refundar o Estado a partir de epistemologias de povos indígenas e afrodescendentes, insurgindo contra o colonialismo e o neoliberalismo. McFadden propõe a contemporaneidade como paradigma feminista radical, lembrando que a política começa no corpo, no território e na memória das mulheres negras.

Essas vozes nos mostram que os “novos olhares” não estão distantes ou restritos a outras tradições acadêmicas: muitos deles já estão próximos, enraizados em práticas sociais, movimentos e saberes da América Latina. O campo de públicas brasileiro pode se inspirar nessas experiências para deslocar seu foco, reconhecendo que as políticas públicas não são apenas arranjos técnicos ou institucionais, mas disputas simbólicas, afetivas e epistêmicas sobre o comum, sobre a justiça e sobre a própria vida coletiva. A provocação que fica é esta: olhar para além do cânone, valorizar os saberes que emergem aqui mesmo e assumir que a análise crítica de políticas precisa se implicar nas lutas e possibilidades do nosso próprio continente.

# Tornando a análise política interpretativa crítica e socialmente relevante: emoções, etnografia e linguagem<sup>76</sup>

Anna Durnová<sup>77</sup>

Charles University Prague, República Tcheca e University of Vienna, Áustria

Este artigo resume as principais contribuições das abordagens interpretativas para a análise das políticas públicas e aponta caminhos para desenvolvê-las, de modo a fortalecer inclusão e diversidade. Ao visualizar estratégias tangíveis usadas nesta abordagem, podemos entender melhor como as políticas públicas são elaboradas e compreendidas. Ao mesmo tempo, o artigo destaca fortemente as emoções e a etnografia como um caminho para fortalecer a relevância social desta abordagem. Focar em emoções na pesquisa em políticas públicas vai além de um simples interesse nelas, trata-se de usá-las como uma lente crítica específica para visualizar o fenômeno pesquisado, levando em consideração de que forma ideias são enquadradas como relevantes ou irrelevantes, dentro dos processos de políticas públicas, por meio da linguagem expressiva. De maneira análoga, o artigo descreve a etnografia como uma lente epistemológica para a análise de políticas públicas, na qual os pesquisadores abraçam o viés humano e a normatividade em suas pesquisas. Para ilustrar como essas duas lentes funcionam na prática, o artigo se encerra discutindo o desenho de pesquisa de uma análise sobre o papel dos pais no debate no contexto da política pública de cuidados no parto na República Tcheca.

Palavras-chaves: Parto. Estudos críticos em políticas públicas. República Tcheca. Discurso. Emoções. Paternidade. Análise interpretativa em políticas públicas. Debate em políticas públicas.

---

<sup>76</sup> Making interpretive policy analysis critical and societally relevant: emotions, ethnography, and language. *Policy & Politics*, v.50, n.1, p. 43-58, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/030557321X16129850569011>. Texto reproduzido com a permissão da Bristol University Press.

<sup>77</sup> Anna Durnová é cientista política e socióloga, com atuação voltada à intersecção entre emoções, conhecimento e política. Sua pesquisa explora como sentimentos e percepções de verdade influenciam os debates públicos em contextos contemporâneos atravessados por polarizações e controvérsias. Destaca-se por seu olhar sensível às dinâmicas emocionais que permeiam o discurso político e por uma análise crítica dos mecanismos através dos quais o conhecimento é legitimado ou contestado na esfera pública. Contato: [anna.durnova@univie.ac.at](mailto:anna.durnova@univie.ac.at).

## Introdução

As abordagens interpretativas<sup>78</sup> tornaram-se importantes escolas de pensamento na pesquisa em política públicas na América do Norte (Bacchi, 2009; Dodge, 2015; Miller, 2012) e no Reino Unido (UK) (Bevir, 2006; Finlayson, 2011; Sullivan, 2016; Turnbull, 2017), bem como no Sul Global (Colebatch, 2009; Curato et al., 2017; Ercan, 2017) e na Europa (Hajer, 1993; Keller, 2008; Zittoun, 2014). Apesar do seu valor indiscutível em compreender o que os governos fazem, essas abordagens ainda enfrentam obstáculos para entrar no estudo mais tradicional das políticas públicas. Isso ocorre, principalmente, porque avaliam a qualidade da sua pesquisa diferentemente (Durnová; Weible, 2020) e em função de muitos acadêmicos considerarem sua ênfase no significado como um exercício relativista que carece de relevância social. Esse artigo refuta as duas suposições. Ao mesmo tempo que resume as principais contribuições das abordagens interpretativas, sugere focar fortemente nas (a) emoções; e na (b) etnografia dentro da análise de políticas públicas. Focar em emoções na pesquisa em políticas públicas não significa analisar os problemas de política pública como tendo a ver com as emoções; em vez disso, implica utilizar as emoções como uma lente crítica específica para examinar o fenômeno pesquisado, permitindo-nos revelar como uma particular linguagem expressiva enquadra uma ideia em políticas públicas como relevante ou irrelevante. Similarmente, focar em etnografia não implica que todos os pesquisadores em políticas públicas devem se envolver em pesquisa etnográfica; o artigo descreve a etnografia como uma lente epistemológica que permite aos pesquisadores abraçar o viés humano e a normatividade em suas pesquisas. O artigo conclui apresentando esses dois focos como estratégias de pesquisa tangíveis para fortalecer a relevância social das abordagens interpretativas, já que estas permitem que a diversidade e a inclusividade sejam abraçadas pela política pública.

O artigo é dividido em quatro seções. A primeira seção apresenta um panorama das principais contribuições das abordagens interpretativas, enquanto destaca o papel da linguagem como espelho e como veículo de mudança em políticas públicas. Há muitas ferramentas metodológicas diferentes para estudar a linguagem e suas vantagens e diferenças dentro da abordagem interpretativa já foram discutidas em outros lugares.

O artigo apresenta a capacidade crítica da linguagem em analisar política. Abordagens interpretativas revelam narrativas dominantes e estruturas hegemônicas das políticas públicas, impalpáveis para o público mais amplo em função desse papel duplo da linguagem. Essa capacidade difere de uma crítica como um julgamento normativo e tem valor para a análise de políticas públicas, bem como para a compreensão geral do papel da interpretação na política. A segunda e terceira seções discorrem sobre o fortalecimento da capacidade crítica através das emoções e da etnografia. A quarta seção oferece um exemplo ilustrativo dessas duas lentes na prática como estratégias importantes no estabelecimento de um desenho de pesquisa interpretativa. Explica ainda a configuração de um desenho de pesquisa para analisar o papel dos pais no debate em torno da política pública de cuidado no parto na República Tcheca.

## Panorama das principais contribuições das abordagens interpretativas

Enquanto foco programático no problema dos significados como forma de compreender ações sociais, o interpretativismo vai além da ciência política. Apropriando-se do vocabulário da filosofia da linguagem<sup>79</sup> e da teoria da linguagem<sup>80</sup>, o interpretativismo foi desenvolvido como uma prática analítica para observar e estudar práticas sociais como “teias de significados”<sup>81</sup>. Essas teias são sociais, políticas ou culturalmente

<sup>76</sup> “As abordagens discursivas rejeitam a predominância da teoria da escolha racional e, mais importante ainda, compartilham um foco analítico central: o discurso, a linguagem, a argumentação e, de forma mais ampla, a questão do ‘significado em ação’”. [...] Elas “se recusam a tratar o discurso como mera variável explicativa entre muitas outras, considerando-o uma chave para entender como os atores constroem e modificam políticas públicas” (Durnová; Zittoun, 2013, tradução nossa).

<sup>79</sup> Ver Ricoeur (1975) e Wittgenstein (1960).

<sup>80</sup> Principalmente a semântica (Benveniste, 1972) e a teoria da comunicação (Jakobson, 1977).

<sup>81</sup> Ver, principalmente, Geertz (1973).

contingentes; abordagens interpretativas explicam as regras dessa contingência. Para o interpretativismo, a linguagem é tanto o espelho das ações e interações humanas, quanto o veículo da sua mudança, que pode ser sistematicamente avaliado através da interpretação. Para acadêmicos de ciências políticas, tudo isso é incorporado no conceito de projeto de pesquisa interpretativa desenvolvido por Schwartz-Shea e Yanow (2013). Métodos interpretativos são desenvolvidos utilizando uma abordagem que torna possível explicar a emergência e as mudanças nas práticas sociais e políticas. Isso ocorre através de uma análise de significados que estão de acordo com eventos e práticas durante debates políticos e/ou negociações e defesas que são articulados em todos os tipos de materiais relacionados às políticas públicas, incluindo não apenas documentos estratégicos, comunicados da imprensa e materiais de mídia, mas também narrativas individuais das burocracias de políticas públicas, advogados de ONGs e cidadãos.

As origens da interpretação como um método científico social estão fortemente relacionadas à hermenêutica (Ricoeur, 1975) e à teoria literária (Jakobson, 1977). Apesar disso, sua compreensão atual está relacionada principalmente à compreensão da linguagem por meio da antropologia estrutural (Lévi-Strauss, 1973) e das teorias pragmáticas, destacando a capacidade da linguagem de iniciar ações (Searle, 1995), bem como de refletir padrões culturais mais amplos (Alexander, 2004). Tratar a linguagem como uma prática social situada através da história, da cultura e das condições sociais também contribuiu para definir a abordagem através da sua distinção ontológica e epistemológica quando comparada a outras perspectivas não interpretativas na ciência social (Foucault, 1966).

Apesar das abordagens usarem diferentes instrumentos analíticos de pesquisa qualitativa para revelar como a linguagem estabelece a ordem simbólica, através da qual somos governados e por meio da qual atribuímos significado a esse governo<sup>82</sup>, o termo mais frequentemente usado nas discussões em relação às abordagens interpretativas é “discurso”. Em resumo, “discurso” pode ser definido como um conjunto de técnicas de linguagem usadas para descrever e discutir o mundo à nossa volta. Dessa forma, não é meramente uma ferramenta analítica para encontrar códigos no material textual sobre um tópico. Para abordagens interpretativas, “discurso” é primeiro e principalmente um marco conceitual que organiza cada tipo específico de codificação num contexto mais amplo do conteúdo do qual trata, bem como no contexto das relações de poder no qual o tópico está inserido.<sup>83</sup> Tal abordagem do discurso se distancia da ideia de que, embora os seres humanos criem significados, esses significados são, ao mesmo tempo, mediados por suas origens sociais, políticas e culturais, ao passo que os próprios humanos são capazes de alterar esses significados. Nessa compreensão, então, significados individuais e representação coletiva são interdependentes e produtos de relações de poder que podemos avaliar sistematicamente através da interpretação.

Essa natureza discursiva da realidade ao nosso redor insere os pesquisadores interpretativos nas mesmas teias de significados que estudam através de suas análises, estando normalmente no centro da demarcação interpretativista em relação ao que os pesquisadores comumente identificam como a busca positivista por relações casuais generalizáveis (Hajer; Wagenaar, 2003; Sullivan, 2016), que se baseia na noção fundacionalista de poder (Barbehön, 2020). Esse não é o lugar para discutir se esse retrato do pensamento dominante é preciso, mas é importante entender essas demarcações como uma maneira de identificar os designs da pesquisa interpretativa utilizados para analisar a política. A afirmação de que nada está simplesmente lá fora — uma observação bastante comum entre os interpretativistas — não significa a negação da realidade que nos cerca, mas sim um chamado para uma mudança fundamental na maneira como olhamos para todas essas coisas à nossa volta. Aquele que interpreta, conseqüentemente,

<sup>82</sup> Ver Yanow (1996, p. 5).

<sup>83</sup> Ver Fischer, 2003; Hajer, 1993.

está interessado no que todas essas coisas significam, para quem elas significam algo e como esses significados são transmitidos entre o público e, assim, criam políticas. As abordagens interpretativas são distintas de muitas abordagens convencionais que frequentemente presumem que texto, por exemplo, existe lá fora, pronto para a coleta e análise de dados, sem contextos associados e relações de poder. Isso tem um impacto nos padrões de discussão de quem levanta esse tipo de tópico em negociações políticas (Howarth, 2010). Logo, interpretativistas buscam e encontram significados nas diferentes maneiras em que as propostas de políticas públicas, os instrumentos de políticas públicas e os debates que os cercam acomodam uma certa lógica, medem o sucesso dos instrumentos propostos ou os compreende através de indicadores específicos, todos eles compostos de significados profundamente contingentes.

Um resultado tangível a ser obtido desse retrato é que a interpretação não é algum tipo de exercício intelectual supérfluo para a análise real das políticas públicas; ao contrário, ela é capaz de revelar como o desenho de uma política pública ou como um instrumento de políticas públicas poderiam ser realizados de maneira muito diferente, uma vez que desvendamos a contingência da sua justificativa. Embora existam relatos detalhados sobre como métodos interpretativos desvendam essa contingência (Fairclough, 2001; Farrelly, 2020; Schwartz-Shea; Yanow, 2013), o raciocínio abrangente da interpretação pode ser resumido pelo papel duplo da linguagem. Sendo tanto espelho quanto veículo, a linguagem pode refletir as compreensões dominantes de um problema de políticas públicas, assim como identificar as agências através das quais a compreensão dominante é contestada. Por um lado, a linguagem é situada por meio da sua habilidade de atribuir significados a objetos, estados de espírito e relações por meio de uma linguagem codificada. Correspondentemente, a análise sistemática de um problema de políticas públicas através de significados é possível, precisamente, porque a linguagem tem o papel chave em espelhar o mundo à nossa volta, não sendo apenas uma reação aleatória, espontânea, mas sim envolvida numa série de práticas sociais e culturais que são codificadas através de todos os tipos de regras de linguagem (Bacchi, 2009). Por outro lado, a mesma linguagem é um veículo do mundo circundante que ela espelha. Usando suas figuras retóricas e todos os tipos de recursos estilísticos, a linguagem enquadra os princípios e fatos das políticas públicas, organiza seus valores e explica sua hierarquia, quadro de atores e navega por grupos alvos e não grupos. Consequentemente, a interpretação é uma prática contextual, subjetiva e interdependente (Schwartz-Shea; Yanow, 2013).

Aplicar esse papel duplo da linguagem na análise, significa compreender a interpretação como inerente a uma investigação crítica na ciência social (Jessop; Sum, 2016). Se no coração do método interpretativo está uma análise atenta da contingência sociopolítica, cultural e histórica da linguagem, então, a habilidade de revelar narrativas dominantes e estruturas hegemônicas das políticas que são impalpáveis ao público mais amplo surge graças a esse aspecto chave da investigação crítica sobre o que a linguagem destaca e o que ela torna impalpável (Howarth *et al.*, 2016). Métodos interpretativos são críticos em sua capacidade de conectarem a questão da linguagem à questão do poder e de procurar a representação desse poder através de várias técnicas. Essas técnicas incluem narrativas, argumentos, várias figuras retóricas e outros recursos estilísticos — incluindo também material visual e performances —, mas também se referem a métodos particulares de coleta de dados e de organização do conhecimento. Essa capacidade crítica difere de uma crítica como um julgamento normativo sobre um fenômeno ou uma política pública. Como Zerilli nos lembra, crítica é uma atitude epistemológica em relação às maneiras que conhecemos e aprendemos sobre o mundo ao redor e pesquisadores não deveriam encarar isso como “um paradigma [de] como as coisas devem ser” (Zerilli, 2012).

Na literatura que promove uma abordagem crítica à interpretação das políticas, Hawkesworth retrata o papel duplo da linguagem ao mostrar como a análise de políticas públicas foi desenvolvida como uma força produtiva que cria um mundo à sua própria imagem porque ela foi concebida por meio da neutralidade e

da objetividade (Hawkesworth, 2012). Esses dois princípios estão fundamentados na linguagem usada pela análise de políticas públicas e criam um padrão perceptivo, já que qualquer coisa do campo de estudos em políticas públicas ou debate relacionado que não está de acordo com esses dois pressupostos será omitido nas narrações, métodos de coleta de dados e argumentações relacionadas (Hawkesworth, 2012). O papel duplo da linguagem, então, chama a atenção para a importância desigual dos fatos, considerando o contexto no qual eles são criados: alguns indicadores são seguidos, enquanto outros são omitidos. Omissão e silêncio são vistos por interpretativistas como formas importantes de opressão de conhecimento que estão no coração da empreitada crítica, realizada por meio de um método interpretativo em particular. Crítica, nesse sentido, significa ficar alerta aos padrões aceitos de argumentação e apresentação que as políticas públicas podem ocultar (Luke, 2016).

Essa concepção de crítica também implica que a interpretação não é vista como uma empreitada individual ou coletiva; ao contrário, a interpretação navega entre essas duas dimensões e a maneira que tal navegação ocorre em debates específicos e lutas sociais é o que explica a política. Encarar a abordagem interpretativa como crítica, exige que a reflexividade seja cuidadosamente praticada tanto no desenho da pesquisa quanto na análise. Além disso, precisa de uma comunicação sutil com o mundo político. Reflexividade é uma ferramenta útil para essa comunicação, visto que propõe vigilância sistemática sobre o viés humano, incluindo questões sobre o que pode ou não ser conhecido e em quais circunstâncias, que então, nos permitem revelar como o conhecimento útil em políticas públicas é qualificado. Integrar isso na análise de políticas públicas pode alertar os formuladores de políticas públicas de que precisam estabelecer diferentes tipos de análises ou perguntar a diferentes atores sobre seus pontos de vista. As duas próximas seções explicam de que maneira focar em emoções e etnografia pode permitir isso.

### **Emoções como um desafio e uma oportunidade de abordar o significado das políticas públicas**

Embora as emoções tenham recentemente provocado considerável interesse no conhecimento em políticas públicas, o artigo se aprofunda no foco oferecido pela tradição interpretativa que pode ser usada para fortalecer a capacidade crítica da interpretação. Ver a interpretação através de lentes emocionais revela como as referências a “emoções” e “emocional” podem tornar as ideias e seus proponentes irrelevantes e ilegítimos para o debate político, com consequências para o problema que está sendo discutido e por quem. Nos estudos sobre emoções na política, é amplamente aceito que emoções estão envolvidas nos processos de produção de conhecimento e não podem realmente ser separadas de decisões (Maia; Hauber, 2020). Isso afetou a maioria das pesquisas em políticas públicas sobre deliberação (Johnson; Black; Knobloch, 2017; Thompson; Hoggett, 2001; Van Stokkom, 2005). As emoções também são vistas representando um papel importante na produção e no compartilhamento de valor (Jasper, 2011), afetando comportamentos grupais e, conseqüentemente, a criação de grupos (Sasley, 2011). Todas essas abordagens apoiam a inclusão de emoções nos estudos de políticas públicas, com base na capacidade cognitiva geral delas para moldar nossos julgamentos, valores e ações (Barbalet, 2002; Berezin, 2009; Jasper, 2011).

Embora não refute a capacidade cognitiva das emoções, a tradição interpretativa foca principalmente nos padrões sociais, culturais e políticos através dos quais as emoções ganham significado (Durnová, 2018, 2019). Isso não significa que o interpretativismo considera emoções somente através do seu contexto sociocultural ou político. Pelo contrário, ao estar em conformidade com o papel duplo da linguagem —, a abordagem interpretativa pede uma análise detalhada de como as emoções mediam discursos sobre questões e atores específicos, ao mesmo tempo que também é mediada por esses discursos. A relação entre emoção e discursos é interdependente e essa relação está no centro da análise interpretativa das emoções. Nesse sentido, emoções são uma forma de conhecimento (Holland, 2007), uma maneira de

narrar um problema (Czarniawska, 2015) ou de enquadrar o contexto emocional de um problema de políticas públicas (Paterson; Larios, 2021). A análise interpretativa das emoções se interessa em como as emoções estruturam ações de políticas públicas através de linguagem emocionalmente carregada que está ligada a contextos particulares que podem ser interpretados.

A abordagem interpretativa das emoções no estudo das políticas públicas tem levado às explicações de como os cidadãos moldam o processo político através das suas raivas e ansiedades (Verhoeven; Duyvendak, 2016) ou de que forma as emoções, circulando nos campos das políticas públicas afetam a forma como falamos sobre tais campos (Paterson, 2019). Outros trabalhos destacam a ligação entre a interpretação e a importância da performatividade das emoções, incluindo o aspecto corporal da emocionalidade (Anderson, 2017).

Os limites específicos da emocionalidade podem desafiar a situação em políticas públicas, porque apontam para o que é aceitável e considerado como legítimo numa determinada situação. Do ponto de vista interpretativo, destacar a maneira como as emoções são nomeadas e tratadas na política é importante: emoções positivas e negativas são rótulos discursivos e a maneira com que são envolvidos em um contexto mais amplo afeta quem tem voz na política, que tipo de conhecimento é aceito e em que lugar esse conhecimento precisa ser situado com atores de políticas públicas. Usar emoções como lentes interpretativas para desenvolver análises de políticas pode tornar isso visível.

Além do interesse nas emoções específicas dos problemas, dos atores e da situação particular de uma política pública que é analisada, a análise interpretativa de emoções também cria uma postura epistemológica para como acessar o campo e como analisá-lo. O foco nas emoções implica que as descrições das emoções sejam vistas como um meio de revelar a contingência de etapas e ações em políticas públicas específicas. A análise dispensa atenção a quão explícitas ou implícitas referências a “emoções” e “emocional” são usadas para tornar questões e seus proponentes irrelevantes e ilegítimos nos debates em políticas públicas. Esse foco torna visível discursos sobre emoções, para explicar como atores, problemas e procedimentos em políticas públicas podem ser marginalizados dentro da política por serem chamados de “emocionais”. Chamar alguém ou algo de “emocional”, revela mais que uma referência à nossa capacidade cognitiva de ter emoções ou experienciá-las; ao contrário, aponta para uma situação na qual a presença de emoções vale uma menção explícita, porque é tocante, perturbadora, relevante ou irrelevante. Evocar emoções pode ser condescendente e empoderador para aqueles que as têm (Durnová; Formánková; Hejzlarová, 2021) e essa dimensão é importante para revelar como debates em políticas públicas são estruturados e que tipo de padrões de discussão prevalecem.

Focar no que evocar emoções implica, significa, ao mesmo tempo, que o caráter reflexivo da pesquisa interpretativa é tratado mais explicitamente. Enquanto abordagens interpretativas refletem ativamente a natureza da experiência que está sendo analisada, incluindo o contato com os entrevistados, o foco nas emoções pode fortalecer isso, destacando o que podemos chamar de integridade emocional da interpretação. Integridade emocional reflete ativamente como o rótulo discursivo sobre a emocionalidade do problema estrutura a coleta de dados, sua importância e sua relevância e como esse rótulo afeta o desenho da análise da pesquisa. Não apenas um complemento da análise, a integridade emocional é, em vez disso, parte integrante da análise, porque entrega informações importantes sobre como construímos o mundo à nossa volta e como essas construções moldam nossa visão do que os governos fazem. A próxima seção ancora esse foco nas emoções, mais profundamente no contexto da perspectiva etnográfica na pesquisa interpretativa.

## Etnografia como uma lente para analisar a política através de vozes marginalizadas

A etnografia tornou-se uma parte importante no estudo das políticas públicas e na análise crítica em particular.<sup>84</sup> Essa seção, portanto, resume brevemente o uso atual de abordagens etnográficas por parte dos analistas de políticas públicas interpretativista para destacar como a reflexividade, praticada com a ajuda de lições aprendidas da pesquisa etnográfica em políticas públicas pode causar um impacto no desenho de pesquisa da análise interpretativa. A reflexividade usa o papel duplo da linguagem porque ajuda-nos a navegar entre espelhar o que está acontecendo num debate político e moldar esse curso de ação por meio do uso particular de conceitos para apresentar a análise.

