

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais



UNESP – Universidade Estadual Paulista

Reitor

Julio Cezar Durigan

Vice-Reitora

Marilza Vieira Cunha Rudge

Pró-Reitora de Pesquisa

Maria José Soares Mendes Giannini

Pró-Reitor de Pós-Graduação

Eduardo Kokobun

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais

ISSN 0101-3459
PRSDY

Perspectivas	São Paulo	v. 47	p. 1-202	jan./jun. 2016
--------------	-----------	-------	----------	----------------

A correspondência e os artigos para publicação deverão ser encaminhados a:
Correspondence and articles for publication should be addressed to:

PERSPECTIVAS: Revista de Ciências Sociais
Bibliotecária responsável: Ana Paula Meneses Alves
Faculdade de Ciências e Letras
Caixa Postal 174
Rodovia Araraquara-Jaú, km 1
14800-901 – SP – Brasil

Comissão Editorial

Dagoberto José Fonseca, Francisco Luiz Corsi, Luis Fernando Ayerbe, Marco Aurélio Nogueira, Marcos Cordeiro Pires, Marcos Tadeu Del Roio.

Conselho Consultivo

Álvaro de Vita, Anita Simis, Bárbara Freitag Rouanet, Brasília Sallum Jr., Charles Pessanha, Edgard de Assis Carvalho, Elide Rugai Bastos, Fernanda Peixoto, Gabriel Cohn, Giovani Alves, Gláucia Vilas Boas, Helena Carvalho de Lorenzo, Ilse Scherer, Lúcia Helena Vitalli Rangel, José Antonio Segatto, Lucília Neves, Luiz Eduardo Soares, Luiz Werneck Vianna, Marcelo S. P. Ridenti, Marcia Teixeira de Souza, Marcos Nobre, Maria Aparecida de Moraes Silva, Maria Arminda do Nascimento Arruda, Maria Helena Oliva, Maria José de Rezende, Maria Orlanda Pinassi, Maria Teresa Miceli Kerbauy, Raimundo Santos, Renato de Andrade Lessa, Rubem Barbosa Filho, Vera Lúcia Botta Ferrante, Tullo Vigevani, Walquíria Domingues Leão Rêgo.

Diretor da Revista

Milton Lahuerta

Assessoria Técnica

Organização do Dossiê: Marcia Teixeira de Souza e Milton Lahuerta

Diagramação: Eron Pedroso Januskevictz

Normalização: Giovanna Isis Castro Alves de Lima

Publicação Semestral/Biannual publication

Revisão técnica: Milton Lahuerta / Alessandra Santos Nascimento

Solicita-se permuta/Exchange desired

Perspectivas: revista de Ciências Sociais / Universidade Estadual Paulista. – Vol.1 (1976)- . – São Paulo: UNESP, 1976-

Semestral

Interrompida, 1978,1979, 2004 e 2014.

ISSN 0101-3459

Os artigos publicados em PERSPECTIVAS são indexados por:

The articles published in PERSPECTIVAS are indexed by:

Abstracts in Anthropology; Bibliographie Latino-américaine D'Articles; Bulletin Signaletique; Clase-Cich-Unam; Sociological Abstracts; IBZ-International Bibliography of Periodical Literature, IBZ-CD-ROM; GeoDados: Indexador de Geografia e Ciências Sociais; International Political Science Abstracts.

SUMÁRIO/CONTENTS

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E DEMOCRACIA: DILEMAS E POSSIBILIDADES

- Instituições políticas e democracia: dilemas e possibilidades
Marcia Teixeira de Souza e Milton Lahuerta 9
- Por que é difícil construir instituições
Why is institution building difficult?
Giovan Francesco Lanzara 13
- Instituições e democracia – uma conversa com Giovan
Francesco Lanzara
Institutions and politics – a talk with Giovan Francesco Lanzara
Giovan Francesco Lanzara 63
- Desigualdades regionais e bancos públicos: o papel do BNDES
na Federação Brasileira
Regional inequalities and public banks: the role of BNDES in the
Brazilian Federation
*Luciléia Aparecida Colombo e Thales Haddad Novaes
Andrade* 67
- Relações intergovernamentais e políticas públicas: notas
sobre os domínios de política e suas particularidades como
variável independente
Intergovernmental relations and public policy: notes about the areas
of policy and its peculiarities as an independent variable
José Geraldo Leandro Gontijo 89
- A participação política institucional em perspectiva histórica
Institutional political participation in historical perspective
Maira Gonçalves Lopes e Alessandra Santos Nascimento... 107

■	Transparência pública brasileira: desenvolvimento da <i>accountability</i> e efetivação do Estado de Direito Brazilian public transparency: development of accountability and implementation the Rule of Law <i>Evilanne Brandão de Moraes e Washington Luís de Sousa Bonfim</i>	139
■	O limite entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade no desempenho policial militar nos centros urbanos The limit between the ethics of conviction and the ethics of responsibility on the military police performance in urban centers <i>Rosália do Socorro da Silva Corrêa</i>	161
■	ÍNDICE DE ASSUNTOS	193
■	<i>SUBJECT INDEX</i>	195
■	ÍNDICE DE AUTORES / <i>AUTHORS INDEX</i>	197

**DOSSIÊ: INSTITUIÇÕES
POLÍTICAS E DEMOCRACIA –
DILEMAS E POSSIBILIDADES**

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E DEMOCRACIA: DILEMAS E POSSIBILIDADES

Este volume de *Perspectivas* está concentrado na análise da dinâmica política institucional. Para isso, iniciamos o volume com um texto clássico de Giovan Francesco Lanzara, publicado na *Rivista Italiana de Scienza Política*, em 1997. Traduzido em várias línguas, o artigo está sendo publicado pela primeira vez em português, inclusive acrescido de uma pequena entrevista realizada com o autor por Marcia Teixeira de Souza, com a finalidade de atualizá-lo e de apresentá-lo ao público brasileiro.

O trabalho de Lanzara tem como base a pergunta que dá título a ele: por que é tão difícil construir instituições? Ampliando o arcabouço analítico desenvolvido por James March (1991), entre outros, o artigo procura abordar essa questão examinando o dilema entre a *exploration* de arranjos institucionais alternativos e a *exploitation* dos mecanismos vigentes. A construção de instituições é vista assim como um problema de inteligência adaptativa e de aprendizagem na alocação intertemporal de recursos. Para tornar mais claro seus argumentos, o autor identifica e discute o que chama de processos autodestrutivos básicos e de ciclos de fracassos associando-os ao dilema existente entre *exploration* e *exploitation*. As implicações são traçadas destacando quatro domínios distintos: 1) competência e dotação de recursos; 2) *self-interest*; 3) identidade, e 4) confiança. Na segunda parte do trabalho são apresentados três modos básicos de construção institucional: pontos focais, rendimentos crescentes e “bricolagem”. Estes são mostrados como mecanismos modestos, mas viáveis para contrariar dinâmicas autodestrutivas e para se construir instituições minimamente estáveis.

Na entrevista realizada por Marcia Teixeira de Souza, no segundo semestre de 2015, Giovan Francesco Lanzara dá mais elementos para se discutir a complexidade que envolve a construção das instituições, procurando responder a algumas

indagações que lhe permitem atualizar essa problemática recorrente em sua agenda de pesquisa. Nesse sentido, além de tornar mais precisos certos aspectos relativos aos impasses e às possíveis soluções dos processos institucionais, trata também de um tema candente para a institucionalização da democracia: o surgimento de lideranças políticas sem vínculos com partidos, fenômeno crescente na atual conjuntura de perda de legitimidade da política representativa. Por fim, o autor realiza algumas ponderações sobre a complexa situação política italiana frente à agenda de mudanças proposta por Matteo Renzi, em sua atuação como Primeiro Ministro.

No artigo seguinte, “Desigualdades regionais e bancos públicos: o papel do BNDES na federação brasileira”, Luciléia Aparecida Colombo e Thales Haddad Novaes Andrade procuram analisar em que medida o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atuou de fato no “fortalecimento federativo”, justificando-se com a perspectiva de renovação do compromisso com a redução das desigualdades regionais. Desta maneira, o artigo busca analisar os programas de desenvolvimento regional empreendidos pelo BNDES, entre os anos de 1999 a 2010, com o objetivo de aferir o real alcance destes programas na diminuição das assimetrias regionais e federativas brasileiras, bem como na dinamização econômica das regiões consideradas menos desenvolvidas economicamente, como a Norte e a Nordeste. Pretende-se com isso verificar, de um lado, se o banco atuou para que as relações federativas fossem intensificadas, a partir dos programas desenvolvidos; de outro, qual o papel exercido pelo federalismo brasileiro nas condições de financiamento de desenvolvimento regional no Brasil.

No texto seguinte, “A participação política institucional em perspectiva histórica”, Maira Gonçalves Lopes e Alessandra Santos Nascimento propõem a construção de um balanço bibliográfico sobre a produção teórica acerca da participação institucional no Brasil. Do ponto de vista conceitual, o artigo parte do pressuposto que a participação compreende, tanto um referencial normativo, a ser alcançado por parte da administração pública e dos regimes políticos descentralizados, quanto um instrumento para aprimorar as democracias. Diante do exposto, se justifica a relevância desse empreendimento analítico, cujo resultado foi uma interpretação instigante sobre a história dessa temática, organizada em quatro momentos: 1) a contribuição de

Carlos Estevam Martins, na década de 1990; 2) a problematização do entusiasmo acerca dos caminhos institucionais para o fortalecimento da sociedade civil; 3) a compreensão dos descompassos entre a expectativa democrática e as lógicas internas dos novos espaços participativos no Brasil; e 4) por fim, a reflexão a respeito dos dilemas e contribuições dos debates sobre efetividade das instituições participativas.

José Geraldo Leandro Gontijo, no artigo “Relações intergovernamentais e políticas públicas: notas sobre os domínios de política e suas particularidades como variável independente”, reconhece a existência de inúmeros fatores influenciando a modelagem das relações intergovernamentais e procura compreender o emaranhado de razões que é mobilizado para explicá-las no interior de uma determinada nacionalidade. Seu argumento central é que, além dos fatores clássicos identificados pela literatura especializada (demográficos, geográficos, socioculturais, históricos, político-constitucionais e conjunturais), faz-se preciso considerar os distintos domínios das políticas públicas e seus respectivos subsistemas políticos, com atores, ideias e instituições historicamente constituídos. O artigo tem como pressuposto que os fatores mais comumente identificados são capazes de impactar as relações intergovernamentais, de maneira geral, além de influenciarem fortemente no âmbito específico de cada política pública. Contudo, sugere que a configuração institucional e a dinâmica política interna dos vários setores e instâncias envolvidas também podem alterar a configuração das relações intergovernamentais no interior dos países, seja a partir de constrangimentos, seja por intermédio de um conhecimento que advém do próprio processo de aprendizagem.

No artigo, “Transparência pública brasileira: desenvolvimento da *accountability* e efetivação do estado de direito”, de autoria de Evilanne Brandão de Moraes e Washington Luís de Sousa Bonfim, o leitor encontrará uma importante reflexão sobre a relevância da *accountability* como mecanismo de efetivação do Estado de Direito no Brasil. Partindo do suposto que o Estado de Direito, como princípio e fundamento do processo de constitucionalização pós-moderna, emerge enquanto um conceito multifacetado, os autores recorrem à transparência pública, ao acesso à informação e ao controle social para verificar sua efetividade. As contribuições de Guillermo O'Donnell, de Andreas Schedler, de Staffan I. Lindberg, de Francis Fukuyama e de Martin Krygier,

além de darem sustentação teórica ao texto, servem também como referência para a análise dos dados empíricos oriundos dos Relatórios do Índice de Transparência e da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, assim como do balanço do primeiro ano de vigência da Lei de Acesso à Informação.

O último texto do dossiê, “O limite entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade no desempenho policial militar nos centros urbanos”, de Rosália do Socorro da Silva Corrêa, aborda a conduta dos policiais militares brasileiros durante operações rotineiras de combate ao crime e procura analisar o modo como tal problema tem sido debatido entre os diferentes segmentos sociais do país. O objetivo do artigo é propor uma interpretação acerca do desempenho da função policial militar no ambiente urbano brasileiro sem se render ao lugar comum que tem sido a tônica nas discussões sobre o tema. Na interpretação da autora, a mídia tem difundido, de modo unilateral, uma leitura que estabelece uma correlação entre o crescimento da violência e da corrupção policial. Para fugir do senso comum, o texto resgata os conceitos weberianos de *ética da convicção* e *ética da responsabilidade*, utilizando-os como chave analítica para compreender o fundamento da ação policial nas áreas urbanas pobres, e articulando-os com o papel da formação profissional na conduta desses agentes públicos.

O dossiê *Instituições políticas e democracia: dilemas e possibilidades*, a despeito de reconhecer que há muitos desafios, sugere uma interpretação esperançosa, ainda que contundente, acerca do pleno funcionamento das instituições e da democracia representativa no Brasil (e no mundo). Conforme o leitor poderá perceber, o volume apresenta temas de grande atualidade, que inquietam tanto intelectuais quanto cidadãos comuns, causando, inclusive, um forte impacto na agenda pública brasileira. Essas são algumas das razões que motivam a sua leitura atenta.

Marcia Teixeira de Souza
Milton Lahuerta

POR QUE É DIFÍCIL CONSTRUIR INSTITUIÇÕES¹

Giovan Francesco LANZARA²

■ **RESUMO:** Por que a construção de instituições é difícil? Por que muitas vezes acaba por ser autodestrutiva? E como isso ocorre apesar de suas dificuldades? Ampliando um arcabouço analítico desenvolvido por James March (1991), este artigo tenta abordar essas questões examinando o dilema entre a *exploration* de arranjos institucionais alternativos e a *exploitation* dos mecanismos atuais. A construção de instituições é vista como um problema de inteligência adaptativa e aprendizagem na alocação intertemporal de recursos. Alguns processos autodestrutivos básicos e ciclos de fracassos associados ao dilema *exploration/exploitation* são identificados e discutidos. As implicações são traçadas para quatro domínios distintos: competência e dotação de recursos, *self-interest*, identidade e confiança. Na segunda parte do trabalho são apresentados três modos básicos de construção institucional: pontos focais, rendimentos crescentes e “bricolagem”. Estes são mostrados como mecanismos modestos, mas viáveis para contrariar dinâmicas autodestrutivas e para construir instituições.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Instituições. Exploration. Exploitation. Processos Autodestrutivos. Ciclos de Fracasso. Pontos Focais. Rendimentos Crescentes. Bricolagem.

O problema: construir uma instituição³

A construção de uma instituição, seja lá o que isto possa significar, é um processo que implica na formação de uma

¹ Este artigo foi publicado originalmente na *Rivista Italiana di Scienza Politica* em 1997 (LANZARA, 1997). Agradecemos ao autor pela permissão para publicá-la aqui. O artigo, publicado em italiano, foi traduzido por Hilário Amaral e revisado tecnicamente por Marcia Teixeira de Souza.

² Professor Emérito da Universidade de Bologna – Departamento de Política e Ciências Sociais.

³ A investigação que deu origem a este ensaio foi financiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa e realizada em parte no Instituto Universitário de San Domenico di Fiesoli e em parte no Centro de Pesquisa

estrutura, ou código, um *pattern* de comportamentos que adquire legitimidade e “funciona” num contexto social específico, até se tornar um elemento constitutivo da vida social, estável e persistente no curso do tempo. Tal estrutura pode resultar tanto de um projeto deliberado quanto de uma interação não intencional da ação humana e a estrutura social. Na maioria das vezes, há uma conjunção entre um e outro, em combinações variáveis, conforme as contingências.⁴ Se a estrutura “funciona”, ela poderá se autossustentar e reproduzir-se no tempo. Mas em caso de “fracasso”, provocado por um rendimento decrescente ou pela erosão da legitimidade moral e política, não será necessariamente reproduzida de modo rápido e completo. Mais verossimilmente, seus componentes fundamentais, ainda que obsoletos, continuarão a sobreviver por muito tempo “como fragmentos de correntes quebradas pendentes nos arcos de velhos edifícios” (TOCQUEVILLE, 1969), sem nenhuma função específica, ou talvez passem por um lento processo de mudança, assumindo gradualmente novas funções e significados com o passar do tempo.

No decorrer da história, os homens criaram uma grande variedade de instituições, mas, raramente, o processo de construção delas ocorreu sem esforço. Quando se trata de imprimir às práticas sociais uma ordem fundada a partir de regras, ou de governar as transações econômicas e políticas, ou de reconstruir um novo arranjo institucional e político depois de uma crise, é preciso enfrentar um grande número de problemas. As expectativas são incertas, as preferências variáveis e ambíguas, as identidades confusas e instáveis, os recursos escassos e não uniformemente distribuídos, os interesses são vários e conflitantes. Expectativas, preferências, identidades e interesses são incongruentes entre os diversos grupos e entre os

Sobre Organizações da Universidade de Stanford. Agradeço às duas instituições pelo ótimo ambiente de trabalho. Sinto-me em dívida, de um modo especial, com Philipp Genschel e James March pelas longas discussões, que ajudaram a desenvolver as minhas ideias. Agradeço também aos colegas que contribuíram no Seminário “Construir Instituições”, que ocorreu sob o patrocínio do Departamento de Organização e Sistema Político da Universidade de Bologna, e, em particular, a Giorgio Alberti, Claudio Ciborra, Giorgi Freddi, Carlo Guarnieri, Carlo Poni e Roberto Scazzieri, pelos comentários críticos à primeira versão deste ensaio. Obviamente sou o responsável por minhas ideias e por meus erros.

⁴ “Construir” é utilizado aqui no sentido do inglês *building*, ou do alemão *bildung*, e evoca a ideia de ação e atividade humana. Não há dúvida que as instituições são construções sociais, mas dizer que a ação coletiva cria instituições não implica necessariamente que elas sejam projetadas segundo um plano preordenado. Mais, as instituições são “entidades emergentes” ou “mundos” que, frequentemente, resultam da interação complexa e da composição de um grande número de ações. Nessa perspectiva, construir uma instituição significa sempre intervir sobre um processo em curso, que pode ser influenciado pela ação, mas não dirigido de modo determinista em direção a objetivos ou situações fixadas *ex ante*.

diversos horizontes temporais, e, além disso, mudam de modo endógeno mediante o processo de construção de instituições. A criação de instituições é, portanto, uma tarefa difícil. Mas o que a torna tão difícil? Quais são as formas das dificuldades, afinal? E por que os esforços dos atores sociais são, frequentemente, contraproducentes (*self-defeating*)?

Neste ensaio, procurarei dar algumas respostas a essas indagações. Interpretarei a criação de instituições como um problema de inteligência adaptativa e de aprendizado na alocação e no uso de recursos materiais, cognitivos e simbólicos no tempo. Os atores sociais e políticos devem alocar seus escassos recursos entre dois tipos fundamentais de atividades: a exploração (*exploration*) de novas configurações institucionais ou, alternativamente, a utilização (*exploitation*) e o aperfeiçoamento daqueles já existentes (MARCH, 1991). *Exploration* e *exploitation* são duas formas de aprendizado, ambas necessárias para a construção de instituições. Mas, a manutenção de um equilíbrio entre as duas formas não é fácil, não só porque os *trade-offs*, em cada fase do processo, não podem ser calculados com precisão, mas também porque – como veremos – processos endógenos de aprendizado, alternativamente, podem conduzir os atores seja a ciclos de excessiva *exploration* ou a ciclos de excessiva *exploitation*, gerando consequências contraproducentes e colocando em perigo o equilíbrio entre uma e outra atividade (LEVINTHAL; MARCH, 1993). Em poucas palavras, os processos de construção de instituições podem ser autodestrutivos.⁵

Mais do que uma análise comparativa do sucesso ou do fracasso de eventos críticos nos processos de *institution building*, gostaria de desenvolver aqui uma perspectiva dinâmica. O escopo deste trabalho não é, portanto, a individuação de condições ou fatores explícitos que determinam ou facilitam a construção “não problemática” de instituições “boas”, “eficientes”, ou “legítimas”, ou que, ao contrário, obstaculizam a sua formação. Cada elenco finito de condições “fundamentais” ou “estruturais” parece destinado a ser desmentido ao verificarem-

⁵ O modelo da escolha racional apresentaria o problema da construção de instituições como sendo o de encontrar e manter um equilíbrio apropriado entre oportunidades de investimento alternativo que geram benefícios futuros. Mas essa é uma representação inadequada, porque as escolhas são complicadas pelo fato de que os benefícios esperados de cada opção estrutural variam de acordo com a dependência de fatores endógenos, por sua vez variáveis. Em tais condições, é difícil especificar quais sejam os *trade offs* apropriados entre *exploration* e *exploitation*. A procura e a escolha racional podem produzir consequências não desejadas. Uma sequência de escolhas ótimas localmente ou efêmeras pode conduzir a distorções no longo prazo.

se as contingências imprevistas. Para além da elaboração de uma macroteoria ou da definição de tipologias, a estratégia analítica aqui escolhida está orientada à descrição de processos. O meu interesse está na individuação de micromecanismos causais subjacentes aos fenômenos observados, mecanismos que podem ser relevantes em uma grande variedade de processos sociais e políticos.⁶ Procurarei, portanto, desenvolver um *framework* útil à compreensão, num certo nível de generalidade, do processo de criação de instituições e de suas dificuldades, ilustrando com exemplos quando for oportuno. O alto nível de abstração, que talvez alguém possa lamentar, é no momento o preço necessário a ser pago para não se perder o quadro do conjunto.

Complexidade política e complexidade cognitiva

A literatura recente conceituou a criação de instituições como uma solução para o problema da ação coletiva (OLSON, 1966; AXELROD, 1984; TAYLOR, 1987; ELSTER, 1989). Em seus trabalhos, os pesquisadores exploraram o que poderíamos chamar a *complexidade política* da criação de instituições, da qual já se tornaram ilustrações clássicas a *Tragedia dei comuni* (HARDIN, 1968) ou o *Dilemma del prigioniero*, situações de decisão típicas exploradas a fundo pela teoria dos jogos. A complexidade política é uma função do número de atores relevantes, do número de clivagens (*cleavages*) entre os interesses e da distância entre os diversos escopos perseguidos pelos atores (GRANDORI, 1995). O conflito de interesses e as assimetrias distributivas tornam problemática a convergência de soluções institucionais estáveis e compartilhadas. Estas últimas são sempre vulneráveis diante da possibilidade de defecção.

Porém, menor atenção foi dedicada, no âmbito da Ciência Política, à *complexidade cognitiva* ou *informativa*, que constitui outra fonte crucial de dificuldades na construção de instituições e, em geral, de complexos artefatos sociais como códigos e sistemas de regras. A complexidade cognitiva deriva não só da incompletude da informação, da ambiguidade e da débil estruturação das situações, da incerteza e da ignorância de importantes relações de causa e efeito ou das ações e consequências, mas, também, de interdependências sistêmicas ou intertemporais, de

⁶ Para uma defesa convincente desta estratégia analítica nas ciências sociais, alternativa ao desenvolvimento de macroteorias, veja-se Elster (1993), em especial o primeiro capítulo.

processos endógenos de aprendizado, de incoerências estruturais e requisitos contraditórios que recaem sobre a ação individual e coletiva no curso do tempo. A complexidade cognitiva cresce com a distância dos horizontes temporais em relação aos fins dos atores, tornando, desse modo, ainda mais problemática a coerência intertemporal e o equilíbrio dinâmico entre a atividade de *exploration* e a de *exploitation*.

A complexidade cognitiva e a complexidade política interagem uma com a outra. A construção de instituições ocorre em um ambiente social e político competitivo. Os atores devem responder a um ambiente que é constituído por outros atores, que, por sua vez, respondem às escolhas e às ações dos primeiros. O que os outros atores fazem em cada fase temporal do processo depende do que cada ator específico fez ou fará. Os atores dão vida a uma ecologia competitiva, em que as ações e as escolhas de cada um tornam-se “ambiente” para o outro, no qual os horizontes temporais dos atores em competição, todos diferentes, deslizam continuamente (SCHELLING, 1978; 1980; MARCH, 1981; LEVITT; MARCH, 1988). Por estes motivos, a distribuição presente e futura dos recursos e das utilidades esperadas a ela associadas depende para cada ator das escolhas dos outros atores e dos horizontes temporais de tais escolhas. O que equivale dizer que o equilíbrio e a coerência intertemporal entre *exploration* e *exploitation* são interdependentes, em cada estágio do processo, com as soluções, circunscritas no espaço e no tempo, às vezes oferecidas ao problema da ação coletiva (e também com os fracassos na busca de tais soluções).⁷ A alocação dos esforços entre *exploration* e *exploitation* exige, em suma, sempre comparações, sejam elas intertemporais, sejam entre os diversos grupos de interesse.

Embora a dimensão política e a dimensão cognitiva da construção de instituições sejam profundamente interligadas, neste trabalho colocarei a complexidade política como pano de fundo da minha argumentação e concentrarei, por sua vez, a atenção sobre a dimensão cognitiva e do aprendizado, especificamente no que se refere às várias versões e implicações do dilema entre *exploration* e *exploitation*.⁸ A tese que aqui

⁷ Na verdade, até o dilema *exploration/exploitation* pode ser reformulado como um problema de ação coletiva, na medida em que compete a cada ator a distribuição de recursos e o equilíbrio de interesses e utilidade entre os diferentes *Eus* futuros do próprio ator ao longo de um eixo temporal. “O *Eu* atual do ator executa jogos estratégicos com os seus *Eus* futuros, ainda desconhecidos, e fundamentalmente imprescindíveis” (PIZZORNO, 1986a).

⁸ Os fatores de complexidade política serão evocados, porém, toda vez que as diferentes preferências e identidades em conflito complicam o problema da alocação intertemporal dos recursos, obstaculizando a

proponho é que, mesmo no caso de completa cooperação social, as tentativas de construir instituições podem sofrer distorções ou tornarem-se vãs diante da complexidade e das contradições que emergem na distribuição intertemporal dos recursos. Na primeira parte, procurarei identificar as causas principais dos ciclos de fracasso e dos dilemas da ação. Na segunda parte, desenvolverei implicações específicas para quatro temas relevantes: competência, *self-interest*, identidade e confiança. Na terceira e última parte, explorarei três mecanismos fundamentais – pontos focais, rendimentos crescentes e “bricolagem” – que podem impedir a dinâmica autodestrutiva e facilitar o surgimento e a consolidação de instituições. Em particular, se verá como a *bricolage* institucional pode combinar com sucesso a atividade de *exploration* com a de *exploitation*.

Origens e ciclos da autodestruição

Um dilema do aprendizado: exploration versus exploitation

Os atores envolvidos em situações de crise e de transformação institucional devem empregar seus limitados recursos (atenção, dinheiro, tempo, inteligência e influência) ou na exploração de arranjos institucionais alternativos ou então no aproveitamento e utilização daqueles já existentes. A exploração de novos arranjos institucionais exige que os atores orientem a maior parte dos seus esforços à investigação e à pesquisa ativa. Implica experimentação, propensão ao risco, invenção, atitudes em relação ao jogo e à descoberta, diversidade e disponibilidade para conviver com a ambiguidade. A *exploration* aumenta “a sombra do futuro” (AXELROD, 1984). A *exploitation*, ao contrário, caracteriza-se pelo refinamento e o aperfeiçoamento das rotinas e dos arranjos já disponíveis, pela aversão ao risco, pela escolha e a eficiência seletiva. Vale dizer, por uma atitude mais conservadora na alocação dos esforços – a dominância do “passado tenaz” (KURAN, 1988). Na *exploitation*, “a sombra do passado” obscurece “a imagem do futuro”.

A *exploration* gera variabilidade, enquanto a *exploitation* garante confiabilidade. O dilema nasce porque variabilidade e confiabilidade são necessárias, são avaliadas na mesma medida pelos atores, e ambas têm consequências positivas e negativas.

formação de uma “massa crítica” no reconhecimento recíproco e na coordenação.

Os esforços orientados à exploração e exclusão do aproveitamento tendem a gerar situações nas quais os custos da experimentação são elevados, inevitáveis, e mantidos por breve período, enquanto os benefícios obtidos podem ser mínimos, incertos e distantes no tempo. Uma situação desse tipo exige uma elevada capacidade de suportar o risco e paciência para esperar resultados que poderão ocorrer ao longo do período. Ao contrário, os esforços dedicados à *exploitation* e exclusão da exploração tendem a reproduzir e a reforçar arranjos institucionais subótimos ou disfuncionais. A seu favor, cabe dizer, porém, que as atividades se desenvolvem de modo mais rápido.

Feedback rápido e feedback lento

Um tema recorrente na construção de instituições é a disparidade entre as considerações relativas ao curto e ao longo prazo. A crise de um regime político aumenta a importância psicológica da sobrevivência num período curto, mas torna tal sobrevivência ainda mais problemática. Os horizontes temporais da decisão e da ação tendem a se associar. Os atores têm expectativas de curto prazo e esperam um *feedback* positivo e rápido de suas ações. Isto é necessário para sustentar a ação e dar início ao processo de construção. A ausência de um rápido estímulo positivo deprime, posteriormente, as expectativas e inibe a ação. Mas a consolidação de novos arranjos institucionais exige, geralmente, investimentos que produzem rendimentos no longo prazo e têm um *feedback* lento, procrastinado. A emergência de estruturas complexas de coordenação é, frequentemente, um lento processo evolutivo que necessita de passos intermediários e do apoio de “andaimos” que devem ser construídos. A geração de opções múltiplas e a exploração das suas viabilidades e das suas consequências exigem tempo. O *feedback* de informação é lento e ambíguo. Além disso, opções alternativas pela decisão e a ação apresentam-se em sequência temporal. Os rendimentos dos investimentos são incertos e frequentemente demorados. Por tais motivos, se os atores, em suas atividades, dão prioridade aos ganhos rápidos e ao curto prazo, correm o risco de criar condições que inibem os empenhos e os investimentos de longo prazo, tornam impossível a busca por soluções duráveis, e adiam por um tempo indeterminado qualquer tentativa séria de construir instituições. Por outro lado,

caso se empenhem em uma empreitada de longo prazo, arriscam-se, no curto prazo, de não disporem de recursos suficientes para sustentar seus esforços e expectativas durante um arco de tempo tão longo. Assim, o processo de construção institucional se interrompe. A resolução deste dilema não é tarefa fácil. As coisas se complicam porque diferentes atores possuem expectativas diferentes, mas também distintos horizontes temporais para as suas expectativas: enquanto alguns possuem um grau mais elevado de tolerância em relação à ambiguidade e se empenham em atividades de exploração, outros não a possuem e buscam resultados e benefícios imediatos. A coordenação dos múltiplos horizontes temporais dos atores é ao mesmo tempo um elemento fundamental e um produto do processo de construção de instituições: um não pode ser conseguido sem o outro e pode ser conseguido apenas por meio do outro.

Custos não recuperáveis

Os arranjos institucionais e as organizacionais existentes (regras, códigos, estruturas, conjuntos de modelos de ação, as competências especializadas e as representações a estas associadas) incorporam os “custos não recuperáveis” (*sunk costs*) pela sociedade, isto é, custos sustentados pela criação originária de recursos produtivos que não podem ser recuperados facilmente (STINCHCOMBE, 1968). Os “custos não recuperáveis” têm sua origem num capital de conhecimento, confiança, expectativa compartilhada e obrigações recíprocas, que foram cristalizados em uma configuração estrutural fixa.⁹ Quanto mais longa a vida de uma instituição e maiores os seus benefícios passados, maiores serão, plausivelmente, os “custos não recuperáveis”. Os custos sustentados pela eventual restauração das instituições existentes se somam aos custos não recuperáveis primitivos. Na construção de instituições, portanto, em que medida os atores devem dedicar energias e recursos para a conservação ou restauração do arranjo institucional existente, ainda que decadente, procurando salvar o salvável? Ou, ao contrário, devem concentrar seus esforços na exploração de novas configurações possíveis?

⁹ Os *sunk costs* não são distribuídos de modo equânime entre os diversos grupos sociais. Existem assimetrias e desigualdades que influenciam a disponibilidade dos diversos atores para conservar ou para dismantelar específicos arranjos institucionais. Isso torna as coisas mais complicadas, mas para o momento, para conduzir a um porto seguro o presente desenvolvimento, desconsideremos tal fator de complicação.

Surtem problemas ao escolher uma ou outra “ponta” do dilema: as alternativas disponíveis não são escolhas independentes, e as suas consequências podem gerar problemas ainda mais graves. De um lado, se os atores escolhem permanecer ancorados no arranjo institucional existente e buscam melhorá-lo, eles podem cometer o erro de consumir recursos naquilo que rapidamente revelar-se-á uma estrutura irreversivelmente degradada, substancialmente irrecuperável; no mesmo sentido, eles podem criar condições que reduzam sua capacidade e sua disponibilidade para alterar a estrutura futuramente quando a mudança se tornar ainda mais necessária e não puder ser adiada. Por outro lado, se os atores passam a construir um arranjo institucional *ex novo*, em primeiro lugar correm o risco de cometer o erro de jogar fora recursos que, embora depauperados, em parte ainda teriam utilidade; em segundo lugar, poderiam dedicar recursos e energias para algo que, mais tarde, talvez se revelasse uma solução muito prematura, portanto intrinsecamente instável, insustentável e de vida breve, gerando assim a necessidade de uma busca futura. As consequências contraintuitivas e não desejadas de um “salto” muito aventureiro são: instabilidade, ambiguidade futura e, às vezes, submissão a posições mais conservadoras.

A reorientação da atenção e de recursos dos velhos para os novos arranjos depende dos riscos percebidos e das incertezas que nascem quando se abandonam os caminhos familiares por percursos desconhecidos. Criando situações de *path-dependency* e rendimentos crescentes (DAVID, 1986; 1992; ARTHUR, 1988; 1989), os custos não recuperáveis tendem a preservar estruturas e *patterns* de ação tradicionais. Contentar-se com o arranjo existente para não incorrer nos custos e nos riscos da mudança pode criar condições que tornam uma futura mudança mais necessária e, ao mesmo tempo, mais laboriosa, conduzindo a custos de mudança ainda mais elevados. Mas, assumir para si o risco de saltar prematuramente para uma nova configuração, por não querer sustentar as externalidades negativas e os custos de manutenção/restauração da velha estrutura, pode criar condições de instabilidade e de insegurança que depois de certo tempo levam os atores a restabelecer muitos dos arranjos e das regras preexistentes. Assim, tanto a aversão quanto a propensão ao risco produzem consequências não desejadas. Ou dito de outro modo, tanto a *exploration* quanto a *exploitation* podem revelar-se autodestrutivas.

Ciclos de fracasso

Tanto a *exploration* quanto a *exploitation* são afetadas por ciclos autodestrutivos, que podem assumir a forma de “buscas às cegas”, “bloqueios” ou bruscas inversões de tendência.

a) Busca às cegas: excessiva instabilidade

Depois de uma crise institucional ou durante uma transição política, as identidades, as preferências e as expectativas tendem à variabilidade e tornam-se extremamente suscetíveis às contingências. Essas percepções surgem cercadas de novos arranjos, aos quais, porém, não é dado o tempo para se consolidarem. Novos experimentos institucionais são interrompidos antes que tenham a possibilidade de produzir qualquer benefício. É improvável, por outro lado, que nas fases iniciais de suas vidas os novos arranjos institucionais tenham rendimentos elevados. Estes se manifestam, em geral, no longo prazo, como efeito da acumulação de experiência. Assim, é possível que arranjos institucionais, prematuramente julgados como inadequados e insatisfatórios, sejam colocados de lado, e que se inicie outro ciclo de experimentação parcial. A consequência disso é que se torna difícil pôr seriamente à prova e estabilizar definitivamente uma nova estrutura. Uma sequência de explorações incompletas ou que não tiveram resultados positivos pode, facilmente, ser descrita como uma história de fracassos e desilusões, em vez de uma história de busca e de experimentações.

Um futuro estímulo à instabilidade constitui-se pelo fato de que no curso do processo de exploração emergem, após escolhas feitas anteriormente ou pelo deslizamento endógeno das preferências, novas alternativas que se apresentam como atraentes e que levam a novas explorações. Especialmente depois de uma grave crise política e durante o período de transição pode se desenvolver uma excessiva propensão a rever e renegociar decisões tomadas anteriormente. Se este é o caso, a formação de regras, identidades e preferências estáveis fica obstaculizada, tornando-se quase impossível aprender com a experiência.¹⁰ O fenômeno poderia ser chamado de “síndrome da exploração”:

¹⁰ As pesquisas de Zhou (1993) mostram que: a) a velocidade de mudança das regras aumenta com o número cumulativo de mudanças precedentes e que; b) a velocidade de mudança de uma regra diminui com a sua idade. Em outros termos, quando é concedido à regra um tempo suficiente para existir e ser

plus ça change et... plus ça change. A exploração torna-se uma procura às cegas (*random walk*), uma espécie de aventura sem fim. O caminho empreendido não leva a lugar nenhum ou leva a uma situação na qual predominam o cansaço e a intolerância, por causa do excessivo nível de incerteza. A exploração pode então se transformar numa atividade autodestrutiva porque a orientação em relação aos objetivos de longo prazo cria no presente condições que podem frustrar sua materialização no longo prazo.

b) “*Bloqueios*”: *excessiva estabilidade*

A *exploitation* com resultados positivos de um dado arranjo institucional pode conduzir a um futuro aperfeiçoamento do próprio arranjo. Esta é a bem conhecida armadilha do sucesso (LEVINTHAL; MARCH 1993). A acumulação de experiência em um específico âmbito de atividade aumenta a competência sobre ele, gerando rendimentos crescentes e um maior empenho naquelas atividades. Mas o ciclo gera também consequências não desejadas: se, por um lado, ele produz retornos positivos em pouco tempo, por outro, tende a conservar e a reforçar *frameworks* cada vez mais especializados. Nesse caso, a estabilidade gera estabilidade futura até o ponto em que uma excessiva estabilidade pode se tornar uma armadilha. Estruturas, rotinas e competências tornam-se resistentes à mudança. Alterações marginais incrementais só contribuem para intensificar a persistência das instituições ao longo do tempo. Esta poderia ser chamada “síndrome da *exploitation*”: *plus ça change et... plus c’est la même chose*, algo muito parecido com a famosa síndrome do *Gattopardo*¹¹.

Uma história de repetidos e eficazes “aproveitamentos” de um arranjo institucional tende a criar capacidades e a reforçar identidades específicas, que são pouco adaptadas à exploração. À medida que se progride na *exploitation* de um específico arranjo institucional, o custo para passar à exploração aumenta. Caímos assim na armadilha da competência. Quando, com os processos e as rotinas existentes, a competência melhora, a experimentação de outras possibilidades se torna menos atraente. Em geral, tende-se a fazer aquilo que se sabe fazer

utilizada, ela adquire legitimidade e gera rendimentos crescentes, de tal modo “que cria raízes”. Ao contrário, mudanças muito frequentes das regras geram um estímulo à produção de futuras regras.

¹¹ “Se vogliamo che tutto rimanga com’è bisogna che tutto cambi.” (TOMASI DI LAMPEDUSA, 1958). (“Se queremos que tudo permaneça como está, é preciso que tudo mude.”).

melhor, mas desse modo é provável que se reduza a capacidade de buscar alternativas possíveis. Por estas razões, uma história de sucessivos aperfeiçoamentos tende a inibir as habilidades e as atitudes apropriadas para empreender atividades de exploração. Consolidando estruturas, rotinas e competências já existentes, a *exploitation* destrói a variabilidade e gera rigidez. Ela incorpora uma dinâmica potencialmente autodestrutiva, na medida em que pode levar ao aperfeiçoamento de instituições ineficientes ou com um déficit de legitimidade, as quais se tornam mais confiáveis no curto prazo, porém mais vulneráveis no longo prazo.

c) *Inversões rápidas de preferências*

Não se afirma que a excessiva instabilidade causada por uma exploração vã de configurações institucionais alternativas e a excessiva estabilidade causada pelo aperfeiçoamento da própria estrutura sejam sempre e necessariamente processos que se autorreforçam. Eles podem ser interrompidos por forças endógenas contrastantes. Condições de prolongada instabilidade e variabilidade podem provocar uma mutação endógena de preferências da *exploration* para a *exploitation*. A experiência de repetidos fracassos em consolidar uma estrutura pode levar os atores a reduzirem a propensão ao risco. Não se pode suportar por muito tempo elevados níveis de incerteza. O nível das expectativas diminui rapidamente (MARCH, 1988; LANT, 1992). Se a exploração não dá os resultados esperados, um modo fácil e direto para reduzir a incerteza e a insegurança social consiste em voltar aos arranjos e rotinas já experimentados. Os velhos copiões e modelos de comportamento são, então, reativados.

Quando a sensação de instabilidade e de incerteza torna-se intolerável para os atores, eles renunciam à exploração e restabelecem muitos dos arranjos precedentes, que lhes são mais familiares. Estes são mais seguros e estão prontamente disponíveis. Prefere-se a segurança à variabilidade e à diversidade. Depois de um período de exploração, se não se obtêm resultados significativos, tende-se a se tornar mais conservador e a impor-se limitações e vínculos; ou, simplesmente, a demonstrar-se indiferente às novidades. Por exemplo, um forte empenho por uma reforma social ou uma nova *policy* pode gradualmente diminuir no momento em que se tiver que pagar os seus custos. As prioridades são invertidas. As coalizões políticas podem

se desmanchar quando os efeitos de uma política começam a manifestar-se. As identidades coletivas evocadas por uma mobilização social ou pela mídia podem dividir-se em identidades locais conflitantes, tornando-se voláteis e vulneráveis.

Quando, ao contrário, a excessiva exploração ou a obsolescência de um específico arranjo institucional reduzem o seu rendimento, pode acontecer uma inversão na direção oposta, da *exploitation* para a *exploration*. Nesse caso, verifica-se uma violação das condições de estabilidade causada por uma mudança endógena das preferências. A estabilidade, a segurança rápida e os ganhos fáceis perdem valor em relação à propensão ao risco e ao planejamento no longo prazo. O nível de expectativas se eleva. Recursos e atenção são reorientados para a busca e para a invenção de novas rotinas e estruturas. O interesse pela variabilidade e pela diversidade prevalece sobre o interesse pela segurança. O *status quo* pode se tornar intolerável, pelo menos para alguns grupos sociais, como ocorre normalmente na crise ou na queda de um regime político.

Instâncias e implicações da dinâmica autodestrutiva

Nas páginas seguintes examinarei brevemente algumas instâncias e implicações de tal dinâmica na criação de instituições, concentrando-me sobre quatro problemas específicos que me parecem relevantes: recursos e competências, *self-interest*, identidade e confiança.

Competências e recursos

Quando um regime político cai, nasce um problema de competência. As instituições tendem a gerar e a desenvolver recursos e competências que são específicas-para-aquelas-instituições e que se tornam “dotações” de atores específicos. Essas competências integram as experiências acumuladas no tempo, vale dizer, aquilo que os atores aprenderam a fazer com uma específica estrutura de regras, ou no âmbito de um específico arranjo institucional: elas são incorporadas seja nas habilidades práticas e conhecimentos individuais, seja na rotina social e administrativa praticada coletivamente. Tais competências específicas são essenciais ao apoio e à reprodução das instituições. Na ausência de tal base de competência, instituições como as burocracias

governativas, as agências públicas, os órgãos políticos, as empresas e os institutos culturais, não poderiam funcionar eficazmente.

No decorrer do desenvolvimento e consolidação de uma determinada configuração institucional, os atores adquirem habilidades, rotinas e práticas específicas, profundamente imbricadas com aquela configuração, pois eles são formados dentro e através dela, o que lhes dá valor e significado, e nela “funcionam” de forma eficiente. Por exemplo, os atores aprendem códigos, desenvolvem conhecimentos, estabelecem redes de relações interpessoais (GRANOVETTER, 1985; 1990), ou constroem infraestruturas materiais que são – todos eles – elementos específicos para um determinado arranjo institucional. Estes efeitos produzidos pelo *learning-by-using* – efeitos largamente endógenos – constituem potentes mecanismos de reforço para a estabilidade institucional, porque geram rendimentos crescentes na adoção de soluções institucionais específicas (DAVID, 1986; ARTHUR, 1988; JEPPEPERSON, 1991).

Quando um velho regime cai e um novo regime deve ser instituído, a criação de novas instituições está condicionada pelo repertório existente de competências e recursos. Na maioria das vezes estas dotações são distribuídas para a população de modo desequilibrado: em geral, elas são um apanágio quase exclusivo de uma elite política ou social, da classe dirigente, ou de grupos que têm um elevado interesse na sobrevivência do *ancien régime*. O que pode ser realisticamente realizado na fase “nascente” da construção de um novo arranjo institucional depende dos recursos e das competências dos indivíduos e dos grupos que eram estreitamente alinhados ou ligados às velhas instituições. Reformas políticas inovadoras ou arranjos institucionais projetados por empreendedores sociais e políticos, frequentemente não podem ser incrementados, na medida em que, para que os novos projetos possam existir, é preciso obter a confiança dos dirigentes do velho regime. Estes burocratas, tais como banqueiros, quadros políticos, dirigentes públicos e privados, funcionários, e todo tipo de pessoal administrativo, não são recursos facilmente substituíveis: eles possuem o conhecimento específico da máquina administrativa e uma experiência prática que pode ser adquirida somente através de um longo e custoso processo de aprendizado (*learning-by-doing*). Na verdade, até os mais violentos *shocks* institucionais só com muito custo conseguem tocar os quadros administrativos e

governativos intermediários. Por outro lado, também quando se verifica uma consistente importação de competências externas por setores específicos da economia e do *management*, da sociedade civil, ou do mundo acadêmico, o tempo passa antes que elas funcionem eficazmente e se tornem produtivas no novo ambiente político.

Isso torna difícil e problemática a criação de novas instituições: se as habilidades e recursos existentes são deixados de lado e não utilizados no processo de inovação, a construção institucional sente o efeito da falta de pessoal capacitado e segue claudicante; ao contrário, se as competências existentes são utilizadas, há uma tendência de se aplicar muitas das velhas regras, práticas e hábitos, o que pode sabotar qualquer tentativa de inovação e reativar muitas características do regime precedente (indivíduos específicos, elites, instituições). Depois de um lapso de tempo, os resultados do processo de transformação começam a se parecer de maneira sinistra justamente com aquilo que os inovadores queriam mudar. A necessidade de *expertise* política e administrativa pode conduzir os novos regimes a ressuscitar os velhos. Mas, assim, eles correm o risco de perder a superioridade moral pela qual pedem reconhecimento e legitimidade, ou seja, perdem a sua “vantagem moral”.

Self-interest

Uma visão muito difundida nas ciências sociais e políticas considera o *self-interest* o motor das escolhas e das ações humanas. Segundo esta visão, nas transições institucionais e políticas, os atores, indivíduos e grupos são levados a agir a partir da antecipação das consequências futuras de suas preferências individuais. Mas, em situações de instabilidade política e social é difícil fixar critérios estáveis para calcular as utilidades e para estabelecer as consequências que melhor respondem aos próprios interesses. O cálculo do *self-interest* é particularmente complicado em situações fugidias, em contínua evolução, onde as preferências são variáveis e incoerentes, e onde há amplo espaço para manipulação. As preferências são influenciadas, de modo endógeno, pelas mudanças. Há incerteza sobre quais devam ser as preferências da nova situação. Em consequência, os atores tendem a adotar as preferências de outros atores, tendo como base um princípio de imitação, ou ativam comportamentos

conforme normas já estipuladas, ou seja, preferem aquilo que tenha uma base normativa, independentemente de estreitas considerações de utilidade (MARCH; OLSEN 1989).¹²

No decorrer de um processo de transformação institucional emergem, de modo recorrente, interrogações sobre os efeitos possíveis de diferentes modalidades de alocação intertemporal dos recursos. Os benefícios mais mensuráveis da adesão aos velhos arranjos são confrontados com os menos mensuráveis, muitas vezes desconhecidos, da aposta no novo. São avaliados os tempos de espera e a capacidade de ser paciente. Pergunta-se em que medida as escolhas e as ações presentes influenciarão os sucessos futuros. Essas perguntas não têm respostas fáceis, na base de um simples cálculo dos *trade-offs* entre os presentes critérios de utilidade e os critérios de utilidade em momentos futuros relativos a um espectro de possíveis arranjos institucionais alternativos. Os confrontos intertemporais das utilidades são difíceis pelo menos por três razões distintas:

- primeiro, porque a incerteza é elevada e é difícil calcular as vantagens relativas associadas aos diferentes arranjos institucionais, ou conjunto de regras futuras, que são desconhecidas, e intrinsecamente, instáveis;
- segundo, porque a utilidade futura de um ator individual relativa a uma específica opção institucional é, ela mesma, uma função de efeitos de agregação “emergentes”, vale dizer, de ações não combinadas e interdependentes que se manifestam no decorrer do processo de construção;
- terceiro, porque a utilidade futura depende também do tipo de instituições que são edificadas no curto prazo.

Ilustremos mais amplamente. O fluxo de benefícios futuros para um ator depende também das escolhas e das ações dos outros atores. Se me oriento na direção de uma opção de longo prazo, que exige a colaboração de outros, e ela não acontece, é muito improvável que essa opção possa se materializar. Como consequência, não obterei benefícios futuros e, além disso, perderei os benefícios que outros, eventualmente, poderão

¹² É necessário destacar, todavia, que nas crises e nas transições institucionais o comportamento guiado por regras continua problemático por causa das ambiguidades, da multiplicidade e da instabilidade dessas mesmas regras. Em tais situações, há conflitos sobre as regras, sobre os valores e sobre os arranjos que foram previstos antecipadamente.

usufruir no curto prazo. Em outros termos, será possível obter maiores benefícios de meu investimento de longo prazo se todos os outros também tiverem objetivos de longo prazo. Ao contrário, se pretendo realizar o meu interesse num período curto, como muitos o fazem, o resultado será que a profundidade temporal da função de utilidade se reduzirá, a probabilidade de elevados retornos futuros diminuirá e a consolidação institucional, no longo prazo, será retardada.

Por tais motivos, nos processos de transição, os atores demonstram cautela em abandonar o *status quo*, ainda que em presença de externalidades negativas, porque há muita incerteza sobre os estados futuros e sobre quais utilidades (individuais e agregadas) serão associadas a eles.¹³ Deixar o *status-quo* significaria entrar em uma fase confusa, na qual novas regras devem ser negociadas – fase cuja duração não pode ser estabelecida *ex ante*, com conseqüente instabilidade. Os atores são cautelosos até no restabelecimento de regras específicas, porque podem imaginar regras alternativas que talvez levassem a vantagens maiores. As negociações implícitas e explícitas sobre as regras, quando elas estão em discussão, são caracterizadas por maior grau de incerteza em relação às negociações sobre variações marginais das regras, quando as regras são compartilhadas.

De um lado, a convergência de interesses múltiplos na realização de uma estrutura institucional, no curto prazo, pode ser necessária para se construir um “andaime” ou uma “ancoragem” útil à construção de um *framework* institucional no longo prazo. Mas, por outro lado, ela pode conduzir a estruturas e a sistemas de regras vulneráveis e intrinsecamente instáveis, já que estas ficam privadas de muitas propriedades importantes necessárias para a reprodução e para a consolidação no longo prazo.

Em resumo, em situações dinâmicas de crise e de reconstrução institucional, nas quais ocorre, amiúde, que as escolhas e os acordos precedentes sejam desmentidos pelas sucessivas buscas do *self-interest*, seja no curto seja no longo prazo, pode-se chegar a novos arranjos de tipo *self-defeating*. Isso

¹³ Esse *pattern* de comportamento está, de qualquer maneira, coligado àquilo que foi chamado, de várias maneiras, “efeito dote” (*endowment effect*), *status quo bias*, ou “aversão à perda” (*loss aversion*): indivíduos que enfrentam escolhas de elevado risco percebem a inutilidade da perda de (ou renúncia a) um objeto ou estado que tem valor mais elevado da utilidade associada à sua aquisição. A assimetria de valor reforça as preferências na direção do *status quo*. Veja-se Kahneman, Knetsch e Thaler (1991).

pode resultar num reforço da estabilidade ou, alternativamente, num agravamento da instabilidade.

Identidade

Em termos mais radicais, as dificuldades em se definir uma função de utilidade clara e estável no tempo correspondem às dificuldades em se definir a própria identidade futura. Como Pizzorno (1986a) destaca, a comparação intertemporal dos interesses de uma pessoa ou de um grupo é possível somente se a sua identidade permanece estável. Caso contrário, torna-se ilusório comparar benefícios atribuídos a diversas identidades que possuem valores diferentes e, muitas vezes, incompatíveis em momentos temporais diversos. Mas, para assumir uma identidade intertemporalmente estável e reconhecível deve-se garantir forçosamente uma ordem institucional mínima. Em outros termos, na ausência de instituições, a identidade é confusa, e quando a identidade é confusa a escolha torna-se problemática. Na criação de instituições o problema da escolha intertemporal, baseada no *self-interest*, confunde-se com o problema da identidade.

Nos processos de crise, e de reconstrução institucional, as identidades das pessoas e dos grupos são abaladas e, ao mesmo tempo, novas identidades tomam forma. Os atores ficam desorientados tanto em sua própria identidade quanto nas implicações da identidade para a ação em situações específicas. Uma vez que a identidade de cada ator é interdependente da identidade dos outros, a confusão de cada ator acentua a confusão dos outros. A exploração das identidades possíveis é complicada e desacelerada pela interação. Mais dramaticamente, muitas vezes, a formação de novas identidades pode acontecer somente através da destruição das velhas. Como consequência, identidades relativamente “locais” (isto é, com poucas interações) e inofensivas (para aquelas já consolidadas) são restabelecidas antes, enquanto estruturas de reconhecimento e de obrigação mais complexas emergem mais lentamente. Estas são reconstruídas a partir de estruturas mais elementares, tendem a incluir identidades pré-existentes e a recombinar, inadvertida ou deliberadamente, muitas características e regras precedentes.

Os processos de crise e de reconstrução institucional colocam, além disso, requisitos contraditórios sobre a identidade individual e coletiva. De um lado, eles exigem a capacidade de

romper com o passado, transcendendo a própria identidade para “converter-se” e “renascer” numa nova e emergente identidade; por outro lado, esses processos exigem a capacidade de “criar uma ponte” entre o passado, ou o presente, e o futuro, restabelecendo, assim, um sentido de continuidade. Tanto a descontinuidade quanto a continuidade têm valor e são objetos de uma procura, mas elas se excluem mutuamente: é difícil assegurar uma e outra simultaneamente. Note-se, todavia, que às vezes uma continuidade pode ser estabelecida através da oposição e do contraste entre o velho e o novo.¹⁴

É difícil criar instituições se também não emergem ao mesmo tempo sólidas identidades coletivas. Mas estas, por sua vez, podem emergir somente se forem reconhecidas como tais por um sistema social de reconhecimento sustentado por e incorporado em um *framework* institucional que é – ele mesmo – produto do processo de construção institucional. A identidade que deve ser reconhecida e o sistema de reconhecimento dependem um do outro: eles emergem no decorrer do próprio processo (PIZZORNO, 1986b). A certeza de reconhecimento dos *Eus* futuros, “círculos” ou grupos estáveis, e os complexos sistemas de regras e obrigações, pode se dar somente através de um *commitment* coletivo, e a emergência endógena, de uma identidade coletiva que se reproduza no tempo – todas condições que, como vimos acima, são difíceis de realizar no âmbito das incertezas e das ambiguidades de uma crise.

Se um ator se obriga a um *Eu* futuro, fazendo um forte investimento em valor, ele deve romper com os seus *Eus* passados e presentes e “converter-se”. Se procura segurança de reconhecimento no futuro, deve sacrificar a própria segurança e a própria identidade no presente, vale dizer certo grau de conectividade interpessoal: o *Eu* atual torna-se somente um “instrumento” para o futuro. Mas, se abandona o seu *Eu* atual, muito rapidamente, corre o risco de se perder numa terra de ninguém, na qual o reconhecimento social é problemático – um risco que se poderia evitar. Todavia, um progresso rumo a uma nova identidade pode ser realizado somente na medida em que se dispa, progressivamente, da identidade atual.