Em trabalhos estabelecendo as regras da pesquisa qualitativa, há normalmente uma descrição da diferença entre a captura sistemática de significados nos conjuntos de dados e o uso concreto dos significados em situações diárias que frequentemente podem aparecer como contestadas, contraditórias e caóticas (Altheide; Johnson, 1994, p. 491). Essa tensão é descrita nos trabalhos etnográficos dos estudos em políticas públicas (Boswell *et al.*, 2019) através do contraste entre eventos singulares, pessoas especiais ou momentos únicos que são reunidos durante o trabalho de campo e que precisam ser colocados em relação aos significados gerais da política pública ou do debate político que é analisado. Para parte da produção acadêmica tradicional em políticas públicas, essas circunstâncias têm gerado a percepção de que abordagens etnográficas são muito específicas para representar o problema inteiro ou, inclusive, têm levado acadêmicos a qualificar a etnografia como uma prática atrelada a contextos sociais e papéis que podem torná-la difícil de realmente avaliar a realidade.<sup>85</sup> No entanto, como uma forma ativa e interativa de reunir esses significados *in situ* (Lichterman, 2017), a abordagem interpretativa da etnografia, na verdade, foi desenvolvida para compreender todas essas contestações, contradições e até mesmo o caos. Usar a etnografia como uma lente epistemológica permite-nos ver as disputas e ambivalências nas políticas públicas analisadas e refletir sobre elas em relação às suas contingências.

A área da etnografia ecoou muito da discussão filosófica nas abordagens interpretativas, em particular os limites da certeza sobre o que sabemos e podemos saber sobre o mundo que nos cerca, e como podemos avaliar essas informações. Discussões sobre trabalho de campo também foram acompanhadas por uma discussão sobre a hierarquia de reivindicações de conhecimento que, sobretudo, tornam visível o papel da reflexividade na etnografia. Enquanto estudos clássicos na metodologia qualitativa afirmam que um “local infeliz entre a linguagem e a experiência produz uma adequação imperfeita” (Altheide; Johnson, 1994, p. 492), teorias interpretativas trabalhando com o papel duplo da linguagem usam esse problema como ponto de partida para analisar como a experiência — emocional, social e política — é transmitida através de articulação específica de significados no campo.<sup>86</sup> Em *Interpretation and Social Knowledge*, Isaac Reed (2011) fala de uma compreensão explicitamente interpretativa da etnografia. Reflexividade, na sua visão, reconhece que nossas reivindicações podem ser parciais e nosso conhecimento é limitado e, como tal, nossas conclusões precisam ser colocadas em contexto. Ao mesmo tempo, o reconhecimento de contexto é frequentemente limitado ou, no mínimo, influenciado pela forma como é transmitido àqueles que realizam o trabalho de campo (Van Maanen, 1988, p. 7). As tendências que emergem do nosso contexto cultural e social, bem como do nosso gênero e etnicidade, juntos exigem uma abordagem reflexiva em relação aos dados que pesquisadores reúnem através de todos os tipos de métodos etnográficos (Dubois, 2015).

<sup>84</sup> Ver Dubois (2015) para uma visão geral.

<sup>85</sup> Ver Shehata (2006) para discussão.

<sup>86</sup> Ver, por exemplo, o conceito de cenografia, em Maingueneau (1999).

Desenhos de pesquisa podem beneficiar-se da etnografia usando-a como uma lente epistemológica para ativamente procurar por contestações, ambivalências e inconsistências dentro do problema de políticas públicas que está sendo analisado. Por exemplo, a escolha do local específico de trabalho de campo está sendo retratada como oposta ao que a narrativa dominante normalmente diz, o que pode ser visto nos trabalhos interpretativos que destacam a qualidade epistêmica da etnografia porque ela carrega “surpresas” (Wagenaar, 2011) ou entra ativamente em conflito com o senso comum (Dubois, 2015). Isso se relaciona à reflexão intensificada do papel dos pesquisadores, que são vistos como tendo uma “agência situada” (Sullivan, 2016), porque eles exploram não apenas o problema, mas também revelam como chegaram a todos esses significados que reuniram em campo. Os pesquisadores não estão nem fora, nem no meio do campo, mas o seu papel, na melhor das hipóteses, é capturado através de uma oscilação permanente entre os dois (Shehata, 2006). Essa postura de estar dentro ao estar fora, afeta o desenho de pesquisa porque as identidades dos pesquisadores ou o contexto sociopolítico da nossa pesquisa é espelhado na configuração do trabalho de campo. Vadrot (2020) fala a esse respeito em “etnografia colaborativa” como uma maneira de compreender as contestações do campo porque essas são, na verdade, momentos estruturais de negociação, situando atores e situando suas posições em relação aos outros que são melhor capturadas quando os pesquisadores observam, juntos, a negociação.

Combinar percepções e preocupações sobre interpretações e reflexividade na etnografia com o aspecto emocional do processo de produção de significados pode ser visto como um caminho para desenvolver desenhos de pesquisa que procuram explicitamente contestações e inconsistências não tanto para solucioná-los, mas para mostrar que todas essas tensões moldam o problema e o debate político relacionado. Abordar a não linearidade de eventos em políticas públicas, abordar tabus e abordar as dificuldades de entrevistadores em expressar emoções, declarando que não sabem como dizer o que querem. Todos esses aspectos afetam o problema de políticas públicas analisado e nossa compreensão a respeito dele. A nível de desenho de pesquisa, isso significa discutir abertamente essas tensões nas discussões de trabalho de campo ou num outro ambiente coletivo que ajude os pesquisadores a escolherem o método de coleta de dados correspondente. Também significa fortalecer a análise em torno das vozes marginalizadas do debate. Usar essa perspectiva das vozes marginalizadas não significa alegar que essa é a voz representativa do debate; ao contrário, significa contestar a ideia de representatividade e a sugerir que, a partir dessas perspectivas marginalizadas, podemos aprender algo sobre a questão da política pública que até então não havíamos visto ou compreendido em seu debate. Conceber desenhos de pesquisa dessa maneira tem consequências para quais questões de pesquisa e o que é visto como digno de avaliação e questionamento serão sugeridos. O exemplo do desenho de pesquisa de um estudo interpretativo analisando experiências de pais presentes no momento do parto, na próxima seção, mostra como uma voz marginal pode revelar informações cruciais sobre um problema político, se estudado interpretativamente com um foco nas emoções e etnografia.

### **Emoções dos pais: o papel das vozes marginalizadas na compreensão dos debates em políticas públicas**

Como parte dos seus esforços para conter o vírus SARS-CoV-2, o governo tcheco, na primavera de 2020, banuiu os pais das salas de parto (doravante “o banimento dos pais”). Uma reivindicação legislativa citando os direitos constitucionais dos pais e protestos relacionados articulados na mídia provocaram um debate vívido. Contra o argumento epistemológico de minimizar o risco de espalhar o vírus, mães e pais enfatizaram que ter um acompanhante presente no parto é um direito humano. Em particular, enfatizaram a função dos pais como guardiões das mulheres e supervisores dos obstetras. Os argumentos dos pais foram corroborados pela recomendação profissional da Organização Mundial da Saúde (OMS), que defendeu a permanência do acompanhante de escolha da mãe como algo essencial para um parto respeitoso e digno durante a pandemia. Em maio de 2020, o banimento dos pais foi revogado para parto de natimorto,

bem como mães incapazes de se comunicarem (por motivos de idioma ou outro). Subsequentemente, a regulamentação mais ampla foi alterada para permitir que os pais estivessem presentes nas salas de parto, desde que cumprissem algumas medidas de higiene (como usar máscaras e outros equipamentos de proteção e testassem com antecedência).

Essa seção discute o desenho da pesquisa interpretativa que analisou o papel dos pais no debate político em torno da assistência no parto na República Tcheca. Essa pesquisa ocorreu antes do banimento dos pais ser amplamente discutido e, portanto, ofereceu contexto importante para compreender a maneira como o banimento foi retratado pelos políticos e pela mídia. A discussão seguinte é, portanto, deliberadamente limitada: ela aborda somente o desenvolvimento do desenho de pesquisa do papel do pai na assistência no parto, em que os pais representam a perspectiva de um ator sendo marginalizado pelos formuladores de políticas públicas, mas tendo atividade discursiva importante. Esse exemplo ilustra como abordagens interpretativas podem usar a perspectiva de vozes marginais — como vozes dos pais num debate sobre uma política pública relacionada ao parto — para identificar estruturas dominantes do debate político. O exemplo oferece algumas estratégias úteis para pesquisadores chegarem à raiz de como alguns argumentos e interesses são compreendidos como relevantes e legítimos, enquanto outros não.

Embora fossem centrais para o debate sobre o banimento dos pais em 2020, esses pais continuaram nos bastidores das discussões do problema geral da assistência no parto — na mídia, em círculos de especialistas e em estudos dirigidos a explicar o estado atual da assistência no parto. Discutir o raciocínio do desenho de pesquisa é, portanto, importante para explicar que o foco explícito na voz marginal: a) é parte do papel geral do conhecimento da não-elite para enquadrar as agendas, interesses e instrumentos em processos de políticas públicas no interpretativismo; e b) ilustra o valor heurístico do foco nas emoções e etnografia discutido nas seções anteriores. O foco na etnografia é articulado situando a investigação nas experiências diárias e nos sentimentos dos pais que são frequentemente contraditórios e ambivalentes e que estão aparentemente fora das práticas políticas. O foco nas emoções significa que descrições de emoções no campo são vistas como um meio de mapear a teia de conhecimento legítimo presente no debate político e de revelar como essas emoções são colocadas em relação às instituições e atores que as defendem.

A partir dessa perspectiva, o banimento dos pais é um lugar para observar esquemas de poder e narrativas que dominam todo o setor de políticas públicas da assistência no parto. Esses esquemas de poder e narrativas coproduzem o contexto no qual tal banimento foi proposto, além de identificar o contexto que produziu a reação a ele. A linguagem usada em todo o debate é central para acessar esses contextos e esses contextos podem ser geralmente pesquisados nos seguintes níveis entrelaçados, que precisam ser posicionados em relação uns aos outros. Há, em primeiro lugar, o nível do debate midiático que relata os eventos que ocorrem, fornecendo, assim, informações essenciais sobre de quem é a voz que o público ouve, como as narrativas de campos de argumentação diferentes do debate são retratados e quais são seus contextos temáticos, culturais e sociais. Em segundo lugar, há o nível do debate político, que consiste em códigos profissionais de conduta, comunicados de imprensa e documentos estratégicos, bem como todos os tipos de material textual, que captura negociações entre as várias partes interessadas (que, nos desenhos de pesquisa interpretativa, podem ser complementados por entrevistas com alguns desses envolvidos ou por discussões em grupo e painéis de especialistas). Em terceiro lugar, e o mais importante para ilustrar o argumento aqui, há o nível da experiência diária dos cidadãos, acessíveis por meio de entrevistas e grupos de foco ou discussões em grupo e observações (realizadas passiva ou ativamente de acordo com o definido pelo pesquisador).

O nível da experiência diária é o mais saliente para fortalecer a capacidade crítica das abordagens interpretativas e é, conseqüentemente, explicado aqui detalhadamente. Experiências cotidianas servem para capturar contestações em torno de um tema, mostrando, assim, as conexões entre visões e pressupostos individuais e padrões coletivos de enquadramento público usados no debate. Essa intersecção entre experiência cotidiana individual e uma política pública coletiva influencia a configuração da coleta de dados e o foco analítico. Por essa razão, a coleta de dados deve espelhar a experiência cotidiana em relação aos níveis do debate midiático e político. A maneira como esse espelhamento é realizada, requer tanto um foco na etnografia, articulado pela captura da constante navegação das experiências individuais dos pais em relação aos contextos institucionais de uma política pública, quanto um foco nas emoções que se concentra em como as emoções dos pais e das mães são retratadas e como esses retratos tornam compreensível o enquadramento geral do debate no contexto da política pública.

O caso da República Tcheca é um exemplo oportuno para discutir esse espelhamento. Um desenho de pesquisa que coloca o papel dos pais em primeiro plano, destaca os rótulos dominantes usados para retratar os pais e nos permite fornecer informações complementares sobre como a marginalização dos pais pode ser usada como estratégia para argumentar em favor do banimento dos pais. Por exemplo, retratar a presença dos pais no nascimento como um modismo, sem impacto real na qualidade do nascimento é um desses rótulos discursivos usados no debate político tcheco. Descrever a presença dos pais na sala de parto como um “modismo”, é combinado no debate midiático com um lembrete de especialistas médicos e legais que as mães deveriam simplesmente ser razoáveis, compreender as circunstâncias e “serem capazes de parir sem seus companheiros”. Nesse sentido, a discussão sobre a presença ou ausência dos pais torna-se mais um meio de menosprezar o comportamento das mulheres. O foco nos pais, então, ajuda a revelar que os pais são vistos como necessários para apoiar e supervisionar as necessidades emocionais das mães ou são vistos como um capricho da moda de mulheres que não conseguem dar à luz sozinhas: em ambas as representações, os pais são tratados meramente como um meio passivo de julgar a mãe.

Nesse enquadramento, permanece fora do foco o fato de que os pais podem acompanhar a assistência no parto e o debate relacionado, tanto por estarem emocionalmente conectados às mães (e seus bebês), quanto por serem cidadãos ativos com opinião sobre o assunto. Essa falta de foco nos pais foi nossa principal justificativa para elaborar, bem antes do banimento dos pais de 2020, nossa pesquisa interpretativa sobre os pais. Coletar dados da experiência dos pais com o parto, é visto como um meio de apresentar perspectivas e significados marginais que poderiam ter sido ignorados na discussão sobre a assistência no parto até o momento. Nessa pesquisa específica, dois tipos de dados foram organizados para capturar isso, ao mesmo tempo em que se aplicava o foco na etnografia e emoções mencionados anteriormente. Em primeiro lugar, nossa equipe conduziu doze entrevistas abertas com pais que acompanharam o parto de suas companheiras em casa ou em um hospital. Esse formato ofereceu aos pais o espaço para descrever suas experiências, e também deu a eles a chance de articular as emoções que sentiram durante a participação no parto, sem que oferecêssemos um contexto que subestimasse algumas experiências em função do receio de que essas experiências não fossem vistas como normais. Nas suas descrições, os pais repetidamente se posicionaram na situação e forneceram informações importantes sobre quem eles achavam que os julgavam, que os colocavam num papel com o qual eles não desempenhavam — ou não queriam desempenhar. Com base nessas narrativas diferentes, foram identificados nove papéis diferentes que os pais assumiram independente das suas experiências (Observador silencioso, Pai macho, Faz tudo, Camarada, Guardião, Lutador, Eu não tinha que estar lá, Eu não sabia o que estava acontecendo, Desmaiou). Esses papéis tornaram-se importantes pontos de referência nos contextos em que pais navegaram durante suas experiências. Em segundo lugar, situados em torno desses papéis, foram organizados dois grupos focais com pais que experienciaram o parto em casa ou num ambiente de hospital. Após cada pai se identificar com um ou mais papéis apresentados para eles, o roteiro previa que ele justificasse sua escolha

e descrevesse as dificuldades que surgiram em torno de tal decisão. Para vincular essa experiência pessoal ao contexto das políticas públicas do país, o roteiro do grupo focal concentrou-se nas opiniões dos pais sobre a assistência no parto, aproveitando o fato de que os pais são, ao mesmo tempo, observadores passivos e agentes ativos no apoio a suas parceiras. Essa ligação foi escolhida para fornecer informações contextuais importantes para melhor compreender a dinâmica do debate sobre a assistência no parto. Então, em 2020, a pesquisa também contextualizou de forma adequada o banimento dos pais no cuidado ao parto.

O foco nas emoções implica, no contexto de desenho de tal pesquisa, que a linguagem usada pelos pais para articular suas emoções, bem como a linguagem usada pelos outros para descrever as emoções dos pais, não apenas foi tratada como um espelho do que está acontecendo, mas também foi vista como uma estratégia para legitimar a marginalização das perspectivas dos pais no debate da assistência no parto. Por essa razão, retratar as emoções dos pais sobre o nascimento nos permite compreender, através das experiências deles durante o nascimento, como a instituição percebe essas vivências como secundárias e marginais. Da mesma forma, o tom polarizado e emocional do debate em torno do banimento dos pais é significativo porque destaca os contrastes entre como ambos os lados formulam seus argumentos. Do lado daqueles que apoiam o banimento dos pais, mencionar as emoções dos pais e mães têm um efeito condescendente: isso pode ser visto, por exemplo, ao descrever os pais no nascimento como um “mero modismo e não um direito humano” ou ao enquadrar a questão dos pais no nascimento através da discussão sobre a capacidade das mulheres de darem à luz mesmo na ausência dos pais. As mulheres, nesse enquadramento, deveriam “ser razoáveis e dar à luz sozinhas”. Por outro lado, aqueles que defendem o direito dos pais de estarem presentes na sala de parto também vêm atender às necessidades emocionais das mães como algo necessário para fornecer assistência de qualidade no parto. Isso pode ser visto, por exemplo, nos argumentos de que pais são guardiões do bem-estar psicossocial das mulheres e que eles têm a função de servir como escudo contra violência obstétrica. Isso torna-se ainda mais poderoso quando o bem-estar psicossocial das mães continua sendo importante, “apesar da pandemia”. Ao usar cláusulas restritivas, essa formulação reage ao enquadramento público do bem-estar psicossocial das mães como algo geralmente presumido como tendo menor importância em relação ao combate contra o surto de uma doença (caso contrário, os defensores não usariam a cláusula restritiva para esclarecer seu argumento).

O foco na etnografia mergulha a pesquisa nas experiências dos pais e nos seus sentimentos ambivalentes ou contraditórios. Quando investigamos como os pais experienciaram o evento do nascimento, eles também descreveram o que consideraram ser sua agência para a mudança da forma como o papel que representam é enquadrado. O foco na experiência cotidiana, assim, forneceu informações importantes sobre a relação entre o cidadão (pai) e a instituição (hospital) que regula o comportamento individual. Sendo, na verdade, ambos observadores do nascimento, mas também experienciando-o emocionalmente, cada um à sua própria maneira, os pais ofereceram um quadro mais plástico do conflito entre os dois campos de argumentação durante o banimento deles, porque destacaram as necessidades de navegar no terreno emocional entre a regulação individual e a institucional. À instituição — a maternidade — foi negada sua legitimidade pelos pais quando percebida como muito opressora das escolhas deles, e foi combatida — frequentemente pelos pais — quando foi vista como violando as necessidades emocionais das mulheres. A instituição também era percebida como um apoio importante, especialmente quando o nascimento não corria bem. Em todas as diferentes situações que os pais discutiram, eles eram figuras importantes para navegar pelo processo das mulheres darem à luz, seja como plano de fundo, como um apoio importante ou como um guardião ativo.

Visto da perspectiva da experiência cotidiana dos pais, o banimento deles em 2020 tem um significado suplementar que não estava presente na mídia e nas discussões políticas. O significado suplementar

dá uma forma específica à injustiça epistêmica que os pais sofrem quando uma sociedade fala sobre o nascimento. Graças ao seu desenho, a análise interpretativa pode mostrar como os formuladores de políticas públicas e instituições médicas legitimam os pais como não tendo lugar na assistência ao parto e passam a desconsiderar o suporte e apoio importantes que eles representam para suas companheiras durante aquele momento. Ao mesmo tempo, a análise interpretativa pode identificar meios particulares de linguagem através dos quais os pais são silenciados. Isso é, na melhor das hipóteses, capturado por pais que veem o cuidado ao parto como uma experiência formativa, com um potencial deliberativo para se engajar em um debate público sobre o parto, algo que permanece como não discutido, mesmo quando esse debate diz respeito ao acesso deles às salas de parto durante o nascimento dos seus filhos, como ocorreu em 2020. O contraste entre essa invisibilidade pública e a intensa experiência emocional dos pais ainda explica o tom emocional daqueles contrários ao banimento dos pais. Esse contraste tem um valor para os formuladores de políticas públicas, não somente porque pode explicar o tom geral condescendente do debate sobre o banimento dos pais em 2020, tratando a presença deles na sala de parto como algo “acima do padrão” e não realmente necessário, mas porque também pode abrir novas portas para problematizar a relação difícil entre a experiência individual e as instituições que a regula.

## **Conclusão**

Uma estratégia de pesquisa programática para revelar a opressão por narrativas dominantes e pela produção hegemônica do conhecimento constitui um recurso importante para a relevância social das análises interpretativas. Por meio do papel duplo da linguagem, a abordagem interpretativa torna visível que argumentos e narrativas impactam consideravelmente em como as disputas políticas se desenrolam e a quem tem voz à mesa de negociações, influenciando a maneira como o público compreende tais disputas. Essa capacidade interpretativa de participar das diversas estratégias oferecidas pela linguagem — a capacidade de buscar ativamente o que é silenciado, marginalizado e inaudível — é importante tanto para os estudiosos de políticas públicas, quanto para a análise profissional de políticas públicas. Como ilustrado anteriormente com o desenho de pesquisa sobre os pais no nascimento, uma análise interpretativa das experiências marginalizadas pode oferecer significados relevantes sobre importantes eventos em processos de políticas públicas.

O artigo mostra que uma das principais conquistas do interpretativismo é elaborar formas de conhecimento que busquem tratar reflexivamente a situação de trabalho de campo e o desenho de pesquisa que a acesso tal situação, impactando nas análises subsequentes. Fortalecer o interpretativismo por meio do foco na etnografia e nas emoções oferece, então, estratégias de pesquisa tangíveis para desvendar as ambivalências e as contestações em torno de uma política pública que podem estar ocultas pelo discurso dominante. Combinar o que sabemos sobre interpretação, emoções e etnografia impacta sobre como compreendemos e analisamos as políticas públicas atuais e também ajuda a tornar visível a distinção entre a crítica como uma postura analítica e o julgamento normativo. A relação entre quem interpreta, o interpretado e quem recebe essa interpretação é vista como uma postura estratégica para desvelar questões que estão ocultas através de um véu. Ela pode ser ampliada para algo que não se limita à análise acadêmica, pois também inclui um movimento programático e emancipatório que oferece estratégias discursivas para lutar pela diversidade e inclusividade na política.

## **Reconhecimento**

A autora deseja agradecer a Eva Hejzlarová, que também esteve envolvida no desenho da pesquisa apresentada e discutida aqui, e que comentou as versões anteriores do artigo. A autora também agradece aos revisores anônimos pelos seus comentários úteis.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Jeffrey C. Cultural pragmatics: social performance between ritual and strategy. **Sociological Theory**, Thousand Oaks, v. 22, n. 4, p. 527-573, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.0735-2751.2004.00233.x>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- ALTHEIDE, David L.; JOHNSON, John M. Criteria for assessing interpretive validity in qualitative research. *In*: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonnas S. (ed.) **The SAGE handbook of qualitative research**. London: Sage Publications, 1994. p. 485-499.
- ANDERSON, Rosie. The sentimental civil servant. *In*: JUPP, Eleanor; PYKETT, Jessica; SMITH, Fiona M. (ed.). **Emotional states: sites and spaces of affective governance**. London: Routledge, 2017. p. 85-98.
- BACCHI, Carol Lee. **Analysing policy: what's the problem represented to be?** London: Pearson Education, 2009.
- BARBALET, Jack M. (ed.). **Emotions and sociology**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2002.
- BARBEHÖN, Marlon. Reclaiming constructivism: towards an interpretive reading of the "social construction framework". **Policy Sciences**, [New York], v. 53, n. 1, p. 139-160, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-020-09370-7>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- BENVENISTE, Émile. **Problèmes de linguistique générale**. Paris: Gallimard, 1972. Tome 2.
- BEREZIN, Mabel. Exploring emotions and the economy: new contributions from sociological theory. **Theory and Society**, [New York], v. 38, n. 4, p. 335-346, 2009. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11186-009-9084-6>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- BEVIR, Mark; RHODES, R. A. Interpretive approaches to British governance and politics. **British Politics**, [New York], v. 1, n. 1, p. 84-112, 2006. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.bp.4200001>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- BOSWELL, John *et al.* State of the field: what can political ethnography tell us about anti-politics and democratic disaffection? **European Journal of Political Research**, Hoboken, v. 58, n. 1, p. 56-71, 2019. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12270>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- COLEBATCH, H. K. Governance as a conceptual development in the analysis of policy. **Critical Policy Studies**, London, v. 3, n. 1, p. 58-67, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19460170903158107>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- CURATO, Nicole *et al.* Twelve key findings in deliberative democracy research. **Daedalus**, Cambridge, v. 146, n. 3, p. 28-38, 2017. Disponível em: [https://doi.org/10.1162/DAED\\_a\\_00444](https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444). Acesso em: 23 ago. 2024.
- CZARNIAWSKA, Barbara. The rhetoric of emotions. *In*: FLAM, Helena; KLERES, Jochen (ed.). **Methods of exploring emotions**. London: Routledge, 2015. p. 67-78.
- DODGE, Jennifer. The deliberative potential of civil society organizations: framing hydraulic fracturing in New York. **Policy Studies**, London, v. 36, n. 3, p. 249-266, 2015.
- DUBOIS, Vincent. Critical policy ethnography. *In*: FISCHER, Frank; TORGERSON, Douglas; DURNOVÁ, Anna; ORSINI, Michael (ed.). **Handbook of critical policy studies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.

- DURNOVÁ, Anna. Understanding emotions in policy studies through Foucault and Deleuze. **Politics and Governance**, Lisbon, v. 6, n. 4, p. 95-102, 2018. Disponível em: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/1528/968>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- DURNOVÁ, Anna. **Understanding emotions in post-factual politics**: negotiating truth. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.
- DURNOVÁ, Anna; FORMÁNKOVÁ, Lenka; HEJZLAROVÁ, Eva. Empowered or patronized?: the role of emotions in policies and professional discourses on birth care. **Critical Social Policy**, Thousand Oaks, v. 42, n. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/02610183211001494>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- DURNOVÁ, Anna; WEIBLE, Christopher M. Tempest in a teapot?: toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies. **Policy Sciences**, New York, v. 53, p. 571-588, 2020.
- DURNOVÁ, Anna; ZITTOUN, Philippe. Les approches discursives des politiques publiques [Discursive approaches to public policy]. **Revue française de science politique**, v. 63, n. 3, p. 569-577, 2013.
- ERCAN, Selen; HENDRIKS, Carolyn; BOSWELL, John. Studying public deliberation after the systemic turn: the crucial role for interpretive research. **Policy & Politics**, Amsterdam, v. 45, n. 2, p. 195-212, 2017.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Language and power**. Harlow: Longman, 2001.
- FARRELLY, Michael. **Critical discourse analysis**. London: Sage Publications, 2020.
- FINLAYSON, Alan. 'What will yours grow into?': governmentality, governance, social science and the Child Trust Fund. **Policy & Politics**, Amsterdam, v. 39, n. 4, p. 547-66, 2011.
- FISCHER, Frank. **Reframing public policy**: discursive politics and deliberative practices. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- FOUCAULT, Michel. **Les mots et les choses**: une archéologie des sciences humaines. Paris: Gallimard, 1966.
- GEERTZ, Clifford. **The interpretation of cultures**. New York: Basic Books, 1973.
- HAJER, Maarten A. Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in great Britain. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John (ed.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham, NC: Duke University Press, 1993. p. 43-67.
- HAJER, Maarten A.; WAGENAAR, Hendrik. **Deliberative policy analysis**: understanding governance in the network society. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HAWKESWORTH, Mary. From policy frames to discursive politics: feminist approaches to development policy and planning in an era of globalization. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (ed.) **The argumentative turn revisited**: public policy as communicative practice. Durham, NC: Duke University Press, 2012. p 114-146.
- HOLLAND, Janet. Emotions and research. **International Journal of Social Research Methodology**, London, v.10, n. 3, p.195-209, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13645570701541894>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- HOWARTH, David Robert; GLYNOS, Jason; GRIGGS, Steven. Discourse, explanation and critique. **Critical Policy Studies**, London, v. 10, n. 1, p. 99-104, 2016.

- HOWARTH, David. Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. **Critical Policy Studies**, London, v. 3, n. 3/4, p. 309-335, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19460171003619725>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- JAKOBSON, Roman. **Aspects linguistiques de la traduction**: essai de linguistique générale. Paris: Point-Seuils, 1977.
- JASPER, James M. Emotions and social movements: twenty years of theory and research. **Annual Review of Sociology**, San Mateo, v. 37, n. 1, p. 285-303, 2011.
- JESSOP, Bob; SUM, Ngai-Ling. What is critical? **Critical Policy Studies**, London, v. 10, n. 1, p. 105-109, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1129352>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- JOHNSON, Genevieve Fuji; BLACK, Laura W.; KNOBLOCH, Katherine R. Citizens' initiative review process: mediating emotions, promoting productive deliberation. **Policy & Politics**, Amsterdam, v. 45, n. 3, p. 431-47, 2017.
- KELLER, Reiner. Analyze discourses and dispositives: discourse analysis of the sociology of knowledge as a contribution towards knowledge-analytical profiling of discourse research. **Historical Social Research**, Mannheim, v. 33, n. 1, p. 73-107, 2008.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. **Anthropologie structurale deux**: avec 13 schémas dans le texte. Paris: Plon, 1973.
- LICHTERMAN, Paul. Interpretive reflexivity in ethnography. **Etnography**, Thousand Oaks, v. 18, n. 1, p. 35-45, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1466138115592418>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- LUKE, Timothy W. What is critical? **Critical Policy Studies**, London, v.10, n. 1, p. 113-116, 2016.
- MAIA, Rousiley C. M.; HAUBER, Gabriella. The emotional dimensions of reason-giving in deliberative forums. **Policy Sciences**, New York, v. 53, n. 1, p. 33-59, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-019-09363-1>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- MAINGUENEAU, Dominique. Ethos, scénographie, incorporation. In: AMOSSY, Ruth (ed.). **Image de soi dans le discours**. Paris: Delachaux et Niestlé, 1999. p. 75-102.
- MILLER, Hugh T. **Governing narratives**: symbolic politics and policy change. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 2012.
- PATERSON, Stephanie. Emotional labour: exploring emotional policy discourses of pregnancy and childbirth in Ontario, Canada. **Public Policy and Administration**, Thousand Oaks, v. 36, n. 2, p. 252-272, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0952076719869786>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- PATERSON, Stephanie; LARIOS, Lindsay. Emotional problems: policymaking and empathy through the lens of transnational motherhood. **Critical Policy Studies**, London, v. 15, n. 3, p. 1-19, 2021.
- REED, Isaac Ariail. **Interpretation and social knowledge**: on the use of theory in the human sciences. Chicago: University of Chicago Press, 2011.
- RICOEUR, Paul. **La métaphore vive**. Paris: Le Seuil, 1975.
- SASLEY, Brent E. Theorizing states' emotions. **International Studies Review**, Oxford, v. 13, n. 3, p. 452-476, 2011.
- SCHWARTZ-SHEA, Peregrine; YANOW, Dvora. **Interpretive research design**: concepts and processes. London: Routledge, 2013.

SEARLE, John R. **The construction of social reality**. New York: Free Press, 1995.

SHEHATA, Samer. Ethnography, identity and the production of knowledge. *In*: YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine (ed.) **Interpretation and method**: empirical research methods and the interpretive turn. New York: Routledge, 2006. p. 244-263.

SULLIVAN, Helen. Interpretivism and public policy research. *In*: TURNBULL, Nick (ed.) **Interpreting governance, high politics and public policy**: essays commemorating interpreting british governance. New York: Routledge, 2016. p. 172-191.

THOMPSON, Simon; HOGGETT, Paul. The emotional dynamics of deliberative democracy. **Policy & Politics**, Amsterdam, v. 29, n. 3, p. 351-364, 2001.

TURNBULL, Nick. Policy design: its enduring appeal in a complex world and how to think it differently. **Public Policy and Administration**, Thousand Oaks, v. 33, n. 4, p. 357-364, 2017.

VADROT, Alice B. M. Multilateralism as a 'site' of struggle over environmental knowledge: the north-south divide. **Critical Policy Studies**, London, v. 14, n. 2, p. 233-245, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460171.2020.1768131>. Acesso em: 26 ago. 2024.

VAN MAANEN, John. **Tales of the field**: on writing etnografia. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

VAN STOKKOM, Bas. Deliberative group dynamics: power, status and affect in interactive policy making. **Policy & Politics**, Amsterdam, v. 33, n. 3, p. 387-409, 2005.

VERHOEVEN, Imrat; DUYVENDAK, Jan Willem. Enter emotions: appealing to anxiety and anger in a process of municipal amalgamation. **Critical Policy Studies**, London, v. 10, n. 4, p. 468-485, 2016.

WAGENAAR, Hendrik. **Meaning in action**: interpretation and dialogue in policy analysis. New York: ME Sharpe, 2011.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Schriften**. Frankfurt: Suhrkamp, 1960.

YANOW, Dvora. **How does a policy mean?**: interpreting policy and organizational actions. Washington, DC: Georgetown University Press, 1996.

ZERILLI, Linda M. Value pluralism and the problem of judgment: farewell to public reason. **Political Theory**, Thousand Oaks, v. 40, n. 1, p. 6-31, 2012.

ZITTOUN, Philippe. **The political process of policymaking**: a pragmatic approach to public policy, London: Palgrave Macmillan, 2014.

# Comunizar a cidade: por uma vida urbana emancipatória<sup>87</sup>

Stavros Stavrides<sup>88</sup>

National Technical University of Athens, Grécia

Minha tentativa hoje é apresentar a vocês alguns dos meus pensamentos e descobertas de pesquisa, se me permitem, sobre uma certa abordagem para a ideia dos *commons* (comuns) e, em especial, dos *urban commons* (comuns urbanos). Porque, é claro, essa não é uma área de discussão em que exista consenso. Então, de alguma forma, preciso apresentar meu ponto de entrada e também minha tentativa de expandir essa abertura, de modo a possibilitar que as práticas ativistas entrem, aprendam e tragam coisas novas.

Minhas observações iniciais têm a ver com o que entendo por *commons*. Não me refiro a coisas, nem a serviços específicos, tampouco a recursos. Na verdade, falo de relações sociais — relações por meio das quais uma sociedade ou comunidade específica define o que é necessário compartilhar, o que deve ser compartilhado entre seus membros. E veremos logo adiante como isso é crucial para a constituição da própria comunidade. E, igualmente importante, como essas práticas se definem pelas regras sob determinadas condições<sup>89</sup>.

Há uma divisão na discussão internacional entre aqueles que seguem a famosa economista, agraciada com o Prêmio Nobel por sua contribuição à ideia de comum, e, de outro lado, aqueles que entendem o comum como um caminho para a emancipação humana e social.

Lembremos que, para Elinor Ostrom, um ponto fundamental para a garantia das práticas de bens comuns é a existência de uma comunidade estável e de um conjunto estável de regras. Nessas regras, ela admite que devem ser bastante distintas daquelas impostas pelo Estado ou pelo mercado. Nesse sentido, o comum aparece como uma espécie de terceira esfera de transações e relações sociais, regulada por regras próprias que definem o funcionamento de uma determinada comunidade.

O mais importante é que Ostrom entende essa prática como a construção de certos limites em torno da comunidade, limites que são essenciais para a preservação e a sustentabilidade dos comuns — como ela afirma explicitamente em *Governing the Commons*<sup>90</sup>, o seu conhecido livro.

Minha abordagem se alinha com aquelas pessoas que falam dos comuns não mais como um setor dentro

---

<sup>87</sup> Evento produzido pelo Observatório das Metrôpoles, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Ippur, UFRJ. Agradecemos a Fernanda Pernasetti pela autorização para uso desse material nesse *e-book*. Palestra extraída do vídeo disponível no Youtube (Comunizar [...], 2022). Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/palestra-com-stavros-stavrides-comunizar-a-cidade-por-uma-vida-urbana-emancipatoria/>.

<sup>88</sup> Stavros Stavrides é arquiteto, teórico e ativista grego, reconhecido internacionalmente pela sua investigação sobre os comuns urbanos e os processos de emancipação social através do espaço. Professor Emérito da Escola de Arquitetura da Universidade Técnica Nacional de Atenas onde lecionou disciplinas de habitação e desenho urbano, continua envolvido no ensino de pós-graduação em metodologia de investigação e experiências metropolitanas. Com uma forte militância política, Stavrides participa ativamente em lutas coletivas que ensaiam formas alternativas de vida urbana.

<sup>89</sup> No original: “I don’t mean things, I don’t mean specific services and I don’t mean resources. I actually mean social relations that is relations under which a specific society or community defines what it needs to share what is to be shared among it members and we will soon see that this is crucial for the very construction constitution of this this community and how which is very important: the rules under what conditions”.

<sup>90</sup> Ostrom (2015).

do capitalismo, mas, na verdade, como uma forma de relações sociais — uma prática de organização social que, de certa maneira, gesticula para pensamentos além do capitalismo.

Portanto, enfatizo a necessidade de repensar tanto a ideia de recursos, quanto a ideia de regras e, sobretudo, a de comunidade e daqueles que têm em comum, antes de tudo, recursos. Como eu disse antes: não se trata de coisas, mas de relações. Precisamos vê-las como dinâmicas, como condições que levam tempo, que se desdobram como processos e, assim, definem formas de lidar.

Por exemplo: a água não é um bem comum nessa abordagem. A água torna-se uma questão de *commoning* — usando o verbo — no momento em que um determinado contexto social a define como necessária e organiza sua distribuição sob condições específicas. Desse modo, a água deixa de ser apenas uma substância natural: ela passa a ser uma substância que envolve relações sociais. Uma sociedade rural falará da água de um jeito diferente de uma sociedade urbana e assim por diante.

Sobre regras: acredito que uma contribuição crucial daqueles que veem o processo de *commoning* como potencialmente emancipatório é a ideia de que as regras devem ser formuladas por aqueles que efetivamente participam do processo e não por um corpo externo que cria instituições e, a partir delas, garante a subsistência e sustentabilidade do *commons*. As regras, portanto, devem ser compreendidas como um processo em si: um trabalho em constante construção, sempre envolvendo os que realmente participam do *commoning*.

Por fim, mas não menos importante, não se trata aqui de comunidades fechadas nem de comunidades estáveis capazes de definir regras de compartilhamento. Pois, ainda que sejam democráticas, no momento em que excluem outros, de alguma forma limitam as práticas de comunhão a um certo recinto social e, dentro desse recinto — e esta é minha maior convicção — o *commoning* morre. Ele só pode sobreviver se expandindo, desde que os recém-chegados aceitem a condição de buscar um terreno comum e desenvolver regras de compartilhamento baseadas na mutualidade e na igualdade.

Portanto, podemos falar de comunidades emergentes e potenciais, que se constroem por meio de formas de criatividade coletiva — uma espécie de autonomia em um mundo altamente contestado. Mas o que é autonomia? Certamente não aquilo que, à primeira vista, poderia parecer: a independência plena de um indivíduo em relação ao seu entorno. Ao contrário, autonomia é o modo pelo qual uma comunidade se desenvolve ao elaborar suas próprias regras, mantendo-se, ao mesmo tempo, aberta às potencialidades trazidas pelos recém-chegados. Assim, trata-se de uma comunidade que se faz no próprio fazer, que se cria a si mesma, sustentando-se como um trabalho em andamento. Uma comunidade que acolhe não apenas a repetição de tradições e hábitos existentes, mas também o contínuo descobrimento e a reinvenção de práticas no processo de construir uma forma de autogoverno. No limite, autonomia pode ser descrita como uma comunhão do poder: um processo pelo qual nós, continuamente, como plebeus, criamos meios para desencorajar o controle e impedir a acumulação de poder. Ao desenvolver novas formas de compartilhamento pautadas na mutualidade e na solidariedade, os coprodutores tornam-se também co-ínterpretes das regras, colaboradores na definição do que deve ser partilhado.

É precisamente essa ideia de comunidade emergente, de comunidade em construção, de comunidade autônoma, que considero fundamental. Pois há muito a aprender com aquelas comunidades que, não pertencendo à tradição da mentalidade ocidental, tive a sorte de conhecer e com as quais pude dialogar.

Em todo o mundo existem comunidades que, na verdade, se definiam de maneiras diferentes e, principalmente, em termos da relação com o seu território. Por exemplo, como vocês provavelmente sabem, existem comunidades que se reconhecem através da cosmovisão do “bem-viver”, especialmente nos países andinos da América Latina. Essa cosmovisão não descreve simplesmente um sistema fechado dentro do qual a comunidade se entende; ela define um sistema aberto, inclusivo que entende a relação com o território onde realmente se desenvolve como uma relação de mutualidade e coprodução.

Isso é importante porque nos mostra uma saída para esse tipo de compreensão que não é apenas ocidental, mas, basicamente, uma forma ocidental de entender a relação com o espaço — seja ele natural, rural ou urbano — como uma relação baseada na propriedade e na jurisdição: “esse é o nosso espaço, é aqui que precisamos ficar e nos governar permanecendo nele”.

Na mentalidade do “bem-viver”, comunidade é mais como um “território de propostas” (*tender territory*). Vamos, por favor, manter essa bela ideia do que significa ser um *tender territory*: não se trata simplesmente de usar o território urbano ou rural como um recipiente dentro do qual a sociedade ou a comunidade se desenvolve, mas sim de entendê-lo como uma espécie de criatividade mútua, de criação mútua, de reencenação mútua.

Há uma bela frase de Arturo Escobar que diz que o território de uma comunidade deve ser entendido como um sistema de relações cuja reencenação é contínua. E veja, a palavra “reencenação” recria a própria comunidade em questão. “Reencenação” e “recriação” significam um trabalho sempre em andamento.

Vamos, então, pensar em comunidades que produzem esse tipo de comunhão — que sempre se expande para além de qualquer fechamento — como comunidades que podem ser descritas como “comunidades abertas de plebeus”, “comunidades emergentes de plebeus”, “comunidades de práticas” ou ainda como “comunidades de referência”, no sentido usado pelo movimento napolitano em sua luta pela preservação e sustentação dos bens comuns urbanos em Napoli.

E aqui eu gostaria de aproveitar a oportunidade para falar um pouco mais sobre isso. Em Napoli, na Itália, houve uma experiência muito bonita e interessante que, inicialmente, produziu espaços ocupados especialmente para a cultura e para o uso público. Era uma ação inicial que consistia, na verdade, em ocupar aqueles lugares abandonados e utilizá-los em favor da comunidade e da cidade. Isso evoluiu para uma espécie de acordo com uma autoridade municipal esclarecida, que lhes deu a oportunidade de governar eles mesmos esses bens comuns urbanos (como concordaram em defini-los) e, ao mesmo tempo, usá-los como uma espécie de “trampolim” para a cidade se envolver em uma cultura de comunhão. O que eles chamavam de “comunidades de referência” eram, na prática, propostas de bens comuns urbanos. Não apenas de usuários e, certamente, não de proprietários. Isso significava que estavam encarregados de garantir que essas áreas de uso comum permanecessem abertas à cidade — desde que excluíssem racistas, sexistas e comportamentos fascistas. Fora isso, qualquer pessoa era potencialmente incluída, desde que aceitasse seguir as regras sob as quais os bens comuns urbanos eram sustentados e promovidos.

Temos exemplos muito interessantes em Napoli de tais edifícios — edifícios enormes, em muitos casos — que evoluíram para centros culturais abertos à cidade, totalmente autogestionados, com regras específicas, sob as quais uma assembleia geral, de certa forma, se institui e continua se instituindo. Porque esse é um processo aberto, tanto à discussão quanto à deliberação e à chegada de novos participantes.

Além dessas duas práticas, que muitas vezes indicam o caminho a seguir, há também um exemplo muito interessante de *urban commons* no caso de uma área ocupada na periferia de Bagnoli, em Napoli. Ali, um espaço foi transformado em centro popular onde se trava uma luta contínua para recuperar e reapropriar uma enorme praia que hoje está poluída e, em parte, governada pela máfia. Trata-se, portanto, da recuperação de mais um importante bem comum urbano à beira-mar — um lugar para recreação, para produção — e até os pescadores se juntaram a essa iniciativa. Esse espaço é conhecido como Lido Pola Bagnoli.

Como podem ver, é possível imaginar que comunidades de plebeus de fato se tornem comunidades como *tenders communities*, comunidades de referência que apoiam iniciativas das quais irradiam diferentes práticas de expansão e desenvolvimento do *urban common*.

Um tipo de comum emergente que considero crucial na discussão sobre a cidade é o que chamo de “espaço comum”. Ele se diferencia tanto do espaço público quanto do espaço privado. É um espaço que se constrói pela presença contínua, pela apropriação das infraestruturas existentes e pelos acréscimos inovadores feitos por aqueles que efetivamente as utilizam e se tornam, de fato, responsáveis por abri-las ao restante da cidade.

Os espaços comuns não são, portanto, espaços públicos. O espaço público, em geral, mantém-se ligado a uma autoridade que autoriza seu uso. Já os espaços comuns são produzidos de baixo para cima, com regras elaboradas por aqueles que os utilizam e que são, de fato, seus gestores, abrindo esse uso à cidade com base em princípios de inclusão e mutualidade.

E, obviamente, não se trata de espaço privado — embora aqui caiba uma pequena observação. Como disse meu caro amigo Massimo De Angelis, em certas sociedades a família pode funcionar como trampolim, como ponto de partida de um processo de comunhão. Isso porque, embora carregue relações desiguais e patriarcais, às vezes ela se expande em redes de solidariedade que introduzem a ideia de comunhão no espaço. Mas isso só acontece, é claro, quando esse processo consegue ultrapassar as fronteiras da própria família.

Por último, mas não menos importante, o espaço comum não é o espaço comunitário, embora possa nascer de práticas concretas e de iniciativas vindas de uma determinada comunidade. A menos que essa comunidade se entenda como em expansão, aberta, em processo de se tornar uma proposta de comuns, esse espaço pode acabar se transformando em um espaço comunitário — e, nesse caso, exclusivo apenas para seus membros. Mas isso é exatamente o oposto de *commoning*.

Outra característica interessante que posso acrescentar às qualidades de um espaço comum é que ele tem, ou parece ter, a espacialidade que pode ser atribuída à experiência de um limiar. O que é um limiar? É um espaço intermediário: entre dentro e fora, entre o conhecido e o futuro desconhecido, entre algo que tem identidade e algo novo, que ainda é uma identidade potencial. Nos limiares é possível encontrar transformação. Eles produzem comparações, criam esse terreno comum que permite a comunicação entre diferentes áreas do espaço e diferentes áreas de identidade.

Essa imagem pode nos ajudar a compreender a ideia do espaço comum como espaço-limite. Ele não descreve a identidade de certos usuários ou de uma comunidade específica, mas sim um terreno comum, desenvolvido a partir de negociações entre aqueles que aceitam o escopo do comunal — entendido como

uma forma distinta de organização social baseada na mutualidade, na solidariedade e na igualdade.