A identidade individual ou coletiva é uma espécie de custo não recuperável: quanto mais elevado é o investimento cognitivo,

¹⁴ Segundo Pizzorno (1995), a identidade implica a capacidade de imaginar a si mesmo como diferente dos outros e de forma contínua.

normativo, ideológico, emotivo e existencial que os indivíduos ou as organizações fazem em uma específica identidade, ou numa busca de reconhecimento, ou num sistema de regras, mais forte será o sentido de inclinação e de lealdade àquela identidade e, conseqüentemente, mais alto será o preço que se pagará para abandoná-la e para assumir uma diferente, quando for necessário fazê-lo (PIZZORNO, 1986b). As identidades, como as instituições, demonstram resiliência e propriedade inercial. Quando se enraízam profundamente e por muito tempo tornam-se difíceis de mudar. Este é o motivo pelo qual romper com o próprio *Eu* atual e com o *status quo* é, na maior parte dos casos, um passo muito delicado: implica na capacidade de também romper com muitos outros *Eus* atuais, e de obrigar-se aos *Eus* futuros, próprios e alheios que ainda são desconhecidos. Assim, a percepção da continuidade do *Eu* no tempo é ameaçada. Sempre existe o perigo potencial de “cessar de existir”, uma possibilidade que, nas crises e nas transições políticas, os atores sociais e políticos percebem muito claramente.

Considerando-se a dinâmica da identidade, a construção de instituições implica sempre algum grau de incoerência entre os *Eus* passados (e presentes) e os *Eus* futuros dos atores. Deseja-se a transformação e a inovação, e, ao mesmo tempo, se quer garantir algum grau de coerência e de *accountability* para as identidades individuais e coletivas. Assim, construir uma instituição sempre significa formar e consolidar novas identidades distintas das anteriores, mas também estabelecer algum tipo de legitimidade das novas identidades e estruturas, baseadas no precedente ou ancoradas em “exemplos” passados. De fato, uma maneira muito comum de invocar a legitimidade para um novo projeto institucional é apelar a algum modelo legítimo já conhecido que tenha demonstrado sua validade e eficácia no passado (OFFE, 1992). O argumento da “familiaridade” parece ser muito forte na promoção da legitimidade e da aceitação de um modelo institucional. O dilema de qualquer *framework* institucional inovador, como, por exemplo, uma nova constituição política, é que ele deve ser “diferente” do passado – uma verdadeira ruptura em relação ao antigo regime – e, ao mesmo tempo, um “descendente” (ou similar a) de um arquétipo histórico relevante. A descendência de (e a conformidade com) um modelo ao qual se reconhece valor é a única maneira de garantir legitimidade e estabilidade em situações altamente incertas, especialmente

quando o “desempenho” e os benefícios coletivos ainda não tiveram tempo de se manifestar e, portanto, não podem ser invocados como fontes de legitimidade para o novo arranjo.

O dilema da identidade, que descrevi brevemente acima, é experimentado pelos atores sociais e políticos numa variedade de formas, e é expresso por um vasto espectro de respostas comportamentais. Nas transições políticas, os atores estão aprisionados entre as velhas e as novas identidades. Os critérios de apropriação para a ação não se encontram facilmente disponíveis. As trocas, as obrigações e os cálculos de utilidade não podem contar com a estabilidade das identidades. Consequentemente, podemos muitas vezes observar fenômenos como, por exemplo, oscilações entre identidades diferentes e confusas; formação de identidades locais, efêmeras e fugazes; novas identidades e afiliações “atabalhoadas”, que resultam da recombinação e da clonagem das preexistentes; emergência de soluções “falsas” e “híbridas”; diásporas, heresias e cisões. As respostas podem ser divididas entre respostas divergentes, com um mecanismo que separa as identidades ou as converte uma na outra (cisão, esquizogênese), e respostas convergentes, com um mecanismo que, seletivamente, combina identidades múltiplas ou seus traços componentes (tais como combinação, clonagem, hibridismo). Os comportamentos erráticos, oscilantes, muitas vezes incompreensíveis, que os analistas podem observar nos atores políticos no decorrer de uma séria crise institucional ou política, são creditados mais à instabilidade, à volatilidade e à recombinação das identidades que a escolhas estratégicas ou a táticas deliberadas. São sintomas através das quais se manifesta o dilema da identidade.¹⁵

Confiança

Uma crise institucional muda a percepção individual e coletiva dos riscos inerentes às escolhas e, consequentemente, a disposição para conceder confiança a pessoas e a instituições, no curto e no longo prazo. A crise perturba o equilíbrio entre

¹⁵ Nessa linha de interpretação, a ideologia pode ser interpretada como um meio para criar uma ponte em direção a situações futuras e para engatar, no longo prazo, identidades instáveis quando nenhum outro modo é possível (projetando no futuro aquilo que se queria ser no presente). Criando e impondo uma rigidez de comportamento, a ideologia reduz a necessidade de aprendizagem no curto prazo, contribuindo para estabilizar uma espécie de identidade coletiva. Nos termos utilizados por Jon Elster, para uma comunidade a ideologia é, em suma, um modo de se conectar, mediante um *pré-commitment*, a uma identidade futura (ELSTER, 1984).

a confiança interpessoal e a confiança institucional, que em diferentes combinações caracteriza a sociedade em situações “normais”.¹⁶ A debilidade ou a ausência de regras institucionais condicionam e, por sua vez, são condicionadas pela alocação intertemporal da confiança. Quando um regime cai, as regras institucionais vigentes até aquele momento são suspensas ou se tornam pouco confiáveis, mas, novas regras não são disponibilizadas imediatamente, precisam ser instituídas e aplicadas. Neste ambiente, é mais difícil encontrar situações e contrapartes que mereçam confiança. Atos como assumir compromissos críveis, honrar contratos, fazer promessas tornam-se problemáticos. O espectro de ações possíveis para os atores sofre uma restrição e o horizonte temporal, para contrair obrigações futuras, tende a se reduzir. Então, a confiança nas instituições torna-se um recurso escasso, justamente quando ela se torna mais necessária para se envolver com investimentos de longo prazo, que comportam riscos elevados e exigem dos atores comportamentos exploradores.¹⁷

Na exploração de configurações institucionais alternativas, onde os riscos são elevados e os resultados incertos e distantes no tempo, a *accountability* deve ser substituída pela confiança. O valor da confiança, como um recurso finito, aumenta com a expansão do risco e com o distanciamento do horizonte temporal da ação. De fato, quando a viabilidade e o rendimento de arranjos institucionais alternativos não podem ser avaliados com precisão, ou quando não é possível determinar os efeitos no tempo de soluções institucionais específicas, a confiança aumenta a tolerância em relação à incerteza. Todavia, a confiança surge com dificuldade em situações, como tipicamente são as transições políticas e institucionais, que apresentam uma elevada instabilidade e alto índice de mortalidade das regras. Se as regras

¹⁶ Para essa instituição conceitual, e para as diferentes funções de um e de outro tipo de confiança, veja-se Niklas Luhmann (1979). A confiança institucional difere da confiança interpessoal na medida em que não implica uma ligação pessoal específica entre as pessoas, mas requer a confiança generalizada em um conjunto comum de regras, no qual todos tenham confiança. Como Luhmann (1979) e Gambetta (1988b) destacaram, a confiança institucional requer “confiança na confiança”. Embora existam importantes conexões entre as duas, aqui examino somente a confiança institucional.

¹⁷ A falência de experimentos institucionais em grande escala produz, ao mesmo tempo, desconfiança e necessidade extrema de confiança. Segundo o sociólogo polaco Piotr Sztompka, a cultura invasiva da desconfiança é o mais sério obstáculo à reconstrução institucional nas sociedades pós-comunistas do Leste europeu (SZTOMPKA, 1996). Ao contrário, exemplos de processos históricos de acumulação de confiança que tiveram resultados positivos, são o desenvolvimento de uma comunidade cívica democrática (PUTNAM, 1993), a expansão da sociedade comercial internacional (SCAZZIERI, 1994) ou também a introdução de padrões de medida comuns na produção e no comércio (PONI, 1995).

mudarem frequentemente e se não se puder ter certeza de que elas durarão o suficiente no futuro, elas não serão percebidas como uma base sólida para agir e para estabelecer acordos.¹⁸ Com isso, a formação de expectativas comuns torna-se problemática, já que poucos apostarão no longo prazo. A referência coletiva generalizada a um sistema de regras não é estimulada quando o horizonte de vida do sistema tende a diminuir. A pressão inflacionária sobre a proliferação de regras tem, assim, como efeito a erosão da validade, da legitimidade e da eficácia das próprias regras. Isso favorece as violações e dá origem a posteriores produções de regras. Um código instável e permeado por contínuas modificações rapidamente perde confiabilidade e legitimidade, porque os investimentos morais, e simbólicos, feitos nele não têm tempo de gerar um fluxo de benefícios e de alimentar a confiança, estendendo no espaço e no tempo as possibilidades e as oportunidades de ação para a coletividade. Nestas condições, a criação de capital social, na forma de instituições e códigos generalizados, torna-se problemática.

Na exploração de novas configurações institucionais estão presentes, simultaneamente, fatores que inibem e que estimulam a confiança. Uma série de experiências fracassadas pode abalar a confiança, induzindo os atores à aprendizagem da cautela e da desconfiança, bem como ao eventual retorno a posições e soluções menos arriscadas. A cautela pode ser uma virtude na presença de risco, mas, se a cautela e a desconfiança se tornam excessivas, perdem-se também oportunidades de ação. Ao contrário, o sucesso da exploração estimula a confiança, mas também pode induzir os atores a uma excessiva segurança em suas próprias capacidades e à ilusão infundada de que é possível, com facilidade e rapidamente, realizar audaciosos projetos de reforma e de *design* institucional, que acabam não tendo viabilidade prática. Como se sabe, a excessiva segurança ou a confiança infundada reduzem o nível de atenção e o interesse cognitivo pela exploração. Consequentemente, os riscos inerentes a situações potencialmente perigosas são subestimados. Quando isso ocorre, crescem as probabilidades de fracasso.

A consolidação da confiança institucional tem, portanto, a necessidade de ser sustentada pela atividade de *exploitation*,

¹⁸ Em uma sociedade política, na ausência de um sistema de regras preciso, a erosão da confiança institucional muitas vezes é compensada por uma tendência de personalização da política e pelo “*leaderismo*”, ou seja, por um pacto de confiança pessoal entre “o povo” e um *leader* carismático. Na América Latina há vários casos emblemáticos disso. Sobre o assunto, veja-se Alberti (1996).

vale dizer, pela utilização e pelo aperfeiçoamento adaptativo de um sistema de regras. A *exploitation* é uma atividade de baixo risco, e necessita, portanto, de investimentos iniciais em confiança relativamente menos comprometedores que a *exploration*, porque a aprendizagem e a mudança são mais graduais e não há saltos dramáticos para sistemas de regras radicalmente novos, que poderiam ter custosas consequências imprevistas. Com efeito, a confiança é um dos tantos *by-products* que derivam da utilização prolongada de um sistema de regras estável e comum. Como Albert Hirschman observou, a confiança aumenta com o uso e a difusão na sociedade. Mas uma excessiva *exploitation*, ou uma *exploitation* que tenha produzido resultados positivos por muito tempo, também pode ter contraindicações. Em primeiro lugar, uma elevada especialização do sistema de regras comporta um tipo de confiança que pode ser utilizada somente no âmbito de um arranjo especializado, não externo. Em segundo lugar, quando a *exploitation* tem excessivo sucesso, pode conduzir os atores a um excesso de confiança em arranjos institucionais ou códigos que, com o tempo, poderiam revelar-se muito rígidos e específicos, tornando-se, assim, vulneráveis no longo prazo. Também nesse caso, a excessiva confiança no *status quo* tende a excluir a possibilidade e a exploração de arranjos institucionais alternativos.

Para poder construir instituições, e sobretudo para mantê-las, é necessário aprender a ter confiança e a controlar seletivamente as modalidades com as quais ela deve ser concedida ou suspensa. Aprender a ter confiança significa aprender a apreciar as consequências positivas e negativas das diversas modalidades de alocação (intertemporal e intergrupo) da confiança.¹⁹ Isso requer tanto *exploration* quanto *exploitation*. No entanto, os mesmos processos que geram confiança ou “cautela saudável”, podem gerar também confiança excessiva ou precaução excessiva, ambos com consequências contraproducentes para a construção de instituições.²⁰

¹⁹ É preciso notar, todavia, que tais consequências podem afetar não somente a ordem econômica ou política da sociedade, mas também a sua ordem moral. Portanto, a aprendizagem da confiança (ou da desconfiança) não é uma atividade puramente instrumental, “calculista”, mas implica uma orientação e uma abertura moral (ou, alternativamente, um fechamento moral).

²⁰ Entre confiança e desconfiança existe, porém, uma importante assimetria. A aprendizagem da confiança é um processo lento e demorado, quase sempre não intencional, que produz regras, crenças e convencimentos extremamente vulneráveis à destruição deliberada: uma vez que a confiança foi traída, é muito difícil reavê-la. Ao contrário, a aprendizagem da desconfiança é muito rápida e gera convencimentos e comportamentos difíceis de erradicar. Uma vez que a cultura da desconfiança foi assimilada, ela procura

Mecanismos construtivos

A abordagem desenvolvida até este momento pode ter transmitido a ideia de que a construção de instituições seja uma tarefa muito árdua. Como procurei mostrar, certo número de fatores – incerteza sobre o futuro, aversão ao risco, *sunk costs*, disparidade entre curto e longo prazo, competências e recursos especializados, problemas distributivos no tempo e entre os grupos, identidades ambíguas, falta de confiança, muitas vezes em combinação ou em interação entre eles – geram uma complexa dinâmica que torna difícil a substituição dos velhos arranjos institucionais pelos novos. Indivíduos e sociedade parecem preferir estratégias conservadoras e de baixo risco, revelando um forte viés para a *exploitation*. Mas, nem mesmo isso os salva das consequências não desejadas e da possibilidade da autodestruição. Portanto, os processos de construção das instituições não dão lugar somente a resultados possivelmente instáveis e frágeis, mas, também, a resultados perversos.

Nenhuma sociedade pode, por outro lado, suportar os custos necessários para dismantelar todo o seu aparato institucional de uma só vez. Raramente, a substituição completa de arranjos institucionais, por mais obsoletos e cadentes, é uma estratégia factível ou segura. Um afastamento súbito e radical das práticas e das estruturas consagradas resulta muito arriscado, e os atores políticos e seus eleitores não aceitariam isso. O desafio é muito grande, seja para os inovadores, revolucionários ou reformistas, seja para os conservadores, os guardiões do *status quo*. As inovações sociais e políticas muito radicais comportam um elevado potencial de conflito e de divisão, a tal ponto que podem se tornar incontroláveis e destrutivas no longo prazo. Entretanto, não obstante essas dificuldades, a construção de instituições “acontece” através de uma notável variedade de mecanismos sociais (ABELL, 1995) e é um processo contínuo e extremamente difuso²¹. A última parte do trabalho se concentrará, então, sobre as seguintes perguntas: como é possível a construção de instituições? Como é possível contornar os dilemas e os ciclos autodestrutivos na alocação intertemporal dos recursos e

confirmações continuamente. A suspeita tende a ser mais contagiosa que a confiança. Destruir a confiança é, portanto, muito mais fácil e rápido que construí-la (PAGDEN, 1988; SZTOMPKA, 1996).

²¹ As instituições podem emergir como formas cristalizadas de redes sociais ou como *patterns* de atividades preexistentes, de movimentos sociais, através do estímulo do ambiente externo, de uma organização preexistente ou também de ações de um empreendedor institucional dotado de carisma.

alimentar um processo construtivo? Existe uma via de saída ao dilema entre *exploration* e *exploitation*?

Limitar-me-ei a examinar três importantes modalidades ou mecanismos que operam nos processos construtivos, especificamente, os pontos focais, os rendimentos crescentes e a “bricolagem” institucional. Os pontos focais dizem respeito à emergência da coordenação, os rendimentos crescentes referem-se aos processos de reforço e difusão de regras e padrões de comportamento, e a “bricolagem” define a construção e a evolução de macroestruturas a partir de estruturas mais modestas. Esses mecanismos, entre outros, constituem respostas eficazes às dinâmicas autodestrutivas, e ajudam a resolver ou superar alguns dos dilemas da ação até agora discutidos. Para fazer frente às dificuldades e às incoerências da transformação social e política, os atores engajados, ou envolvidos na construção de instituições, tendem a ativar, mais ou menos conscientemente, mecanismos e estratégias que lhes permitam reduzir a incerteza e o risco, economizar custos não recuperáveis, atenuar os conflitos intertemporais e intergrupos, cortar os custos de transição e aprendizagem, estabilizar identidade, confiança e significado. O que defendo aqui é que os pontos focais, os rendimentos crescentes e a “bricolagem” são mecanismos que respondem, adequadamente, aos requisitos citados acima e podem ser observados em um vasto espectro de casos empíricos de construção e mudança das instituições.²²

Pontos focais

Como Schelling o definiu, um “ponto focal” é uma característica proeminente, influente, de uma situação ambígua de escolha que, justamente por sua unicidade e visibilidade, torna-se uma chave, ou melhor, a *chave* para resolver um difícil problema de coordenação:

²² Não pretendo sustentar que estes são os *únicos* mecanismos ou estratégias para responder aos problemas e aos dilemas da construção de instituições, como foi ilustrado neste trabalho, e muito menos que são os únicos modos pelos quais as instituições são formadas. Podem existir outros, do projeto intencional aos processos evolutivos endógenos, a uma combinação de engenharia institucional e evolução social. A minha tese é a de que os pontos focais, os rendimentos crescentes, e a “bricolagem” nos ajudam a interpretar diversos fenômenos que ocorrem nos processos de constituição das instituições – fenômenos que, acredito, não recebem a devida atenção dos cientistas sociais e políticos nem dos legisladores e projetistas constitucionais.

[...] a descoberta de uma chave – qualquer chave que seja mutuamente reconhecida como a chave torna-se a *chave* – pode depender mais da imaginação que da lógica; pode depender da analogia, do precedente, de um arranjo casual, da simetria, das propriedades estéticas ou geométricas de uma configuração, de um raciocínio casual e também das identidades daqueles que se confrontam e do conhecimento que eles possuem um do outro (SCHELLING, 1980, p. 57).

Em situações estratégicas, onde múltiplos atores com interesses conflitantes são envolvidos em processos decisórios complexos, as considerações de “evidência” ou de “visibilidade” de uma solução podem ter vantagem sobre as considerações de interesse pessoal (KREPS, 1990; GARRETT; WEINGAST, 1993). A unicidade de um ponto focal induz “naturalmente” um certo grau de convergência e de coordenação. E o faz reduzindo a ambiguidade sobre soluções possíveis e criando um ponto de referência para os atores. Um ponto focal reúne alguns requisitos fundamentais de informação que todos conhecem e podem utilizar para interpretar uma situação e orientar a ação. Haverá convergência para uma solução específica porque se espera que outros façam o mesmo, por sua vez, independentemente dos cálculos racionais acerca dos interesses presentes e das expectativas sobre as utilidades futuras aguardadas. Em situações de colapso institucional, onde em virtude da desordem ambiental a comunicação é difícil e a convergência para um arranjo institucional compartilhado é problemática, os pontos focais podem oferecer soluções extrarracionais, mas “óbvias”, ao problema da coordenação social.²³

Os pontos focais emergem de modo acidental, muitas vezes não intencionalmente, mas às vezes, como Garrett e Weingast (1993) sugeriram, podem resultar de uma construção ou de uma busca coletiva. Nos dois casos é extremamente difícil, e pode até ser contraproducente, dizer *ex ante* o que constitui um ponto focal, e se funcionará como tal. Na construção de instituições, os pontos focais podem assumir diversas formas, dependendo da cultura, das práticas passadas, das instituições existentes, ou das rotinas organizativas correntes. Podem ser fornecidos por líderes políticos ou por pais fundadores, por crenças e princípios compartilhados,

²³ “Extrarracional” aqui não significa “irracional” nem “não racional”; significa que as soluções não podem ser explicadas ou previstas a partir da teoria da escolha racional, ou seja, atribuindo motivações de interesse pessoal a atores racionais.

por movimentos sociais, emoções coletivas, arranjos herdados, expertise técnica, pelo *commitment* excepcional de um grupo, por um *enclave* de profunda confiança interpessoal fundado sobre uma identidade coletiva de tipo étnico, de gênero ou de outro tipo. Um ponto focal pode ainda consistir em alguma ordenação constitucional ou política que funciona como modelo de uma estrutura de crenças que adquire valor normativo e legitimidade reconhecida ou, de certo modo, de um esquema ou unidade narrativa arquetípica que se torna uma fonte geradora para a reprodução de sentido e da estrutura, gerando, assim, crenças e *patterns* de ações institucionalizadas²⁴. Uma vez visíveis, os pontos focais tornam-se mecanismos “essenciais” para coordenar expectativas e comportamentos catalisadores que transformam a política.

Até agora, a literatura destacou, prevalentemente, o papel dos pontos focais na resolução dos problemas de equilíbrios múltiplos e de negociações incompletas no âmbito da teoria dos jogos (GARRETT; WEINGAST, 1993; KREPS, 1990). Quando existem múltiplos caminhos para a cooperação, mas nenhuma forma de convergência é aceitável pelos atores, a emergência de um ponto focal pode significar a solução “óbvia”.²⁵ Mais do que o problema “horizontal” da cooperação, gostaria, aqui, de destacar o papel dos pontos focais na atenuação dos conflitos que nascem da alocação intertemporal dos recursos. De que modo eles permitem sair dos dilemas e dos ciclos de falência que illustrei esquematicamente acima? De que modo os pontos focais interrompem a dinâmica autodestrutiva na construção de instituições?

A minha tese é que os pontos focais podem ser “germes” para a estruturação de arranjos institucionais ao longo do tempo. Eles não são necessariamente soluções estáveis que são “encontradas”, mas sim “sinais” apontando numa direção – onde olhar para o futuro. Se no meio de uma situação de desestruturação

²⁴ Como exemplo, considere-se a famosa explicação de Arnold Toynbee sobre a “história de Jesus” e suas capacidades reprodutivas e difusoras, semelhantes às de um vírus, em uma variedade de culturas diferentes (TOYNBEE, 1934; 1959).

²⁵ Garrett e Weingast aplicaram a noção de *focal point* no estudo do processo decisório multi-ator que levou à criação do mercado interno da União Europeia na metade dos anos oitenta. Segundo os atores, estavam disponíveis diversas soluções institucionais para manter o mercado e os *partners* não tinham nenhuma preferência dominante ou específica por alguma delas. A solução focal foi dada pela decisão da Corte Europeia de Justiça, que afirmava que o reconhecimento recíproco entre os países-membros devia ser parte integrante da lei comunitária. Esse “precedente” foi, enfim, escolhido pelos *partners* europeus como o princípio-guia para ordenar o mercado interno.

ou de crise emerge ou se constrói um ponto focal, em torno deste se forma um campo ordenado que dá aos atores um sentido de orientação e de *commitment*. Queiramos ou não, os atores devem se colocar em relação a ele, devem, num certo sentido, “passar através dele” e interromper a caminhada às cegas. Um ponto focal tem propriedades magnéticas. Coloca em movimento forças que produzem estruturas estabilizantes: os comportamentos se alteram e um ciclo convergente de expectativas e ações é ativado. O evento-chave implica uma expectativa que gera uma ação que causa a materialização de um resultado que confirma aquela expectativa. Nesse sentido, quando os processos de construção de instituições têm sucesso, eles são sempre, em certa medida, profecias autorrealizáveis. Criando convergência no curto prazo, um ponto focal estabiliza uma estrutura mínima que, à medida que ganha impulso, pode dar uma sensação de organização e de direção no longo prazo. Para poder operar como um evento gerador de novas formas, um ponto focal deve estar associado a um mecanismo positivo de reforço, que interrompe os ciclos de instabilidade. Na expressão de Karl Weick (1993), “a small structure goes a long way”.

Na perspectiva assumida neste ensaio, os pontos focais são considerados como “estruturas perceptíveis mínimas” (WEICK, 1995) que, em situações caóticas, podem constituir uma “âncora” para a definição de identidades, significados e reconhecimentos recíprocos, uma base sobre a qual podem ser construídas confiança e competências, e um núcleo em torno do qual podem ser ativados recursos sempre crescentes. Um ponto focal é, em suma, um pequeno início, a partir do qual pode ser ativado um ambiente dotado de sentido (WEICK, 1993). É uma estrutura mínima, potencialmente aperfeiçoável, que ao mesmo tempo oferece um caminho ou um campo ordenado para a exploração, que de outro modo caminharía por assim dizer “no escuro”. Fornecendo um canal para a exploração, um ponto focal reduz os riscos identificados e os custos a eles associados, e eventualmente ajuda os atores a superarem considerações de utilidade na alocação dos recursos, como, por exemplo, o peso dos custos não recuperáveis. Além disso, instituindo um *pattern* de expectativas ordenadas no tempo, que podem se estender no futuro, os pontos focais permitem a coordenação dos múltiplos horizontes temporais dos atores. Ao fornecer uma base sobre a qual se apoiar no curto prazo, eles aumentam a importância e a visibilidade, portanto, a viabilidade no longo prazo.

Todavia, os pontos focais como “mecanismos de ignição” de um processo de construção de instituições têm os seus limites. Em primeiro lugar, como todos os embriões, são vulneráveis: se não são alimentados por um reforço positivo por parte do ambiente, podem não mostrar-se capazes de ganhar corpo. Em segundo lugar, podem ser voláteis e efêmeros: duram por um tempo curto e desaparecem. Em terceiro lugar, podem mudar no curso da transição. Enfim, pode acontecer de existir mais de um e que eles estejam em competição. Os pontos focais têm efeito de estruturação quando são únicos. Mas quando são numerosos e em competição entre si, e em torno deles se cristalizam forte rigidez ideológica e política, então podem existir diversos tipos de soluções igualmente “óbvias”, sobre as quais os atores não chegam a um acordo. Nessas condições, a coordenação e o ordenamento intertemporal não são assegurados, e é provável que o processo de construção de instituições seja altamente conflitivo. Como Garrett e Weingast sugeriram, a relevância e o impacto dos pontos focais dependem, em última análise, da estrutura das interações entre os atores: os pontos focais parecem ter mais peso sobre os resultados do processo quando as assimetrias distributivas e o diferencial de poder entre os atores são menores (GARRETT; WEINGAST, 1993, p. 186).

Rendimentos crescentes

Numa simples (e talvez simplista) caracterização, as instituições podem ser consideradas como o resultado de um processo de aprendizagem baseado em escolhas sequenciais e num *feedback* positivo de reforço e amplificação. Partindo de eventos fortuitos ou de estruturas mínimas que valem como pontos focais, o *feedback* positivo permite a formação e a consolidação de estruturas maiores e mais estáveis, que geram rendimentos crescentes (ARTHUR, 1988; DAVID, 1985; 1992). Ele é um mecanismo através do qual a experiência passada, ou a “história”, é acumulada em estruturas, regras e rotinas – formais e informais – até construir um modelo de referência para o funcionamento, o significado e a identidade (ETHEREDGE, 1976; MARCH; OLSEN, 1984; LEVITT; MARCH, 1988; NORTH, 1990).²⁶ No decorrer do processo, as estratégias, as competências,

²⁶ Tal mecanismo, todavia, não é necessariamente eficiente nem conduz a soluções positivas: as instituições, passadas ou presentes, não constituem o melhor dos mundos possíveis (UNGER, 1987).

as expectativas e as relações entre elas são endogenamente modificadas (MARCH; OLSEN, 1984, p. 745-746). Reiterando as escolhas, os atores aprendem a conhecer suas preferências e seus critérios de utilidade e, eventualmente, a convergir para resultados coletivamente compartilhados. Desse modo, as instituições, enquanto são construídas, ajudam os atores a descobrir, a perseguir e a fazer convergirem os seus interesses e suas identidades.

O processo é baseado na mútua interação. Do mesmo modo que os atores individuais aprendem com as instituições, estas aprendem com os indivíduos e os dois processos são simultâneos. Na interação é crucial que seja mantida uma combinação equilibrada entre *exploration* e *exploitation*, entre diversidade e confiabilidade da experiência (MARCH, 1991). As instituições devem ser capazes de aprender com a variedade de comportamentos dos atores e incorporar o máximo possível tal variedade em seus códigos e rotinas, porque se elas se tornam muito seletivas arriscam-se a desconsiderar experiências potencialmente úteis. Ideias e comportamentos desviantes, potencialmente inovadores, acabam sendo prematuramente sufocados. Todavia, as instituições não podem nem mesmo codificar muita diversidade, porque nesse caso se tornariam instáveis e pouco diretivas, perdendo a função de canalizar comportamentos. Por sua vez, os atores devem aprender, a partir de regras e códigos fornecidos pelas instituições, a produzir comportamentos apropriados, de tal modo que um certo grau de coordenação social e de confiabilidade seja assegurado. Mas, ao mesmo tempo, a convergência e a adequação dos comportamentos dos atores a um código institucional não devem ser muito rápidas ou muito reativas, porque o código correria o risco de se enrijecer e de se esgotar em pouco tempo. Neste caso, as instituições não são alimentadas pela variedade, e sua capacidade de aprendizagem se enfraquece.

Para tornar meu argumento mais claro, apresentarei um processo de autorreforço e de propagação baseado no princípio

Isso acontece só nas utopias. A aprendizagem é, muitas vezes, limitada (ARGYRIS; SCHÖN, 1996) ou míope (LEVINTHAL; MARCH, 1993). As diferenças e a memorização da experiência passada podem ser deformadas, ou inadequadas, e produzir resultados e comportamentos subpositivos. As adaptações produzidas pelos processos de aprendizagem podem revelar-se inapropriadas ou mal recebidas, muito rápidas ou muito lentas, gerando, assim, consequências contraproducentes. Na expressão de Levinthal e March (1993, p. 97): “a aprendizagem tem as suas armadilhas”. Além disso, os processos de aprendizagem podem ser interrompidos repentinamente por eventos casuais, que anulam bruscamente a experiência acumulada e obrigam a recomençar quase do zero.

dos rendimentos crescentes, mostrando brevemente as implicações para a competência, o *self-interest*, a identidade e a confiança. Considere-se o exemplo: “*chamar o meu vizinho ou chamar a polícia quando houver um ladrão em casa*”. Estas são duas soluções concorrentes para o “problema do ladrão em casa”, que podem ser escolhidas alternativamente.²⁷ Suponhamos que, inicialmente, haja indiferença por uma ou outra solução e que um pequeno grupo de indivíduos distribua suas escolhas em quotas iguais entre as duas alternativas. Porém, se no decorrer do tempo um número crescente de indivíduos continuar a chamar a polícia, eles aprenderão a conhecer cada vez mais sobre sua eficácia (ou ineficácia), e tenderão a utilizá-la como recurso ou solução pública para o problema do ladrão, e como alternativa à solução privada, que depende do vizinho de casa (ou, vice-versa, em caso de ineficácia, tenderão a abandoná-la). Consequentemente, as escolhas repetidas pelos atores transformam a corporação policial numa agência institucionalizada permanente que oferece um serviço público.²⁸ Por outro lado, se a polícia se torna um ponto de referência para um número crescente de indivíduos, sua organização e sua atuação tenderão a ser mantidas e reforçadas sempre mais, e sua confiabilidade tenderá a aumentar (pelo menos até certo patamar, além do qual sua atuação pode degradar-se rapidamente por causa de uma sobrecarga de demandas). Se, portanto, a polícia é chamada com frequência e repetidamente por um número crescente de indivíduos, ela pode aprender a partir de suas demandas e de suas necessidades, e melhorar o seu rendimento, organizando-se mais para responder à variedade de comportamentos. Enquanto instituição pública, ela será, presumivelmente, mais articulada e desenvolverá habilidades distintivas. Oferecerá, eventualmente, serviços cada vez mais diferenciados que, no futuro, estimularão a população

²⁷ O exemplo tem somente uma função pedagógica, não é uma aplicação empírica. Mas a linha de argumentação aqui seguida pode ser aplicada a todos os casos em que existem duas soluções “institucionais” concorrentes para um problema de interesse pessoal, por exemplo: “confiar na ajuda dos vizinhos ou também no serviço profissional dos bombeiros quando a casa pega fogo”, ou “recorrer às autoridades públicas ou à máfia para obter proteção privada” (veja-se, para esse último caso, GAMBETTA, 1992). Escolhi o exemplo da polícia, sobretudo, por sua generalidade: todas as sociedades possuem o problema da ordem pública.

²⁸ Está implícita, neste exemplo, uma caracterização da polícia como serviço público para apoiar os cidadãos e não como aparato de controle, vigilância e repressão. Seria, por fim, instrutivo explorar as implicações de tal diferença de ponto de vista do aprendizado: aprender como responder mais eficazmente às demandas dos cidadãos *versus* aprender como exercer um controle mais eficaz sobre eles e aprender a “saltar” da segunda para a primeira caracterização. Em cada uma das duas caracterizações, os cidadãos também aprendem comportamentos diferentes em relação à polícia.

a utilizá-los. Ao contrário, se um número crescente de pessoas recusa os serviços públicos da polícia e confia mais na ajuda do vizinho ou em outra solução privada, a polícia tenderá a diminuir o seu próprio desempenho e a erodir sua legitimidade, a ponto de perder seu significado ou até mesmo de deixar de existir como instituição social (ou, caso sobrevivesse, de se tornar um ônus social ao invés de um bem público).

Continuar a chamar a polícia quando há um problema é também um modo para conferir a ela valor e significado. Aprendendo a convergir sobre a mesma solução institucional se aprende também a convergir sobre os mesmos valores e significados. Paralelamente, é reforçada a confiança na polícia como solução institucional eficaz e legítima para os problemas de proteção privada e de ordem pública. Ao mesmo tempo, ao aprender a utilizar a polícia enquanto instituição, as pessoas constroem a própria identidade coletiva ou algum elemento importante dela, constituindo uma comunidade de cidadãos que tem o direito de chamar a polícia em caso de dificuldade. O ponto aqui não é tanto se um indivíduo obterá ou não benefícios da interação com a polícia (mais do que com o seu vizinho de casa), mas muito mais se a polícia é reconhecida como um ator legítimo para garantir a ordem e a segurança pública e se, inversamente, uma pessoa é reconhecida ou não pela polícia como tendo direito a seus serviços enquanto membro de uma coletividade. Tanto para a polícia quanto para os cidadãos, responder às mútuas exigências é uma maneira de confirmar ou não as respectivas identidades e de verificar até que ponto as ações de um e de outro são coerentes com os valores e com a identidade de uma comunidade, que se estende para além das relações de clã ou de vizinhança.

À medida que a polícia expande sua capacidade de intervenção e consolida sua identidade como agência institucional, forma-se também, entre a instituição e os cidadãos, um sistema de reconhecimentos recíprocos e de obrigações normativas, simultaneamente a um sistema de transações orientadas para o interesse. De tal forma, que esses dois sistemas podem reforçar-se ou enfraquecer-se mutuamente. No decorrer do processo, dois tipos de conexões – interpessoais e intertemporais – são facilitados e ampliados. De um lado, um corpo institucional permanente, que transcende o caráter provisório das identidades individuais, reforça o mútuo reconhecimento mantido por ligações pessoais

“horizontais”; por outro lado, ajudando os indivíduos a projetar no futuro os seus interesses pessoais e as suas identidades, ele assegura um reconhecimento intertemporal “vertical” entre os *Eus* presentes e os *Eus* futuros. Desse modo, *frames* cognitivos e normativos compartilhados podem ser desenvolvidos, coordenados e reproduzidos no tempo.²⁹

O exemplo mostra que a construção de uma instituição, ou a criação de um código ou um sistema de regras qualquer, pode ser entendida como um processo de aprendizagem mútua e de reforço recíproco entre indivíduos e instituição: na medida em que os indivíduos aprendem a confiar em um ator organizado como a polícia, esta última se consolida como agência institucionalizada e aprende a responder às demandas dos cidadãos. O processo parte de uma multiplicidade de transações debilmente conectadas, algumas das quais podem consolidar-se numa estrutura de coordenação mais vasta. À medida que um número crescente de indivíduos é “capturado” (*locked-in*) dentro de um arranjo específico ou relação institucional, acontecem rendimentos crescentes e se estabilizam modelos de comportamento *path-dependent*. Emerge uma estrutura, um sistema de regras é instituído, acumula-se experiência, desenvolvem-se competências específicas, e interesses pessoais, valores e identidades são descobertos e redefinidos no decorrer do processo.³⁰ Ao contrário, se a confiança na polícia declina, o seu rendimento institucional diminui e o valor da assistência privada aumenta com a diminuição da ação do agente público.

²⁹ A extensão e o reforço dos dois tipos de conectividade, horizontal e vertical, constituem mecanismos de institucionalização fundamentais. Quando eles não funcionam bem, a institucionalização torna-se problemática. Quando a conectividade interpessoal não é reproduzida, a sociedade divide-se em unidades segmentadas locais com interesses particulares. Quando a conectividade intertemporal não é reproduzida, indivíduos, grupos e as sociedades no seu complexo não conseguem projetar a imagem de si mesmos no futuro e não podem reproduzir-se no tempo. Como consequência, as identidades, as crenças, os valores e, sobretudo, as formas institucionais não conseguem, por assim dizer, “viajar no tempo”.

³⁰ Queria precisar aqui que o mecanismo com o qual os indivíduos aprendem a contar com a assistência da polícia, mais que com a dos parentes ou dos vizinhos, não é, necessariamente, baseado no cálculo e na escolha racional, ou seja, num critério de utilidade pessoal. Quando as utilidades associadas a escolhas alternativas ainda são pouco claras e não quantificáveis com precisão, quando, em suma, o interesse pessoal ainda deve ser definido, uma modalidade muito comum de aprendizagem é a imitação: chama-se a polícia simplesmente porque o vizinho chamou a polícia e a coisa funcionou. Os comportamentos que imitam ou que copiam se propagam por difusão, com um número sempre maior de pessoas que fazem as mesmas coisas ou adotam os mesmos comportamentos. Alternativamente, pode-se chamar a polícia levando-se em conta uma crença profunda no valor de tal instituição e na aplicabilidade ou “propriedade” de tal ato, independentemente de considerações de interesse pessoal ou de eficiência (MARCH; OLSEN, 1988). Enquanto o comportamento imitativo parece ser central para o surgimento e a expansão de uma instituição e para a descoberta do interesse pessoal e do valor, ao contrário, o comportamento baseado em regras e orientado ao valor resolve mais eficazmente situações em que instituições já existentes são gradualmente reforçadas enquanto são consideradas expressões e portadoras de valores particulares.

Em outras palavras, se um número crescente de pessoas percebe que o policial não é confiável nem eficaz, esse papel se esvaziará gradualmente, e as pessoas aprenderão a contar com “xerifes privados” ou com soluções semelhantes para perseguir o próprio *self-interest* e para obter segurança pessoal, até o momento em que cada um se torna um xerife de si mesmo. Quando isso acontece, a comunidade regride a um estado quase selvagem, devastada pela desconfiança e pela beligerância. Portanto, o mesmo mecanismo de reforço pode operar seja na reconstrução de um novo arranjo institucional a partir de fragmentos e identidades confusas, seja na destruição e dissolução de um arranjo originariamente compacto e dotado de legitimidade.

“Bricolagem” institucional

Raramente as instituições são criadas a partir de uma *tabula rasa*. Na maioria das vezes, elas são o resultado da recombinação e da recomposição de componentes já existentes ou de outros “materiais institucionais” já disponíveis que, embora tenham exaurido a sua função primária, podem ser reutilizados para novos objetivos. Os processos de construção das instituições são caracterizados pela atividade de “bricolagem”. Segundo Levi-Strauss, que pela primeira vez introduziu tal noção nas ciências sociais, a “bricolagem” comporta dois aspectos relevantes (LEVI-STRAUSS, 1962):

- a) O uso de materiais de segunda mão para construir um artefato ou uma estrutura quando não há nada mais apropriado à disposição;
- b) A utilização de velhos componentes e estruturas para desenvolver novas funções, dedicando-os para fins diferentes daqueles para os quais haviam sido originariamente projetados.

A “bricolagem” é um princípio de *design* e composição oposto aos princípios construtivos clássicos, em voga na engenharia ou na arquitetura. Enquanto para a engenharia a ordem é o produto de um plano definido intencionalmente *ex ante*, na “bricolagem”, a ordem emerge *ex post* como codificação ou efeito extemporâneo de mudanças não programadas. Intenções, planos, ações e resultados são precariamente conexos (*loosely coupled*). Os

materiais e os instrumentos do *bricoleur* não têm uma conexão estreita com nenhum projeto particular, mas podem ser facilmente transpostos e reorientados de um projeto pré-existente para um novo projeto (WEICK, 1993).

Se comparada ao processo legislativo formal ou à engenharia constitucional (SARTORI, 1994), a “bricolagem” institucional é frequentemente vista como uma estratégia “menor”. Todavia, ela pode gerar consequências de grande escala e no longo prazo, ou seja, estruturas que duram e funcionam. Na verdade, a “bricolagem” pode ser o único modo para criar e inovar em situações caracterizadas por elevada incerteza, aversão ao risco, ausência de confiança, conflito político, restrição de recursos e altos custos não recuperáveis. Em suma, a “bricolagem” é um modo para enfrentar a complexidade.

Embora a importância da “bricolagem” na construção de instituições ainda não tenha sido tratada sistematicamente, é possível encontrar na literatura algumas ilustrações que examinarei brevemente.³¹ Segundo Skowronek (1982), a inovação burocrática no sistema administrativo norte-americano no período 1877-1920 aconteceu através da aproximação (*patching-up*) de novos elementos institucionais ao *framework* pré-existente como resposta para problemas e contingências que afligiam cada vez mais.³² Os recentes estudos de Genschel sobre a evolução do regime internacional dos padrões no campo das telecomunicações e do sistema sanitário alemão no último século ilustram como mudanças fundamentais nas condições ambientais não provocaram descontinuidades institucionais ou reorganizações radicais das *policies*, mas foram enfrentadas mediante a extensão, a transposição ou a integração de estruturas e procedimentos institucionais já consolidados (GENSCHEL, 1997). Guarnieri, por sua vez, mostra como na reorganização do sistema judiciário do Reino da Itália, depois da unificação, as autoridades piemontesas, para aplicar medidas de controle normativo, administrativo e social no Reino recém-anexado às Duas Sicílias, exploraram astutamente as competências já existentes. O que foi feito

³¹ A “bricolagem” pode assumir a forma do “*patchworking*” (SKOWRONEK, 1982), da imitação ou da cópia de arranjos constitucionais como modelos exemplares para as reformas institucionais e políticas (LIPHART, 1984; OFFE, 1992), da transposição de funções e estruturas no campo da *policymaking* (GENSCHEL, 1997), ou da recombinação e do reuso de componentes institucionais e organizativos já disponíveis (GUARNIERI, 1997; STARK, 1996).

³² Essa modalidade de resposta da administração americana é confirmada pelo estudo de Baldi (1996) sobre a transformação da *U.S. Nuclear Regulatory Commission* após o incidente nuclear de *Three Mile Island*, em 1979.

através de um inteligente deslocamento, um revezamento e uma reutilização dos funcionários do judiciário, togados ou não, nas diversas regiões do país (GUARNIERI, 1997). Do mesmo modo, como demonstram os estudos de Stark sobre o capitalismo do Leste europeu, a mudança institucional e organizativa na Europa do Leste não aconteceu através da substituição radical, mas mediante a recombinação de rotinas e práticas persistentes, ou com o surgimento de estruturas paralelas (STARK, 1994; 1996). Práticas e *patterns* institucionais pré-existent não foram cancelados, mas transformados em *assets* e recursos para edificar novos arranjos institucionais, tanto na economia quanto na política. Conseqüentemente, o colapso das estruturas formais dos regimes socialistas não gerou vazio institucional ou desordem total, como muitas vezes se pensa. Ao contrário, gerou uma situação na qual coexistem diversos sistemas de regras, muitas vezes incompatíveis, que são invocados para obter legitimação e para justificar a ação.

Todos os estudos citados se distanciam da tradicional iconografia da ordem e da mudança compartilhada, como Orren e Skowronek (1991) destacaram, por muitos analistas das instituições. Eles sugerem a ideia fundamental de que as transições e as inovações institucionais raramente consistem em “substituições” ou “passagens de estado”, mas em recombinações e remodelações de *patterns*. A construção de instituições, então, acontece muitas vezes não *sobre as ruínas*, mas *com as ruínas* do velho regime, no momento em que os recursos disponíveis são reorientados para a resolução de dilemas práticos que se apresentam no decorrer da transformação (STARK, 1996, p. 2). A ordem institucional é constituída por “estratos arqueológicos” de múltiplos e diferentes princípios ou lógicas de ação (OLSEN, 1992). As instituições são estruturas diacrônicas. O que chamamos “ordem institucional” é uma intersecção de componentes institucionais que na maioria das vezes não têm uma origem histórica comum. A ordem e a coerência intertemporal entre muitos elementos, aparentemente incoerentes, emergem quando eles se adaptam funcionalmente um ao outro, simplesmente porque viveram e funcionaram como vizinhos por um período de tempo bastante longo. Os mesmos estudos sugerem também que a “robustez” das instituições pode depender mais “da variedade e da efervescência que da coerência dos princípios e dos processos”, e que o funcionamento

eficaz delas pode depender mais de sua capacidade de aproveitar a desordem do que de assegurar a ordem (ORREN; SKOWRONEK, 1991, p. 329). As instituições, portanto, não são dispositivos sistêmicos para garantir ordem, ou pelo menos não são sempre. Mais que isso, elas criam, rotineiramente, “desordem organizada” (*patterned disorder*) (ORREN; SKOWRONEK, 1991, p. 320).

Os processos ilustrados acima são muito comuns e pouco visíveis, e para alguns observadores poderiam não parecer, de fato, processos de mudança. Mas sua baixa visibilidade pode ser enganosa. O efeito cumulativo de pequenas mudanças periféricas é muitas vezes notável, mas é justamente a “inocência” delas que torna possível a acumulação de efeitos em grande escala (MARCH, 1981; MARCH; OLSEN 1989). Sustento que há razões não banais que explicam porque nos casos acima reportados a construção de instituições pode assumir a forma aparentemente modesta da “bricolagem”.

Se a considerarmos na perspectiva da eficiência, a “bricolagem” permite economizar custos não recuperáveis e proteger investimentos iniciais. Uma vez que é muito custoso ou praticamente impossível jogar fora o capital constituído pelas instituições existentes e desvalorizar os custos não recuperáveis antes que os novos arranjos (e investimentos) institucionais tenham tido tempo de produzir benefícios, uma estratégia conveniente consiste em converter os velhos componentes e estruturas em novas funções e utilizações. Dado que os resultados da “bricolagem” são estruturas pouco integradas que podem ser, no entanto, readaptadas localmente ou recombinações para fazer frente a novas contingências, uma vantagem a mais da *bricolage* é que ela reduz os custos de implantação incorporados às novas estruturas. Em outros termos, a “bricolagem” favorece a plasticidade estrutural das instituições. Ao contrário, novos *frameworks* institucionais, que resultam de notáveis investimentos em estruturas ou aparatos simbólicos, tendem a se confirmar e a reforçar a convicção de sua própria necessidade e legitimidade, mesmo quando eles se revelam claramente ineficientes, contraproducentes e não sustentáveis (UNGER, 1987).

Do mesmo modo, se considerarmos os problemas da legitimidade e da identidade, a “bricolagem” oferece aos atores sociais e políticos a oportunidade de continuarem ativos quando há uma perda temporária de significado ou quando é difícil definir uma identidade política e orientar-se numa situação de

transição. O sentido do que está acontecendo é, muitas vezes, “feito de coisas feitas”, como um subproduto (*by-product*) do que foi feito, e é sempre local e provisório. Além disso, é muito mais fácil para uma estrutura pequena obter legitimação e assegurar uma legitimidade. Ao contrário, macro mudanças radicais e substituições completas exigiriam um esforço, em termos de recursos materiais e simbólicos, que só uma grande coalizão ou um *leader* político particularmente carismático seriam capazes de sustentar. Quanto maior a aposta, como nas inovações institucionais radicais, mais o conflito político tende a crescer, as identidades sociais e políticas enraizadas ficam ameaçadas, a confiança é corroída: nessas condições, torna-se muito difícil desmantelar as velhas ordens institucionais e uma verdadeira mudança fica sendo ainda mais improvável.

Na “bricolagem” são reunidas estruturas flexíveis, muitas vezes resultado de expedientes, que fazem o papel de “entidade de referência”, facilitando a interpretação e a ação, e fixando significados e identidades.³³ Componentes institucionais precariamente integrados, reunidos através da *bricolage*, ajudam os atores a empreender ações exploratórias e a imprimir uma ordem transitória em situações ambíguas e fugazes. Precisamente, a flexibilidade e a precária integração deles podem ser utilizadas para introduzir variações e reinvenções locais (RICE; ROGERS, 1980). Desse modo, novas perspectivas, interesses, competências, identidades e outros elementos podem ser incorporados sem grandes atritos no arranjo institucional preexistente. Novas características podem ser acrescentadas localmente a uma configuração anterior. As estruturas montadas com a *bricolage* são imperfeitas, incoerentes, fruto de expedientes, mas, seja como for, “funcionam”, e exibem propriedade de autocorreção, tornando mais fácil uma eventual reestruturação³⁴.

Se assumirmos a perspectiva da *bricolage*, as instituições assemelham-se mais a processos evolutivos, iniciados para se manterem em atividade, do que a estruturas ou equilíbrios estáveis a serem alcançados de uma vez por todas. Como Tocqueville revelou em sua análise da nascente democracia

³³ Por “entidade de referência” entendo um artefato material ou simbólico que no decorrer da construção de uma estrutura ou de uma configuração, e na falta de tal estrutura ou configuração, tem a propriedade de incorporar e veicular um significado local e a capacidade de “fixar” uma ordem ou coerência locais, a partir dos quais a estrutura pode sucessivamente desenvolver-se. Sobre esse ponto, veja-se Bamberger e Schön (1983).

³⁴ Foi mostrado como essas propriedades da “bricolagem” são críticas para o processo de inovação nos sistemas tecnológicos e organizativos. Ver, por exemplo, Ciborra (1992) e Lanzara (1995).

americana, os “complexos institucionais” são configurações pouco coerentes que foram utilizadas e “habitadas” por longo tempo no passado e que podem ser orientadas para utilizações futuras (TOCQUEVILLE, 1969). Elementos, componentes, usos, significados, relações são continuamente manipulados e recombinados para concentrar novas configurações. Ordem, coerência e significado são dados *ex post*, eles resultam mais de uma interpretação dos arranjos emergentes que de projetos preestabelecidos (WEICK, 1993). Esses arranjos institucionais são formados justapondo-se componentes locais. Eles estão sujeitos a uma atividade contínua de reinvenção (RICE; ROGERS, 1980) e a fenômenos de desvio e deslizamento. Enquanto os componentes locais sempre podem ser modificados, o arranjo como um todo tem uma elevada resiliência (CIBORRA; LANZARA, 1994).

Dois aspectos principais devem ser destacados aqui. O primeiro é a dependência da história. A *bricolage* institucional é *history-dependent*, tendencialmente retrospectiva, orientada ao passado. A história passada vincula as formas através das quais os componentes são remontados e reinterpretados. De modo análogo ao que ocorre na arquitetura, os “vestígios” do passado podem ser reempregados para edificar novos edifícios institucionais. A construção de instituições é influenciada mais pelas modalidades de codificação passada que pelos modos como se imagina o futuro. Nos arranjos institucionais preexistentes há muito mais recursos potenciais, do que estamos propensos a acreditar. Assim, o problema maior do *bricoleur*, e da maior parte dos empreendedores institucionais, é de que modo transformar velhos elementos e recursos residuais em recursos potenciais utilizáveis no futuro.

O segundo aspecto é o da interação. O efeito global das atividades de “bricolagem” parece depender mais da interação social que da prevalência de um estilo específico de resposta. Na construção de instituições, uma grande quantidade de atores sociais e políticos, que utilizam lógicas de ação e princípios de legitimação múltiplos e conflitantes interagem ao longo do tempo numa ecologia de interações, e o efeito de composição dessas interações pode, eventualmente, cristalizar-se numa configuração ou num arranjo institucional. A *bricolage* privilegia a lógica combinatória, os vínculos frágeis (WEICK, 1976) e os processos políticos de “lata de lixo” (KINGDON, 1984). Como princípio de elaboração, a *bricolage* parece ser compatível com

a organização da diversidade e com a evolução dos sistemas complexos. A sua lógica é a “lógica da desordem” (WARGLIEN; MASUCH, 1996).

Pode-se pensar que a atividade de “bricolagem” à margem de estruturas consolidadas seja nada mais que uma forma de *exploitation*. Mas essa impressão é equivocada. A recomposição, a transposição e a recombinação de “pedaços” de instituições preexistentes podem ser atos de “invenção criativa” (RICE; ROGERS, 1980). Uma sequência de mudanças locais aparentemente modestas pode levar a sensíveis transformações nas estruturas, nas funções e nos significados de um sistema complexo. A “bricolagem” conduz a fenômenos graduais de desvio e deslizamento de uma instituição ou de um código, os quais incrementam a complexidade estrutural deles sem modificar seu núcleo de regras fundamentais. Como destacou March, as instituições, às vezes, passam por notáveis transformações através de “cascatas” de pequenos passos, e mudanças substanciais, às vezes, acontecem por causa dos efeitos cumulativos de variações incrementais com caráter local (MARCH, 1981). Em outras palavras, a “bricolagem”, embora baseada em estratégias modestas, pode ter propriedades generativas.

A atividade de “bricolagem”, portanto, não é nem pura *exploitation* nem pura *exploration*. Mais, ela combina e articula as duas lógicas. Por um lado, utiliza as características e as propriedades das estruturas existentes para favorecer a interação e a geração de estruturas. Por outro, permite certa quantidade de exploração e de variabilidade num ambiente relativamente seguro. Desse modo, a *bricolage* responde aos requisitos contraditórios da diversidade e da confiabilidade: ela compensa as vantagens de uma redução de variabilidade com as desvantagens provocadas pela falta de inovações radicais e, ao mesmo tempo, compensa as vantagens de um aumento de variabilidade com as desvantagens de uma redução de confiabilidade. Conserva as estruturas bem flexíveis, para tornar possíveis eventuais manipulações futuras, mas não tão fragilmente integradas a ponto de frustrar qualquer esforço para produzir alguma forma de coerência e de estabilidade local. Joga com a ambiguidade e com os significados de modo a deixar abertas novas possibilidades de interpretação, mas sem ultrapassar certo patamar, além do qual prevaleceriam o boato e a confusão. Ao mesmo tempo, garante certa “quantidade” de estrutura de modo a prevenir adaptações e recomposições

sempre mais frequentes e apressadas (OFFE, 1992). Com efeito, “bricolagem” demais poderia causar, não intencionalmente, um excesso de instabilidade das regras (ZHOU, 1993). Desse modo, certo nível de improvisação é permitido, sem incorrer nos riscos provocados pelos resultados potencialmente destrutivos de uma reestruturação radical. A “bricolagem” é, portanto, expressão de uma certa sabedoria: se as instituições são “*carriers of history*” (DAVID, 1992), pode-se dizer, então, que a “bricolagem” institucional é uma manifestação da sabedoria da história.