Por isso, precisamos compreender esse espaço como algo sempre em construção, sempre situado numa encruzilhada de potencialidades, sempre potencialmente existente. Não se define um espaço como comum de uma vez por todas. O mesmo acontece com os limiares: eles existem no momento em que os atravessamos, no momento em que os reconhecemos como espaços que não pertencem a ninguém e, ao mesmo tempo, pertencem a todos. São áreas de negociação, de encontros.

E guardemos também essa bela ideia: o limiar não é apenas uma experiência espacial, mas uma metáfora poderosa e ativa na literatura, na produção cultural e em muitas cosmovisões pelo mundo. A comparação, nesse sentido, é também uma tradução potencial. Comparar não é simplesmente afirmar que somos diferentes, reconhecer a diferença e o desafio de encontrar um terreno comum. Isso não basta. É preciso avaliar as formas de produzir esse terreno comum. Ele não é dado por ninguém; precisamos criá-lo. Mas como produzi-lo aceitando que somos diferentes?

Não se trata de uma comunidade homogênea que define, para seus membros, um espaço compartilhado que acaba se tornando excludente, exclusivo. Pelo contrário: trata-se de uma comunidade que se expande, que gesticula para o seu entorno, que mantém fronteiras porosas em constante negociação. E essa fronteira, também, é um espaço-limiar.

Portanto, para comunicar, precisamos agir por práticas em tradução. E como sabemos pela literatura, a tradução nunca é completa: é sempre um gesto impossível, mas ao mesmo tempo tão magnífico, tão produtivo, tão bonito, tão inspirador. Porque há sempre um resíduo — e nós sabemos disso. Mas não devemos esquecer que cada língua guarda seus próprios tesouros, suas próprias potencialidades, como um belo legado para a humanidade em geral. E não devemos entender isso como um problema da tradução, mas como um desafio, uma oportunidade — e não como um procedimento racional que termina em um resultado final.

Dessa maneira, penso que a comparabilidade e a traduzibilidade são características essenciais do espaço comum, partindo da ideia de limiar. A ideia de que o espaço comum é um limiar.

Deixe-me aplicar essa abordagem a uma área específica, já mencionada pela Fernanda (debatedora) pouco antes. Eu tento aprender. Não estou apenas observando os movimentos, estou tentando participar. Sou um participante ativo no meu país e, em várias ocasiões, tento contribuir, mas principalmente procuro aprender, não ensinar. Procuro aprender com as práticas em que eles se engajam e também com as formas como realmente produzem teoria.

Não vejamos os movimentos apenas como estudos de caso. Vamos vê-los como produtores de teoria, de ideias inovadoras, de valores e de formas de imaginar o que uma sociedade emancipada pode ser. É por isso que tento aprender com os movimentos de moradia, especialmente na América Latina: na Argentina, no Brasil, no Uruguai e no México.

Nesses movimentos, não vemos apenas a demanda por moradia digna — que, claro, é o centro e o mais importante de suas ações. Vemos também que, ao ocupar terrenos baldios ou prédios vazios, ao exigir moradia social da prefeitura ou do Estado, eles se preparam como comunidades de coabitantes, como comunidades voltadas a produzir um terreno comum. Não se trata apenas da soma de demandas

individuais ou familiares: trata-se de uma criatividade coletiva que produz *emerging commons* (comuns emergentes). Comuns que se fazem através da prática da participação.

Não é por acaso que a maioria desses movimentos não está simplesmente exigindo, nem apenas lutando — embora haja vítimas, dificuldades, confrontos com forças policiais. É mais que isso. Ao mesmo tempo, eles tentam desenvolver formas de se entender como experimentos. Eles podem não usar essa palavra, mas é o que fazem: experimentos de novas formas de organização social baseadas no comum.

E como fazem isso? Antes de tudo, organizam suas comunidades — mesmo no período de demanda. Penso, por exemplo, na experiência do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto), que dá enorme ênfase à forma como se organizam como comunidade antes mesmo de ocupar terrenos ou prédios vazios. Eles se organizam em termos de regras, de formas de comunicação e também em relação a quem poderá entrar, porque se entendem como comunidades abertas. Por mais organizadas que sejam, querem atrair as pessoas que sofrem com a falta de moradia digna.

No momento em que conseguem garantir a terra, o financiamento público ou qualquer meio que assegure prédios de habitação social, eles se organizam em assembleias para decidir o que será projetado e como construir suas casas. Por isso, produzem formas inovadoras de habitação, não repetem simplesmente o que já existe.

Em comunidades autônomas no México, por exemplo, há experiências muito interessantes de áreas habitacionais com ênfase explícita em espaços comuns: áreas compartilhadas dentro dos edifícios, ou em partes menores dos bairros, formando redes de espaço comum. Esse comum se define tanto nos planos coletivos de *design* quanto no processo de construção. Há casos notáveis em que a construção é acordada por práticas participativas que incluem todos os usos potenciais da habitação social. E tudo isso é projetado de forma a incluir futuros coabitantes. Um caso especial que conheci é o da Usina, em São Paulo, uma experiência muito interessante de assistência técnica que atua exatamente nesse sentido.

Então, a área de construção e o canteiro de obras são espaços muito importantes nos quais a ideia de comum pode se desenvolver. O trabalho em conjunto é uma experiência bela e, ao mesmo tempo, muito intensa: é viver em comum, entender o que significa compartilhar, depender uns dos outros, compreender a coexistência como complementaridade e não como antagonismo, e assim por diante.

A participação no processo de construção é realmente fundamental. E, no momento em que essas áreas de fato se tornam realidade — ou seja, áreas comunitárias de coabitação —, surgem questões: como elas se desenvolvem? Como aceitam mudanças? Quem decide? Quais formas de agrupamento são possíveis? E quais regras podem descrever as potencialidades dessas áreas?

Não se trata de *gated communities* (condomínios de pobres). Embora, muitas vezes, sejam vistas assim — e em parte é verdade, porque a hostilidade externa é tão grande que acabam precisando controlar a entrada. Mas, como pude ouvir em muitas entrevistas e discussões, os próprios moradores sabem que esse fechamento é apenas temporário. O poder deles está justamente em manter a comunicação com o exterior, com as pessoas de fora que circundam esses bairros e conjuntos habitacionais.

Nos casos que conheci — em São Paulo, na periferia de Buenos Aires e na Cidade do México —, ao redor desses *commoning neighborhoods* (bairros comuns), havia pessoas vivendo em condições terríveis,

muitas vezes sob ameaça de diferentes tipos de gangues. Essas pessoas encontravam nos *commoning neighborhoods* um abrigo: apoio em termos de educação, proteção, empoderamento, sociabilidade e até atividades recreativas.

E, como vocês sabem — e não preciso me estender, porque no Brasil isso é muito familiar —, a produção de uma *feast* (festa) também faz parte desse processo de empoderamento e de pertencimento a uma *commoning community* (comunidade comum). Em muitos casos, através dessas fronteiras porosas, pessoas de fora se inspiram nesses *commoning experiments* (experimentos comuns) e começam a produzir esforços semelhantes.

Em uma comunidade mexicana, por exemplo, discutimos essa ideia: eles não querem ser uma ilha segura, um porto seguro para todos. Querem, sim, ajudar outras pessoas a produzirem suas próprias comunidades de comum. “Podemos apoiar por um tempo, mostrar o que deu certo e o que deu errado, e depois vocês mesmos produzem suas oportunidades de comunhão”. Dessa forma, expandem uma rede metastática de emancipação urbana — se posso descrevê-la assim.

Portanto, penso que estamos diante de um processo em que o *commoning* pode ser entendido como uma forma de empurrar os limites do possível. Não se trata apenas de dizer que “um outro mundo é possível”, mas de afirmar que “outro possível é possível”. E esse outro possível precisa ser estruturado pelas formas como as pessoas entendem e produzem sua vida em comum.

Tomar nossas vidas em nossas mãos é um primeiro passo. Mas entender nossa vida comum de forma diferente é o passo mais importante. E esse passo não é algo definido de uma vez por todas por uma regra fixa. É um passo que damos na estrada à medida em que caminhamos — como dizem os zapatistas no México: fazemos a estrada do comum enquanto a produzimos. Tornamo-nos propostas de espaços comuns à medida que os criamos, aprendemos com nossos fracassos e sucessos, e assim reivindicamos a cidade.

E, de fato, precisamos reivindicar a cidade. Quando Henri Lefebvre falava do direito à cidade, ele não se referia apenas ao direito de acesso a determinados serviços ou bens; falava de algo maior: o direito de nos tornarmos criadores da cidade.

A cidade, como ele dizia, é trabalho e produto ao mesmo tempo: resultado do trabalho, mas também de esforços expressivos e artísticos para imaginar um mundo além do capitalismo. Assim, recuperar a cidade como *commons* significa recuperar nosso poder de nos tornarmos plebeus, de abrir nossas comunidades aos recém-chegados e de continuar propondo bens comuns urbanos — em vez de nos colocarmos como proprietários ou controladores das regras de uso.

Lefebvre lembrava algo fundamental: a menos que sejamos capazes de definir nossas aspirações por uma sociedade mais justa e emancipatória através de experimentos e práticas concretas ligadas ao espaço, nunca teremos certeza desse futuro.

Então, vamos recuperar o espaço urbano para recuperar nossas vidas e reivindicar um futuro melhor para todos nós.

Muito obrigado pela atenção.

## REFERÊNCIAS

- COMUNIZAR a cidade: por uma vida urbana emancipatória. [S.l.: s.n.], 20 jun. 2022. 1 vídeo (79 min). Publicado pelo canal Observatório das Metrôpoles. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZfYVRgjzfDc>. Acesso em: 3 out. 2024.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIDO Pola. Napoli: [s.n.], [20--]. Artigo publicado no *site* Rete dei Beni Comuni di Napoli. Disponível em: <https://commonsnapoli.org/gli-spazi/lido-pola/>. Acesso em: 3 out. 2024.
- LOPES, João Marcos de Almeida. Nós, os arquitetos dos sem-teto. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 20, n. 2, p.237-253, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5773/pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.
- OSTROM, Elinor. **Governing the commons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- STAVRIDES, Stavros. **Common space of urban emancipation**. Manchester: Manchester University Press, 2019.
- STAVRIDES, Stavros. **Espaço comum**: a cidade como obra coletiva. Tradução de Jorge Colaço. Lisboa: Orfeu Negro, 2021. Título original: Common space: the city as commons.
- TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; CRUZ, Mariana de Moura. O comum urbano em debate: dos comuns na cidade à cidade como comum? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 487-504, set./dez. 2019. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5929/pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.

# Interculturalidade, plurinacionalidade e decolonialidade: as insurgências político-epistêmicas de refundar o Estado<sup>91</sup>

Catherine Walsh<sup>92</sup>

Universidad Andina Simón Bolívar, Equador

## RESUMO

Ninguém nega que nestes tempos atuais, a América do Sul está vivendo mudanças, inovações e rupturas históricas. São estas inovações e rupturas que nos interessam aqui, que assinalam e contornam novas formações, construções e articulações sociopolíticas e epistêmicas de Estado e de sociedade; formações, construções e articulações que são resultado e parte das estratégias de ação e luta dos movimentos ancestrais, de sua insurgência política-epistêmica que, sem dúvida, está abrindo caminho para a possibilidade de um novo horizonte — de uma virada ou mudança — de caráter decolonial. Imaginar e, por sua vez, construir uma consciência e uma prática de um Estado, uma sociedade e um país em que todos têm lugar. Um país onde as diferenças ancestrais não apenas contribuem, mas que também sejam constitutivas desta imaginação e construção — proposta pelo Comitê Clandestino Revolucionário Indígena —, requer este horizonte e uma virada decolonial. Requer passar das resistências às novas insurgências — transgredir, interromper, incidir e insurgir —, colocar como cerne da questão os padrões do poder colonial que ainda sobrevivem; e, a partir disso, propor, cultivar e exercitar articulações e construções distintas que encorajem uma mudança radical e descolonizadora que pretende não somente acabar com o Estado colonial e com o modelo neoliberal, como afirma Evo Morales, mas também, criar, entre todos, uma pátria distinta.

Palavras-chave: Interculturalidade. Plurinacionalidade. Decolonialidade.

<sup>91</sup> Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, n. 9, p. 131-152, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/tabularasa/article/view/1498>.

<sup>92</sup> Catherine Walsh é professora e diretora do doutorado em Estudos Culturais da América Latina na Universidade Andina Simón Bolívar, no Equador, onde também coordena a Oficina Intercultural e a Cátedra de Estudos da Diáspora Afro-Andina. Reconhecida como uma das principais referências da pedagogia decolonial, seu trabalho articula saberes insurgentes com foco na resistência, (re)existência e (re)vivência dos povos historicamente marginalizados. Contato: [cwalsh@uasb.edu.ec](mailto:cwalsh@uasb.edu.ec)

*[...] Somente com a força do povo vamos acabar com o Estado colonial e o modelo neoliberal. Necessitamos dela para dobrar a mão do império.*

*Evo Morales, discurso inaugural (Constituinte [...], 2006).*

*O mundo que queremos é aquele em que cabem muitos mundos. A pátria que construímos é aquela em que cabem todos os povos e suas línguas, na qual todos os passos conseguem caminhar por ela, em que todos riem, a que amanheça para todos.*

*Comitê Clandestino Revolucionário Indígena, 2 de janeiro de 1996 (Ceceña, 2004).*

## **ABRINDO CAMINHO**

Desde sua formação até o presente, os Estados nacionais da nossa América do Sul têm criado sua base em uma pretensa homogeneidade e unidade, que permitiu manter o domínio econômico, político, social e cultural, e estimular os interesses do capital e do mercado. Portanto, os atuais esforços de países como Equador e Bolívia em transformar esta estrutura institucional, livrá-la de seu peso colonial, (neo)liberal e imperial e refundá-la, desde o início, para que realmente reflita e represente a diversidade de povos, culturas, processos históricos (Santos, 2007) e formas de conceber e exercer o direito, a autoridade e a democracia; e, ainda, para que promova o “bem-viver” — uma nova vida em sociedade em harmonia com o ambiente —, são esforços realmente históricos, insurgentes e transcendentais. Históricos, insurgentes e transcendentais não somente para a Bolívia e o Equador, mas para a América do Sul em seu conjunto.

Sem dúvida, esses esforços fazem parte das lutas levadas a cabo, particularmente durante as últimas duas décadas, pelos movimentos sociopolíticos ancestrais que são reflexo e manifestação de sua insurgência política que é, por sua vez, uma insurgência epistêmica. Epistêmica não somente por questionar, desafiar e enfrentar as estruturas dominantes do Estado — aquelas que sustentam o capitalismo e os interesses da oligarquia e do mercado —, mas também por colocar em cena lógicas, racionalidades e conhecimentos distintos que fazem pensar o Estado e a sociedade de maneira radicalmente distinta.

É essa insurgência política e epistêmica que está traçando novos caminhos, tanto para os povos indígenas e afros como para o conjunto da população que realmente desenham um horizonte decolonial, mudando o que entendemos como Estado e as lógicas e os significados que sustentam esse entendimento.

Essa insurgência e essa mudança levam a uma série de interrogações. Talvez a mais básica seja com relação ao que entendemos por (de)colonialidade e como os atuais esforços de repensar e refundar os Estados estão contribuindo para a sua construção e significação. Qual é a mudança ou virada decolonial que marca e aponta os atuais esforços de repensar e refundar os Estados e quais são os eixos e sentidos sociais, culturais, epistêmicos, existenciais e políticos desta mudança e desta luta de refundação? Essas

interrogações partem da perspectiva que o decolonial e a decolonialidade não são concepções novas, nem categorias teórico-abstratas. Desde a colonização e a escravidão, foram eixos de luta dos povos sujeitos a essa violência estrutural, assumidos como atitude, projeto e posicionamento político, social e epistêmico, diante (e apesar) das estruturas, instituições e relações de sua subjugação. De fato, sua genealogia começa, mas não termina ali.

A (de)colonialidade também tem relação, importância e utilidade teórico-analítica. Nesse sentido, vale a pena considerar, por exemplo, a maneira com que a insurgência ou insurgências decoloniais emergentes na região — e aqui me refiro a essas que têm a ver com refundar o Estado — estão contribuindo para repensar as perspectivas e os paradigmas teóricos e políticos. É suficiente recorrer às referências teórico-analíticas das ciências sociais — incluindo as categorizações de “esquerda” e “direita” — para explicar os atuais esforços insurgentes, entendendo que estas ciências — suas diretrizes de pensamento crítico — ainda são eurocêntricas e coloniais em sua visão, sua referência e seu aparato? Ou melhor, é necessário partir de outras ferramentas analíticas, ferramentas que permitem vislumbrar tanto a estruturação do poder nas Américas como também a presença de outras lógicas e racionalidades — lógicas e racionalidades “outras” —, que atualmente estão em jogo no interculturalizar, plurinacionalizar e descolonizar, entendidos como lutas, ações e pedagogias necessariamente interrelacionadas? Como sugerem essas perguntas, o decolonial e a decolonialidade também são perspectivas de análise. Perspectivas que abrem caminho para uma radical reconceitualização da teoria e da política na América do Sul, que atualmente está ocorrendo no Equador e na Bolívia, países envolvidos no trabalho de refundar o Estado e interculturalizar, plurinacionalizar e descolonizar suas estruturas e instituições.

No entanto, se o decolonial pode ser entendido como eixo de luta e como ferramenta de análise, qual é a estrutura ou matriz do poder que aponta e o que pretende transformar?

## A MATRIZ COLONIAL

Os movimentos sociopolíticos ancestrais deixam muito claro que a relação colonial, que o líder histórico indígena equatoriano, Luis Macas, chama de “a tara colonial”, ainda perdura. Enquanto há distintas maneiras de analisar essa tara, a “colonialidade do poder” — perspectiva originalmente cunhada por Aníbal Quijano — é uma das mais perceptíveis, porque aponta para a permanência conflituosa da relação e do domínio colonial, que se iniciaram em 1492. Esta perspectiva evidencia uma estrutura ou matriz de poder colonial que parte dos interesses do capitalismo no marco da modernidade<sup>93</sup> e que cruza praticamente todos os âmbitos da vida.

Como argumenta Idón Chivi Vargas (2007), representante presidencial para a Assembleia Constituinte boliviana:

A colonialidade [do poder] é a forma na qual alguns se veem superiores aos outros e isso gera múltiplas arestas de discriminação racial, e que na Bolívia se mostra como a superioridade do branco diante do índio, camponês ou indígena; uns são chamados

<sup>93</sup> Com a modernidade refiro-me ao processo histórico que começou nos séculos XIV e XVI. A modernidade não começa com o iluminismo dos séculos XVII e XVIII como disse Habermas, nem com as teorias de Rousseau e Marx, como sugere Lyotard. Começa muito antes, com os nós ou vínculos formados entre a racionalidade formal (a que Max Weber chamou de a racionalidade meio-fim, que é a racionalidade concebida a partir do indivíduo), a aspiração da dominação do mundo e a emergência do mercado mundial. São estes vínculos que dão a base para a noção do progresso linear, a superioridade do homem (europeu) sobre a natureza e o capitalismo como marco macro para orientar e controlar o pensamento (o pensamento único), a humanidade e a vida. Ver Hinkelammert (2006).

para manejar o poder e outros para serem destinatários de tal manejo, uns destinados a conhecer e outros a serem destinatários desse conhecimento, uns são o impedimento ao progresso e os outros, o desenvolvimento.

Como eixo de luta, perspectiva e ferramenta, a colonialidade concentra seu poder em pelo menos quatro áreas ou eixos entrelaçados. Mesmo que os primeiros três já tenham sido amplamente discutidos em outros lugares, vale a pena retomá-los aqui, juntamente com um quarto eixo, ainda que de menor reflexão, com o desejo de considerar seus significados em relação ao Estado, sua refundação e descolonização.

O primeiro eixo, “a colonialidade do poder”, refere-se ao estabelecimento de um sistema de classificação social baseado em uma hierarquia racial e sexual, e na formação e distribuição de identidades sociais superiores e inferiores: brancos, mestiços, índios, negros. Este é o uso da “raça” como padrão de poder conflituoso e permanente, que desde a colônia até hoje manteve uma escala de identidades sociais com o branco masculino em cima e os índios e negros nos degraus finais, estes últimos como identidades homogêneas e negativas. Este padrão de poder serviu aos interesses tanto da dominação social como da exploração do trabalho sob a hegemonia do capital. Portanto, “a ‘racialização’ e a ‘capitalização’ das relações sociais do tal novo padrão de poder, e o ‘eurocentramento’ de seu controle, estão na mesma base dos nossos atuais problemas de identidade, como país, ‘nação’ e Estado<sup>94</sup>” (Quijano, 2006).

O uso da “raça” como instrumento de dominação e controle é fundamental, esse foi “imposto sobre toda a população do planeta como parte da dominação colonial da Europa” (Quijano) e logo assumido pelas elites nacionais. Na região andina, é parte constitutiva do que Silvia Rivera Cusicanqui (1993) chama de a matriz ou o horizonte colonial da mestiçagem, e o que Javier Sanjinés (2005), de forma similar, refere-se à mestiçagem como discurso de poder. Esses processos permitiram, de forma quase naturalizada, a reprodução da estratificação, a violência e a segregação dentro de um Estado e de uma sociedade “civilizadamente” excludentes. O fato de que hoje esse mesmo discurso de mestiçagem — agora renovado com os clamores do hibridismo do mundo globalizado — serve para sustentar os argumentos de que a racialização, o racismo e a injustiça racial não existem — quer dizer, para negar o uso passado e presente de “raça” como padrão de poder e para desqualificar as lutas em torno de políticas reparadoras e de transformação estatal — é a evidência da operação contínua da colonialidade, inclusive entre intelectuais (branco-mestiços) da chamada esquerda.

Um segundo eixo é a colonialidade do saber: o posicionamento do eurocentrismo como a perspectiva única do conhecimento, que descarta a existência e viabilidade de outras racionalidades epistêmicas e outros conhecimentos que não sejam os dos homens brancos europeus ou europeizados. Essa colonialidade do saber é particularmente evidente no sistema educacional (desde a escola até a universidade) no qual se eleva o conhecimento e a ciência europeus como o marco científico-acadêmico-intelectual. Também se evidencia no mesmo modelo eurocentrista de Estado-nação, um modelo estrangeiro que é definido a partir de uma única lógica e modo de conhecer, que Maldonado-Torres (2007) denomina de “razão colonial», e sob conceitos impostos e pouco afins com a diversa realidade e pluralidade sul-americanas.

É claro que, ao atravessar o campo do saber, usando-a como dispositivo de dominação, a colonialidade penetra nos marcos epistemológicos, academicistas e disciplinares e os organiza. Por isso, essa opera hoje dentro do discurso de muitos intelectuais “progressistas” que se esforçam em desacreditar tanto

<sup>94</sup> Em relação à sobrevivência dessa colonialidade, Quijano (2006, p. 18) faz uma pergunta interessante: “a redistribuição multicultural e/ou multinacional do Estado pode ocorrer separadamente da redistribuição do controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, e sem mudanças igualmente profundas nos outros âmbitos básicos do padrão do poder?”.

as lógicas e racionalidades do conhecer, que historicamente (e ainda) se encontram entre muitos povos e comunidades ancestrais, como as emergentes tentativas de construir e posicionar “pensamentos próprios” de carácter decolonial; caracterizando ambos como invenções fundamentalistas, essencialistas e racistas. Ao argumentar, diversamente, por um novo universalismo global das disciplinas e interdisciplinas acadêmicas, com suas particularidades localizadas ou situadas, e, por sua vez, pela não existência da “raça” — invocando “a ciência” para decretar sua não existência e sua fabricação (Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2008) —, exercem uma nova colonialidade de saber cujos efeitos poderiam ser ainda mais complexos.