Observações conclusivas

Neste ensaio procurei analisar os processos autodestrutivos que tornam difícil a construção de instituições e sugeri alguns mecanismos modestos que podem impedi-los. Mecanismos corriqueiros, cotidianos, aparentemente inócuos, nem sempre conhecidos pelos atores, podem inadvertidamente produzir, no decorrer do tempo, tanto resultados positivos quanto negativos, e esses podem acontecer a despeito das intenções, dos projetos e dos desejos dos próprios atores. A construção de instituições acontece através de mecanismos que facilitam o equilíbrio dinâmico entre estratégias de busca e exploração de novas possibilidades, de um lado, e estratégias de utilização e aperfeiçoamento dos arranjos existentes, do outro, de modo a fazer frente às incoerências e aos dilemas na alocação intertemporal dos recursos. Tanto a *exploration* quanto a *exploitation* são necessárias, mas o excesso de uma ou de outra produz resultados autodestrutivos. Tanto a consolidação da ordem quanto a aceitação da variabilidade são aspectos importantes da construção de instituições, mas ordem ou variabilidade demais cedo ou tarde se transformam em fenômenos perversos.

Identifiquei nas incoerências e nas distorções da alocação intertemporal dos recursos uma fonte de dificuldades para os processos de reconstrução institucional. Não é fácil, ainda que possível, aprender a resolver ou contornar os dilemas que a complexa dinâmica da alocação coloca à ação individual e coletiva. Tais dificuldades inserem-se nos tão conhecidos problemas distributivos colocados pela complexidade política, que neste trabalho, mesmo evocados de vez em quando, formaram o pano de fundo da argumentação. À pergunta colocada no início do ensaio, “por que é difícil construir uma instituição?” foi dada,

portanto, uma resposta parcial. Somente uma parte do problema foi tratada aqui. Todavia, creio eu, uma parte importante.

LANZARA, G. F. Why is institution building difficult? *Perspectivas*, São Paulo, v.47, p. 13-61, jan./jun. 2016.

■ **Abstract:** *Why is institution building difficult? Why it often turns out to be self-destructive? And how does it take place in spite of its difficulties? Extending an analytical framework developed by James March (1991), this paper tries to tackle these questions by examining the dilemma between the exploration of alternative institutional arrangements and the exploitation of current ones. Institution building is viewed as a problem of adaptive intelligence and learning in the intertemporal allocation of resources. Some basic self-destructive processes and failure cycles associated with the exploration/exploitation dilemma are identified and discussed; implications are drawn for four distinct domains: competency and resource endowments, self-interest, identity, and trust. In the second part of the paper three basic modes of institution building are illustrated: focal points, increasing returns, and “bricolage”. These are shown to be modest but viable mechanisms for countervailing self-destructive dynamics and for building institutions.*

■ **Keywords:** *Institutions; Exploration; Exploitation; Self-destructive processes; Cycles of Failure; Focal Points; Growing Income; Bricolage.*

Referências

ABELL, P. The new institutionalism and rational choice theory. In: SCOTT, W. R.; CHRISTENSEN, S. (Org.). *The institutional construction of organizations*. Thousands Oaks: Sage Publications, 1995, p. 3-14.

ALBERTI, G. “Movimentismo” and democracy: an analytic framework and the Peruvian case study. In: DINIZ, E. (Org.). *The challenge of democracy in Latin America: rethinking State/Society relationships*. Rio de Janeiro: IPSA- IUPERJ, 1996.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. *Organizational learning II*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1996.

ARTHUR, B. A. Self-reinforcing mechanisms in economics. In: ANDERSON, P. W.; ARROW, K. J. (Org.). *The economy as an evolving complex system*. Menlo Park, CA: Addison-Wesley, 1988, p. 9-32.

ARTHUR, B. A. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The Economic Journal*, v. 99, n. 394, mar. 1989, p.116-131.

AXELROD, R. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

BALDI, B. Institutional change vs. institutional persistence? The transformation of the U.S Regulatory Commission since Three Mile Island. Disaster Research Center, University of Delaware, jan. 1966.

BAMBERGER, J.; SCHÖN, D. A. Learning as reflective conversation with materials. *Art Education*, p. 68-73, mar. 1983.

CIBORRA, C. From thinking to tinkering: the grassroots of strategic information systems. *The Information Society*, v. 8, p. 297-309, 1992.

CIBORRA, C.; LANZARA, G. F. Formative contexts and information technology. Understanding the dynamics of innovation in organizations. *Accounting, Management, and Information Technology*, vol. 4, p. 61-86, 1984.

DAVID, P. Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Association Papers and Proceedings*, p. 332-337, may, 1985.

DAVID, P. Understanding the economics of QWERTY: the necessity of history. In: PAPER, W. (Org.). *Economic history and the modern historian*. London: Blackwell, 1986, p. 30-49.

DAVID, P. *Why institutions are the "carriers of History"*: notes on path-dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions, mimeo, Stanford Institute for Theoretical Economics, Stanford University, p. 1-25, oct. 1992.

ELSTER, J. *Ulysses and the sirens*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

ELSTER, J. *The cement of society: a study of social order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

ELSTER, J. *Political psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

ETHEREDGE, L. S. *The case of the unreturned cafeteria trays*. Washington, DC: American Political Science Association, 1976.

GAMBETTA, D. Can we trust? In: GAMBETTA, D. (Org.). *Trust: making and breaking cooperative relationships*. New York: Basil Blackwell, 1988.

GAMBETTA, D. *La mafia siciliana: un'industria della protezione privata*. Torino: Einaudi, 1992.

GARRETT, G.; WEINGAST, B. R. Ideas, interests, and institutions: constructing the European Community's internal market. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. (Org.) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993, p. 173-206.

GENSCHEL, P. The dynamics of inertia: institutional persistence and institutional change in telecommunications and health care. *Governance: an international journal of policy and administration*, v. 10, n. 1, p. 43-66, 1997.

GRANDORI, A. (1995) Modelli di organizzazione pluralistica: il contributo europeo alla ricerca sui processi decisionali. In: BACHARACH, S. B.; GAGLIARDI, P.; MUNDELL, B. (Org.) *Il pensiero organizzativo europeo*. Milano: Guerini e Associati, 1995.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, p. 481-510, 1985.

GRANOVETTER, M. The old and the new Economic Sociology: a history and agenda. In: FRIEDLAND, R.; ROBERTSON, A. F. (Org.). *Beyond the marketplace: rethinking economy and society*. New York: Aldine de Gruyter, 1990.

GUARNIERI, C. Magistratura e sistema politico nella storia d'Italia. In: ROMANELLI, R. (Org.) *Storia della magistratura*. Bologna: Il Mulino, 1997.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, p. 1243-1248, December 1968.

JEPPERSON, R. L. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Org.)

The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KAHNEMAN, D.; KNETSCH, J. L.; THALER, R. H. The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 193-206, 1991.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Co, 1984.

Kreps, D. Corporate culture and economic theory. In: ALT, J. & SHEPSLE, K. (org), *Perspectives on positive political economy*. New York, Cambridge University Press, 1990.

KURAN, T. The tenacious past: theories of personal and collective conservatism. *Journal of Economic Behavior and Organization*, v. 10, p. 143-171, 1988.

LANT, T. K. Aspiration level adaptation: an empirical exploration. *Management Science*, v. 38, n. 5, p. 311-328, 1992.

LANZARA, G. F. Tecnologia, *sensemaking*, e contesti formative: gli esperimenti di videoregistrazione del processo penale. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, v. 1, p. 77-99, 1995.

LEVINTHAL, D. A.; MARCH, J. G. The myopia of learning. *Strategic Management Journal*, v. 14, p. 95-112, 1993.

LEVI-STRAUSS, C. *La pensée sauvage*. Paris: Seuil, 1962

LEVITT, B.; MARCH, J. G. Organizational learning. *Annual Review of Sociology*, v. 14, p. 319-340, 1988.

LIJPARTH, A. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

LUHMANN, N. *Trust and power*. Chichester: John Wileys & Sons, 1979.

MARCH, J. G. Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, v. 26, p. 563-577, 1981.

MARCH, J. G. Variable risk preferences and adaptive aspirations. *Journal of Economic Behavior and Organization*, v. 9, p. 5-24, 1988.

MARCH, J. G. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, v. 2, n. 1, p.71-87, 1991.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, p.734-749, 1984.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OFFE, C. Designing institutions for East European transitions. *Institutional Design Conference*, The Australian National University, Research School of Social Science, 7-8 December, 1992.

OLSEN, J. P. Analysing institutional dynamics. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Heft 2, 3, Jahrgang, p. 247-271, 1992.

OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966.

ORREN, K.; SKOWRONEK, S. Beyond the iconography of order: notes for a "new institutionalism". In: DODD, L. C. & JILLSON, C. (Org.) *The dynamics of american politics*, Boulder: Westview Press, 1991, pp. 311-330.

PAGDEN, A. La distruzione della fiducia e le conseguenze economiche a Napoli nel XVIII secolo. In: Gambetta, D. (Org) *Trust: making and breaking cooperative relationships*. New York: Basil Blackwell, 1988, p.165-182.

PIZZORNO, A. Sul confronto intertemporale delle utilità. *Stato e Mercato*, v. 16, p.3-25, 1986a.

PIZZORNO, A. Some other kind of otherness: a critique of "rational choice" theories. In: FOXLEY, A.; MCPHERSON, M.; O'DONNELL, G. (Org.) *Development, democracy and the art of trespassing: essays in honor of Albert Hirschman*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1986b.

PIZZORNO, A. Note sull'uso della nozione di sé nell'indagine sociale. Instituto Universitário Europeo, San Domenico di Fesole, p. 1-23, 1995. (Manoscritto non pubblicato).

PONI, C. Standarts, trust, and civil society: measuring the thickness of quality silk thread. Seminario di ricerca su "Istituzioni e *institution building*". Dipartimento di Organizzazione e Sistema Politico, Università di Bologna, 4 dicembre, 1995.

PUTNAM, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RICE, R.; ROGERS, E. Reinvention in the innovation process. *Knowledge*, v. 1, n. 4, p. 488-514, 1980.

SARTORI, G. *Comparative constitutional engineering* an inquiry into structures, incentives and outcomes. New York: Macmillan Press, 1994.

SCAZZIERI, R. Sulla teoria economica della società civile. Saggio presentato all'Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna, Classe di Scienze Morali, Bologna, 4 de fev. 1994.

SCHELLING, T. C. *Micromotives and macrobehavior*. New York: W.W. Norton and Company, 1978.

SCHELLING, T. C. *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

SKOWRONEK, S. *Building a new American state: the expansion of national administrative capacities (1877-1920)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

STARK, D. Capitalismo su progetto? Nuove combinazioni tra pubblico e privato nell'Europa dell'Est. *Stato e Mercato*, v. 42, p. 303-321, 1994.

STARK, D. Recombinant property in East European capitalism. *American Journal of Sociology*, v. 101, jan. 1996.

STINCHCOMBE, A. L. *Constructing social theories*. New York: Harcourt, Brace & World, 1968.

Sztompka, P. *La fiducia nelle società post-comuniste: una risorsa scomparsa*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 1996.

TAYLOR, M. *The possibility of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

TOMASI DI LAMPEDUSA, G. *Il gattopardo*. Milano: Feltrinelli, 1958.

TOCQUEVILLE, A. *Democracy in America*. Garden City, NY: Anchor Books, 1969.

TOYNBEE, A. *A study of history*. London: Oxford University Press, 1934-1959.

UNGER, R. M. *False necessity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

WARGLIEN, M. & MASUCH, M. (Org.) *The logic of organizational disorder*. Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1966

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, p.1-19, 1976.

WEICK, K. E. Organizational redesign as improvisation. In: HUBER, G. P. & GLICK, W. H. (Org.) *Organizational change and redesign*. New York: Oxford University Press, 1993, p. 346-379.

WEICK, K. E. *Sensemaking in organizations*. Thousands Oaks: Sage Publications, 1995.

ZHOU, X. The dynamics of organizational rules. *American Journal of Sociology*, v. 95, p.1134-1166, 1993.

INSTITUIÇÕES E DEMOCRACIA – UMA CONVERSA COM GIOVAN FRANCESCO LANZARA¹

■ **RESUMO:** Nessa entrevista realizada por Márcia Teixeira de Souza em 2015, Giovan Francesco Lanzara discute a complexidade que envolve a construção das Instituições, tema amplamente abordado em sua trajetória. O autor reflete sobre os impasses e as possíveis soluções dos processos institucionais relacionados com a democracia e o surgimento de lideranças políticas sem vínculos partidários na atual conjuntura. Por fim, pondera sobre a complexa situação política italiana frente às mudanças promovidas por Matteo Renzi.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Político. Instituições. Democracia.

Marcia Teixeira de Souza²: *Em seu texto, o senhor faz referências a um conjunto de autores que problematizam a sempre difícil construção de instituições. Mas, ao mesmo tempo, não se recusa à formulação de novos impasses teóricos e práticos que emergem, paradoxalmente, da consecução mesma das intenções dos atores, isto é, da construção de uma ordem pública. Se o tempo constitui uma variável crucial para o sucesso deste processo, de modo alternativo ele pode trazer, igualmente, implicações perturbadoras ao dificultar que a variabilidade se imponha sobre a ordem. É possível garantir um equilíbrio entre estas duas dimensões?*

Giovan Francesco Lanzara: De fato, o dilema entre a variabilidade e a manutenção da ordem, ou entre adaptabilidade e robustez, caracteriza todos os processos de construção de instituições. Por um lado, são necessárias uma certa ordem social e alguma previsibilidade para que uma sociedade funcione, ou seja, são necessárias regras confiáveis; por outro também se quer, ao

¹ Esta entrevista foi realizada por e-mail no segundo semestre de 2015.

² Márcia Teixeira de Souza – Professora na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901.teixeira@fclar.unesp.br.

mesmo tempo, adaptabilidade de regras para que se possa dar conta das mudanças sociais, bem como da variabilidade ambiental (por exemplo, contingências não esperadas, surpresas, inovações etc.). Tanto a ordem quanto a variabilidade são ingredientes críticos para a durabilidade dos sistemas sociais. Muita ordem ou muita variabilidade poderão levar sociedades, por diferentes razões, a situações de ruptura. A evidência de que muitas sociedades persistem e prosperam demonstra que, de fato, é possível atingir um equilíbrio saudável entre as duas dimensões. Entretanto, há tipos de sociedades onde este equilíbrio não é obtido nunca ou é atingido com grandes dificuldades. O que me interessa são as muitas configurações que tal equilíbrio pode desenvolver, e os muitos caminhos que conduzem ao desequilíbrio. Por exemplo, países europeus e latino-americanos possuem diferentes caminhos para alcançar ou perder tal equilíbrio, mas lembrem-se: o equilíbrio é sempre dinâmico! Trata-se mais de um processo de mudança constante do que de um estado fixo.

Marcia Teixeira de Souza: *Não seriam os processos endógenos de aprendizado aqueles que possibilitam uma maior capacidade de percepção dos problemas e de suas possíveis saídas, em termos de soluções viáveis, na medida em que uma espécie de amálgama poderia reunir tanto a atividade de exploração (exploration) como a de utilização (exploitation)?*

Giovan Francesco Lanzara: Os processos endógenos de aprendizado podem estabilizar um equilíbrio específico ou uma dinâmica específica de mudança, mas este pode não ser o único resultado. O aprendizado também pode levar a divergências e soluções ineficazes. Pode-se igualmente aprender a fazer coisas erradas... Por exemplo, pode-se aprender a ser cada vez melhor no processo de *exploitation*, ou, de modo alternativo, no processo de *exploration*, mas ambos podem apresentar resultados não esperados. Acredito que muita endogeneidade não é sempre algo desejável, porque pode gerar sistemas excessivamente auto referenciados, incapazes de aprender com choques e eventos externos.

Marcia Teixeira de Souza: *Nas situações típicas do dilema da ação coletiva, o senhor tenderia a considerar que este impasse tem gerado situações em que o reforço das instituições, ou mesmo do comportamento institucional, tem sido ocupado por processos que abrem caminho para a emergência de líderes populistas. Um personagem que evoca para si próprio a legitimidade e a responsabilidade pelos processos decisórios. Como referência temos o processo de presidencialização que o gabinete britânico vem adotando, ao fazer uso de alguns procedimentos típicos deste regime de governo (refiro-me às decisões coletivas, que eram antes objeto de deliberação e vêm sendo suplantadas pela decisão tomada pelo Primeiro Ministro). A liderança é fundamental para um mundo desencantado? Ou o contrário, a necessidade de se reafirmar uma democracia forte?*

Giovan Francesco Lanzara: *Essa situação é também denominada como “personalização da política”. Eu não vejo, necessariamente, uma oposição entre democracia e liderança forte, desde que o exercício da liderança seja regulado por regras claras referentes à forma pela qual ela pode ser exercida. Sabe-se que a liderança pode prover um valor simbólico, ela não é apenas expressão de um poder político de dominação. Um problema para a democracia emerge quando a liderança política não está controlada por outros poderes ou regras. Uma liderança pode ser algo desejável no interior de uma estrutura institucional confiável e plural, caso contrário ela pode conduzir a uma situação de autoritarismo ou levar a consequências piores.*

Marcia Teixeira de Souza: *Outro caso de inovação institucional que vem chamando a atenção refere-se ao amplo e intenso programa de reconstrução institucional que o primeiro ministro italiano Matteo Renzi vem realizando. O senhor menciona, em seu ensaio, que a personalização da política e a presença mesma do líder (e da sua relação com as massas) podem ter algo de problemático. O que de certo modo reitera a dimensão verticalizada do exercício da política, crítica com a qual eu pessoalmente concordo. No entanto, em situações de escassa confiabilidade entre os atores políticos, esse caminho pode apresentar alguma alternativa diante de uma situação dominada pela paralisia decisória e pela dificuldade de produção de consensos ampliados. Utilizando a rede conceitual mobilizada em seu ensaio, que permite ao leitor realizar uma*

análise crítica de processos empíricos nas suas manifestações contemporâneas, como o senhor avalia a tentativa de reconstrução institucional que vem ocorrendo na Itália?

Giovan Francesco Lanzara: Uma resposta satisfatória exigiria uma extensa análise da complexa situação política atual, que está mudando dia após dia. Renzi tem o consenso dos eleitores para desencadear reformas políticas e econômicas, algo que ao longo de inúmeros governos anteriores foi proposto, mas nunca efetivamente desencadeado. Existe hoje uma janela de oportunidades para que as mudanças ocorram. A questão principal é saber se o primeiro ministro poderá realizar as promessas enunciadas a cada dia. Talvez ele esteja superestimando as suas capacidades e subestimando as dificuldades. Como você sabe, os sistemas políticos não mudam da noite para o dia e reformas institucionais requerem objetivos de longo prazo e muita paciência. Além disso, o sistema político italiano é caracterizado por uma burocracia corporativa poderosa que resiste à mudança e à inovação. Interesses e comportamentos sociais entranhados são difíceis de mudar. São a mentalidade e a cultura política do povo que devem mudar se se quiser desencadear um processo efetivo de inovação institucional, portanto ninguém sabe aonde esses eventos atuais vão nos levar. Como eu digo no meu artigo, um resultado não desejado poderia ser um reestabelecimento da ordem anterior como reação a uma forte incerteza; definitivamente Renzi tem um duro trabalho a sua frente.

LANZARA, G. F. Institutions and politics – a talk with Giovan Francesco Lanzara [jul./dez. 2015]. Interviewer: Marcia Teixeira de Souza. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 63-66, jan./jun. 2016.

■ **Abstract:** *In this interview conducted by Marcia Teixeira de Souza in 2015, Giovan Francesco Lanzara discusses a complexity that involves the construction of institutions, a topic widely debated in his trajectory. The author reflects on the impasses and how to solve institutional processes related to a democracy and the emergence of political leaders without party connections in the current conjuncture. Finally, he ponders about the complex Italian political situation in the face of the changes promoted by Matteo Renzi.*

■ **Keywords:** *Political System. Institutions. Democracy.*

DESIGUALDADES REGIONAIS E BANCOS PÚBLICOS: O PAPEL DO BNDES NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Luciléia Aparecida COLOMBO¹
Thales Haddad Novaes ANDRADE²

■ **RESUMO:** Este artigo pretende analisar como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atua no chamado “fortalecimento federativo”, que pretende renovar o compromisso com a redução das desigualdades regionais. Desta maneira, como objetivos específicos, o presente estudo busca analisar os programas de desenvolvimento regional empreendidos pelo BNDES entre os anos de 1999 a 2010. Buscamos avaliar o alcance destes programas na diminuição das assimetrias regionais e federativas brasileiras, bem como na dinamização econômica das regiões consideradas menos desenvolvidas economicamente, como a Norte e a Nordeste. Com base em tais objetivos, pretendemos verificar se esse banco atua, de fato, para que as relações federativas sejam intensificadas, a partir dos programas desenvolvidos. Procuramos, ademais, investigar o papel que o federalismo brasileiro exerce nas condições de financiamento do desenvolvimento regional no Brasil.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Brasil. Desenvolvimento regional. Nordeste. BNDES.

Introdução

O Brasil possui um sistema federativo cujas características abarcam diferenças regionais significativas, o que o torna

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901. leiacolombo@gmail.com

² UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. Professor associado ao Departamento de Ciências Sociais. Centro de Educação e Ciências Humanas. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905. ppgets@ufscar.br.

assimétrico em relação a essas condições, com desigualdades expressivas entre o Norte e o Nordeste e o restante da federação.

Tal desigualdade foi a principal motivação para que diferentes governos brasileiros planejassem, em momentos históricos distintos, a criação de instituições capazes de promover o desenvolvimento regional em bases organizadas, controlando, assim, os efeitos perversos destas desigualdades regionais. Entre as instituições que visavam tal acomodação federativa, ganhou espaço paulatinamente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A partir de uma evolução em sua linha de atuação, o Banco adquiriu novas diretrizes, das quais faziam parte alguns programas que objetivavam uma melhoria nas condições sociais de algumas regiões, como o Programa Amazônia Integrada (PAI), o Programa do Centro Oeste (PCO), o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL) e o Programa Nordeste Competitivo (PNC). Esses programas procuraram reverter as condições de desigualdade encontradas em cada uma das regiões em que atuavam.

Feitas estas considerações iniciais, o texto procura discutir o alcance dos programas acima elencados, que se propõem a atuar como mecanismos privilegiados de redução destas desigualdades regionais. Como objetivos específicos, o presente estudo busca analisar os programas de desenvolvimento regional empreendidos pelo referido Banco, entre os anos de 1999 a 2010, elucidando o alcance destes programas na diminuição das assimetrias regionais e federativas brasileiras, bem como destacar em que medida eles atuaram na transformação econômica das regiões consideradas mais fragilizadas economicamente, como o Norte e o Nordeste do Brasil. Desta forma, objetivamos questionar se o BNDES, como instituição financeira e como banco público, vem contribuindo, de fato, para que as relações federativas sejam fortalecidas, a partir dos programas processados nos últimos anos. Como pano de fundo do presente trabalho, procuramos investigar o papel que o federalismo³ brasileiro exerce nas condições de financiamento do desenvolvimento regional no Brasil. Porém, para contextualizar nossa temática, cabe fazer uma retrospectiva da intervenção estatal nas questões regionais, como abordaremos no item que segue.

³ Federalismo aqui entendido como um sistema que favorece não somente a autonomia do financiamento das subunidades, mas também a diminuição das desigualdades regionais através de um programa de transferências tributárias.

Trajetória da intervenção do Estado nas desigualdades regionais

Como apontado acima e diante de um modelo de federalismo que aponta decisivamente para as assimetrias regionais, a intervenção do Estado brasileiro neste cenário tornou-se decisiva, em diversos momentos, atuando como um ator estratégico na formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional e concedendo crédito a pequenos e médios produtores através do BNDES. Parte desta atuação do Estado brasileiro era respaldada pela existência de uma ideologia desenvolvimentista, amplamente analisada na obra de Bielschowsky (1988); tal desenvolvimentismo previa a superação do nosso subdesenvolvimento e da condição periférica em que se encontrava o Brasil, objetivos que seriam alcançados a partir do estímulo à industrialização, essencialmente centrada no Estado e cujas primeiras experiências datam do governo Vargas, na década de 1930, e atingindo uma abrangência maior nos anos de 1950, com o governo de Juscelino Kubitschek.

Os desequilíbrios regionais e federativos adquiriram protagonismo na agenda governamental dos anos de 1950, que se concentrou na implementação das medidas mais urgentes para instituir as Superintendências de Desenvolvimento Regional. Foi decisivo para essa mudança na agenda do governo o consenso de que a região Centro-Sul do país havia sido a principal beneficiária das estratégias governamentais e, também, que pouca atenção havia sido dada à distribuição espacial das atividades econômicas (BAER; GEIGER, 1978, p. 66); tal consideração foi o mote para que em meados da década de 1950, a inclusão da temática regional estivesse fortemente atrelada à discussão política nacional.

Os principais instrumentos de promoção do desenvolvimento regional durante à década de 1950 concentraram especial atenção à construção de Brasília e os esforços para a integração da capital do país com o restante das regiões ocupavam o centro das preocupações governamentais. Não havia um planejamento capaz de dar prioridade para um desenvolvimento equilibrado, e a questão regional restringia-se ao controle das secas do Nordeste. A criação das instituições federais, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB)⁴ e posteriormente da Superintendência

⁴ Grandes partes das atividades do BNB, que tinham a função de fundamentar a questão nordestina, partiam do chamado Escritório de Estudos Técnicos sobre a Economia do Nordeste (ETENE), cujas análises serviam como bases para tentativas posteriores de desenvolvimento regional naquela área.

de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), representou uma grande inovação, pois ampliou a participação do Governo Federal como um ator importante para o planejamento regional. O escopo de atuação de tais instituições não se restringia apenas ao Nordeste, mas outras regiões também seriam beneficiadas, a exemplo da Amazônia, que contou com o Banco da Amazônia (BASA) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) (COLOMBO, 2015).

Ainda que diversas instituições tenham sido criadas nesta época, cabe ressaltar que a SUDENE foi a que mais obteve projeção nacional e internacional. Parte da explicação para este protagonismo advém do fato de que as secas nordestinas sempre ocuparam a agenda governamental, porém, com grandes lapsos temporais e com programas pontuais de atuação.

Além disso, devido aos massivos investimentos do governo federal no centro-sul do país, era necessário contrabalançar tais investimentos com iniciativas também nas regiões menos desenvolvidas, como sugerem as análises de Baer (1966), Cano (1985), Barros (2002), Haddad (1978), Suzigan e Araújo (1979), dentre outros. Outro fator explicativo para a intervenção federal no Nordeste foi o empobrecimento constante da região, fator que impedia o desenvolvimento integrado do país. Vale considerar também as pressões das massas nordestinas que forçaram uma alteração da posição governamental, especialmente após a seca de 1958, exigindo recursos financeiros em volumes cada vez maiores.

Tais fatores impulsionavam uma mudança comportamental do governo federal que, através do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), já havia sistematizado propostas dirigidas para o desenvolvimento do Nordeste. Chefiado por Celso Furtado, os trabalhos do GTDN foram fundamentais para o nascimento da SUDENE, em 1959. O trabalho esquematizado pelo GTDN buscava ressaltar aspectos dinâmicos da economia do Nordeste e apontava a industrialização como uma via importante para se combater o atraso econômico da região. O setor industrial seria, nas formulações do GTDN, o responsável por conduzir ao crescimento do PIB regional, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira mediante dois centros industriais, especialmente as indústrias

A existência do ponto de apoio financeiro do Banco do Nordeste permitiu que se desenhasse o primeiro quadro em que uma visão compreensiva do tratamento do desnível nordestino tomava forma.

de base e também aquelas que priorizassem matérias-primas regionais. Com as indústrias de base, buscava-se destacar a produção siderúrgica, com a qual haveria a expansão das atividades como a transformação do ferro e aço e das indústrias mecânicas simples, como as de implementos agrícolas, móveis metálicos, etc. A propagação industrial estimulada pela proposta do GTDN visava estimular a competitividade do Nordeste, dissipando o dinamismo da região para o restante da federação.