A “colonialidade do ser”, um terceiro eixo, é a que é exercida por meio da inferiorização, subalternização e a desumanização — o que Frantz Fanon (1999) se refere como o tratamento da “não existência”. Ela aponta a relação entre razão-racionalidade e humanidade: os mais humanos são os que constituem parte da racionalidade formal — a racionalidade meio-fim de Weber, que é a racionalidade da modernidade concebida a partir do indivíduo “civilizado”. É a partir desta racionalidade que se pensa o Estado nacional, historicamente fazendo com que os povos e comunidades indígenas apareçam como bárbaros, não modernos e não civilizados; e os povos e comunidades negras — principalmente na região andina — como não existentes ou, no melhor dos casos, uma extensão dos indígenas<sup>95</sup>. Sob esse desenho racializado, a consideração contemporânea de ambos dentro das políticas e reformas estatais se dá enquanto grupos “étnicos” e “especiais” frente à norma, leia-se “normalidade”, branco-mestiça.

Essa categoria de “étnico”, que assume a não etnicidade dos branco-mestiços, poderia ser vista a partir de duas perspectivas. Uma perspectiva é a que parte do direito de reconhecimento e reparação, que se reflete nas lutas por direitos coletivos e pela ação afirmativa; lutas que se enraízam na existência, na igualdade e na humanização como indivíduos e coletivos, e na inclusão. O problema é — e aí que se apresenta a outra perspectiva — que serem reconhecidos como seres “étnicos” e incluídos com uma categoria de “especial”, e com direitos específicos, pode perpetuar a colonialidade do ser, caso não se pretenda mudar as estruturas institucionalizadas que seguem mantendo e reproduzindo a racionalidade da modernidade como norma ontológica.

O último eixo, que tem sido tema de menor reflexão e discussão, é o da “colonialidade da mãe natureza e da própria vida”<sup>96</sup>. Esta encontra sua base na divisão binária natureza/sociedade, descartando o mágico-espiritual-social, a relação milenar entre mundos biofísicos, humanos e espirituais, incluindo o dos ancestrais, que dá sustentação aos sistemas integrais de vida e à própria humanidade. Na região andina, assim como em muitas partes da América do Sul e de Abya Yala<sup>97</sup>, a mãe natureza — a mãe de todos os

<sup>95</sup> Aqui me refiro ao fato de pensar a diferença afro como não distinta ou diferente da indígena, fato que é refletido nas reformas constitucionais dos anos 1990 tanto no Equador como na Colômbia.

<sup>96</sup> De fato, a “colonialidade da mãe natureza” não é uma categoria considerada por Quijano nas suas reflexões em torno da colonialidade do poder. Talvez as reflexões mais próximas são as de Edgardo Lander, Arturo Escobar e Fernando Coronil, que em distintas publicações abordaram a problemática da natureza e sua destruição e colonização. Falar da colonialidade da “mãe natureza”, como faço aqui, é levar a análise e o debate além do meio ambiente, partindo do contexto específico das lutas e filosofias de vida dos povos indígenas e afros da América do Sul — as que envolvem de maneira direta os espíritos, ancestrais, deuses e orixás junto com o território e a territorialidade (Noboa Vinán, 2006). São suas perspectivas, compreensões e práticas de vida que, como veremos a seguir, teriam muito a ver com os atuais processos de interculturalizar, plurinacionalizar e descolonizar o Estado. Para uma discussão ampla, ver Walsh (2008).

<sup>97</sup> Termo difundido pelos povos *kuna* do Panamá para referir-se aos povos indígenas das Américas, que se traduz como “terra em plena maturidade”. Como argumenta Armando Muyulema (2001), esta forma de nomear tem um duplo significado: um posicionamento político e um lugar de enunciação. Quer dizer, uma forma de enfrentar o peso colonial presente na América Latina, cujo nome marca nada mais que um projeto cultural de ocidentalização, articulado ideologicamente na mestiçagem. Nesse sentido, o ato político de renomear, representa um passo até a descolonização, apesar de deixar de fora de sua conceitualização os povos de descendência africana.

seres — é a que estabelece e dá ordem e sentido ao universo e ao viver. Ao negar essa relação milenar, espiritual e integral, e ao explorar e controlar a natureza e ressaltar o poder do indivíduo moderno civilizado sobre o restante — no qual ainda se pensa como o branco europeu ou norte-americano —, assim como os modelos de sociedade “moderna” e “racional” com suas raízes europeia-americanas e cristãs, esse eixo da colonialidade pretende acabar com toda a base de vida dos povos ancestrais, tanto indígenas como afrodescendentes. Hoje ela é recriada a partir das práticas e políticas, entre outras, do desenvolvimento, etnoturismo (com sua folclorização e exotização) e “onguização” em que prevalecem o indivíduo e seu bem-estar individual neoliberal.

Essa matriz de colonialidade que, em seu conjunto, estruturou — e segue estruturando — as sociedades da América do Sul, criando o marco (capitalista, moderno, colonial, cristão) para a vida em sociedade “nacional”. É a partir dela que a ambiguidade fundacional da nação e seu modelo de Estado e sociedade excludentes constituem sua base e tomam força. Com essa ambiguidade fundacional refiro-me ao caráter unitário uninacional do Estado — de todos os Estados sul-americanos — e à natureza monocultural de suas estruturas e instituições sociais e políticas, produtos da cumplicidade da modernidade-colonialidade e seu modelo “civilizatório” e universalizante, assumido como próprio pelos grupos dominantes nacionais, e, posteriormente, imposto sobre “o restante”.

Ao criar um Estado e uma sociedade que partem de e dão razão aos grupos e à cultura dominante, fazendo com que o “nacional” os represente, reflita e privilegie, e não o conjunto da população, estrutura-se a conflituosidade e problemática persistentes e sobreviventes da colonialidade, algo que dificilmente muda sem transformar de maneira radical as mesmas estruturas fundacionais e organizacionais do Estado e sociedade nacionais — e por fim, as condições de poder, saber, ser e da própria vida. É para esse problema que o plurinacional e o intercultural realmente apontam, sendo ambos propostas, processos e projetos da decolonialidade. Vejamos mais detalhadamente estes nexos ou conexões.

## **OS NEXOS INTERCULTURALIDADE, PLURINACIONALIDADE E DECOLONIALIDADE**

Primeiro partimos da conexão entre a “interculturalidade” e a “decolonialidade”, que requer, primeiramente explicitar a diferença entre interculturalidade, pluriculturalidade e multiculturalismo, incluindo a maneira com que o último se reflete nas reformas constitucionais da década passada, diferente — como veremos a seguir — da refundação atual, que assume a interculturalidade como projeto cêntrico de Estado e sociedade.

Na verdade, os termos multi, pluri e interculturalidade têm genealogias e significados diferentes. O pluricultural e o multicultural são termos descritivos que servem para caracterizar uma situação diversa e indicar a existência de múltiplas culturas em um determinado lugar, considerando, assim, seu reconhecimento, tolerância e respeito. O “multi” tem suas raízes nos países ocidentais, em um relativismo cultural que torna evidente a dimensão relacional e oculta a permanência das desigualdades e inequidades sociais. Atualmente, é de maior uso global, orientando políticas estatais e transnacionais de inclusão dentro de um modelo de corte neoliberal que busca inclusão no mercado. O “pluri”, por outro lado, é o termo de maior uso na América do Sul, reflete a particularidade e a realidade da região onde povos indígenas e negros conviveram por séculos com brancos-mestiços no qual a mestiçagem e a mistura racial exerceram um papel significativo. Enquanto o “multi” aponta para um conjunto de culturas singulares sem relação entre si e em um marco de uma cultura dominante, o “pluri” tipicamente indica uma convivência de culturas no mesmo espaço territorial, mesmo que sem uma profunda interrelação equitativa. Não obstante, hoje em dia, o uso intercambiado de ambos os termos, sem distinção entre eles, é frequente,

inclusive em quase todas as Constituições da região, em suas reformas dos anos 1990, em que fazem referência ao caráter diverso do país.

A interculturalidade, por sua vez, ainda não existe. É algo a ser construído. Vai muito além do respeito, da tolerância e do reconhecimento da diversidade; destaca e incentiva, na verdade, um processo e um projeto sociopolítico dirigido à construção de sociedades, relações e condições de vida novas e distintas. Aqui me refiro não somente às condições econômicas, mas também àquelas que têm a ver com a cosmologia da vida em geral, incluindo os conhecimentos e saberes, a memória ancestral, a relação com a mãe natureza e a espiritualidade, entre outras. Ela parte do problema das relações e condições históricas e atuais de dominação, exclusão, desigualdade e inequidade, como também, da conflituosidade que tais relações e condições geram, quer dizer, a “colonialidade” com seus quatro eixos ou poderes já assinalados.

A partir do seu significado no âmbito do movimento indígena equatoriano e como princípio ideológico do projeto político desse movimento, a interculturalidade se baseia na necessidade de uma transformação radical das estruturas, instituições e relações da sociedade, portanto, é um eixo central de um projeto histórico alternativo. Efetivamente, sem essa transformação radical, a interculturalidade se mantém somente no plano funcional e individual, sem afetar em maior medida a colonialidade da estruturação social e, por fim, o caráter monocultural, hegemônico e colonial do Estado.

Enquanto o multiculturalismo sustenta a produção e a administração da diferença na ordem nacional, tornando-a funcional para a expansão do neoliberalismo, a interculturalidade, entendida a partir do seu significado pelo movimento indígena, aponta para mudanças radicais nessa ordem. Seu objetivo não é simplesmente reconhecer, tolerar nem incorporar o diferente na matriz e estruturas estabelecidas. Pelo contrário, é impulsionar a diferença nas estruturas coloniais do poder como desafio, proposta, processo e projeto; é reconceituar e refundar as estruturas que colocam em cena e em relação equitativa lógicas, práticas e modos culturais diversos de pensar, atuar e viver. Assim, sugere-se um processo ativo e permanente de negociação e interrelação, em que o próprio e o particular não percam sua diferença, mas que tenham a oportunidade e a capacidade para contribuir, a partir dessa diferença, para a criação de novas compreensões, convivências, colaborações e solidariedades. Portanto, a interculturalidade não é um fato consumado, mas algo em permanente caminho, insurgência e construção.

Na verdade, pensar a interculturalidade a partir da particularidade desse lugar político de enunciação — quer dizer, a partir de um movimento social-político-epistêmico — contrasta com aquele que encerra o conceito da multiculturalidade, a lógica e o significado daquilo que, por ser pensado de “cima” (e com a ânsia descritiva), tende a sustentar os interesses hegemônicos e manter os centros do poder. Além do mais, isso é assim por conta da dominância desse último pensamento que faz com que a interculturalidade e a multiculturalidade sejam empregadas muitas vezes pelo Estado, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e os organismos internacionais e multilaterais como termos sinônimos — refiro-me particularmente ao Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) —, que derivam mais das concepções globais ocidentais do que das lutas e insurgências sócio-históricas e das demandas e propostas dos povos ancestrais. Os termos por si próprios instalam e tornam visível uma geopolítica do conhecimento que tende a depreciar e obscurecer as histórias locais, ao mesmo tempo em que autoriza um sentido “universal” das sociedades multiculturais e do mundo multicultural. Portanto, vale a pena, e seguindo a sugestão do filósofo peruano Fidel Turbino (2005), distinguir entre um interculturalismo de corte funcional *versus* a interculturalidade a que nos referimos aqui: uma interculturalidade crítica de carácter decolonial.

Voltaremos logo a esta interculturalidade crítica e seu papel central nos atuais esforços de decolonizar o Estado. Mas, antes disso, consideremos o outro nó donexo: a “plurinacionalidade”.

Em sua forma mais básica e no contexto da América do Sul, a plurinacionalidade é um termo que reconhece e descreve a realidade de um país no qual povos, nações ou nacionalidades indígenas e negras — cujas raízes antecedem o Estado nacional — convivem com brancos e mestiços. Nesse sentido, praticamente todos os países da região são países plurinacionais, apesar de não reconhecerem assim.

A plurinacionalidade e a interculturalidade são complementares. Como mencionamos, a interculturalidade aponta para as relações e articulações por construir e é uma ferramenta e um projeto necessário na transformação do Estado e da sociedade. Mas, para que esta transformação seja realmente transcendental, ela necessita romper com o marco uninacional, salientando o plural-nacional não como divisão, mas como estrutura mais adequada para unificar e integrar.

A proposta do Estado Plurinacional foi um componente central das lutas e estratégias descolonizadoras dos movimentos indígenas nas últimas três décadas, começando com o movimento katarista na Bolívia e, alguns anos após, tomando forma como elemento importante nas demandas do movimento indígena equatoriano. Em ambos os contextos, as lutas e demandas partiam da ambiguidade fundacional da nação (Sanjinés, 2005). Quer dizer, da tensão entre a oligarquia liberal governante e o reformismo mestiço, que não permitiu que a partir da elite se estabelecesse uma dominação clara e contundente sobre o todo social, o que “deu lugar a uma reinvenção do lugar social que deveriam ocupar as raças, o que, por sua vez, implicou num questionamento da ordem imperante e numa proposta de acomodação da população” (Sanjinés, 2005, p. 41). Foi o uso da mestiçagem como discurso de poder e horizonte colonial na Bolívia, como também no Equador (algo que talvez tenha seus paralelos no discurso da democracia racial no Brasil e no projeto de mestiçagem triétnico colombiano), que promoveu uma noção abstrata de inclusão e uma prática concreta de exclusão; “essa mestiçagem redutora que uniformiza [...], que impede que o diverso, o alternativo, o múltiplo possam verdadeiramente aflorar” (Sanjinés, 2007). Assim foi e assim tem sido a ambiguidade fundacional do Estado-nação e do próprio “nacional”.

Não obstante esse discurso de poder, os movimentos indígenas mantiveram suas formas múltiplas de conceber e construir identidades, territorialidades e sistemas de vida dentro ou acima do “nacional”; coisa que também ocorreu com os povos afrodescendentes, ainda que de maneira distinta. Portanto, o Estado plurinacional traz à tona o modo logocêntrico e redutor, com que foi pensado o “nacional”. Ao disputar e contrariar o monopólio do Estado nacional, que demanda uma lealdade exclusiva, e levar em consideração a existência de lealdades múltiplas dentro de um social descentralizado, o plurinacional marca uma agenda nacional “alternativa”, pensada a partir dos sujeitos historicamente excluídos na visão unitária do Estado, nação e sociedade. E, apesar de os movimentos indígenas serem aqueles que têm definido e impulsionado a proposta em *Abya Yala*, a agenda não é somente indígena, mas do país; ela dá lugar às pertinências identitárias e territoriais, uma vez que propõe novas formas de conceber, organizar e administrar o poder, a democracia, a justiça e a governabilidade, sem romper o caráter unitário.

A importância da plurinacionalidade, então, é repensar e refundar o uninacional, colonial e excludente num projeto de Estado e sociedade que se constrói a partir da pluralidade e das diferenças ancestrais, perspectiva com a qual Boaventura de Sousa Santos (2007) também argumenta e compartilha. Esse repensar e refundar requer, para que o plurinacional tenha real impacto e sentido e não seja simplesmente um anúncio, políticas concretas focadas em construir a equidade e exigir a justiça social, como destaca o recente *Manifesto em Defesa da Justiça e Constitucionalidade das Cotas do Brasil*. E, também, para que os

grupos historicamente excluídos do uninacional possam se igualar em acesso e oportunidade e, por sua vez, posicionar-se a partir de sua diferença em direção a uma construção distinta do plurinacional. Mas a plurinacionalidade por si só é insuficiente para um projeto de decolonialidade, a interculturalidade deve ser uma dimensão central e constitutiva dela. Vejamos mais detalhadamente como ambas se unem às novas constituições equatorianas e bolivianas e as ações de mudança decolonial que estimulam.

## **O INTERCULTURALIZAR, PLURINACIONALIZAR E AS NOVAS CONSTITUIÇÕES EQUATORIANAS E BOLIVIANAS**

Pela primeira vez na América do Sul, há dois Estados — Equador e Bolívia — que recentemente se definiram como plurinacionais e interculturais. Estas novas autodefinições são resultado dos processos plurais e participativos das Assembleias Constituintes, processos que consideraram com seriedade as propostas e o pensar dos movimentos, os povos e as comunidades ancestrais, esperando que estes ajudem na construção de uma nova articulação e uma nova convergência de sociedade e Estado para todos os equatorianos e bolivianos.

Como é possível imaginar, no Equador e, principalmente, na Bolívia, os debates sobre o caráter do Estado — iniciados com as Assembleias Constituintes (2006-2007 na Bolívia e 2007-2008 no Equador) e continuados com as apresentações das novas Cartas Políticas (aprovada no Equador em referendo nacional em 28 de setembro de 2008, mais ainda não na Bolívia) — foi um dos mais polêmicos e difíceis de resolver. Certamente, isso se deve à própria natureza da carta em discussão, pelas memórias e histórias que desperta, pelos nacionalismos que provoca, pelos medos que alimenta e pelas ameaças que apresenta para a estrutura institucional e o poder atuais.

Além disso, pela maneira com que ambas as cartas desestabilizam a hegemonia da lógica, domínio e racionalidade ocidentais. Quer dizer, pela maneira que levam ao centro do repensar e refundar outras lógicas e racionalidades — não lógicas e racionalidades adicionais, mas lógicas e racionalidades “alternativas” — que partem da diferença e promovem uma virada total na monoculturalidade e na uninacionalidade fundantes e ainda vigentes, uma vez que iniciam caminhos que promovem a interculturalização, plurinacionalização e descolonização.

Como veremos a seguir, são esses caminhos que não somente superam o multiculturalismo e as políticas de inclusão<sup>98</sup> anteriormente vigentes — parte do “constitucionalismo multicultural” e a nova lógica multicultural do capitalismo multi/trans/nacional com sua perspectiva de re-forma baseada no que poderia fazer o Estado *para* os povos e nacionalidades indígenas e, em menor medida, *para* os afrodescendentes na atual estrutura uninacional —, mas que também constroem outras referências radicalmente distintas para pensar e construir o Estado e a sociedade para o país em seu conjunto. Daí sua importância e controvérsia: assumir as propostas, demandas e perspectivas desses povos como parte central do trabalho de repensar o Estado para o conjunto, incluindo para os setores que historicamente tem estado no poder.

No caso da nova Carta Política boliviana, o acionar dessa mudança está centrado primeiramente na plurinacionalização, em um refundar concebido a partir de e dirigido à maioria indígena que pretende fazer ressaltar e respeitar a pluralidade econômica, social, jurídica, política, cultural e reorganizar a

<sup>98</sup> As políticas de ação afirmativa poderiam enquadrar-se nesta “inclusão”, se também não apontassem para a transformação das estruturas e instituições — incluindo as do próprio Estado — que historicamente perpetuaram a exclusão. Sem este foco, facilmente se converteriam em políticas que pretendem “incluir” nas estruturas atuais modernas-coloniais-racistas, como se esta inclusão pudesse transformar ou radicalmente mudar estas estruturas e o peso vigente da colonialidade.

estrutura institucional por meio da orientação a elementos que concedem uma nova centralidade — mas não exclusividade — aos povos originários. Para a carta equatoriana, por outro lado, o motor de mudança baseia-se na interculturalização, sendo o plurinacional enunciado sem maior elaboração na Carta Política, em parte pelos mesmos conflitos que a designação de “Estado plurinacional” apresenta à sociedade de maioria mestiça. Não obstante, e ainda que se contemple a possibilidade da sua concretização nas leis de aplicação, é no próprio processo de interculturalizar que o plurinacional que também pode se posicionar.

Apesar deste espaço não permitir uma análise mais ampla<sup>99</sup>, vejamos brevemente alguns dos elementos-chave que orientam essa refundação, concedendo maior atenção ao interculturalizar como ferramenta necessária para o plurinacionalizar, e pelas implicações que demandam a construção de uma nova estrutura institucional para todos, o que abre caminho, pela primeira vez, para a consideração do Estado como um lugar possível para construir e fomentar a decolonialidade.

## O INTERCULTURALIZAR DA REFUNDAÇÃO

Analisar o interculturalizar implica em dar atenção à maneira com que as novas constituições ressaltam lógicas, racionalidades e modos socioculturais de viver historicamente negadas e subordinadas; à maneira com que essas lógicas, racionalidades e modos de viver contribuem de forma-chave e substancial para uma nova construção e articulação e uma transformação social e estatal de orientação decolonial. Exploramos esse interculturalizar em relação a três exemplos concretos da nova Constituição equatoriana, estabelecendo pontos de comparação e conexão com a proposta da nova Carta boliviana. Tais exemplos são: a) a pluralização da ciência e do conhecimento; b) os direitos da natureza; e c) o *sumak kawsay* ou bem-viver.

### Ciência(s) e conhecimento(s)

A ciência e o conhecimento não são tipicamente áreas de maior preocupação ou interesse nas Cartas Magnas. Diversamente, são temas relegados às políticas educacionais, que perpetuam a ideia de que o conhecimento é singular, que parte de uma só racionalidade e que tem gênero e cor: é masculino e é branco. Que também dão razão ao controle epistêmico, ontológico, social e existencial da sociedade e da natureza.

A nova Constituição equatoriana faz uma mudança de lógica importante, não somente ao dar lugar central à ciência e conhecimento, mas também, ao reconhecer que a ciência e o conhecimento não são singulares e únicos. Ao falar de conhecimentos científicos e tecnológicos e suas conexões com conhecimentos ancestrais, fazendo com que os ancestrais também sejam entendidos como tecnológicos e científicos, a Constituição pretende superar o monismo na definição da “ciência”, enfrentando assim a colonialidade do saber. Dessa maneira, provê as bases para um sistema educativo distinto — desde a escola até a universidade —, um sistema educativo gratuito que poderia desafiar e pluralizar a atual geopolítica dominante do conhecimento, com suas orientações ocidentais e euro-usa-cêntricas.

Aqui, os saberes ancestrais têm o *status* de “conhecimento”. Sua relevância e importância não se dão somente para os povos indígenas ou afro-equatorianos, mas para todos, como parte de uma nova construção plural, articuladora e interculturalizadora de conhecimentos que concretiza e dá sentido ao plurinacionalizar.

<sup>99</sup> Para uma análise ampliada, ver Walsh (2008a).

Além disso, ao vincular os conhecimentos com o *sumak kawsay*, ou o bem-viver (“Será responsabilidade do Estado [...] potencializar os saberes ancestrais para assim contribuir para a realização do bem viver, do *sumak kawsay*”, segundo o artigo 387), a Constituição assume e leva em consideração uma lógica de vida integral na qual o conhecer se entrelaça com o viver (Equador, 2008). Essa lógica permite situar os conhecimentos e os atos de conhecer para além da racionalidade meio-fim, individual e instrumental. Permite construir hipóteses epistemológicas abertas, não fechadas, que não impõem limites ao conhecimento e à razão, mas que envolvem a totalidade de aptidões e sentidos. Abre e desafia, assim, a epistemologia moderna — a que nos faz pensar que *se chega ao mundo a partir do conhecimento* —, inspirando outra lógica epistemológica, a que rege e tem sentido para a grande maioria. Isto é: que se chega ao conhecimento a partir do mundo, que indica ao que menciono em outros lugares como uma epistemologia e pedagogia decolonial (Walsh, 2006, 2008b). Dessa maneira, mostra-se que o “bem-viver”, princípio que analisaremos a seguir, não é somente social e econômico (como costuma ser o caso do “viver bem” da Constituição boliviana), mas é também epistêmico.

A Constituição boliviana também se refere aos conhecimentos no plural e a sua geração e divulgação orientadas ao desenvolvimento integral da sociedade. Porém, ela estabelece uma distinção de ordem epistêmica entre “os conhecimentos universais e os saberes coletivos das nações e povos indígenas originários camponeses”, dando assim a impressão da superioridade científica dos primeiros sobre os segundos.

Por outro lado, em relação à educação, a Constituição boliviana oferece alguns pontos críticos de interculturalização, diferente da equatoriana. Por exemplo, a Constituição boliviana assume a educação intracultural, intercultural e plurilíngue em todo o sistema educativo, algo que a equatoriana propõe com muito menos vontade e rigor. Além disso, também destaca a descolonização, “a consciência social crítica na vida e para a vida” (no artigo 80) e o desenvolvimento da consciência plurinacional como objetivos educacionais, entendendo que a mudança de consciência é fundamental nos projetos de interculturalização e plurinacionalização, e da própria refundação (Equador, 2008).

## Os direitos da natureza

Para os Estados, a natureza, historicamente, foi considerada como bem de uso controlado por seres humanos superiores a essa, a lógica cartesiana. Ao posicionar a mãe natureza, ou *Pacha Mama*, como sujeito de direitos, a nova Constituição equatoriana promove uma mudança total dessa conceituação moderna-ocidental. Além disso, reconhece o direito da natureza de existir:

A natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e realiza a vida, tem direito de ter respeitada integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

[...]

A natureza tem o direito à restauração (Equador, 2008, art. 71-72).

Esses reconhecimentos interculturalizam e descolonizam a lógica e a racionalidade dominantes, abrindo-as a outros modos de conceber e viver, modos que encontram seus fundamentos no pensamento, nos princípios e nas práticas dos povos ancestrais. A partir da filosofia ou cosmovisão indígena, a *Pacha Mama* é um ser vivo — com inteligência, sentimentos, espiritualidade — e os seres humanos são seus elementos.

A natureza, tanto o conceito do “bem-viver” como o do “bem-estar coletivo” dos afrodescendentes, conceitos similares, mas não iguais por suas próprias diferenças históricas; constitui parte de visões ancestrais enraizadas em uma harmonia integral, uma harmonia que a sociedade ocidentalizada e o sistema capitalista — agora neoliberal — não somente a fizeram perder, mas a destruíram.

A nova Constituição boliviana não parece assumir este mesmo distanciamento da lógica ocidental que tem e assume a equatoriana. Apesar de ambas considerarem a água como um direito humano — sendo essa uma mudança de racionalidade significativa —, não têm a mesma paridade em suas conceitualizações da natureza. Enquanto para a Constituição equatoriana, a natureza é um ser vivo com seus próprios direitos, a boliviana confere responsabilidade ao Estado e à população de proteger e conservar os recursos naturais e o meio ambiente, permitindo que o homem continue sendo seu guardião.

De fato, não existe outra constituição que pretenda “pensar com” as conceitualizações indígenas e afrodescendentes sobre a mãe natureza, como faz a equatoriana. E é aí que reside sua controvérsia. Para os setores dominantes (e seus aliados transnacionais), ter que “pensar com” lógicas ancestrais é inconcebível, é uma ameaça à ótica racionalista, à estabilidade econômica e ao controle social. Daí vêm as acusações de que essa é uma Constituição estrangeira e indigenista, um perigo e um obstáculo no caminho do desenvolvimento, progresso e modernidade.

### **O *sumak kawsay* ou “bem-viver”**

O último exemplo é o do *sumak kawsay* ou “bem-viver”, o qual se refere na Bolívia como “viver bem” ou em aymara “*suma qamaña*”. O conceito de *sumak kawsay* é eixo transversal da Constituição equatoriana e, sem dúvida, seu marco transcendental. Como diz a introdução, “decidimos construir uma nova forma de convivência cidadã, em diversidade e harmonia com a natureza, para alcançar o bem-viver, o *sumak kawsay*”. Dessa maneira, a nova Carta questiona e transgride os modelos e as práticas fundadores do Estado, e os modelos e práticas mais recentes da política neoliberal, incluindo o “bem-estar neoliberal”, cujo foco é o indivíduo e o individualismo alienante de “ter”, o que torna cada vez mais fragmentada e frágil a relação social e de sociedade.

O bem-viver é pressuposto em relação a vários eixos-chave: água e alimentação, cultura e ciência, educação, hábitat e moradia, saúde, trabalho, direitos das comunidades, povos e nacionalidades, direitos da natureza, economia, participação e controle social, integração latino-americana e ordenamento territorial, entre outros. É o conceito articulador e integrador de praticamente toda a Constituição, que também consta com seu próprio regime de 75 artigos. Ao entrelaçar os seres humanos com seu ambiente e buscar construir uma nova forma de convivência cidadã em diversidade e harmonia, ele move e sustenta o interculturalizar, em um país que havia negado até hoje seu caráter plurinacional.

O bem-viver abre as possibilidades de conceber e agenciar a vida de uma maneira “outra”, uma maneira distinta concebida a partir da diferença ancestral e seus princípios, mas pensada para o conjunto da sociedade. Este promove a possibilidade de um novo contrato social enraizado na relação e convivência ética entre humanos e seu ambiente, com o objetivo de desafiar a fragmentação e promover a articulação e interculturalização. Isso porque abre a possibilidade de tecer uma nova identificação social, política e cultural para o país que aceite as particularidades histórico-ancestrais e se distancie do capitalismo e de seu arquétipo de sociedade eurocêntrico-norte-americana. Assim, aponta para a necessidade cada vez mais urgente e crítica não de simplesmente sobreviver, mas de com-viver.

Certamente a Carta Política boliviana (2009) tem intenções similares com sua incorporação do conceito de “viver bem”. Como diz a introdução:

Um Estado baseado no respeito e igualdade entre todos, com princípios de soberania, dignidade, complementariedade, solidariedade, harmonia e equidade na distribuição e redistribuição do produto social, onde predomine a busca do viver bem; com respeito à pluralidade econômica, social, jurídica, política e cultural dos habitantes desta terra; em convivência coletiva com acesso à água, trabalho, educação, saúde e moradia para todos.

Nessa Carta boliviana, o viver bem desenvolve-se principalmente em relação à organização econômica do Estado, servindo como base para descolonizar e refundar o sistema vigente enraizado no capitalismo e no projeto neoliberal. E, apesar do viver bem não aparecer de forma explícita como eixo transversal e abrangente que ajuda a redefinir, a partir de uma nova interculturalização, aspectos não somente econômicos, mas também sociais, políticos e epistêmicos do Estado e da sociedade como faz a equatoriana; aprofunda a tarefa de descolonizar, a partir de um ataque frontal ao coração da matriz colonial, que é o capitalismo.

Juntas e cada uma em seu contexto de país distinto, essas cartas constroem e estabelecem outras éticas de viver que nenhuma outra constituição do continente ou do mundo assumiu como tarefa estatal. Por isso mesmo, trazem à tona uma nova possibilidade e papel do Estado com consciência e compromisso.

Sem dúvida e como costuma ser o caso em ambas as constituições, há avanços anteriormente inconcebíveis, que abrem caminho para uma transformação profunda, tanto do Estado como da sociedade. Transformações que não pretendem simplesmente sobrepor uma lógica distinta, apesar do desejo de plurinacionalizar, a Constituição boliviana poder ser interpretada como mais forte neste sentido, mas fazer com que as lógicas, práticas e modos de viver se interrelacionem e interpensarem.

Não obstante e em relação a esses grandes avanços, permanece um problema que nenhuma das duas Cartas consegue superar, que é a subordinação da diferença afrodescendente.

### A diferença afrodescendente

Ao pensar o trabalho de interculturalizar — a partir da base central da diferença e da relação entre indígenas e branco-mestiços como também das filosofias e práticas de vida indígena-ancestrais *versus* e com relação a ocidental — as novas constituições contribuem com o que Franz Fanon chamou há mais de meio século de: um tratamento de não-existência dos filhos e nações da diáspora africana. É mais que evidente que as diferenças afro-equatorianas e afro-bolivianas permaneçam nas novas Cartas à margem do atuar e da construção da interculturalização. Na Carta boliviana, há somente três artigos que explicitamente reconhecem os afro-bolivianos<sup>100</sup>.

A Carta equatoriana, sem dúvida, tem mais reconhecimento do afrodescendente que a boliviana; inclusive

<sup>100</sup> O art. 3 reconhece os afro-bolivianos como “comunidades” (não como povos ou nações). O art. 32 fala do “povo afro-boliviano”, dizendo que este goza “dos direitos econômicos, sociais, políticos e culturais reconhecidos na Constituição para as nações e povos indígenas originários campesinos”, subordinando, assim, seus direitos aos dos indígenas. Finalmente, o art. 102 protege os saberes e conhecimentos mediante o registro da propriedade intelectual, protegendo os direitos intangíveis indígenas, campesinos e afro-bolivianos; não há outra referência à existência dos povos afros, de seus saberes ancestrais ou de sua diferença em relação aos povos e nações indígenas.

incorpora a ação afirmativa, demanda central das organizações afro-equatorianas. No entanto, ela repete o erro da Carta de 1998, isto é, ao conceber os direitos coletivos como direito “das comunas, comunidades, povos e nacionalidades indígenas”, permitindo sua aplicação aos afro-equatorianos. A nova Carta, assim, inclui como artigo à parte a seguinte declaração: “para fortalecer sua identidade, cultura, tradições e direitos, se reconhecem ao povo afro-equatoriano os direitos coletivos estabelecidos na Constituição [...]” (Bolívia, 2009).

Desta maneira, ambas as constituições ainda perpetuam o que Felix Patzi se refere como a estruturação social-colonial, o que Silvia Rivera Cusicanqui descreve como colonialismo interno e o que Aníbal Quijano chama de colonialidade do poder. Quer dizer, uma estrutura ou matriz de poder que permite a classificação hierárquica de identidades sociais (com os negros no degrau mais baixo) e a subjugação sistêmica de uns grupos sobre outros. No mundo andino, essa estrutura ou matriz historicamente silenciou e invisibilizou os povos afrodescendentes e, apesar disso, podemos testemunhar e presenciar sua voz e visibilização. É uma voz, ou melhor, vozes e uma visibilização que, todavia, permanecem subordinadas aos povos, nacionalidades ou nações originárias indígenas.

## AVANÇOS E DESAFIOS DECOLONIAIS POR VIR

De todas as lutas exercidas nos últimos anos pelos movimentos sociopolíticos ancestrais da América do Sul, talvez as mais transcendentais sejam as que apontam para a refundação e descolonização do Estado. Acabar com o Estado ainda colonial e o modelo neoliberal, como diz o Presidente boliviano Evo Morales — e o que o presidente equatoriano Rafael Correa se refere como “a longa noite neoliberal” —, é traçar e assumir iniciativas que passam da resistência à insurgência, quer dizer, da posição defensiva aos processos de caráter ofensivo que pretendem insurgir e reconstruir. Aí está a parte transcendental: transformar o Estado, entendido como estrutura-instituição de exclusão e dominação, do modelo imposto, a uma entidade repensada a partir de realidades e pluralidades próprias. Por fim, o que é realmente original nas novas constituições equatoriana e boliviana não é a introdução de novos elementos, mas a sua tentativa de construir novas lógicas e formas de conhecer, pensar, ser e viver sob parâmetros radicalmente distintos. Portanto, ao meu ver, são constituições que refletem e representam novas insurgências “cidadãs” — permitindo a própria resignificação do termo —, que pretendem fazer o plural do nacional, ponto constitutivo, pela primeira vez, de uma articulação e convergência da sociedade, iniciando, assim, o decolonizar do Estado; mas também da lógica, racionalidade e poder estrutural do branco-mestiço.

Como destaquei anteriormente, enquanto a Constituição boliviana parece se centrar mais no esforço da plurinacionalização, a equatoriana aposta mais na interculturalização, fazendo com que o plurinacional seja um pouco mais que um mero comunicado. Essa é, sem dúvida, uma das fragilidades da Constituição equatoriana e eixo de futura luta que o movimento indígena recentemente destacou. Sem uma prática e política concretas, o plurinacional perde força perante à uninacionalidade estabelecida. Além disso, sem o estabelecimento e desenvolvimento estrutural do plurinacional, o intercultural facilmente permanecerá no campo relacional, sem uma transformação social e política que oriente para o conceito em seu significado pelo movimento indígena. Em vista disso, ambos são complementos necessários, cúmplices da re-imaginação e refundação que caminham para uma nova forma de com-vivência para alcançar o *sumak kawsay* ou bem-viver, o dever ser do novo Estado plurinacional e intercultural, que requer um árduo processo e trabalho contínuo de descolonização.

Quer dizer, um processo e um trabalho que pretendem quebrar, transgredir e intervir na matriz colonial ainda vigente; criar outras condições do poder, saber, ser e viver; deslocar e transformar o coração dessa

matriz que foi o capitalismo, fazendo com que a vida assuma o centro; caminhando para a decolonialidade. Sem dúvida, esse é o desafio enorme que Equador e Bolívia enfrentam, especialmente diante dos interesses e do poder econômico das elites e seus cúmplices multi-transnacionais, europeus e norte-americanos. E frente à atual crise financeira, é claro os novos modelos de Estado que ambos os países pretendem construir a partir das pessoas, que pode ser que sirvam como pautas primordiais e transcendentais para toda América do Sul, para um repensar a partir de e orientado a uma virada decolonial, uma virada que, como se tentou mostrar aqui, já está em prática.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Manifesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas**. Brasília, DF, 2008.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. La Paz, 2009. Disponível em: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/app/webroot/archivos/CONSTITUCION.pdf>

CHIVI VARGAS, Idón M. **Bolivia constitucionalismo: máscara del colonialismo**. La Paz: Prensa Indígena, 2007. Disponível em: [www.bolpress.com/art.php?Cod=2007041107](http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007041107). Acesso em: 10 jul. 2024.

CECEÑA, Ana Esther. **El zapatismo: de la inclusión en la nación al mundo en el que quepan todos los mundos**. In: GÓMEZ, José María (Comp.). *América Latina y el (des)orden social neoliberal*. Buenos Aires: CLACSO, 2004. Disponível em: <https://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/default/files/2017-08/geopolitica5.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

CONSTITUINTE de Morales é instalada com festa étnica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 mar. 2006. Disponível em: Acesso em: 17 jul. 2024.

EQUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Quito, 2008. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/constitucion\\_de\\_la\\_republica\\_del\\_ecuador.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_del_ecuador.pdf). Acesso em: 16 jul. 2024.

FANON, Frantz. **Los condenados de la tierra**. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1999. (Colección popular tiempo presente, 47). Disponível em: [https://www.proletarios.org/books/Fanon-Los\\_condenados\\_de\\_la\\_tierra.pdf](https://www.proletarios.org/books/Fanon-Los_condenados_de_la_tierra.pdf). Acesso em: 15 jul. 2024.

HINKELAMMERT, Franz. **El sujeto y la ley: el retorno del sujeto reprimido**. La Habana: Editorial Caminos, 2006. Disponível em: <http://repositorio.uca.edu.sv/jspui/bitstream/11674/2091/1/El%20sujeto%20y%20la%20ley.%20El%20retorno%20del%20sujeto%20reprimido.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

MALDONADO-TORRES, Nelson. La descolonización y el giro des-colonial. **Comentario Internacional**, Quito, n. 7, 2007. Disponível em: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/130>. Acesso em: 15 jul. 2024.

NOBOA VINÁN. Patricio. Representaciones del corpus de la naturaleza: de la pre a la postmodernidad. In: ALBÁN, Adolfo (comp.). **Textiendo textos y saberes: cinco hilos para pensar los estudios culturales, la colonialidad y la interculturalidad**. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2006. p. 83-104. Disponível em: <https://www.felsemiotica.com/descargas/Alb%C3%A1n-Achinte-Adolfo-Comp.-Textiendo-textos-y-saberes.-Cinco-hilos-para-pensar-los-estudios-culturales-la-colonialidad-y-la-interculturalidad.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

QUIJANO, Aníbal. ¡Qué tal raza! **Ecuador Debate: etnicidades e identificaciones**, Quito, n. 48, p. 141-152, 1999. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5724/1/RFLACSO-ED48-09-Quijano.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. **Journal of World-Systems Research**, San Francisco, v. 11, n. 2, p. 342-386, 2000. Disponível em: <https://jwsr.pitt.edu/ojs/jwsr/article/view/228/240>. Acesso em: 15 jul. 2024.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. La raíz: colonizadores y colonizados. In: ALBÓ, Xavier; BARRIOS, Raúl (coord.). **Violencias encubiertas en Bolivia**. La Paz: CIPCA ARUWIYIRI, 1993. Disponível em: <https://biblioteca.cipca.org.bo/explorar/violencias-encubiertas-en-bolivia-i-cultura-y-politica>. Acesso em: 15 jul. 2024.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Oprimidos pero no vencidos**: luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980. La Paz: Hisbol, 1986.

SANJINÉS, Javier. **El espejismo del mestizaje**. La Paz: PIEB, 2005.

SANJINÉS, Javier. El mestizaje en tiempos de indigenismo. **Temas de debate**: boletín del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia-PIEB, La Paz, v. 8, n. 4, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. La reinención del estado y el estado plurinacional. **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, v. 8, n. 22, p. 25-46, 2007. Disponible em: <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22SousaSantos.pdf>. Acceso em: 15 jul. 2024.

TURBINO, Fidel. La interculturalidad crítica como proyecto ético-político. *In*: ENCUENTRO CONTINENTAL DE EDUCADORES AGUSTINOS, Lima, 2005. **Anais [...]**. Lima, 2005. Disponible em: <https://oala.villanova.edu/congresos/educacion/lima-ponen-02.html>. Acceso em: 10 jul. 2024.

WALSH, Catherine. Interculturalidad crítica: pedagogía decolonial. *In*: GRUESO BONILLA Arturo; VILLA, Wilmer (ed.). **Diversidad, interculturalidad y construcción de ciudad**. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2008b.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder: un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial. *In*: WALSH, Catherine; LINERA, Álvaro García; MIGNOLO, Walter (comp.). **Interculturalidad, descolonización del Estado y del conocimiento, serie el desprendimiento, pensamiento crítico y giro des-colonial**. Buenos Aires: Del Signo, 2006. p. 21-70.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad, Estado, sociedad**: luchas (de)coloniales de nuestra época. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2008a.

# Contemporaneidade: suficiência na vida de uma feminista africana radical<sup>101</sup>

Patricia McFadden<sup>102</sup>

## RESUMO

Este ensaio teoriza a contemporaneidade como um novo arcabouço para as resistências feministas negras — pessoais e sociopolíticas — e explora as realidades vividas reimaginadas como um local crucial para a geração de novas epistemologias feministas e modos alternativos de vida. Dadas as falhas dos regimes estatais neocoloniais e neoliberais em todo o continente africano e no mundo em responder aos imperativos da emancipação humana de forma equitativa, o artigo defende um retorno e um questionamento mais próximo da política pessoal e das relações feministas com o eu e os ecossistemas que os nutrem. O desafio é encontrar novas fontes de imaginários e de resistências criativas que revelem discursos, práticas e modos de vida e que ofereçam uma alternativa ao capitalismo neoliberal. A partir da experiência de sustentar a si mesmo por meio do equilíbrio ecológico, de uma interação respeitosa com a natureza e de práticas de suficiência não atreladas ao mercado, o artigo propõe colher o conhecimento e a integridade inerentemente incorporados a tais processos para criar conhecimentos e práticas sociais novas e radicais.

.....

Existem muitos tipos de abertura  
como um diamante se transforma em um nó de chama  
como o som se transforma em uma palavra, colorida  
por aquele que paga para falar.  
Audre Lorde, “Carvão”, 1997.

.....

<sup>101</sup> “Contemporaneidade: suficiência na vida de uma feminista africana radical.”, *Meridians: Feminism, Race, Transnationalism*, v. 17, n. 2, p. 415-431. Direitos autorais 2018, Smith College. Todos os direitos reservados. Reproduzido com a permissão do titular dos direitos autorais e do editor. [www.dukeupress.edu](http://www.dukeupress.edu).

<sup>102</sup> Patricia McFadden é uma feminista africana radical que aspira a uma vida de liberdade e alegria. Ela é vegana e produz a maior parte de seus próprios alimentos orgânicos em uma montanha na Suazilândia oriental. Sua publicação mais recente é *Women’s freedoms are the heartbeat of Africa’s future: a sankarian imperative*.

De vez em quando, como resultado de um encontro pessoal que me trouxe uma enorme alegria ou tristeza, ou de uma luta intensa com alguma instituição ou força sociocultural patriarcal, encontro-me em uma conjuntura da minha consciência feminista e da realidade vivida. Percebo que estou em um novo lugar na minha imaginação criativa e nas circunstâncias sociais. Essa sensação de consciência, de ter feito parte da mudança na realidade estética e material da minha existência, é o que entendo por estar na “vanguarda”, conscientemente posicionada dentro da mudança, quando ela ocorre em torno e dentro de si<sup>103</sup>.

Ao longo dos anos, aprendi a ler os sinais para parar e olhar cuidadosa e curiosamente dentro do meu eu feminista, refletir e reconhecer que estou crescendo intelectual e politicamente, bem como examinar os terrenos materiais e políticos que abrangem cada momento particular. Aprender a reconhecer a vibração da mudança dentro de alguém é sempre muito gratificante em termos de reflexão e prazer.

É esse sentido de consciência de estar no momento contemporâneo que é um elemento chave da minha noção de me tornar contemporânea — de imaginar e moldar a identidade e o conteúdo político da “contemporaneidade”, é o pulso do pensamento e do ativismo feminista africano contemporâneo. Ao longo da última década, como resposta a um sentimento de inadequação tanto do feminismo como uma política universal de resistência das mulheres à repressão patriarcal, mas também, e mais especificamente, da “infiltração” da ideologia nacionalista nos discursos feministas no continente, comecei a procurar uma sensibilidade alternativa do feminismo dentro do contexto africano.

Inicialmente, entrei nesta nova jornada a partir de uma crítica às declarações e práticas de cidadania liberais que mantêm a maioria das mulheres fora do âmbito das leis e proteções que deveriam ser direitos universais em todas as constituições africanas. A constatação de que as mulheres teriam de reinventar a noção e a prática da cidadania foi uma centelha que me lançou numa nova jornada no sentido de pensar sobre como as mulheres africanas devem se tornar contemporâneas. A noção de contemporâneo é atravessada pelos debates sobre a modernidade e o ocidentalismo, por um lado, e pelo retrocesso inevitável que provocam entre os nacionalistas africanos que estão em uma veemente busca pela autêntica identidade masculina africana, que está no cerne tanto do nacionalismo quanto do neocolonialismo. No entanto, a crítica da cidadania não se traduziu em uma consciência nova e distinta. Eu precisava reimaginar um conceito diverso de direitos, dignidade e, eventualmente, de bem-estar e suficiência e como podem ser traduzidos em mudanças reais em nossas vidas.

Não concebi contemporaneidade como o oposto do “moderno” ou do “ocidental”. Trata-se de encontrar as energias e sensibilidades feministas inovadoras que permitirão a cada um de nós viver a nova política deste momento do tempo africano. Por isso, achei a noção de intimidade espacial tão fascinante e reveladora em termos do meu próprio posicionamento entre uma nova consciência e um viver radical. Senti uma familiaridade intelectual visceral com a leitura de Nthabiseng Motsemmi (2004) sobre “violência e lugar” que me ajudou a aprofundar meu anseio por novos espaços de discurso intelectual e solidariedade feminista. Esse pensamento radical sobre as interações da feminilidade negra com as infraestruturas coloniais e neocoloniais de poder, privilégio e dominação patriarcais pode permitir a abertura de terrenos conceituais criativos enquanto possibilidades de explicações alternativas da prática e da supremacia masculinista hegemônica.