A grande contribuição do GTDN, como destacado, foi a inspiração para a criação da SUDENE, porém, algumas das propostas contidas no relatório do Grupo não foram implementadas. De acordo com Cano (1995, p. 299), o fato de que o processo de industrialização já havia avançado nas regiões centrais do país vedava certos caminhos às áreas periféricas, colocando determinantes maiores que aqueles vinculados aos interesses especificamente regionais. Além disso, segundo o autor em tela, identificava-se uma inércia na indústria regional, que não se mostrava apta a superar as suas dificuldades através da ampliação de investimentos próprios e de outras medidas capazes de estimular competitivamente a capacidade de produção. Para Castro (1971, p. 185), baseado em informações do censo de 1960, ainda que as indústrias nordestinas apresentassem lucratividade e rentabilidade superiores à média nacional, elas não eram capazes de reinvestir o lucro para a modernização do aparato produtivo.

Entre os anos de 1970 e 1985, as instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional brasileiro atuavam de forma ativa e as desigualdades regionais sofreram uma redução significativa, conforme apontam as análises de Cano (1995), Diniz (1995) e Andrade (1988). Porém, contrastando com as análises destes autores, Cavalcanti (1993) sustenta que a desconcentração produtiva observada em meados da década de 1990 não decorreu de uma redução significativa das desigualdades inter-regionais no país, mas sim da redução dos níveis de desigualdades intra-regionais.

Além disso, cabe ressaltar que o final da década de 1970 foi um período decisivo para novas projeções regionais, impulsionado principalmente pela crise econômica mundial e pelo aumento dos preços do petróleo, que geraram um ambiente desfavorável para os programas de desenvolvimento regional. O interregno de 1980 a 1990 foi marcado por políticas de ajustes fiscais, conduzidas,

especialmente, pela privatização de empresas estatais, cujo principal ator executor foi o Governo Federal.

Cabe destacar a importância da Constituição de 1988, a qual reservou três instrumentos institucionais fundamentais na diminuição das desigualdades regionais. O primeiro deles foi a explicitação no Texto Constitucional que as desigualdades regionais devem ser combatidas. A segunda importante alteração da Constituição de 1988 foi a descentralização, que promoveu a desconcentração de recursos do governo federal, fortalecendo estados e municípios, os quais adquiriram novos papéis, influenciando, inclusive, os investimentos privados por meio de incentivos fiscais. Neste sentido, há uma reorientação no *modus operandi* do planejamento regional o qual passou, de certa maneira, a ser responsabilidade dos entes subnacionais.

Porém, o período que antecedeu a Constituição de 1988 também foi marcado por grandes contradições: por um lado, a Constituição garantiu dispositivos que permitiram a transferência de renda para as regiões menos favorecidas, mas, em contrapartida, houve um grande enfraquecimento na elaboração das políticas de desenvolvimento regional. Podemos nos perguntar qual o papel do Governo Federal, frente a essa descentralização. Na realidade, parte da prerrogativa deste ente subnacional se limitou, a partir de então, a respeitar os dispositivos constitucionais que determinavam o repasse de recursos financeiros para as regiões carentes, sem uma tentativa de fortalecimento das instituições responsáveis pelo planejamento de políticas de desenvolvimento regional. Nesse sentido, o terceiro importante elemento da Constituição, como aponta Bercovici (2003), foi manter as Agências de Desenvolvimento Regional, como a SUDENE, enfraquecidas.

A grande inovação trazida pelo Texto Constitucional de 1988 foi a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Tais Fundos são compostos por 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Deste montante, 60% são dirigidos ao FNE e os demais 40% aos outros Fundos.

Porém, apesar das novidades trazidas pela Carta de 1988, uma parcela importante do protagonismo das superintendências de desenvolvimento regional foi subtraída, com a paulatina

participação de outras instituições, como o próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES, que atuou como uma instituição financeira do desenvolvimento, conforme abordaremos com maior rigor no item que segue.

O BNDES como ator estratégico do desenvolvimento regional brasileiro

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma instituição financeira pública de fomento que esteve presente em diversas fases do planejamento do Estado brasileiro. A Lei que o criou – Lei n. 1628, de 20 de junho de 1952 – determinava o funcionamento do mesmo na forma de Autarquia. Até início de 1956, os grandes projetos industriais de infraestrutura brasileira contaram com o financiamento do setor público por meio do BNDES – que até então era chamado de BNDE. Além disso, o impulso modernizador da indústria automobilística, previsto no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, requeria grandes investimentos, que foram concedidos pelo Banco, transformando a ambição de Kubitschek em realidade.

As análises elaboradas por Cintra, Freitas e Prates (2000) destacam que desde a sua criação, em 1952, o BNDES esteve fortemente vinculado às diretrizes governamentais como um ator estratégico fundamental; além disso, a atuação do BNDES, entre as décadas de 1950 e 1970, foi fundamental para financiar o modelo de desenvolvimento vigente, cujas metas eram explicitadas em planos de desenvolvimento. Entretanto, a partir dos anos de 1980, segundo dados de Currello (1998), o BNDES enfrentou uma “crise de identidade” associada, por um lado, à crise do modelo de desenvolvimento, que orientou suas ações estratégicas nas décadas anteriores e, por outro lado, ao fortalecimento do discurso liberal, com forte apelo em prol das privatizações das empresas estatais, reorientações que, progressivamente, foram moldando a missão do Banco.

Os anos iniciais de atuação do BNDES estiveram vinculados em grande medida às propostas da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, que tinha o objetivo de identificar os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, apontando os caminhos a serem trilhados para o crescimento do país. A referida Comissão apontou a necessidade de um programa de investimentos de infraestrutura para o Brasil, consubstanciado

no Programa de Reparcelamento Econômico (PRE), que contou com a ajuda financeira do BNDES. O banco atuou como uma instituição pública voltada para o financiamento de longo prazo, promovendo o desenvolvimento de técnicas de análise de projetos necessários para angariar financiamentos internacionais. Cabe ressaltar que, ao realizar a seleção de prioridades de áreas específicas, a atuação do BNDES esteve fortemente vinculada aos planos estatais desenvolvimentistas, que norteavam a política econômica.

A linha de atuação do BNDES, atrelada à diminuição das assimetrias federativas, contempla as microempresas, assim como as pequenas e médias empresas, e dá prioridade aos projetos que viabilizam a redução das desigualdades regionais. Tais ações são executadas pelo BNDES e por três de suas principais agências: 1) a Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME, cujo objetivo é financiar a produção, comercialização e exportação de máquinas e equipamentos fabricados no país; 2) é o BNDES Participações – BNDESPAR, cujo papel principal é atuar no fortalecimento do mercado de capitais brasileiro; e, 3) por fim, a BNDES Limited, constituída em Londres e que possui a finalidade de apoiar as empresas brasileiras nos projetos de internacionalização.

A trajetória do BNDES é bastante peculiar. Em 1982, o BNDE passou a se chamar BNDES, integrando à sua política de desenvolvimento o compromisso com as questões sociais da sociedade brasileira. Cabe ressaltar que, paulatinamente, o Banco foi alterando seu foco de atuação (CURRALERO, 1998), buscando a promoção de programas interessados na redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, a missão do Banco se alterou significativamente, ao passar a se preocupar, a partir de então, com o estímulo a projetos que colaborassem com a redução das desigualdades regionais. Além de explicitar o compromisso com o desenvolvimento, a questão regional ganha relevo entre os objetivos: “Agimos orientados para a redução das desigualdades sociais e regionais com geração de emprego e renda e melhoria da qualidade de vida” (Planejamento Corporativo do BNDES, 2000).

Nos anos de 1990, também se verificam mudanças nas prioridades do BNDES, que passa a adotar uma nova estratégia de desenvolvimento. A principal alteração em seu papel ocorre devido ao Plano Nacional de Desestatização (PND), elemento central da redefinição do papel do Estado e um dos pilares do

novo modelo de desenvolvimento que se processava a partir de então. Contudo, somente a partir de 1994, a atuação do banco torna-se plenamente articulada às diretrizes desse modelo de desenvolvimento. Esse lapso temporal relativamente longo na redefinição das suas linhas de atuação decorreu dos próprios óbices enfrentados pelo governo de Fernando Collor de Mello na concretização das reformas previstas, que estiveram paralisadas devido ao processo de impeachment, bem como aos fatores econômicos da época, que envolviam alta inflação e dificuldade de estabilização da moeda e dos preços.

Os anos posteriores a 1994 caracterizaram-se pelo aprofundamento do objetivo do Banco como gestor do PND, com a predominância de representar um agente financeiro dos programas de desestatização em âmbito federal, estadual e municipal, como ressaltam Barros e Goldenstein (1997). Adicionalmente, o Banco atuou com frequência na reestruturação produtiva dos anos de 1990, o que lhe garantiu destaque com ator político estratégico da federação brasileira. A partir de então, o BNDES passou a financiar os setores de infraestrutura econômica privatizados, a apoiar o processo de reestruturação industrial, a atuar como agência de financiamento às exportações e, em menor medida, a estimular os setores de tecnologia de ponta mediante a Bandespar⁵. Como apontam Vidotto (2005) e Cintra et al. (2000), ao se consolidar como um dos principais agentes do programa de privatização do governo federal, o BNDES ocupou um lugar de suma importância na trajetória do desenvolvimento capitalista no Brasil.

Paralelamente a essas reformulações do Banco, no campo acadêmico começaram a ganhar relevo as teorias que buscavam explicar o funcionamento das chamadas “instituições financeiras públicas federais”, ou somente dos Bancos Públicos. Um dos expoentes da área, Mettenheim (2010), acrescenta que os chamados Bancos Públicos também atuam como “alavancas” para líderes políticos e forças sociais. Tal atributo pode ser comprovado durante as crises financeiras recentes, nas quais as instituições financeiras foram essenciais para amenizar os efeitos econômicos adversos. Como já ressaltado, durante os anos 1990, estas instituições sustentaram o Plano Real e promoveram, concomitantemente, empréstimos com condicionalidades aos

⁵ Segundo dados do BNDES, a BANDESPAR é a sociedade gestora de participações sociais (holding) do BNDES, criada para administrar as participações em empresas detidas pelo Banco.

governos estaduais e municipais, atuando, conforme aponta Mettenheim (2010), como uma espécie de “fundo monetário internacional doméstico”.

De acordo com o que foi estabelecido no Planejamento Corporativo 2009/2014, o desenvolvimento regional, a inovação e o desenvolvimento socioambiental foram estabelecidos como eixos principais de fomento econômico, devendo ser considerados linhas mestras nos empreendimentos apoiados pelo Banco. Paralelamente a este novo foco da instituição, foram criados diversos Programas Regionais afim de contrabalançar as desigualdades federativas. Em um primeiro momento, podemos citar entre tais programas, o PAI – Programa Amazônia Integrada, o PCO – Programa Centro-Oeste, o Programa Nordeste Competitivo – PNC e o RECONVERSUL – Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul. Segundo Ramos (2003, p. 2), “[...] essas políticas tiveram o mérito de explicitar as preocupações sobre o tema, mas tinham como pressuposto que o acesso ao crédito, por si só, poderia resolver grande parte destas questões”.

O carro chefe dos programas de desenvolvimento regional processados pelo Banco foi lançado em 2005: o Programa de Dinamização Regional. Nele, os municípios e microrregiões considerados de baixa renda (levando-se em conta o PIB *per capita*) seriam beneficiados, bem como os programas localizados nas regiões Norte e Nordeste. Este Programa de Dinamização Regional foi o alicerce motivador para a criação, em 2010, da Política de Dinamização Regional.

A programação do Planejamento Corporativo do BNDES para o período de 2009 a 2014 manteve a missão de outrora, da promoção do desenvolvimento regional como um dos objetivos do Banco, procurando intensificar o combate das desigualdades regionais e sociais e a promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, a grande novidade das premissas do Banco foi a consideração do desenvolvimento socioambiental como um dos requisitos a serem analisados nos projetos do Banco.

Seguindo a trajetória que pretendia a promoção do desenvolvimento regional, em 2007 foi criada a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Regional – SAR, vinculada diretamente à Presidência do BNDES. Além da criação de tal Secretaria, foi instituído o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação e Desenvolvimento Local Regional e

Socioambiental (CAR-IMA), cujo objetivo era a promoção da articulação interna e externa ao Banco, procurando dar prioridade a investimentos que contemplassem as questões regionais. Ramos (2003, p. 6) faz algumas considerações a respeito da criação deste Comitê de Arranjos Produtivos Locais. Segundo o autor em tela,

Embora continue importante a redução das desigualdades inter-regionais e que o BNDES mantenha essa prioridade em suas políticas, o Banco reconhece que as desigualdades ocorrem também dentro das regiões e que os próprios investimentos financiados pelo BNDES podem vir a reforçar algumas dessas desigualdades.

Havia, naquele momento, a prudente consideração de que algumas políticas implementadas pelo Banco pudessem gerar efeitos negativos, vislumbrando-se algumas soluções para tais problemas. Neste sentido, foi fundamental o apoio financeiro a estes Arranjos Produtivos Locais (APLs) através do Fundo Social, o qual também contemplava de maneira homogênea as cooperativas de baixa renda, especialmente aquelas com foco na sustentabilidade ambiental. Outro fator federativo determinante para tais programas foi a delegação de atividades aos Estados, que passavam a atuar como protagonistas, orientando as ações do Banco no desenvolvimento regional, de acordo com suas necessidades imediatas. Neste sentido, o BNDES, em 2008, pode ser compreendido no tocante ao desenvolvimento regional a partir de três grandes linhas de atuação: o programa de entorno de grandes projetos, o apoio aos APLs e aos Planos Estratégicos dos Estados.

No que se refere à Política para atuação nas áreas de entornos de grandes projetos, estabelecida em 2009, os objetivos eram amortecer e diminuir os impactos negativos que pudessem ser gerados por grandes empreendimentos, fortalecendo, desta maneira, os agentes econômicos locais. Além disso, esta Política objetivava a utilização dos instrumentos financeiros do BNDES para o desenvolvimento de determinado território, mesmo em caso de grandes empreendimentos. Desta maneira, complexos econômicos importantes foram beneficiários de tal Política, como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e Suape, em Pernambuco. Tais empreendimentos contaram com um consenso entre os estados e municípios que discutiram, através de fóruns

de desenvolvimento, quais projetos deveriam ser beneficiados com o apoio creditício nas linhas disponíveis do BNDES. Cabe destacar que outros exemplos de investimento do Banco foram feitos nas usinas hidrelétricas do Rio Madeira e de Estreito, bem como em empreendimentos realizados em Porto Velho.

Para o apoio aos Estados, o BNDES criou a linha de crédito denominada BNDES-Estados, cujo objetivo era oferecer suporte aos empreendimentos econômicos, de maneira a integrar a federação. Segundo o que informa o BNDES (2008), o objetivo geral deste programa foi incentivar um conjunto de investimentos a partir de um planejamento estratégico, que possuísse as seguintes prioridades: 1) desenvolvimento regional e socioambiental; 2) redução das desigualdades regionais e sociais em bases sustentáveis; 3) promoção do trabalho e renda; 4) melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços públicos e 5) desenvolvimento institucional e modernização da gestão dos entes federados. Cabe destacar que a grande (e importante) inovação deste Programa aos Estados foi o monitoramento dos investimentos através de indicadores sociais, ferramenta indispensável para avaliar a concessão dos recursos.

Neste sentido, os dois programas acima elencados, o Programa de Entorno de Financiamentos (PEF) e a linha BNDES-Estados, foram responsáveis pela concessão de créditos a regiões anteriormente não contempladas pelo Banco, cujos dados confirmam esta mudança de projeção do Banco: entre 2009 e 2010, os desembolsos para todos os Estados da Federação foram, pela primeira vez na história do Banco, superiores à soma dos desembolsos para os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal. Pelo exposto, observamos que tais linhas foram responsáveis pela projeção do BNDES como um ator estratégico importante dentro da Federação brasileira, no combate às desigualdades regionais.

Novas prerrogativas: o BNDES e o desenvolvimento regional

A crise econômica em meados dos anos de 1980 no Brasil imprimiu novas demandas do Banco, de acordo com novos rumos para o cenário que então se configurava. O planejamento estratégico do Banco de 1988-1990 apontou para um reforço do papel dos investimentos externos, com a necessidade sempre

constante de se adequar aos pressupostos de “integração competitiva”. Esta mudança de estratégia do BNDES visava, fundamentalmente, dois pressupostos básicos: 1) apoiar investimentos em empresas para a melhoria da posição de mercado tanto interna quanto externamente; 2) à necessidade de apoiar a exportação da indústria nacional. A prioridade, naquele momento, além de apoiar o processo de privatização de empresas, girava em torno da liberação de recursos para investimento em projetos sociais, evitando a continuidade de utilização das empresas com finalidades políticas.

Contudo, a grande mudança na orientação do BNDES aconteceu em 2003, com o Governo Lula, que buscou retomar a trajetória do Banco, buscando resgatar seus pressupostos originais, especialmente aqueles cuja missão era o desenvolvimento, abandonada na década anterior. Tal tentativa de resgate foi responsável, ainda nos anos 2000, pelo fomento às exportações, e pelo apoio a pequenos empreendimentos que visavam a inovação, com ênfase aos setores voltados ao desenvolvimento da infraestrutura. Para as questões regionais, embora houvesse a intenção de apoio às regiões menos favorecidas, os dados referentes aos desembolsos do BNDES refletem a trajetória de concentração do crescimento econômico nas regiões dinâmicas do Centro-Sul do país, em especial no Sudeste, o qual recebeu recursos financeiros superiores a 50% do valor total dos benefícios concedidos pelo Banco, em 2009.

Entretanto, estudo de Leal et. al (2014) destaca que apesar de algumas reduções no total recebido pelo Banco, a região Nordeste obteve auxílio no desenvolvimento de importantes projetos, como o polo petroquímico de Suape, o eixo da ferrovia transnordestina, a melhoria dos aeroportos e a transposição do Rio São Francisco.

É importante ainda destacar que os investimentos realizados no Nordeste ficaram concentrados nos estados da Bahia e Pernambuco, sobretudo nos setores de papel e celulose, nos investimentos do Proálcool, na Companhia de Eletricidade e no Polo Petroquímico de Camaçari. Para a região Norte destaca-se, na década de 1980, a destinação de 75% dos valores totais desembolsados para a região, na implantação da mina de Carajás, no Pará, e a criação da Zona Franca de Manaus, importante polo de desenvolvimento da região. É preciso considerar, por fim, a destinação de verba considerável para o Centro-Oeste do país, especialmente para o agronegócio, a partir de 1990. Para os anos

2000, porém, os percentuais de participação do desembolso por região se mantiveram relativamente estáveis.

Apesar da evidência destes números em manterem uma previsibilidade de investimentos e desembolsos maiores para a região Sudeste, em 2009 houve uma mudança de padrão, com o aumento dos desembolsos para as regiões Norte e Nordeste. Parte da explicação para este aumento reside nos projetos de infraestrutura e de indústria processados nestas regiões, além do avanço das micro e pequenas empresas, somadas às facilidades como o cartão BNDES e das operações de financiamento a investimentos públicos nos estados. Em 2010 houve uma redução desta participação, devido ao aumento de desembolso para a região Sudeste.

Como ressaltado anteriormente, desde a década de 1990, o BNDES realizou uma série de programas para fomentar o desenvolvimento em empreendimentos localizados em territórios das regiões Norte e Nordeste, cujas principais iniciativas foram o Programa Nordeste Competitivo (PNC), o Programa Amazônia Integrada (PAI), o Programa do Centro-Oeste (PCO) e o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL). Porém, existiram grandes lacunas e problemas na implementação destes programas. Em primeiro lugar, a quantidade de incentivos era reduzida, cerca de 5% da participação do BNDES no financiamento do projeto, acrescido de 1% ao ano na taxa de juros. Um segundo ponto a ser destacado, conforme apontam Gaspar e Ramos (2002), foi a seletividade de alguns setores que pareciam ser competitivos ao Banco e a eles foram atribuídas condições de financiamento privilegiadas. Tal fator permitiu que as empresas com algum protagonismo e fácil acesso aos recursos fossem dinamizadas, em detrimento de setores que não induziam o fortalecimento das cadeias produtivas ou que não possuíam nenhum vínculo com políticas desenvolvidas pelo governo Federal.

Outro problema decorrente dos programas de desenvolvimento regional do Banco deveu-se ao fato de que, ao priorizar investimentos nas chamadas macrorregiões, acabava-se aprofundando as desigualdades dentro de uma mesma região, o que provocava a maximização das faixas mais ricas, dentre as mais pobres. Além disso, em diversos estados observou-se uma preferência pela prática da guerra fiscal, vista como um instrumento na atração de investimentos, e uma baixa aderência aos

Programas de desenvolvimento regional do BNDES. Neste sentido, considerando tais discrepâncias, podemos concluir que estes programas elencados aqui não configuraram dinâmica suficiente para atuarem como programas de desenvolvimento regional.

Uma primeira revisão destes programas aconteceu em 2005, com uma tentativa de correção dos programas anteriores, através da criação da Política de Dinamização Regional (PDR), cujo objetivo primordial era a redução das desigualdades regionais e sociais de renda. O objetivo desta Política era o investimento nos municípios localizados nas regiões norte e nordeste do Brasil. Uma importante ressalva a ser considerada no que se refere a essa política é destacada de imediato pelo Banco: “A PDR aplica-se a investimentos em ampliação de capacidade produtiva, desde que esses não impliquem fechamento de outras unidades produtivas do beneficiário”. Ou seja, a prioridade dos investimentos girava em torno de projetos já consolidados, em detrimento da construção de novos empreendimentos.

Os critérios de localização são responsáveis pela definição dos beneficiários desta política, que seriam:

As Microrregiões classificadas como de baixa renda estagnada, baixa renda dinâmica, média renda inferior estagnada, média renda inferior dinâmica, média renda superior estagnada, média renda superior dinâmica, conforme o critério de classificação da PDR, inspirado na metodologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implementada pelo Ministério da Integração (MI).
[...]

Os Municípios das regiões Norte e Nordeste da área de atuação da SUDENE, classificados como alta renda e que passavam a ter as mesmas condições que as microrregiões incentivadas e classificadas como renda superior dinâmica; e [...]

O conjunto de municípios de menor nível de renda integrantes das aglomerações urbanas identificadas pelo Projeto de Pesquisa, Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, elaborado pelo IPEA, IBGE e NESUR (IE-UNICAMP), localizadas no entorno de um município de alta renda. (PDR, 2005, p. 1).

A Política de Dinamização Regional prevista pelo BNDES atuou em consonância com o desenho elaborado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, elaborada em 2003

pelo Ministério da Integração Nacional. Foi, portanto, uma atuação conjunta das duas instituições (BNDES e MI), com o objetivo de promover estratégias de reversão das desigualdades regionais e explorar potenciais de desenvolvimento endógeno de diversas regiões. O documento original de 2003 destacava o conceito de mesorregião (MR), ou seja, uma escala menor que a macrorregional, devido à diversas críticas pelas quais passaram a escala macrorregional especialmente por sua amplitude territorial, o que a impedia de proporcionar o tratamento adequado para as desigualdades intrarregionais.

Além disso, por se tratar de uma política nacional, com a coordenação do governo federal, reforçava a importância de tal iniciativa. Através de uma análise de indicadores socioeconômicos dos municípios brasileiros, foi construído um mapa e definidas quatro tipologias que traduziam diferentes estágios de desenvolvimento: 1) regiões de baixa renda; 2) estagnadas; 3) dinâmicas; 4) de alta renda, sendo as regiões de baixa renda e as estagnadas definidas como prioritárias para as ações da política. Desta forma, a PNDR redefiniu o conceito de Mesorregiões Diferenciadas e áreas especiais como o Semiárido nordestino e as faixas de fronteiras.

Feitas estas reestruturações metodológicas, a inovação da PDR foi o reconhecimento das desigualdades *entre* as regiões e *dentro* das regiões; assim, as particularidades das chamadas microrregiões deveriam ser consideradas, fazendo com que a política tivesse capacidade de promoção de um desenvolvimento homogêneo e equilibrado.

Em meados de 2006, houve uma avaliação prévia do programa e constatou-se que embora com diversas tentativas de remodelação, a PDR não conseguiu superar as dificuldades de programas anteriores tais como: o PNC, o PAI, o PCO e o RECONVERSUL. O maior desafio da PDR (como em outros programas do passado) residia na dificuldade de contemplar as cadeias produtivas nas regiões carentes; ainda que alguma empresa decidisse investir no Norte ou no Nordeste, não havia estímulo para que a cadeia de fornecedores se desenvolvesse nessas regiões. Outro problema constatado foi que, apesar de selecionar setores prioritários, com o passar do tempo o programa foi abarcando cada vez mais setores, gerando muita demanda e pouca oferta de incentivos. Desta maneira, setores como mineração, cimento e papel e celulose, altamente lucrativos,

distorciam os indicadores dos desembolsos do Banco e eram apoiados, gerando mais desigualdades dentro da mesma região.

Analisando os dados disponibilizados pelo BNDES, no tocante ao andamento dos projetos, fica evidente que em quase todas as microrregiões o número de projetos estagnados é superior ao número de projetos em andamento. Além disso, para estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, não há sequer um acompanhamento e um monitoramento dos projetos, os quais aparecem muitas vezes sem identificação, conforme pode ser evidenciado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Projetos da PDR por cada estado e microrregião (2005-2010)

Estado	Número de Microrregiões beneficiadas	Projetos em Andamento	Projetos Estagnados	Projetos sem informação
Acre	21	2	17	2
Alagoas	101	8	93	--
Amazonas	62	5	55	2
Amapá	16	3	11	2
Bahia	417	62	353	2
Ceará	184	89	94	1
Distrito Federal	1	-	-	-
Espírito Santo	78	-	69	9
Goiás	253	52	152	49
Maranhão	217	26	183	8
Mato Grosso	139	35	70	34
Mato Grosso do Sul	77	27	39	11
Minas Gerais	853	178	453	222
Pará	143	36	99	8
Paraíba	223	70	151	2
Paraná	399	229	90	80
Pernambuco	184	56	125	3
Piauí	222	72	149	1
Rio de Janeiro	92	7	42	43
Rio Grande do Norte	167	65	100	2
Rio Grande do Sul	497	38	160	299
Rondônia	52	34	5	13
Roraima	15	-	13	2
Santa Catarina	293	18	98	177
São Paulo	645	100	58	487
Sergipe	75	21	53	1
Tocantins	144	10	123	11

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNDES (2014).

Considerações finais

O presente trabalho buscou analisar como o BNDES atua no cenário federativo brasileiro contemporâneo como um ator estratégico e proativo no combate às desigualdades regionais. Embora a sua trajetória não seja linear, especialmente no tocante à formulação do planejamento regional estratégico, o Banco tem buscado novas formas de atuação para cumprir, especialmente, suas prerrogativas sociais.

A capacidade técnica e financeira do Banco, com seu papel histórico de atuação na elaboração e execução dos principais planos nacionais de desenvolvimento e em recentes programas e políticas que visam estimular as dinâmicas econômicas regionais, o torna um agente importante no esforço para a construção de uma federação menos desigual.

Porém, distorções existem e como demonstramos ao longo deste trabalho, há ainda um caminho bastante longo a ser percorrido. As primeiras iniciativas do Banco, com os Programas Nordeste Competitivo, o Programa Amazônia Integrada e o Programa PAI, o Programa do Centro Oeste e o RECONVERSUL não atingiram o efeito desejado, por visarem apenas a concessão de crédito, o que acabou desvirtuando a ideia de desenvolvimento regional estratégico global. Além disso, a partir do reconhecimento destas distorções, em 2003 houve uma nova tentativa de organização de um programa que fosse capaz de conter não somente as desigualdades inter-regionais, mas também as intra-regionais: nasceu, assim, a Política de Dinamização Regional.

A partir do mapeamento de tal Política, nos deparamos com vários projetos estagnados, sem referência para qualquer tipo de avaliação mais sistemática. Estados como Paraná, Rondônia e São Paulo possuem um número mais elevado de projetos em andamento do que aqueles estagnados. Por outro lado, verificamos que estados como Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e São Paulo sequer apresentaram relatórios detalhando as condições dos projetos apoiados pelo BNDES, evidenciando uma precária coordenação de tais empreendimentos. Concluímos que apesar dos esforços empreendidos pelo Banco, a linha que destaca a importância do desenvolvimento regional precisa ser reestruturada, de maneira a atingir os objetivos propostos.

COLOMBO, L. A.; ANDRADE, T. H. N. Regional inequalities and public banks: the role of BNDES in the Brazilian Federation. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 67-87, jan/jun. 2016.

■ **Abstract:** *This article intends to analyze how the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) acts in the so-called “federative strengthening”, which intends to strengthen the commitment to reduce regional inequalities. As specific objectives, the present study seeks to analyze the regional development programs undertaken by the Bank between 1999 and 2010. We seek to evaluate the extent of these programs in the reduction of regional and federal asymmetries in Brazil, as well as in the economic dynamization of the regions considered less economically developed, such as the North and Northeast of Brazil. Based on these objectives, we intend to verify if the BNDES acts, in fact, to strengthen federative relations, from the programs developed. We also seek to investigate the role that Brazilian federalism plays in regional development financing conditions in Brazil.*

■ **Keywords:** *Brazil. Regional development. Northeast. BNDES.*

Referências

ANDRADE, T. A. As desigualdades inter-regionais de desenvolvimento econômico no Brasil. *Texto para Discussão Interna*, n. 156. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, edição original, 1966.

BARROS, A. R. Raízes históricas das ideias que subsidiam as políticas de clustering. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1 (85), p. 131-149, 2002.

BARROS, J. R. M.; GOLDENSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17 (2), n. 66, abr./jun., 1997.

BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BRASIL. BNDES. *Planejamento corporativo*. Brasília, 2000.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo; Campinas: Global; UNICAMP. (Teses, 15), 1985.

CASTRO, A. B. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, edição original, 1971.

CAVALCANTI, C. País e região: desigualdades e preconceitos regionais no Brasil. *Caderno Estado e Sociedade*, Recife, v. 9, n. 1, p. 25-40, jan./jun., 1993.

CINTRA, M. A. M.; FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 15, p. 85-116, 2000.

COLOMBO, L. A. *A SUDENE no sistema federativo brasileiro: ascensão e queda de uma instituição*. Recife: SUDENE, 2015.

CURRALERO, C. R. B. *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período de 1952/1996*. Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

DINIZ, C. C. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. *Texto para Discussão*, n. 375. Brasília: IPEA, 1995.

HADDAD, P. R. As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: notas para uma avaliação. In: BAER, W.; GEIGER, P. P.; HADDAD, P. R. (Coords.). *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1978, p. 383-396.

LEAL, C. F. C.; BARBOSA, A. C. M. M.; MORAES, L. A. P.; SAAB, W. G. L.; Contribuição do BNDES na promoção do desenvolvimento sustentável da região Nordeste – reflexões para o planejamento. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital do BNDES, 2014, p. 229-241.

METTENHEIM, K. *Para uma análise transdisciplinar dos Bancos Públicos Federais na democracia brasileira*. Brasília: IPEA, 2010.

RAMOS, R. *Uma nova abordagem para política de desenvolvimento regional*. Brasília: BNDES, 2003.

SUZIGAN, W. ARAÚJO, A. B. Política industrial, regionalização e financiamento do desenvolvimento. Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento. Desenvolvimento e desconcentração da economia: *Painéis do II Seminário de Integração Nacional*. Rio de Janeiro. p. 7-73, 1979. (Coleção Técnica ABDE/CEBRAE/BNDE, 4).

VIDOTTO, C. A. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 57-84, jan./jun., 2005.

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: NOTAS SOBRE OS DOMÍNIOS DE POLÍTICA E SUAS PARTICULARIDADES COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE

José Geraldo Leandro GONTIJO¹

■ **RESUMO:** Reconhecendo a plausibilidade dos aspectos/fatores que, de acordo com a literatura pertinente, exercem influência sobre a modelagem das relações intergovernamentais, a proposta desse artigo é dar mais um passo na desagregação do emaranhado de fatores que se pretendem economicamente capazes de explicar as configurações das relações estabelecidas entre os entes ou instâncias governamentais no interior das distintas nacionalidades. O argumento central apresentado é de que além dos fatores clássicos identificados pela literatura – demográfico, geográfico, sociocultural, histórico, político-constitucional (concentração e dispersão do poder) e conjuntural (contextos nacional e internacional) – os distintos domínios de políticas públicas e seus respectivos subsistemas políticos, com atores, ideias e instituições historicamente constituídos, também devem ser considerados. O artigo parte do pressuposto que os fatores mais comumente identificados impactam: (a) nas relações intergovernamentais, de maneira geral, e (b) no âmbito específico de cada política pública. Contudo, sugere, também, (c) que a configuração institucional e a dinâmica política interna dos domínios/setores podem, em um *two-way movement*, alterar a configuração das relações intergovernamentais no interior dos países, seja a partir de constrangimentos, seja por intermédio de indicações oriundas de um processo de aprendizagem.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Relações intergovernamentais. Fatores/variáveis explicativas. Políticas públicas.

¹ UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Professor do Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte – MG – Brasil. 31270-901. josegleandro@ig.com.br.

Introdução

Conforme argumentou Wright (1974), o campo de estudos das relações intergovernamentais, embora fortemente influenciado e, de certa forma – até um dado momento da produção acadêmica – resumido/encerrado na literatura que aborda o tema do federalismo, definitivamente não se restringe a tal conceito; tratando-se, na verdade, de uma problemática mais ampla cujos modelos explicativos devem considerar uma série de variáveis entre as quais figuram os sistemas federativos e suas particularidades. Dito de outra forma, o federalismo é uma das categorias fundamentais à compreensão das relações intergovernamentais em vários contextos nacionais, mas não suficiente à compreensão e explicação das múltiplas formas e características das relações existentes. Estados unitários, por exemplo, também dispõem de relações intergovernamentais, ainda que sejam distintas daquelas encontradas nos sistemas federados.

Ou seja, ao tratar de relações intergovernamentais estamos objetivamente nos referindo, na linha do que entende Wright (1974), ao conjunto de relações existentes entre os estados nacionais e suas subunidades regionais e locais (*Governo Central & Governos Regionais; Governo Central & Governos Locais*), das subunidades regionais com as locais (*Governo Regional & Governos Locais*) e das relações entre as subunidades regionais (*Governos Regionais entre si*) e também entre as locais (*Governos Locais entre si*), sejam os estados constitucionalmente federados ou não. Salientamos que tais relações podem se desenvolver tanto a partir de parâmetros constitucionais e/ou legalmente previstos, quanto por meio de arranjos informais requeridos em função do desenvolvimento prático das relações internas dos países (CAMERON, 2001).

A configuração de tal conjunto de relações – sejam formalmente constituídas ou informais – será influenciada, de acordo com literatura voltada às relações intergovernamentais, pelas especificidades em cada país dos seguintes fatores: (i) demográfico, (ii) geográfico, (iii) sociocultural, (iv) histórico, (v) constitucional e político-institucional (níveis de concentração e dispersão do poder), em que a existência ou não de uma federação e suas características tem lugar; além, (vi) das influências da conjuntura nacional e internacional, que podem em períodos históricos e contextos particulares serem mais ou

menos propícias a tipos e características específicas de relações intergovernamentais – adiante abordaremos cada um destes pontos de forma mais detida.

Apesar da incontestável plausibilidade de tais fatores para a explicação dos distintos padrões de relações intergovernamentais existentes, outro conjunto de produções da literatura, que aborda as políticas públicas a partir dos cânones da ciência política, nos permite trabalhar com a relação causal inversa do binômio *politics-policies* (ou seja, dinâmica do jogo político – política pública), argumentando que a segunda também causaria a primeira, ainda que, em alguma medida, as *policies* também possam influenciar as transformações na *polity* (estrutura institucional que delinea o desenvolvimento do jogo político). Tal literatura dá importância fundamental aos distintos setores/domínios de política pública no exercício da compreensão do funcionamento dos sistemas políticos e estatais, que deixam de ser vistos de forma unificada/totalizante em função da existência de múltiplos subsistemas ligados aos distintos *issues* existentes. Ora, torna-se plausível pensar que também no âmbito das questões relacionadas às relações intergovernamentais, a necessidade de incorporar as características particulares dos domínios de política pública, como mais um fator ou variável independente é algo pertinente. É este o recorte que pretendemos desenvolver, ainda que de forma inicial, nas páginas subsequentes.

Na seção seguinte abordaremos – de forma um pouco mais detalhada – os fatores explicativos mais comumente encontrados na literatura sobre a modelagem/estruturação das relações intergovernamentais. Em seguida, trataremos de alguns dos principais pressupostos/argumentos cunhados pelo campo de estudos das políticas públicas no âmbito da ciência política, tentando articulá-los ao problema central do texto. Posteriormente, teceremos alguns comentários sobre o conjunto de elementos exposto, visando amarrar e concluir o texto de forma a dirimir as possíveis lacunas e/ou pontos não esclarecidos.

Sobre a literatura e os fatores condicionantes das relações intergovernamentais

De início é preciso salientar que – conforme mencionamos – parte da literatura sempre associou erroneamente a existência de relações intergovernamentais quase que, exclusivamente,

aos modelos federados de organização do poder nas sociedades. Assim como a engenharia político-organizacional que se convencionou chamar de *descentralização*, característica importante para visualizarmos a existência de relações intergovernamentais fora de sistemas federados, também foi em alguma medida confundida pela literatura ao ser tratada quase como sinônimo de sistemas federativos. Embora ciente de tais equívocos e limitações da literatura, a abordagem do tema “federalismo” se faz necessária, até para que seu enfrentamento como não suficiente à análise das relações intergovernamentais torne-se possível; além de tratar-se de uma das importantes variáveis explicativas do problema, mesmo não sendo a única. Vejamos algumas das confusões existentes.

Embora possam advir de processos históricos similares em determinados países, a *descentralização* da atuação governamental, que implica praticamente sempre em algum tipo e/ou padrão de relações intergovernamentais, não deve ser compreendida como engenharia política gêmea do *federalismo* (ARRETICHE, 2002). Conforme Arretche (2000, 2001, 2002a, 2002b) explicita e podemos perceber também no debate de Stepan (1999) com outros autores, estados federados são, em última instância, uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis governamentais têm autoridade sobre a mesma população e território. Voltaremos ao conceito de *descentralização* logo adiante; mas antes, vejamos algumas questões relacionadas ao *federalismo*.

No âmbito dos estados federativos – principalmente aqueles que contam com instituições democráticas – existe sempre algum grau de independência e discricionariedade nas relações entre o governo central e os governos regionais e, em alguns casos, locais. Ou seja, em suas relações com o governo central, as subunidades detêm – ainda que em níveis distintos quando comparamos os países – características de soberania em relação às suas respectivas populações e delimitações territoriais. Autonomia geralmente pautada no voto popular direto e na existência de bases fiscais próprias que permitem às mesmas, pelo menos em parte, elaborar e implementar políticas particulares (ARRETICHE, 2000, 2002b).

As variações existentes entre as federações, no que diz respeito à autonomia dos entes federados, permitem localizá-las em um espectro *continuum* cujas extremidades seriam elabora-

ções conceituais (quase tipos ideais) forjadas a partir de alguns casos empíricos existentes, denominados pela literatura *modelo confederado* e *modelo madsoniano*. Ao primeiro são atribuídas características de uma associação em que as unidades componentes são soberanas e o centro detém pouco poder; enquanto que, no segundo, a perspectiva é de reconhecer a existência de temas e particularidades exclusivas das unidades constituintes, que inclusive não devem ser tratados pelo governo central – a quem cabe atuar sobre um conjunto específico de políticas; Contudo, neste modelo os países contam com uma forte constituição nacional que destina robustos poderes ao governo central (STEPAN, 1999).

Em função de tais variações – tendo em vista que a maioria dos estados federativos se localiza, na verdade, em algum ponto entre os dois extremos deste espectro – é que talvez seja mais pertinente definir a existência ou não de um sistema federativo a partir do pacto que o instituiu e não exclusivamente das categorias *concentração* e *dispersão de poder* (WRIGHT, 1974)². Conforme aponta Stepan (1999) tal pacto pode ser firmado a partir de objetivos/interesses distintos, sendo possível e necessária, do ponto de vista analítico, a distinção entre os propósitos ou motivações que deram origem às diferentes federações. Em especial, dois tipos de objetivos/interesses que impulsionaram a realização do pacto nos diferentes países são denominados pelo autor como “*come together*” e “*hold together*”.

De forma resumida, no primeiro tipo (*come together*) o objetivo, como aconteceu no caso dos Estados Unidos, foi combinar unidades/governos até então autônomos, com vistas à formação de uma nova associação com maiores poderes – em especial, econômicos. Tratando-se, portanto, de um pacto com o objetivo de unir o que antes funcionava de maneira independente, formando assim uma única nação. Em relação ao segundo (*hold together*), ocorre um processo bastante distinto, relacionado com aspectos das características de múltiplas culturas e nacionalidades presentes em alguns países – como exemplos podem ser citados: Bélgica, Espanha e Índia. Em tais contextos

² Salienta-se que poderá haver variações da localização de um mesmo país neste espectro quando são analisados tempos/momentos históricos distintos. No caso do Brasil, por exemplo, Souza (2001, p. 11) argumenta que a reconfiguração do federalismo nos anos de 1980 não deve ser compreendida como um processo único de mudança radical da centralização para a descentralização; tendo havido, na verdade, um movimento histórico mais longínquo e complexo, em que o país “[...] saiu de um federalismo isolado nos primeiros anos republicanos para a centralização nos regimes autoritários, até chegar à sua atual configuração”.

as características pré-pacto federativo, ao contrário do caso norte-americano, já eram da existência de estados-nacionais com características unitárias, mas que corriam riscos de fissura em função de estarem perdendo legitimidade junto a algumas de suas partes e grupos constituintes. Ou seja, o segundo tipo diz respeito ao esforço de transferência de poder a determinados grupos e/ou espaços geograficamente delimitados, com vistas à manutenção do estado-nacional já constituído. Em cada caso, as motivações fundadoras associadas à conjuntura dos atores e custos políticos existentes abriram caminho para estruturas distintas da dinâmica federativa e das relações intergovernamentais.

Outro ponto importante – que trataremos aqui de forma apenas residual – é que embora não seja possível condicionar a existência de estados federativos ao funcionamento de regimes democráticos (STEPAN, 1999), a existência ou não de instituições democráticas é uma variável de fundamental importância para a explicação do funcionamento dos modelos de federação existentes e também para a compreensão das relações intergovernamentais no interior dos países. É necessário, portanto, que os empreendimentos analíticos considerem as discrepâncias entre as estruturas e instituições que dão corpo ao exercício de poder e, conseqüentemente, às respectivas dinâmicas políticas dos países. Ora, contextos democráticos terão, por exemplo, maiores probabilidades de garantia das relações de autonomia entre os entes, principalmente entre as subunidades regionais e locais junto ao governo central, do que aqueles não democráticos.

Voltando ao tema da insuficiência do conceito/variável *federalismo* para a explicação do conjunto de problemas e dinâmicas relacionados às relações intergovernamentais, deixemos claro, então, a distinção existente entre *federalismo* e *descentralização*. Ao fazer referência a esta última deve-se estar tratando da distribuição de funções entre os níveis de governo, o que não ocorre somente em Estados Nacionais cujas subdivisões territoriais e administrativas internas são autônomas do ponto de vista político e fiscal – como acontece nos sistemas federativos, de acordo com as informações da literatura apresentada. Um exemplo clássico neste sentido é a Inglaterra, cuja organização estatal tem configuração unitária e, ao mesmo tempo, possui políticas descentralizadas às suas subunidades governamentais não autônomas – onde existe, ainda que de forma distinta, um conjunto de relações entre o governo central e tais subunidades (ARRETICHE, 2000, 2001, 2002a, 2002b).

Com a exposição até aqui visamos: (a) tratar da complexidade de tomar o *federalismo* como variável independente – por tratar-se de um elemento bastante diversificado; e, ao mesmo tempo, (b) matizar a perspectiva de que relações intergovernamentais existem somente em contextos federativos. Sem mais delongas, tomando como referência o artigo sucinto/pragmático, porém de grande contribuição didática, elaborado por Cameron (2001), abordemos brevemente os fatores mais comumente encontrados na literatura como modeladores das relações intergovernamentais no interior dos países. Como escreveu o autor: “[...] these are combined in distinctive ways in each federal country to create the unique pattern of intergovernmental institutions and processes characteristic of that society” (CAMERON, 2001, p. 122).

Os primeiros fatores identificados são as características demográficas e geográficas. Aspectos relacionados à extensão territorial e ao contingente populacional – como distinções de densidade demográfica entre as regiões internas – podem afetar a constituição das estruturas e a dinâmica das relações intergovernamentais. Parece óbvio que países de maior extensão geográfica provavelmente terão mais e/ou maiores subunidades nacionais do que os países menores, o que poderá ampliar o arranjo das relações intergovernamental em si mesmo e os custos finais (de diversas ordens) das transações estabelecidas (TSEBELIS, 2002). Assim como os países demograficamente densos terão particularidades/complexidades não presentes naqueles populacionalmente mais enxutos. A grande extensão geográfica, associada ao adensamento demográfico pode implicar também em maiores diferenças étnicas e culturais.

Outro ponto identificado por Cameron (2001) diz respeito justamente aos aspectos socioculturais das sociedades. A configuração racial, religiosa, linguística e cultural exerce peso fundamental na estruturação das relações intergovernamentais. Sociedades multilinguísticas e multiculturais em geral têm seus padrões de relações intergovernamentais estabelecidos de modos mais complexos do que nos contextos em que tais aspectos estão mais próximos da homogeneidade. Nas palavras do autor: “[...] profound socio-cultural differences within a country may create mutual ignorance and suspicions that inhibit effective intergovernmental relations” (CAMERON, 2001, p. 122). Junto de tal fator, o processo histórico de formação da sociedade é outro elemento de grande poder explicativo. Em tal processo

é desenvolvido um conjunto de regras e comportamentos relacionados – entre outras coisas – à dinâmica política, que podem ser favoráveis ou desfavoráveis à manutenção de determinados tipos de sistemas federativos e relações intergovernamentais.

É nesse sentido que se faz sempre pertinente considerar o que o autor denomina fatores constitucionais e institucionais. Alguns aspectos que impactam a estrutura e a dinâmica das relações intergovernamentais, de forma a facilitá-las ou inibi-las quando posicionadas em determinada direção, estão relacionados: (a) ao tipo de regime constituído, se democrático ou não; (b) se o sistema é parlamentarista ou presidencialista; e (c) ao número e tamanho das unidades federadas e suas respectivas possibilidades (reais) de influenciar decisões no âmbito da federação – é preciso sempre considerar a existência de assimetrias de diversas ordens; além (d) do grau de discricionariedade dos entes federados na criação de mecanismos formais e informais de cooperação e coordenação. Tal margem de compreensão e operacionalização própria das ações necessárias (discricionariedade) pode ser formalmente prevista ou estabelecida a partir das lacunas constitucionais.

Cameron (2001) apresenta ainda mais dois fatores fundamentais. O primeiro, inclusive, entendemos estar associado ao exposto no parágrafo anterior, por se tratar do tipo de sistema político-eleitoral existente. A capacidade de induzir de forma efetiva a representação das minorias e regiões no âmbito do governo central é uma das preocupações mais importantes neste ponto, tendo em vista que daí decorrerá boa parte da legitimidade necessária à manutenção de um sistema federado coeso. Na mesma linha, a configuração do sistema político partidário é também elementar, tendo em vista que podem haver variações no aspecto da “pluralização partidária” e também na nacionalização ou regionalização dos partidos, fatores que impactam as características de centralização e descentralização do processo decisório que, por sua vez, molda os comportamentos e relações de controle do exercício do poder entre os distintos níveis governamentais.

Por fim, o que Cameron (2001) classificou como fatores circunstanciais. Estes englobam, por exemplo, a existência de decretos e tratados internos e externos, estabelecidos em determinadas conjunturas, com vistas à atuação sobre situações extraordinárias. A declaração de *estado de guerra* é um dos exemplos dados pelo autor para ilustrar situações que podem

levar alguns países à (i) suspensão do sistema federativo e suas costumeiras relações intergovernamentais; assim como podem, também, (ii) servir de instrumento à manutenção coesa das unidades federadas dentro do sistema e (iii) ao fortalecimento das relações de cooperação internas em alguns setores. O autor argumenta que os efeitos das transformações provocadas nestas situações de excepcionalidade, geralmente, não são pontuais, provocando enraizamentos que se tornam de difícil (re) ordenamento em situações futuras.

Embora se trate de fatores que certamente devem ser considerados pelos modelos analíticos que têm como objeto às relações intergovernamentais, o passo adiante que pretendemos, ainda que com características embrionárias neste artigo, é argumentar que os diferentes domínios de políticas públicas podem, em uma relação causal inversa, influenciar a estruturação e dinâmica das relações intergovernamentais, afetando também características dos sistemas federativos já instituídos. Salientamos que tal ponto não é mencionado pela literatura “clássica”, que vem trabalhando com os temas “relações intergovernamentais e federalismo” – é necessário fazer a ressalva de se tratarem, na verdade, de campos de estudo relativamente recentes.

Ao discutir questões relacionadas aos intercruzamentos existentes entre federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas, Franzese e Abrucio (2009), por exemplo, utilizam-se da ideia de reciprocidade para apresentar um ponto de vista alinhado à nossa perspectiva. Para os autores, embora boa parte da literatura trabalhe somente com a ideia da existência de impacto do contexto federativo e do macro contexto intergovernamental sobre as políticas públicas, ao lançar mão do conceito de *policy feedback*, cunhado por adeptos da abordagem do neo-institucionalismo histórico, os mesmos entendem que se torna possível perceber o mencionado impacto inverso das políticas públicas sobre a dinâmica do jogo político e sobre as instituições que dão contornos a tais disputas e negociações.

Os adeptos do neo-institucionalismo histórico entendem as instituições como conjuntos de regras e procedimentos forjados historicamente, que processam interesses e demandas, permitindo aos atores lançar mão de certos recursos e estratégias, inibindo por outro lado a utilização de outros. Assim, a configuração das relações, decisões políticas e escolhas administrativas

de uma dada política pública depende não apenas da força dos interesses em confronto, mas também da forma como as instituições formais e informais reforçam ou inibem as iniciativas dos grupos de interesse envolvidos (ARTHUR, 1993; PIERSON, 1994, 2004; STREECK; THELEN, 2005; COELHO, 1998; HALL; TAYLOR, 2003; MENICUCCI, 2009).

Contudo, o ponto que mais nos interessa é que, de acordo com tal perspectiva, em alguns casos as próprias políticas (*policies*) podem ser consideradas instituições por se constituírem importantes regras que influenciam os padrões de utilização dos recursos – financeiros, políticos e humanos – e, conseqüentemente, modificam os custos e benefícios associados às estratégias e alternativas existentes – o que se convencionou chamar de *policy feedback* (PIERSON, 1994; WEIR, 1994; IMMERGUT, 1999; MENICUCCI, 2009). Ou seja, a partir da operacionalização de tal conceito, as especificidades dos domínios de políticas públicas e seus respectivos impactos sobre o jogo político e suas regras podem ser evidenciadas. Vejamos abaixo.

Domínios de políticas públicas: objetos de estudo e variáveis independentes

Os estudos sobre políticas públicas no âmbito da ciência política surgem tendo como foco o processo decisório e seus elementos constituintes, procurando compreender as interações entre o Estado e os atores políticos na produção dos serviços e bens destinados à população (JOHN, 1998); mais precisamente, objetivando analisar a configuração, dinâmica e conteúdo dos processos que resultam na formulação de *outcomes* específicos, pelo sistema político, para questões que se tornavam problemas e passavam a compor a agenda governamental (KINGDON, 1995). Os trabalhos prévios sobre políticas públicas, desenvolvidos em outras áreas acadêmicas – como na Administração Pública, por exemplo – centravam esforços nos processos administrativos de forma *top-down*, negligenciando características inerentes ao poder público que interferem também nos processos de formulação e implementação das *policies* – como, por exemplo: as relações de poder e a existência de conflitos, barganhas e coalizões políticas (JOHN, 1998; DELEON, 2007).

Mais precisamente, as produções voltadas ao exercício de análise das políticas públicas – encabeçadas pelos pesquisadores

do campo da Ciência Política – voltaram suas atenções às interações existentes entre (i) variáveis institucionais (*polity*), (ii) fatores relacionados à dinâmica de interação entre os grupos de interesses envolvidos/afetados pela política (*policy*) e (iii) aos contextos e dinâmicas políticas (*politics*) de surgimento, desenvolvimento, consolidação e/ou mudanças nos distintos domínios ou setores investigados (SKOCPOL; AMENTA, 1986; JOHN, 1998).³ Em tal contexto, os pesquisadores passaram a conceber o até então, no singular, processo decisório, como múltiplo e específico em cada setor.

As explicações sobre o funcionamento de todo o sistema político passaram a se dar, ao menos em tal campo de estudos, a partir da compreensão da dinâmica política dos distintos setores. A percepção de Estado e sistema político como instituições/estruturas unitárias é matizada em função da perspectiva de que as negociações e barganhas, os incentivos e constrangimentos, a influência e o grau de cooperação e envolvimento do conjunto de atores, seriam diferenciados em cada campo/pasta – que disporiam de subsistemas políticos particulares – dando origem a políticas estrutural, econômica e institucionalmente distintas que poderiam conter elementos da configuração macro política do país, mas em níveis diferenciados; tendo em vista que cada setor, com seu respectivo subsistema, produziria ou seria dotado de uma combinação específica de tecnologias, problemas e possíveis soluções, grupos interessados e demandas, além de *feedback effects* e *path dependency* particulares (JOHN, 1998).

Para deixar claro o conceito de subsistema de políticas públicas, trabalhemos com a perspectiva de Sabatier (1999) de que se trata de um conjunto de atores de uma variedade de organizações públicas e privadas interessados e atingidos por um determinado problema ou *issue* e que, neste sentido, exercem pressão no intuito de influenciar a atuação governamental em tal domínio – que por sua vez possui instituições e um sistema de crenças (ideias) próprio.

Uma das justificativas para trabalhar com os subsistemas de políticas públicas como unidade de análise, ainda de acordo com Sabatier (1999), está ancorada em achados de pesquisas

³ Salienta-se ainda que mais recentemente as *ideias* existentes no âmbito dos *issues* têm sido consideradas, por parte da literatura, também como fator passível de influenciar o processo de produção das políticas (*policies*), tendo impacto sobre os distintos enquadramentos construídos em relação aos problemas públicos e às formas/meios escolhidos para intervir sobre os mesmos (FUKS, 1998; CAMPBELL, 2002; FARIA, 2003).

acadêmicas que raramente encontram modelos e funcionamentos únicos de uma mesma política nacional em distintas realidades locais; ou resultados iguais em termos de efetividade, de políticas distintas em um mesmo contexto. As constatações mais comuns são de características distintas nos diferentes níveis de governo e variados padrões de interação entre estes níveis quando mudamos de uma *policy* a outra – mesmo quando as estruturas institucionais previstas para as relações intergovernamentais são similares ou até idênticas.⁴

Conforme argumenta Pierson (1994; 2000), ao tratar com maior foco das variáveis institucionais, as características provenientes dos desenhos e resultados prévios de um dado domínio de *policy* podem se auto reforçar ao longo do tempo e, também, influenciar outros campos de atuação. No desenvolvimento dos processos de elaboração e implementação das políticas, os atores envolvidos operam criando capacidades administrativas específicas e estabelecendo compromissos a partir do conjunto de instituições disponíveis, o que tornam elevados os custos de saída do escopo já consolidado – contribuindo para o fortalecimento da tendência às ocorrências de (a) alterações futuras apenas incrementais em tal domínio e (b) de manutenção do *status quo*.⁵

Estes seriam, em alguma medida, fatores explicativos das situações em que estruturas similares, com mecanismos/ arenas decisórias intergovernamentais idênticas, mas criadas e implementadas com as políticas já em execução, apresentam funcionamentos e níveis de adesão diferenciados quando comparamos os domínios de política. Obviamente a natureza da política pública, com seus respectivos produtos e serviços particulares a serem entregues à população, também influencia o tipo de relação estabelecida entre os entes federados e, por isso, tais especificidades são consideradas pelos *policymakers* nos processos de elaboração das estruturas e fluxos das relações intergovernamentais. A questão é que durante a implementação e em função da dinâmica de interação entre os atores envolvidos, (re)ordenamentos podem ser requeridos.