---

<sup>103</sup> Ao longo da minha vida de escritora conscientemente feminista, usei experiências e pensamentos íntimos como suporte na articulação de novas ideias ou na expressão de argumentos por vezes controversos, particularmente em torno da sexualidade, do prazer e da identidade feminina negra. Muito cedo na minha carreira de escritora eu seria lembrada de que usar o pessoal era “subjetivo” e não científico, às vezes, por mulheres que se consideravam bastante radicais. No entanto, sempre tirei licença do poder da narrativa pessoal e da sua centralidade como uma característica exclusivamente feminista da escrita das mulheres pela e para a resistência. Utilizei como estratégia neste texto interfacear tanto os discursos pessoais quanto os formalmente políticos da existência e do pensamento feministas.

Às vezes, tomo consciência da mudança em meus sentimentos intelectuais e orgânicos sobre uma questão específica com a qual lutei desde que cheguei à consciência feminista. Tomemos, por exemplo, a persistência e a escalada vexatórias da impunidade hetero e da violação contra mulheres de todas as idades. Durante muitos anos, nos meus escritos e no meu envolvimento ativista com essa expressão da supremacia patriarcal, senti a injustiça da impunidade sexual visceralmente, no meu âmbito humano; as minhas respostas refletiram, em grande parte, em um existencialismo essencialista de indignação, acompanhado por um sentimento de desamparo em termos de como responder efetivamente a esse fenômeno social tão destrutivo. Mais recentemente, porém, percebi que minhas reações à violação hetero-patriarcal — relatada diariamente nos meios de comunicação social — tornaram-se habituais. Começamos a ter expectativa de ouvir sobre violação patriarcal contra as mulheres em cada boletim de notícias. Torna-se um padrão em ouvidos feministas. Ainda se sente indignação, particularmente quando o incidente é especialmente flagrante, e fica-se sobrecarregada por um sentimento de profunda tristeza, mas a aparente inevitabilidade da violação das mulheres cria uma resposta aprendida, que se traduz numa tendência de olhar para o lado, de modo a deixar a informação passar à medida que o dia avança.

Sem dúvida, dentro das organizações de mulheres que trabalham para encontrar respostas políticas adequadas à violação patriarcal, a luta para proteger as mulheres e exigir a responsabilização do Estado e seus representantes é um desafio diário. No entanto, nem todas as mulheres radicais operam no contexto de organizações e estruturas políticas formais. Dessa maneira, estou refletindo sobre minha própria estagnação política interna e meus momentos de crescimento como uma feminista que “se afastou” dos locais estabelecidos dos movimentos e organizações nacionalistas generificados de mulheres.

Minha percepção inicial de que se desenvolveu uma lacuna entre minhas sensibilidades radicais no que se refere à violação patriarcal e a busca ativa de maneiras de resistir a tal violação surgiu enquanto participava de tribunais sobre relatos de dor e sofrimento de mulheres em relação à impunidade patriarcal que haviam vivenciado. Senti-me desconfortável por fazer parte do que parecia ser uma espécie de voyeurismo que se alimentava da dor das mulheres, apesar da insistência de outras feministas de que as mulheres deveriam ser capazes de expor violações em espaços seguros criados por e para mulheres<sup>104</sup>. Essa sensação inicial de mal-estar persistiu, impulsionando-me conceitualmente a examinar as suas raízes nas minhas próprias experiências como uma mulher generificada que cresceu numa sociedade profundamente feudal e que trabalha e vive num continente que é extensivamente pré-capitalista em termos econômicos, socioculturais e políticos. Por meio desse exercício de autorreflexão sobre os acontecimentos que me feriam, assim como da adoção de uma perspectiva feminista radicalmente crítica sobre heteroviolação, percebi que havia estimulado uma mudança na minha própria consciência sobre violação, impunidade e supremacia. Tornar político o pessoal de uma forma ativamente subjetiva, que alimente minha consciência política e meu senso de proteção, sinalizou a relevância duradoura dos principais mantras e princípios feministas (Hooks, 1995).

Ao retornar a essas noções centrais da teorização feminista sobre poder e privilégio patriarcal, percebi que, por exemplo, a publicação de incidentes de violação sexual tinha se tornado um negócio para muitos jornais. Isso mantém os números de circulação elevados e proporciona uma forma perversa de entretenimento voyeurista para o público, que parece ter se habituado aos horrores da brutalidade que meninas e mulheres enfrentam, principalmente entre as comunidades trabalhadoras. Em um certo nível, sabemos que, embora a indústria do entretenimento tenha explorado a violência e a violação sexual, em particular, como uma fonte de lucro, o comportamento repulsivo parece ter ofendido as sensibilidades morais mais comuns na maioria dos seres humanos.

<sup>104</sup> Veja o trabalho da ONG World Courts of Women, liderada pela Dra. Corinne Kumar, com sede em Túnis, juntamente com o grupo de defesa dos direitos humanos El Taller Internacional.

Certamente, se por um lado, os níveis de indignação moral aumentaram em todos os lugares, como evidenciado pelos protestos em vários meios de comunicação social, por outro o sentimento de desamparo coletivo sobre “como resolver o problema da violência” paira fortemente entre uma indignação moralista e a necessidade urgente de uma compreensão crítica do patriarcado como um sistema brutal e desumanizador. Feministas sabem que lamentar “a perda de cultura” ou o “impacto da ocidentalização” não responderá às questões fundamentais sobre impunidade e misoginia. O pensamento crítico sobre as interfaces entre supremacia e impunidade hetero-patriarcais, por um lado, e a pilhagem desenfreada e a destruição de qualquer corpo feminino, por outro, terão de ser imaginadas e localizadas dentro de situações discursivas e ativistas chave de todo o continente africano. Como Pumla Gqola (2012) disse sucintamente durante uma entrevista:

Acho que precisamos reinvestir coletivamente no valor do pensamento crítico. Não é apenas no nível nacional que existe um consumismo generalizado, indolente, produzindo uma cultura emburrecida e conformista. É global, por isso precisamos estar bastante atentos a isso, mesmo quando cultivamos o pensamento crítico como algo valioso em nível local (Gqola, 2012).

O aumento do ativismo masculino em torno de questões de violação parece indicar uma resposta há muito esperada por parte dos homens que estão começando a reimaginar as suas masculinidades e identidades como homens negros (Ouzgane; Morrell, 2005; Ratele, 2014). No entanto, grande parte desse ativismo está sendo influenciado por sentimentos de vergonha e acusação moral impulsionados pelas forças de direita do movimento de rearmamento moral e do fundamentalismo cristão. Essas energias reacionárias criam um sentimento de “excepcionalismo masculino”, em vez de conduzirem aos tipos de clareza e consciência política que são necessárias para resolver os desafios apresentados pela supremacia patriarcal, pela impunidade e pelo privilégio sexual masculino.

Um dos mecanismos mais eficazes que o patriarcado utiliza contra a feminilidade é a afirmação de que a nossa criatividade, imaginação e sensações de liberdade e prazer são tabus e devem ser suprimidas. Desde a infância somos ensinadas e aprendemos a obedecer — num sentido relativo, é claro, porque nenhuma de nós jamais perde o instinto natural de autonomia e liberdade. Aprendemos como suprimir a nossa singularidade como mulheres humanas e como vesti-la com todos os tipos de desculpas e performances, para que, eventualmente, nos tornemos as inimagináveis guardiãs e protetoras do privilégio e do poder patriarcais: “Se as mulheres são, de muitas maneiras, socializadas na submissão desde a mais tenra idade, através da violação e da ameaça de violação, povos inteiros podem ser treinados para a passividade intelectual através de sistemas invasivos de conhecimento” (Griffin, 1996, p. 93). Estou afirmando que nunca perdemos nosso instinto de sermos livres, porque sei que toda vez que recorro às minhas recusas de infância para ser transformada em uma mulher conformada, ressuscito um instinto que continua a infundir a minha consciência política feminista, nos níveis pessoal e político mais amplo, com rebeldia. Dentro da existência muitas vezes esmagadora de ser mulher em sociedades hetero-patriarcais, em todos os lugares, realizar uma ação radical todos os dias para permanecer fora do atoleiro da conformidade patriarcal torna-se uma tática necessária de autonomia humana e resistência feminista (Walker, 2006).

Como feministas, conhecemos bem essa narrativa, e muitas de nós nos ressentimos do fato histórico de termos sido ensinadas a nos tornar mulheres “patriarcalizadas”. Experimentamos as restrições e repressões do patriarcado todos os dias em encontros íntimos ou públicos e, ainda assim, em grande medida, permitimos que essa realidade defina nossas vidas. Essa postura continua a ser um grande desafio para todas as mulheres. Desaprender a ser uma mulher patriarcal é uma tarefa difícil e assustadora. Muitas mulheres vislumbram as possibilidades de criar novas identidades para si próprias, baseadas

num sentimento de liberdade em relação ao controle dos homens. Entretanto, muitas vezes, em algum momento da sua vida, elas voltam a ser mulheres “boas e decentes” e, por vezes, parecem ficar aliviadas por terem regressado à rede do “conforto” patriarcal e às recompensas de serem aceitáveis. O medo de não serem aceitas e, portanto, “inautênticas”, funciona como mais um limitador da imaginação política das mulheres — espera-se que todas as mulheres africanas ainda aspirem a ser boas mães, esposas, filhas, irmãs e avós. Se não puderem se sacrificar totalmente, então deveriam pelo menos performar a paródia de serem mulheres no “sentido cultural africano”.

Como feminista que aspira a ser o mais radical possível nas sociedades profundamente feudo-patriarcais em que vivo, continuo a ser desafiada por essas forças repressivas e a lutar, muitas vezes sozinha, para recuperar os meus instintos e a consciência de liberdade e bem-estar. Ao fazer isso, compreendi que estar livre do patriarcado de maneiras novas é essencial para a minha dignidade e conforto como mulher e que não posso experimentar o prazer, como uma força intelectual e criativa, sem construir e viver uma vida de dignidade feminista. De forma geral, penso que um compromisso com o feudo-patriarcado africano continua a ser o desafio e o obstáculo mais crítico à liberdade e dignidade das mulheres negras em todos os lugares. No entanto, nesse contexto, não falarei às mulheres em geral, porque também compreendi que ceder às generalidades da feminilidade é mais um nó no pescoço das mulheres radicais.

Esse é um essencialismo conceitual e político que herdamos do nacionalismo, que nos distraiu do trabalho crítico que devemos a nós mesmas e porque quando somos livres as nossas comunidades e sociedades também se beneficiam. Na minha opinião, contudo, esse último aspecto é de menor importância para um feminismo contemporâneo que é específico para os desafios que as mulheres negras enfrentam atualmente no continente. Pensar, falar e assumir o ativismo em termos de programas grandes e abrangentes não é apenas perigosamente idealista — afinal, as mulheres são diferentes em termos de classe, raça, gênero, idade, localização social, capacidade, identidade sexual e muito mais —, mas é também profundamente nacionalista e reacionário. Esse é o freio ideológico que os nacionalistas do sexo masculino têm imposto à nossa vocalidade e linguagem políticas. É um marcador profundamente arraigado do patriarcalismo adestrado, de precisar salvar a todos, como se nossas vidas dependessem disso e não dependem.

Criticamente, em termos de imaginar formas e discursos políticos radicais originais e autônomos, posicionar a nossa política como plataformas abertas nas quais todo mundo é bem-vindo alimenta o altruísmo e a abnegação que são uma marca duradoura da ideologia nacionalista reacionária. O debate sobre ser feminista é elitista e uma expressão da retórica nacionalista erudita e politicamente internalizada de resgate e aceitabilidade sociocultural que caracteriza e enquadra a política das mulheres africanas. Pode-se estender esse argumento às questões de ser africano e feminista ou se os homens podem ser feministas. Invariavelmente, somos apanhados nas armadilhas que a ideologia nacionalista nos coloca, através da construção da política feminina como uma extensão dos interesses e privilégios masculinos.

Apenas a compreensão de que chegou a hora de um tipo diferente de feminismo, que coloca a mulher negra individual no centro de sua epistemologia e estética vivida, cria uma ruptura profunda com a influência ideológica e, muitas vezes, íntima que o nacionalismo tem sobre a política e o ativismo feminista negro. Os efeitos cascata das nossas liberdades vividas e nossa dignidade não devem ser uma consequência da qual obtemos prazer incidental. Deve ser um ato deliberado de auto nutrição. Ao avaliar meu senso de sensibilidade radical, duas principais forças parecem se destacar: primeiro, o afastamento do movimento nacionalista das mulheres africanas, há uma década, como um gesto de auto resgate dos essencialismos perigosos e reacionários; segundo, a redefinição da recuperação como reivindicação da integridade sexual e corpórea das mulheres negras e o direito a uma vida com dignidade e bem-estar.

## Recuperando a imaginação feminista

Para explicar a importância de dar um passo atrás, tive que examinar mais de perto o terreno conceitual ao meu redor. Percebi que grande parte do pensamento e da linguagem ativista das mulheres que se autodenominam feministas usam eram, na realidade, definidos e controlados por ativistas de gênero que tinham tornado os conceitos feministas padronizados e os despidido de seu conteúdo e significado político radical (Walby, 2005). Por exemplo, a VBG — acrônimo para violência baseada no gênero — substituiu sistemática e insistentemente os conceitos de violência hetero-patriarcal, violência doméstica e violência sexual, para não falar das noções mais poderosas de impunidade e violação patriarcais nas discussões sobre os corpos das mulheres e sua integridade. Como resultado dos discursos abrandados, menos desconfortáveis e conservadores da “transversalidade de gênero”, a linguagem que as mulheres passam a usar, que surge do vocabulário tecnocrático da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outras estruturas de *status quo* globais, é “violência baseada no gênero”. O que é politicamente surpreendente é a facilidade com que esse novo discurso da ONU ganhou hegemonia nos meios de comunicação social, na academia, nas organizações de mulheres e nos vários locais discursivos das nossas paisagens sociais. A sigla tornou-se tão onipresente que as pessoas sequer param para considerar o que realmente significa em termos conceituais e ativistas.

Ao longo da última década, essa tecnologia linguística neoliberal e reacionária, conceitualmente limitada e teoricamente ineficaz, conseguiu interromper sistematicamente os debates e as paixões que impulsionaram as demandas radicais das mulheres ao Estado e ao sistema das Nações Unidas, transformando a maioria das mulheres intelectuais em “ativistas do gênero”. A integridade corporal e sexual das mulheres foi substituída por preocupações estruturais e políticas por meio de uma linguagem que não permite às mulheres adquirirem uma consciência em termos de pautas, direitos ou proteções. Os principais protagonistas em termos da resposta à violência contra as mulheres tornaram-se o Estado e o sistema das Nações Unidas. As organizações de mulheres e os grupos radicais foram deixados de lado na periferia do engajamento social e as organizações radicais de mulheres foram amplamente silenciadas. A linguagem pode ser uma arma eficaz para estimular a conformidade nas pessoas, especialmente nas mulheres, ou pode servir como uma porta aberta para as liberdades intelectuais e pessoais. O que você diz e o tom que usa ainda pode causar sua morte em muitas sociedades ao redor do mundo. A linguagem e as palavras são importantes para ter poder e acesso a recursos financeiros e sociais. No contexto da transversalização do gênero, a linguagem que uma mulher utiliza indica se ela pode ou não obter uma consultoria lucrativa e, na maioria dos casos, a reprodução social e de classe superam qualquer memória de pensamento radical e ativismo contra o patriarcado.

Portanto, nesse contexto profundamente problemático, recuperar uma linguagem empoderada e a paixão da atuação feminista torna-se uma necessidade para cumprir as possibilidades dos novos imaginários. Pessoalmente, recuso-me a usar a tecnologia linguística conformista e despolitizada da VBG na minha escrita ou discurso e, em vez disso, aproveito todas as oportunidades para falar contra a sua hegemonia nas conversas e debates das mulheres; apenas uma de uma série de apropriações reacionárias da linguagem política feminista. Para as mulheres africanas, a inserção persistente de “cortes” ou “cirurgias” para apagar a “mutilação” da linguagem radical da mutilação genital feminina representa outra estratégia perigosamente reacionária para mudar o significado e o conteúdo do debate e silenciar a demanda por integridade corporal e sexual por parte das mulheres negras (Thiam, 1986).

Um processo radical de recuperação é, portanto, fundamental para imaginar de forma diferente e é através do envolvimento na recuperação que começamos a redefinir a linguagem como uma prerrogativa feminista

e iniciamos o novo feminismo africano contemporâneo. Induzir a noção de “recuperação” com um sentido deliberadamente feminista de propriedade e agência é também um ato conceitual, pessoal e íntimo que permite instigar trajetórias teóricas, ativistas e existenciais alternativas, usando as possibilidades desse momento crucial na conjuntura neocolonial para redirecionar nossas vidas. Digo isso deliberadamente, porque sei que tais mudanças na consciência e na realidade pessoal raramente ocorrem durante a vida de alguém. As oportunidades pessoais que as mulheres criaram através das lutas contra o patriarcado — assim como contra o feudalismo, o capitalismo, os colonialismos e as suas infraestruturas ideológicas e de exploração — serão perdidas se não anteciparmos o futuro de novas formas. O que o amanhã se tornará depende de como o percebemos e do que fazemos para defini-lo e vivê-lo de maneira diferente.

### **Retroceder para pensar adiante**

Ao pensar sobre os desafios que enfrentamos como feministas neste momento neoimperialista e neocolonial, descobri que o gesto de “retroceder” — num sentido pessoal e conceitual — permite compreender mais claramente as hegemonias dominantes e os seus impactos no feminismo enquanto quadro teórico e política pessoal. Ao esclarecer a definição de Estado em termos neoimperiais e neocoloniais, M. Jacqui Alexander (2005, p. 4) argumenta:

Embora localizados de forma diferente, tanto as formas de Estado neoimperiais (os Estados capitalistas avançados que são os parceiros dominantes na ordem mundial) quanto as formas de Estado neocoloniais (aqueles que emergiram da ordem colonial como os falsificadores das reivindicações nacionalistas de soberania e autonomia) são centrais para a nossa compreensão da produção de hegemonias.

Isso implica na necessidade de adotar uma postura conceitual e ativista muito crítica em relação ao nacionalismo, ao Estado e aos homens negros. Para mim, dar um passo atrás em relação às subjetividades e à vigilância do nacionalismo e do conservadorismo nacionalista generificado foi essencial para reimaginar o que pode significar ser contemporânea, africana e feminista.

Embora esteja ciente de alguns dos debates extensos e acalorados em torno das noções e práticas tais como: nacionalismo, nação, feminismo do terceiro mundo e feminismo transnacional, para além do terreno do “Ocidente” (Herr, 2014), a definição de Aniko Imre (2008, p. 255) do nacionalismo está mais próxima da minha postura teórica e crítica em relação a essa ideologia e prática definidas pelos homens:

Está bem claro que o **nós** do nacionalismo implica uma forma homosocial de vínculo masculino que inclui as mulheres apenas simbolicamente, principalmente na figura de mãe [...]. Os discursos nacionalistas estão especialmente interessados em reafirmar a divisão “natural” do trabalho entre os sexos e relegar as mulheres aos papéis reprodutivos tradicionais (Imre, 2008, p. 255, grifo nosso).

Muitas mulheres negras da minha geração encontraram suas vozes e sensibilidades políticas através da resistência ao patriarcado colonial branco. Trouxemos o nosso ressentimento pela opressão patriarcal feudal e colonial africana para as plataformas amplas que os nacionalistas do sexo masculino criaram e elaboraram para as suas próprias agendas políticas masculinistas. No decurso da luta, aprendemos a adaptar e ajustar os nossos imaginários políticos ao projeto nacionalista mais amplo de independência para todos os africanos. Mais tarde, mantivemos as infraestruturas ideológicas da política nacionalista e seus compromissos com o patriarcado feudal negro, como forma de reiterar a nossa “feminilidade negra e africanidade”, que permaneceu profundamente conservadora e politicamente reacionária.

Nesse contexto, portanto, muitas mulheres ativistas e acadêmicas aprenderam a manipular as oportunidades que o momento neocolonial apresentava — estruturalmente, através das organizações que compunham o que foi chamado de movimento das mulheres africanas. Esse local tornou-se um terreno profundamente contestado e muitas vezes brutal no qual as organizações radicais de feministas foram convenientemente aplaudidas quando se adequavam às agendas dos doadores e dos ativistas de gênero; ou eram desprezadas e expulsas, muitas vezes através de forças reacionárias, de malícia homofóbica, mentiras descaradas e rumores maléficos. Essa disputa sinalizou a profunda crise ideológica e estrutural das relações coniventes das mulheres com ocupantes do Estado feudo-patriarcal em nível nacional e continental<sup>105</sup>. A mobilidade ascendente de um pequeno grupo de mulheres negras que lutaram ferozmente para manter o seu estatuto de classe média e riqueza material associada à transversalidade de gênero é uma das expressões mais significativas do desaparecimento de organizações nacionalistas de gênero. A maioria daqueles que lutaram contra ideias radicais nas organizações de mulheres tornaram-se funcionários bem pagos em estruturas estatais globais e iniciativas lideradas por doadores. Para a maioria das mulheres africanas, contudo, a vida permaneceu basicamente o que sempre foi: precária, vulnerável e injusta.

Mais uma vez, a lição aprendida é uma compreensão mais clara do nacionalismo como uma ideologia e identidade masculinistas e sua tradução no poder da classe dominante negra dentro e fora do Estado. A iluminação mais importante dessa experiência é perceber a necessidade de “voltar à fonte” da consciência e do pensamento feminista, um pensamento livre dos instintos conservadores e da ganância do nacionalismo (Cabral, 1973). Como uma ideologia coletiva e uma estratégia de mobilização, o nacionalismo proporcionou a oportunidade pública para as mulheres abandonarem as intimidades repressivas da domesticidade, embora de forma passageira — mas nunca professou ser o meio para a liberdade das mulheres negras dentro e fora do continente. Feministas imbuíram o nacionalismo com um radicalismo que ele não possuía nem aspirava e pagamos um preço alto por isso, em termos de não termos construído as nossas próprias organizações feministas ou conceitualizado um feminismo africano que fosse capaz de nos levar para além do momento nacionalista.

### **Prática alternativa vivida**

Durante a última década, me escondi em uma das montanhas mais antigas do mundo, vivendo precariamente numa pequena casa abarrotada da minha desordem — o estofo da minha vida — enquanto procurava me encontrar de novas formas, radicais e revigorantes. Pensando bem, intuo que meus primeiros passos para me tornar contemporânea como uma mulher negra radical começaram com o meu sentimento de desconforto em relação às tensões dentro do movimento das mulheres africanas, associadas a questões LGBTQI, sexualidade e prazer; particularmente, em relação a uma articulação crítica da violação e dos impactos do HIV/Aids na sexualidade das mulheres e a conformidade heteronormativa. Essas quatro disputas foram particularmente vexatórias e acabaram por levar à minha expulsão do Zimbábue e a ser rotulada como vagabunda<sup>106</sup>. Levantar a necessidade de não apenas reconhecer o feminismo lésbico e a relevância política das lutas LGBTQI, mas também o valor ideológico, crítico e ativista das lições a retirar das lutas das nossas irmãs e dos muitos grupos de seres humanos que lutam pela dignidade e pelos direitos de formas semelhantes às das mulheres de todas as classes e outras divisões, suscitou a ira de

<sup>105</sup> Alguns homens negros supostamente progressistas, que argumentariam que são feministas, referiram-se ironicamente a esses protestos como lutas pessoais, expondo a sua própria incapacidade de reconhecer que as mulheres podem e realmente se envolvem em atividades políticas de contestação e em lutas por ideologia e poder.

<sup>106</sup> Numa conversa pública entre um grupo de mulheres, duas irmãs confrontaram-me sobre o meu comportamento sexual, insinuando que eu era promíscua e que tinha uma necessidade incontrolável de fazer sexo o tempo todo. Na África Austral, há uma profunda tendência à intolerância racial aprendida que considera as mulheres mestiças como “sexualmente compulsivas”. Escrever sobre sexualidade e prazer tende a trazer à tona esses preconceitos de maneiras aparentemente não intencionais.

muitas reacionárias que tinham obtido cobertura política sob o amplo “guarda-chuva” do movimento das mulheres africanas.

Afastar-me dos locais do nacionalismo de gênero possibilitou uma retrospectiva pessoal acerca de quem eu havia me tornado, bem como conscientemente construiu uma auto redefinição em termos pessoais (como vivo em meu corpo de meia-idade); em termos teóricos (pensando sobre o que significa tornar-me contemporânea); em termos políticos (interrogando as minhas relações com as infraestruturas do poder político e estatal); e em termos ativistas (como eu viveria a minha vida cotidiana de uma forma radicalmente transformadora). Esses se tornaram os sinais da minha jornada em direção a uma identidade contemporânea, que elaboraria nos níveis teórico, ideológico e prático.

Teoricamente, descobri que abordar noções como a de cidadania, por exemplo, com um olhar criticamente feminista transforma todo o discurso num debate dinâmico sobre a pessoa, os direitos, a consciência e as questões político-críticas em torno do acesso e da proteção das mulheres. A ideia de cidadania torna-se um processo político muito específico para as mulheres africanas que, durante séculos, estiveram fora dos reconhecimentos mínimos da ideia de pessoa africana nos discursos e políticas racistas coloniais, os quais convergiram com noções e práticas feudais africanas há muito arraigadas. As lutas de todas as populações excluídas política e socioculturalmente em busca de uma noção e prática de cidadania substantivamente inclusiva são cruciais para a imaginação, formulação e exigência de um tipo diferente de pertencimento nacional (Alexander, 1994).

Durante o período colonial, os homens negros podiam imaginar se tornarem cidadãos de forma liberal, embora limitada. As mulheres negras eram, nas palavras desprezíveis de Verwoerd, “apêndices supérfluos”, invisíveis e não ouvidas. Essa construção de não-pessoa para a maioria das mulheres africanas continua a ser uma realidade em todo o continente, quase setenta anos desde que o primeiro país africano se tornou independente. Em sua crítica à cultura, religião e tradição, e aos seus impactos na sexualidade das mulheres na Nigéria, Charmaine Pereira (2009, p. 264) argumenta:

O equilíbrio de poder em qualquer momento molda qual grupo é excluído, marginalizado ou explorado no processo. Compreender o contexto é, portanto, crucial para discernir que esferas de ativismo podem ser revigoradas pela exploração analítica e imaginativa das dimensões conceituais envolvidas e que estratégias adotar.

Ao explorar as possibilidades da “contemporaneidade” em parte como um reconhecimento do fracasso do nacionalismo para as mulheres e para todos aqueles que nunca terão acesso à *largesse* (generosidade) do momento neocolonial, cada uma de nós como feministas revigora sua relação com conceitos radicais, seus significados essenciais e os caminhos que essas noções percorreram ao longo do século passado. Cada uma revigora também os debates e as conversas que expandiram ou descartaram o léxico feminista e imbuíram as noções com o poder e a incisividade que advém de viver uma vida radical de forma consciente e deliberada.

Escolhi ser vegana e viver como feminista ecológica e curandeira de ervas para constituir meu cenário revolucionário, no qual posso reconfigurar os princípios feministas fundamentais da integridade, do bem-estar e da totalidade corporal, sexual e espiritual. Essa localização radical também me proporciona um “quarto com vista”, para citar *A Room of One's Own*, de Virginia Woolf (1929), sobre as práticas e políticas capitalistas aparentemente caóticas, mas profundamente arraigadas que perpetuam a pilhagem e o privilégio de classe através de identidades de raça e de heteronormatividade Ao mesmo tempo me

permitem usar a distância que criei entre mim e os nacionalistas de gênero para examinar e interrogar suas táticas e estratégias conspiratórias em relação ao estado neocolonial, ao neoliberalismo e às várias estruturas globalizadas da política reacionária.

Diariamente, aprendi a traduzir o que sinto e intuo no campo, à medida que planto novas sementes que ganham vida e maturidade, e, assim, alimento meu corpo e nutro minha alma com a totalidade e a generosidade que a natureza graciosamente nos oferece. A partir dessa generosidade, reconheci o núcleo da integridade como a fonte do poder da natureza. Como mulheres, nos tornamos invencíveis quando abraçamos e traduzimos nosso sentido de integridade em discursos políticos e éticos e em ativismo (Lorde, 1984; Walker, 2006). A integridade infunde nossas exigências e esforços por uma vida digna com uma autenticidade que não pode ser negada. Ela pode encontrar resistências e rejeições, mas não pode ser negada. Quando nascemos, chegamos com todas as formas de integridade que são inalienáveis à experiência humana de vida. Elas são a nossa herança e são essas sensibilidades que sustentam a política e a ética do feminismo como ideologia, identidade e forma de vida.

Localizando-me o mais próximo possível do poder da vida e da generosidade da natureza, observei que a qualidade e a quantidade das culturas que cultivo aumentam a cada estação, apesar de serem cultivadas no mesmo solo. Com cuidado e profundo respeito, procurei cuidadosamente e comecei a encontrar o ponto de equilíbrio entre as capacidades nutritivas da terra e as minhas próprias capacidades de viver de forma simples, tranquila e saudável (Harper, 2009). Isso se traduz conceitualmente em suficiência — a capacidade de nos alimentarmos e nutrirmos, de termos o SUFICIENTE — através de uma relação equilibrada com a terra e outros ecossistemas vivos<sup>107</sup>.

Além das minhas experiências pessoais, enquanto vivo uma vida atenta à terra e à sua generosidade, aos seus ilimitados dons espirituais, nutritivos e estéticos, também consegui iniciar novos relacionamentos com alguns dos meus vizinhos na montanha. Nos últimos anos, apoiei e incentivei uma vizinha que vive em condições muito precárias; ela e o seu parceiro vivem com HIV/Aids, seu filho com Síndrome de Down está numa cadeira de rodas e a única renda que possuem é um subsídio social miserável e imprevisível, que chega duas vezes por ano e mal é suficiente. Um dia, sugeri à minha vizinha que limpássemos um pequeno pedaço de terreno adjacente à sua casa de dois cômodos e reconstruíssemos a terra para que pudesse cultivar alguns alimentos. Passamos uma semana removendo as garrafas quebradas, latas e borrachas e, aos poucos, trouxemos o esterco, o composto, as sementes e o amor. Foi mágico. Hoje ela anseia pela estação das chuvas, quando poderá plantar as mudas, e a alegria em seu rosto ao ter uma colheita bem-sucedida é insubstituível. A família consegue viver daquele pequeno pedaço de terra vários meses por ano.

Essa iniciativa mudou nosso relacionamento de diversas maneiras. Eu e ela, uma mulher da classe trabalhadora com uma educação mínima, conseguimos construir uma ponte de solidariedade entre nós baseada num sentido de integridade e auto exploração. Compartilhamos conhecimentos sobre preservação de sementes e ela sempre me ensina sobre as verduras indígenas que voltaram àquela terra — mudando minhas próprias atitudes em relação às “ervas” e seu valor imensurável para a saúde e a cura. Ela plantou um canteiro com algumas ervas básicas necessárias para cuidar de gripes, dores, problemas de estômago e muito mais. Nós nos tornamos essas novas mulheres de uma forma que nenhuma de nós imaginou.

---

<sup>107</sup> Eu estava narrando com entusiasmo para minha querida amiga Beverly Guy-Sheftall como minha despensa estava “arrebentando” com frutas e vegetais orgânicos, e como fiquei surpresa com esse processo incrível do qual fiz parte — viver da terra de maneira organicamente respeitosa. Ela respondeu dizendo: “Você se tornou SUFICIENTE” e a clareza da sua resposta reforçou a minha compreensão de como, quando as feministas partilham a forma como vivem, consolidam nossas ideias coletivas e expandem nosso pensamento radical.

Em termos de solidariedade de classe, essa relação permitiu que eu me afastasse dos preconceitos inerentes às relações de classe e de *status* social. Inicialmente, tivemos que lidar com grande parte da bagagem que nos constitui como mulheres negras em uma monarquia feudal e patriarcal. Tivemos que encontrar uma linguagem para compartilhar esse conhecimento que mudou nossas vidas. Assisti-a lentamente abandonar o medo que acompanha as interações entre mulheres da classe média e da classe trabalhadora. Também encontrei uma sensação de tranquilidade com suas habilidades de transformar sua vida sem direcionar o processo. Foi uma jornada lenta, carinhosa e gratificante. Agora discutimos o aquecimento global e o seu impacto nas nossas culturas — cultivamos principalmente culturas indígenas e resistentes à seca — e que mudanças teremos de fazer na próxima estação. Ela está se tornando mais autônoma — para a ira dos habitantes locais que têm mais dinheiro do que ela — e o seu sentido de liberdade me convenceu de que tais iniciativas devem constituir o núcleo do novo feminismo africano contemporâneo.

## Conclusão

Escolhi localizar a fonte da minha nova consciência e experiência de liberdade no processo de cultivo de alimentos orgânicos. Dessa nova realidade vivida, também cresceu um respeito mais profundo pela cura e pelo uso de ervas medicinais que cultivo à minha volta, uso para as minhas próprias necessidades e para apoiar os meus vizinhos e amigos na minha comunidade — numa sociedade na qual a medicina alopática tem uma presença grande e dominante e que sistematicamente ridiculariza as ervas, mesmo quando o Estado afirma respeitar os sistemas e práticas de conhecimento indígenas.

Essa mudança para um local que tem os seus desafios e alegrias me proporciona explosões de visão e energia para contemplar o que significa viver radicalmente e estar envolvida neste momento de hegemonia neocolonial e de flagrante consumismo capitalista. Certamente, existem muitos locais de revigoração para os quais cada um de nós pode se deslocar, ideológica e fisicamente. O maior desafio é como trazer novas ideias, energias, atividades e mudanças de consciência para o processo através do qual as feministas africanas podem começar a elaborar, articular e viver um futuro alternativo.

Falando da minha posição vegana e ecofeminista, é claro que a apropriação de novas ideias em torno da cura à base de ervas e da produção orgânica, que em muitos aspectos permaneceram como a base da agricultura de subsistência pela maioria das mulheres rurais africanas, está se tornando uma questão política urgente que afeta os meios de subsistência da maioria dos povos africanos<sup>108</sup>. Foram essas clarezas das minhas experiências vividas que me convenceram de que a relação dialética entre teoria e *práxis* continua a ser crucial na imaginação e articulação de um feminismo africano contemporâneo, que será ao mesmo tempo revolucionário e essencial para a criação de novas realidades e cenários de vida para nós, no continente e fora dele.

---

<sup>108</sup> A invasão das zonas rurais africanas por organismos geneticamente modificados, bem como a pressão para a obtenção de títulos de propriedades comunitárias é o novo ataque que visa uma maior comoditização das sociedades rurais africanas e da biodiversidade africana.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, M. Jacqui. Not just (any) body can be a citizen: the politics of law, sexuality and postcoloniality in Trinidad and Tobago and the Bahamas. **Feminist Review**, Thousand Oaks, v. 48, n. 1, p. 5-23, 1994.

ALEXANDER, M. Jacqui. **Pedagogies of crossing**: meditations on feminism, sexual politics, meditation, and the sacred. Durham, NC: Duke University Press, 2005.

CABRAL, Amilcar. **Return to the source**: selected speeches of Amilcar Cabral. New York: Monthly Review Press, 1973.

GQOLA, Pumla. **Moving beyond patriarchy**. MindMap-SA, 22 Feb. 2012. Entrevista concedida a MindMap-SA. Disponível em: <https://mindmapsa.wordpress.com/2012/02/22/pumla-gqola-moving-beyond-patriarchy/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

GRIFFIN, Susan. **The Eros of everyday life**: essays on ecology, gender and society. New York: Anchor Books, 1996.

HARPER, Breeze. **Sistah vegan**: black female vegans speak on food, identity, health and society. New York: Lantern Books, 2009.

HERR, Ranjoo Seodu. Reclaiming third world feminism: or why transnational feminism needs third world feminism. **Meridians**, Durham, v. 12, n. 1, p. 1-30, 2014.

HOOKS, Bell. Some home truths on the contemporary black feminist movement. *In*: GUY-SHEFTA, Beverly (ed.). **Words of fire**: an anthology of african-american feminist thought. New York: New Press, 1995. p. 254-268.

IMRE, Aniko. Lesbian nationalism. **Signs**: a journal of women in culture and society, Boston, v. 33, n. 2, p. 255-282, 2008.

LORDE, Audre. Coal. *In*: LORDE, Audre. **The collected poems of Audre Lorde**. New York: Norton, 1997.

LORDE, Audre. Uses of the erotic: the erotic as power. *In*: LORDE, Audre. **Sister outsider**: essays and speeches. Freedom, CA: Crossing Press, 1984. p. 114-123.

MCFADDEN, Patricia. Becoming contemporary african feminists: her-stories, legacies and new imperatives. **Feminist Dialogue Series**, Maputo, 2016.

MCFADDEN, Patricia. Challenges for african feminism in the contemporary moment. *In*: JAIN, Devaki; ELSON, Diane (ed.). **Harvesting feminist knowledge for public policy: rebuilding progress**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2011. p. 293-306.

MOTSEMMI, Nthabiseng. The mute always speak: on women's silences at the truth and reconciliation commission. **Current Sociology**, London, v. 52, n. 5, p. 909-932, 2004.

OUZGANE, Lahouchine; MORRELL, Robert (ed.). **African masculinities**: men in Africa from the late nineteenth century to the present. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

PEREIRA, Charmaine. Setting agendas for feminist thought and practice in Nigeria. **Signs**: a journal of women in culture and society, Boston, v. 34, n. 2, p. 263-269, 2009.

RATELE, Kopano. Hegemonic african masculinities and men's heterosexual lives: some uses for homophobia. **African Studies Review**, Cambridge, v. 57, n. 2, p.115-130, 2014.

THIAM, Awa. **Black sisters, speak out: feminism and oppression in black Africa.** London: Pluto Press, 1986.

WALBY, Sylvia. Gender mainstreaming: productive tensions in theory and practice. **Social Politics**, Oxford, v. 12, n. 3, p. 321-343, 2005.

WALKER, Alice. **We are the ones we have been waiting for.** New York: New Press, 2006.

WOOLF, Virginia. **A Room of one's own.** London: Harvest Books, 1929.

# Posfácio – Em memória de Giandomenico Majone: uma vida entre ideias, afetos e política

Leonora Delli Gatti Majone

## Sobre a autora

Leonora Delli Gatti Majone é professora aposentada e tradutora literária. Casou-se com Giandomenico Majone em 1960 e compartilhou com ele uma trajetória de mais de seis décadas, entre os Estados Unidos, Itália, Alemanha, Áustria e outros países por onde passaram em suas vidas acadêmicas e familiares. Neste texto, Leonora homenageia seu companheiro, revelando ao leitor a profundidade de uma vida marcada pelo rigor intelectual, pela curiosidade cosmopolita e por vínculos afetivos que atravessam o tempo e os continentes.

## Giandomenico Majone (1932–2022)

Giandomenico foi um homem que aproveitou ao máximo cada experiência. O “Prêmio Giandomenico Majone” foi instituído pelo Consórcio Europeu para Pesquisa Política, honrando “sua contribuição excepcional para o estudo sobre a governança regulatória na União Europeia e além”. O prêmio é concedido a estudiosos em início de carreira por pesquisas originais. Mas e quanto aos primeiros anos dele?

Ele nasceu no domingo de Páscoa de 1932, em Como, na margem de seu famoso lago. Ainda jovem, mudou-se com a família para Veneza onde passou a infância e, desde então, se considerava um verdadeiro veneziano. Assim como todo veneziano, era cheio de energia: cruzava a cidade a pé, praticava remo e nadava no Lido durante os verões. Já nos Estados Unidos, começou a correr; só parou depois dos sessenta anos, quando passou a se contentar com caminhadas, por conta de uma condição cardíaca que, com o tempo, o debilitou.

Essa energia e caráter marcantes fizeram com que insistisse em entrar no jardim de infância e no ensino fundamental com um ano de antecedência. Até os últimos dias, recordava com carinho dos sábados em que sua mãe o levava ao Rialto para comprar um livro novo. Na adolescência, aprendeu as principais línguas ocidentais, incluindo espanhol e português — embora, segundo ele, fosse difícil aprendê-las simultaneamente, dada sua semelhança. Já adulto, aprimorou o alemão em Viena onde conheceu uma mulher nobre russa que lhe ensinou russo. Durante os anos universitários nos Estados Unidos, complementava a renda traduzindo livros de matemática do russo para o alemão.

Graduado em ciências políticas pela Universidade de Pádua, sonhava com a diplomacia. Sempre foi um leitor ávido de história mundial. Sua carreira acadêmica começou na Escola de Estudos Internacionais Avançados da Universidade Johns Hopkins, em Bolonha. Em seguida, com uma bolsa Fulbright, seguiu para a Universidade George Washington. Mais incentivado pela mãe do que pelo pai, tornou-se, por assim dizer, um migrante intelectual — com privilégios, mas também com sacrifícios. Estava na América quando soube do estado crítico de seu pai e partiu imediatamente de navio — como era comum nos anos 1950 — mas chegou tarde demais. Também perdi meus pais enquanto vivia na Itália, mas, ao menos, pude estar presente em seus funerais. Imaginar a dor daquela viagem solitária de Giandomenico, em 1956, ainda me comove.

No ano acadêmico de 1957–1958, foi convidado por Herbert Simon (prêmio Nobel de Economia em 1978) para fazer mestrado em matemática no Instituto Carnegie de Tecnologia, em Pittsburgh — minha cidade natal. Nos conhecemos na casa de um amigo, em mais um domingo de Páscoa. Nosso namoro foi turbulento e, após idas e vindas, mudei-me para São Francisco. Dois anos depois, ele me alcançou com uma bolsa de doutorado em estatística na Universidade da Califórnia, em Berkeley, sob orientação de Jerzy Neyman. Casamo-nos em 1960 e nosso primeiro filho nasceu em 1961.

Por razões de saúde minhas, nossos pais cuidaram do bebê durante seu primeiro ano de vida, até que pudemos tê-lo conosco. Quando nosso filho tinha três anos, partimos de Nova York rumo à Itália onde Giandomenico lecionaria no Departamento de Matemática da Universidade de Roma. Lá, conheceu o matemático Bruno de Finetti que influenciou profundamente seu modo de pensar. Paramos em Nápoles, terra de nossos antepassados, e depois seguimos para Veneza para visitar sua família.

Após dois anos em Roma, recebemos proposta da Universidade de Pittsburgh e, posteriormente, da Universidade de British Columbia, no Canadá. Apesar da beleza de Vancouver, Giandomenico sentia-se profissionalmente insatisfeito e voltamos a Roma onde moramos por quase vinte anos. Nessa época, ele frequentemente aceitava novos desafios e nós viajavamos com frequência.

Nosso segundo filho nasceu em 1974. Giandomenico estava então no Instituto Internacional de Análise de Sistemas Aplicados (IIASA), em Laxenburg, na Áustria. Vivia só, retornando a Roma uma vez por mês. Como com o primeiro filho, também não pôde acompanhar o crescimento diário do recém-nascido. Em 1976, reunimo-nos na Áustria. Infelizmente, Laxenburg ficou marcada por duas perdas: lá estávamos quando ele soube da morte prematura do irmão e, dois anos depois, quando eu perdi o meu.

Logo após, ele foi para Nova York com bolsa da Fundação Russell Sage e, depois, lecionou em Yale. Compramos uma bela casa em New Haven, mas Giandomenico dividia o tempo entre os Estados Unidos e a Itália. A separação geográfica afetou nossas crianças: o mais velho optou por ficar com a avó em Veneza.

É nesse período que ele desenvolve as ideias que depois amadureceriam em seu livro *Evidência, Argumento e Persuasão no Processo Político* (1989). Em artigo de 1977, ele já alertava sobre as “armadilhas da análise”: problemas definidos convencionalmente, estatísticas com margens de erro, pesquisas enviesadas por seus próprios questionários e interpretações condicionadas por modelos restritivos. Mostrava como a “evidência” é, em última instância, informação selecionada para sustentar um argumento. E que, em vez de dados incontestáveis, são os argumentos bem construídos e eticamente apresentados que sustentam boas decisões públicas.

Nos anos 1980, estive na Alemanha (Bielefeld e Berlim), no mesmo período em que recebemos a visita de Vincent e Elinor Ostrom. Em 1984, voltou a Laxenburg onde soube da morte de sua mãe. Dessa vez, ao menos, pôde viajar rapidamente para Veneza.

Veio então o convite da Escola de Governo Kennedy, em Harvard, seguido de outro que mudaria nosso destino: o Instituto Universitário Europeu, em Florença. Instalamo-nos definitivamente na região, próximos da família, onde vivemos com serenidade e acolhemos o nascimento de nossa neta.

Christian Joerges, ao revisar o livro *Regulating Europe* em 1999, destacou dois méritos: sua clareza ao tratar de temas complexos, dirigindo-se a estudiosos e leigos com igual rigor; e sua capacidade de articular

debates das políticas públicas norte-americanas com os dilemas da construção europeia — em especial, o surgimento das agências reguladoras independentes como resposta à crise do Estado de bem-estar.

Giandomenico afirmava que evidência e argumento são cruciais em decisões regulatórias — aquelas que, idealmente, beneficiam a todos — mas não bastam diante de conflitos redistributivos nos quais interesses são antagônicos. Com Aaron Wildavsky, propôs que a política pública é um processo evolutivo, em que formulação e implementação não são estágios separados, mas dimensões de uma mesma prática.

Em seus últimos escritos, refletia criticamente sobre a “integração sem fim” da União Europeia, perguntando se o “processo” havia se tornado um fim em si mesmo. Preocupava-se com o déficit democrático e com a expansão das competências supranacionais sem clara legitimação.

Nos seus últimos anos, sonhava em percorrer a Estrada da Seda, inspirado por Marco Polo. Já não podia viajar, ele que havia cruzado o mundo — de Lisboa a Tallin, do Vietnã ao Japão. Sua obra foi traduzida para o espanhol, japonês e outras línguas. Seu colega e amigo Luis Aguilar Villanueva recordava como *Evidence, Argument and Persuasion* influenciou profundamente a América Latina.

Durante a doença, manteve-se sereno. Prometeu à neta que, quando melhorasse, a levaria a Florença e compraria um livro que ela escolhesse. Um legado dos antigos sábados no Rialto.

## Nota dos organizadores

Este posfácio é, ao mesmo tempo, um testemunho amoroso e uma homenagem intelectual a Giandomenico Majone, cuja obra marcou de forma indelével o campo das políticas públicas em escala global. Agradecemos profundamente a **Leonora Delli Gatti Majone** por compartilhar conosco esta narrativa íntima que nos lembra que toda teoria nasce de uma vida vivida e que, por trás das ideias, há sempre afetos, perdas, deslocamentos e compromisso.