De forma resumida, em alguns domínios existirão urgências e necessidades de fluxos e aportes financeiros particulares; e

⁴ Ver, por exemplo, os trabalhos de Arretche (2003; 2010) que apresentam reflexões e constatações nessa direção.

⁵ Salientamos que explicitar a importância da trajetória e das políticas prévias não significa compreender os arranjos como estruturas engessadas pelo processo histórico. A intenção é reconhecer a existência de limites para mudanças nas políticas existentes e para a elaboração de novas propostas (PIERSON, 1994).

sempre haverá instituições, regras e experiências/políticas prévias que indicarão as alternativas possíveis e mais viáveis à resolução dos problemas ou realização de mudanças nos padrões de relação estabelecidos (WEIR, 1994). Ou seja, as particularidades no funcionamento dos subsistemas podem induzir pragmaticamente ou sinalizar, de modo menos objetivo, a necessidade de alterar as estruturas previamente desenhadas para o desenvolvimento das relações intergovernamentais.

Considerações finais

Em linhas gerais, estamos tratando de um fenômeno abordado por várias perspectivas teóricas, ou seja, trata-se de um objeto que desperta interesse dos mais variados campos acadêmicos. Os modelos analíticos, portanto, não serão de configuração única, embora variáveis – por se tratarem de elementos explicativos fundamentais – devam sempre ser consideradas. Estamos defendendo que os domínios de políticas públicas e suas especificidades e variações sejam uma dessas variáveis.

A própria definição do conceito de *relações intergovernamentais* implicará na inclusão ou exclusão de distintas variáveis, o que poderá mudar a natureza do próprio objeto investigado. Questões importantes na definição e recorte dos objetos seriam, por exemplo: quem são os agentes governamentais em interação nas relações? Ou seja, somente aqueles que atuam no poder executivo ou também no âmbito do poder do legislativo? E o judiciário, será incluído?

Deixamos claro o entendimento de que as definições que trabalham com as relações intergovernamentais na perspectiva de se tratar de situações existentes apenas em contextos federativos e democráticos são ingênuas e apresentam uma série de inconsistências. Ou seja, não entendemos razoável a perspectiva de que tais relações só existem entre entes federados autônomos e em contextos de garantia plena das liberdades individuais e políticas.

O ponto central, entretanto, implica, mesmo no entendimento de que apesar da pertinência do exercício de se pensar a modelagem das relações intergovernamentais a partir das macro variáveis apresentadas pela literatura até então, a “descida” até as particularidades dos domínios/setores de política pública é

algo fundamental, tendo em vista que a partir de tal perspectiva podemos perceber o funcionamento estatal, na linha recomendada pelos autores clássicos da subdisciplina políticas públicas, como um processo mais complexo, dinâmico e multifacetado, assim como serão também as relações entre os diferentes níveis governamentais existentes.

GONTIJO, J. Intergovernmental relations and public policy: notes about the areas of policy and its peculiarities as an independent variable. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 89-105, jan./jun. 2016.

■ **Abstract:** *Recognizing the plausibility of factors that, according to the literature, influence on the shaping of intergovernmental relations in general, the purpose of this short essay is a further step in the breakdown of the tangle of factors that are to be able to economically explain the configurations of the relationship between the entities and government bodies within the different nationalities. The central argument presented is that besides the classic factors identified in the literature – demographic, geographic, socio-cultural, historical, political and constitutional (concentration and dispersion of power) and conjuncture (national and international contexts) – the different areas of public policy and its respective political subsystems, with actors, ideas and institutions historically constituted, should also be considered. In other words, we start from the assumption of the impact of the factors most commonly identified (a) on intergovernmental relations in general and (b) on the specific scope of each policy, but at the same time, (c) understand that the institutional setting and internal political dynamics of the sectors may also, in a two-way movement, to impact the configuration of intergovernmental relations within countries – whether from constraints or indications from a learning process.*

■ **Keywords:** *Intergovernmental relations. Explanatory variables. Public policy.*

Referências

ARRETCHE, M. T. da S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renavan; FAPESP, 2000. 304p.

_____. Federalismo e democracia no Brasil. A visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002a.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002b.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: 34º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2010, Caxambu. *Anais...Caxambu*: ANPOCS, 2010.

ARTHUR, W. B. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The Economic Journal*, v. 99, n. 394, p. 116-131, mar. 1989.

CAMERON, D. The structures of intergovernmental relation. *International Social Science Journal*, v. 53, p. 121-127, 2001.

CAMPBELL, J. L. Ideas, politics and policy public. *Annual Review Sociology*, n. 28, p. 21-38, 2002.

COELHO, V. S. P. Interesses e instituições na política de saúde. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, p. 115-128, 1998.

DELEON, P. The historical roots of the field. In: MORAN, M; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2007.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: 33º Encontro Anual da ANPOCS, 2009, Caxambu. São Paulo: *Anais... Caxambu*: ANPOCS, 2009.

FUKS, M. Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. *Dados*, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 230-245, 1998.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. XLIV, n. 5, p. 936-957, 2003.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, n. 30, p. 139-166, 1999.

JOHN, P. *Analyzing public policy*. London: Routledge, 1998.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Nova York: Harper Collins College Publishers, 1995.

MENICUCCI, T. M. G. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde. *LOCUS*, Revista de História, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, p. 47-68, 2009.

PIERSON, P. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. Path dependence, increasing returns, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

_____. *Politics in time: history, institutions, and social analyses*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1999.

SKOCPOL, T.; AMENTA, E. States and social policies. *Annual Reviews of Sociology*, n. 12, p. 131-157, 1986.

SOUZA, C. Federalismo e Gasto Social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do *Demos*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

STREEK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: _____. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 3-39.

TSEBELIS, G. *Veto players: how political institutions work*. New York: Princeton University Press, 2002.

WEIR, M. Ideas and the politics of bounded innovation. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 416, n. 1, p. 1-16, 1974.

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Maira Gonçalves LOPES¹
Alessandra Santos NASCIMENTO²

■ **RESUMO:** Ao percorrer a literatura sobre o tema da participação institucional é possível identificar a existência de várias e distintas abordagens. Esse artigo busca realizar um sucinto balanço bibliográfico, refletindo sobre as possibilidades e os limites dessas produções teóricas no Brasil, desde o final da década de 1980, até os dias atuais. Resulta desse esforço interpretativo a organização desse artigo em quatro momentos: o primeiro, a contribuição de Carlos Estevam Martins, na década de 1990, ao tratar a participação no interior de uma teoria do Estado; o segundo, a problematização de alguns trabalhos que, inspirados pela teoria habermasiana, apresentaram grande entusiasmo com os caminhos institucionais, como forma de empoderamento e fortalecimento da sociedade; o terceiro, os subsídios que as pesquisas com viés empírico possibilitaram para evidenciar os descompassos entre a expectativa democrática e as lógicas internas dos novos espaços participativos; e por fim, a reflexão sobre alguns dilemas e contribuições dos debates sobre a efetividade das instituições participativas.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Participação. Representação. Pesquisas empíricas. Efetividade. Instituições participativas.

Introdução

No Brasil, o termo “participação” se popularizou, sobretudo, com a experiência de descentralização política, a partir da

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Faculdade de Ciências e Letras/FCLAr. Araraquara – SP – Brasil – 14800-901. mairalopes_212@yahoo.com.br.

² IFSUDESTE – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais. Barbacena – MG – Brasil – 36205-018. alesantosnas@gmail.com.

promulgação da Constituição Federal de 1988. Logo, destacar as vantagens que a participação política pode trazer para o fortalecimento da experiência democrática tem sido recorrente, seja no discurso de autoridades públicas, seja nas reflexões acadêmicas.

Em decorrência dos dispositivos normativos dessa Constituição, inúmeros espaços participativos foram criados e institucionalizados. Com isso, várias pesquisas acadêmicas começaram a ser produzidas com o objetivo de descrever e sistematizar o que acontecia no interior desses espaços, como também, desenvolver uma fundamentação teórica capaz de explicá-los.

Por consistir em um termo polissêmico, o conceito de participação pode ser compreendido de diversas formas. Na área da Ciência Política não há um consenso sobre seu significado. Entretanto, existe certa aceitação da ideia de que a participação envolve uma relação ativa que o indivíduo estabelece com a política. Por compreender uma noção abstrata, intangível, esse conceito é, via de regra, especificado em termos de processos que visam objetivos e de instituições que atuam para alcançá-los.

Esses apontamentos colocam a participação num contexto de distintas ações e maneiras de abordá-la. Do ponto de vista teórico, a participação pode ser um referencial normativo a ser alcançado, como parte da administração pública e de regimes políticos descentralizados, quanto um instrumento para aprimorar as democracias.

Diante do exposto, torna-se relevante realizar um balanço bibliográfico, ainda que breve, da literatura especializada. O presente artigo aceita esse desafio e aborda distintos momentos da construção desse campo teórico, dedicado à análise e interpretação das experiências institucionais participativas, no Brasil.

O tema da participação no interior de uma teoria do Estado

Durante o processo de redemocratização da política brasileira, a partir dos anos de 1980, muitos trabalhos se dedicaram a entender como os impulsos sociais que chegavam ao Estado, no Brasil, poderiam ser organizados na forma de um regime mais participativo. À luz de experiências de outros

países, assim como, da literatura que buscou entendê-las, Carlos Estevam Martins apresentou, já no início da década de 1990, uma refinada discussão teórica sobre a participação no interior de uma teoria do Estado. No livro intitulado *O circuito do poder*, publicado no ano de 1994, Martins abordou essa temática como uma etapa no processo de aprimoramento do regime liberal e propôs alguns elementos analíticos que, ainda, recentemente, compõem a agenda de debates.

Em meio ao entusiasmo de vários autores com os arranjos e mecanismos participativos, Martins (1994) alertava sobre os riscos que a participação poderia causar ao fortalecimento da democracia no Brasil. Para esse estudioso, embora a participação fosse um instrumento democrático por natureza, ela só contribuiria, efetivamente, para fortalecer a democracia na medida em que fosse introduzida como um complemento aos demais componentes institucionais do Estado.

Da perspectiva da sociedade, é plausível sugerir que a participação sempre existiu. A participação é uma constante ao ser reconhecida como uma “[...] primitiva manifestação de insubordinação ao exercício do poder” (MARTINS, 1994, p. 178). Dessa forma, onde houver separação entre Estado e Sociedade, sempre haverá impulsos participativos. Ou seja, a democracia participativa não visa *inventar* a participação, mas sim ampliá-la. Em decorrência disso, o que define os diferentes tipos de participação são: os conteúdos que ela expressa, os sujeitos que a praticam e os modos pelas quais ela se efetiva (MARTINS, 1994).

O grande ponto de inflexão da produção teórica, dedicada a entender o novo cenário que emergiu com o processo de redemocratização no Brasil, foi a presença de setores populares nos processos decisórios do Estado, durante as décadas de 1970 e 1980. Essas experiências geravam interpretações que apresentavam a participação como o antídoto contra todos os males provocados pela política tradicional. O que significou que os espaços abertos a participação foram entendidos como instâncias capazes de irromper contra os vícios políticos gestados no interior do Estado.

Um contraponto a essa argumentação foi apresentado por Martins (1994), ao definir a participação como uma entre as demais instituições democráticas. Logo, longe de ser uma inovação institucional capaz de combater todos os vícios políticos do Estado, a participação consiste no próximo passo do

processo de amadurecimento do sistema democrático, isto é, ela compreende um elemento aditivo na organização da vida política. Dessa maneira, para que haja participação é preciso que o regime democrático já esteja amplamente instituído.

Em sua teoria do Estado, Martins (1994) descreve a atividade política a partir de três momentos básicos: o primeiro trata do funcionamento corriqueiro da estrutura do aparelho estatal, isto é, se refere às competências, ao conjunto de poderes, aos órgãos e recursos envolvidos, etc. O segundo diz respeito a representação política, que vincula Sociedade e Estado pelo lado dos *inputs*. Seu papel consiste em levar para o interior do Estado as demandas, as preferências e os interesses dos membros da Sociedade, sejam eles indivíduos ou coletividades. E o terceiro momento compreende a intervenção governamental, que liga a Sociedade e o Estado pelo lado dos *outputs*. Tal intervenção envolve as ações do Estado que afetam a vida social, logo, os interesses da sociedade. Esses três momentos conformam o que Martins (1994) chamou de “circuito do poder”, enquanto suas funções representam os seus pontos nodais. A relação entre cada uma dessas funções estabelece a maneira como o Estado e a Sociedade se relacionam. Esse “circuito” consegue levar, por meio da representação, as demandas da Sociedade para dentro do Estado, sem que haja, assim, a necessidade da participação.

A ideia expressa no fluxo do “circuito do poder” é que os *inputs* e os *outputs* retroalimentam-se mutuamente e, portanto, que a Sociedade e o Estado são colocados em contato sem que exista a necessidade da “participação”. Em virtude disso, os regimes democráticos devem entender a participação como uma medida paliativa, que se destina a corrigir problemas pontuais. Ou seja, ela precisa ser compreendida “[...] de modo contingente – por deficiência ou por conveniência, nunca por questão de essência” (MARTINS, 1994, p. 187). Embora a participação seja um instrumento de natureza democrática, ela não é o elemento constitutivo das democracias.

Ainda segundo Martins (1994), o grande problema em considerar a participação como um elemento fixo dentro do “circuito do poder” é que, por mais democrática que ela possa ser, as demandas encaminhadas por ela correspondem sempre a interesses de parcelas da sociedade. Logo, a participação, quanto a sua organização institucional, estabelece unicamente a “[...] relação imediata entre o portador pessoal do interesse particular

e o detentor oficial da autoridade pública. [Nessa relação,] [...] o interesse particular exclui o resto da Sociedade, bem como o resto do Estado" (MARTINS, 1994, p. 192). É por isso que a participação não deve causar danos à instituição representativa, pois a representação consistiria na única forma de garantir que a seletividade das demandas e dos interesses fosse corrigida.

Em virtude desse argumento, Martins (1994) insere a participação no interior de um sistema mais amplo, donde resulta que a introdução de experiências participativas requer, necessariamente, a reorganização dos demais elementos do "circuito do poder". Uma vez que a participação é introduzida, torna-se necessário remodelar a representação, as estruturas organizativas do Estado e suas políticas de intervenção. Essa remodelação é fundamental para que as demandas inseridas pelos canais participativos possam ser assimiladas pelo governo.

Martins (1994), ao situar a participação ao lado das demais instituições do poder, adiciona elementos de complexidade à análise desse conceito, se diferenciando das abordagens que assimilavam a participação como um fator decisivo para o aprofundamento da democracia. No modelo explicativo desse autor, as experiências participativas, que objetivam colocar em comunicação direta os membros da sociedade e os atores estatais, só terão êxito se vierem acompanhadas por políticas de articulação com os demais momentos do "circuito do poder". Caso contrário, a participação social pode gerar a "[...] diminuição da unidade interna do Estado, infligindo ao governo perda de eficiência e eficácia" (MARTINS, 1994, p. 206).

As demandas inseridas por meio dos canais de participação podem não ser assimiladas pelo governo em virtude de sua dificuldade, ou impossibilidade de execução; ou ainda, por se tratarem de pleitos que dependem de uma série de aprovações ou ratificações de diferentes órgãos públicos. Em casos assim, fica mais difícil para esses órgãos oferecerem devolutivas à população, o que acaba gerando uma situação de maior instabilidade e desconfiança política.

Além de inserir a participação em um sistema de poder, Martins (1994), tal qual vários estudiosos contemporâneos, chamou a atenção para a diversidade de formas que as ações participativas podem assumir.

Nem tudo é suscetível de tornar-se, a qualquer momento ou de qualquer maneira, objeto de participação. As decisões governamentais são muito diferentes umas das outras: variam quanto à origem, ao escopo, ao valor, à duração, à instrumentalidade, significado histórico [...] é perfeitamente possível confinar e graduar a participação, limitando-se a certos tipos de decisão, a certas etapas do processo decisório, bem como a certos segmentos do quadro social (MARTINS, 1994, p. 204-205).

Essa maneira de tratar a participação, destacando seus elementos condicionantes, tais como escopo, duração, atores participantes, recursos humanos e materiais disponíveis, etc., será encontrada na maioria dos estudos voltados a essa temática no Brasil, após a redemocratização. Também será recorrente o entendimento de que a participação social, como qualquer outro elemento de poder, provoca alterações profundas na condução da governabilidade do Estado. Isso exige que a participação não seja tratada de forma homogênea, tampouco desarticulada.

Embora a literatura especializada tenha abandonado certos pressupostos e adicionado novos elementos às análises sobre a participação, é possível apontar algumas continuidades entre a obra de Martins (1994) e os trabalhos atuais. Dentre suas contribuições se destaca a proposta de relacionar a participação à representação política. Essa relação continua sendo um dos problemas que a literatura recente ainda busca equacionar.

O entusiasmo com as novas formas de participação institucional

Após o estudo de Martins (1994), as pesquisas sobre participação, ambientadas no decorrer das décadas de 1990 e 2000, foram marcadas por amplas tentativas de defender os novos espaços de participação. Avritzer e Costa, principais expoentes dessas ideias, apostavam, à época, nos caminhos institucionais como forma de empoderamento e fortalecimento da sociedade. Esta última foi compreendida como uma esfera autônoma de poder. As produções teóricas de Avritzer e de Costa buscaram defender os espaços participativos institucionais, acreditando que eles seriam o instrumento para se alcançar determinados objetivos políticos-normativos (ROMÃO; MARTELLI, 2013; SILVA, 2011).

Inspirado, principalmente, pela teoria de Jürgen Habermas, Avritzer (1996) incorporou a teoria deliberativa e sugeriu uma concepção de democracia que articulou os papéis desempenhados pelo Estado e pelo Mercado com o fortalecimento de uma terceira arena autônoma, que seria capaz de proporcionar à sociedade um instrumento de defesa contra a burocratização e a mercantilização das relações sociais. O processo de luta dos atores sociais contra a predominância da burocratização estatal e monetarização das relações, Avritzer (1996) chamou de *democratização*. Ou seja, a sua concepção de democracia contemplava as ações práticas dos atores sociais, e não o funcionamento do sistema político institucional.

De acordo com Avritzer (1996, p. 130), para que a democracia se efetivasse enquanto “prática moral” seriam necessários dispositivos institucionais que possibilitassem aos atores sociais lutarem “[...] contra formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários”. Tais dispositivos seriam responsáveis por tornar as atividades desenvolvidas na esfera societária fortes, a ponto de elas influenciarem os processos de democratização.

No caso específico do Brasil, esses dispositivos teriam por finalidade dar vazão aos impulsos associativos que começaram a emergir ao longo dos anos de 1970. Este período, na leitura de Avritzer (1997), representou um ponto de inflexão no padrão de associativismo no Brasil e na América Latina. Tal transformação se caracterizou pela significativa renovação das práticas dos movimentos sindicais; pela construção de solidariedades locais; pelo aumento da participação de setores da classe média; e pelo surgimento de associações³ temáticas vinculadas, sobretudo, aos direitos humanos. Logo, as novas características do padrão de associativismo marcaram não só o surgimento de “[...] um conjunto de novos atores no espaço público”, como também, “[...] uma forma completamente distinta de ocupação do espaço público” (AVRITZER, 1997, p. 163).

Essas novas formas de ação coletiva se distinguem pela ocupação plural do espaço societário por diversos atores e associações, assim como, pela maneira que os novos atores passaram a se relacionar com a sociedade política. Diante do exposto, a grande insuficiência das experiências associativas, que emergiram nos anos de 1970 e permaneceram nos seguintes, está no fato delas não terem sido incorporadas pela sociedade

³ Tais associações estavam diretamente ligadas à luta contra a ditadura militar.

política. Essa hipótese parece plausível quando se observa que, mesmo com a multiplicidade de experiências associativas, certas práticas que agiam na promoção do “desequilíbrio societário” continuavam sendo reproduzidas.

Segundo Avritzer (1997), um dos grandes problemas dessas novas práticas associativas, que correspondem a um avanço democrático, está no fato de que elas estariam atuando num “vazio institucional”, isto é, sem o respaldo de nenhuma instituição, o que as impedia de serem controladas e organizadas segundo regras e normas reconhecidas socialmente.

Em virtude dessa percepção, para que o Brasil avançasse em direção a uma democracia, que pudesse ser entendida fora dos limites de uma concepção elitista, era necessário a criação de novas formas institucionais com o intuito de conferir “status público” às associações que, efetivamente, desempenhassem um papel público (AVRITZER, 1997, p. 169). Com isso, seria possível diferenciar as práticas de ação estratégica e particularista, daquelas que reivindicassem interesses gerais.

Desse modo, as experiências associativas da década de 1970 são interpretadas, por Avritzer (1997), como o principal elemento condutor da ação democratizante frente às atividades do Estado. Contudo, para que essas experiências fossem executadas como tal era preciso a sua institucionalização, somente esta última seria capaz de assegurar a perenidade e a publicidade das ações.

Se, por um lado, esse modelo elaborado por Avritzer (1997) ganhou adeptos, que passaram a estudar os novos espaços participativos com base nos pressupostos da teoria deliberativa, por outro lado, ele recebeu inúmeras críticas, que, no geral, denunciaram a sua excessiva simplificação analítica ao abordar a relação entre Estado e Sociedade Civil em termos de oposição. Um dos críticos desse modelo foi o intelectual Adrian Gurza Lavalle. Para ele, o conceito de Sociedade Civil, trabalhado por Avritzer, era insuficiente para responder as questões postas pela complexidade social. Esse conceito, que nasceu de um projeto político para refletir a respeito das experiências da América Latina e do Leste Europeu, teria perdido sua capacidade explicativa, restando-lhe, somente, um sentido simplificado da oposição entre Estado e Sociedade (LAVALLE, 1999).

Na compreensão de Lavalle (1999), ao incorporar a teoria habermasiana, Avritzer propôs um esquema teórico no qual a

sociedade foi entendida como uma esfera democratizante, em detrimento do Estado. A fragilidade desse esquema estava no abandono da premissa⁴ de que entre Estado e Sociedade Civil existia uma relação de “[...] constituição e mútua determinação recíproca e interativa” (LAVALLE, 1999). Desse modo, ao conceber a Sociedade Civil como algo sem qualquer relação com o Estado, a não ser o confronto, o esquema de Avritzer teria afastado o conceito de Sociedade Civil das evidências empíricas.

Segundo Lavallo (1999), essa interpretação de Avritzer suscitou um engessamento na forma de conceber a Sociedade Civil, pois só reconheceu como seus atores as organizações e associações com as seguintes características: não-estatais, tampouco econômicas; base voluntária; natureza coletiva e horizontal, assim como, adesão livre e espontânea de seus membros. Somam-se a essas exigências, que a legitimidade dessas organizações e associações fosse concebida em torno do “interesse geral” e que elas cumprissem a função de mediação entre a sociedade não organizada e os poderes econômicos e políticos (LAVALLE, 1999; 2003).

Lavallo (1999, 2003) ponderou que a adoção dessa estilização dos atores da Sociedade Civil excluía importantes organizações, a exemplo dos sindicatos, partidos políticos, cooperativas, igrejas, etc. Além disso, destacou que tal estilização colaboraria para superestimar as virtudes da Sociedade Civil frente às maledicências do Estado, ao desconsiderar no agir coletivo os jogos de interesses e a mobilização de grupos e instituições políticas tradicionais.

No debate com Avritzer, Lavallo (1997, 2002, 2003, 2011a) procurou demonstrar as insuficiências analíticas de seu modelo. Para isso, expôs que os quesitos normativos, propostos por esse modelo, abandonavam diversos grupos de interesses e chegavam a ponto de expulsar a própria Sociedade Civil, em situações que ela assumisse comportamentos inerentes a esfera política. Levando-se em conta tais considerações, é possível entender alguns dos sinais de esgotamento dessa literatura impetrada pela corrente deliberativa no Brasil.

A partir da década de 2000, a bibliografia sobre participação passou a registrar a influência de uma agenda de pesquisa mais pragmática e menos preocupada com as qualidades morais dos

⁴ Essa proposição era considerada fundamental pelos autores que, até então, tinham trabalhado a temática da sociedade civil.

atores sociais. Houve uma reorientação do debate teórico, a qual se caracterizou pelo abandono das potencialidades de transformação dos atores sociais e, também, pela dedicação as formas inéditas de participação, publicamente institucionalizadas, como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Políticas Públicas. Com isso, a discussão intelectual se direcionou à investigação empírica dos processos de participação, identificando os limites e alcances de novas configurações entre Estado e Sociedade Civil.

Ainda que pesem as diferenças nas abordagens a respeito da participação, as pesquisas desenvolvidas, a partir de meados da primeira década do século XXI, trouxeram para essa discussão a questão da qualidade da participação. A postura entusiástica foi abandonada, e os pesquisadores começaram a explorar o funcionamento interno dos novos espaços participativos, ou seja, a relação que eles mantinham com o contexto político e social, assim como, os vínculos entre esses espaços e as instituições políticas tradicionais, a exemplo dos partidos políticos e movimentos sociais.

Em meados da década de 2000, as investigações procuraram identificar os impactos dos novos espaços participativos sobre a administração pública e entender se, e como, a participação exercia algum poder na formação ou modificação das agendas políticas. Enfim, o objetivo principal desses estudos foi interpretar quais eram os avanços e os limites democráticos dessas novas experiências, sem recorrer a um modelo rígido que separasse a política tradicional do Estado e as práticas da Sociedade Civil.

Pesquisas empíricas versus expectativas normativas sobre a participação

De forma sintética, as expectativas normativas sobre a participação, tão fortes nos anos de 1990, foram sendo, paulatinamente, substituídas pelo desenvolvimento de teorias mais pragmáticas, nas décadas seguintes.

A elaboração de teorias com viés pragmático propiciou avanços significativos na compreensão das especificidades dos novos espaços participativos. Na década de 2000, as pesquisas assumiram uma postura mais crítica, que se caracterizou pelo reconhecimento de que os espaços de participação não eram democráticos em si mesmos, mas dependiam de uma série de condicionantes contextuais e institucionais para se tornarem

mais ou menos exitosos. Nesse contexto, é oportuno realizar uma pequena digressão envolvendo alguns estudos de caso, e suas implicações teóricas, para o entendimento sobre os novos espaços participativos.

Em 2007, o trabalho sobre o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos (CGRH) e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) no Vale do Ribeira paulista, de autoria de Schattan e Favareto demonstrou o impacto que os diferentes desenhos institucionais podem ter sobre a participação. De acordo com essa pesquisa, as formas institucionais que organizavam ambos os espaços incidiram, diretamente, nos quesitos “inclusão” e “discussão”. Além de diferenças entre os perfis dos representantes do Comitê e os do Consórcio, Schattan e Favareto (2007) constataram a replicação do jogo partidário nesses espaços. Ao verificar esse quadro, tais autores afirmaram que as regras do jogo não podem ser entendidas, satisfatoriamente, fora de seus respectivos contextos políticos.

Constatou-se nessa investigação que os espaços de participação não estavam imunes às práticas políticas tradicionais. Semelhante percepção parece ter influenciado Schattan e Favareto (2007), assim como outros estudiosos dessa temática, a desenvolverem um consenso em torno da ideia de que a relação entre Estado e Sociedade não se configura como uma cisão entre dois mundos, regidos por dinâmicas e fins totalmente diferentes. Desse modo, vários pesquisadores passaram a “[...] enfatiza[r] o caráter politicamente construído das sociedades civis a partir das relações travadas ao longo do tempo entre ‘sociedade’ e ‘estado’; e organizações civis e instituições políticas” (LAVALLE, 2011b, p. 12).

Variáveis como “igualdade na participação”; “autonomia”; “influência partidária” e “representação” se tornaram parte do repertório das análises da literatura mais recente, isto é, da produção teórica preocupada com a dimensão efetiva dos espaços de participação.

Apoiado nas contribuições teóricas de Gramsci e Mouffe que, diferentemente da corrente habermasiana, entendiam a sociedade civil como um campo de ação política e o consenso como “[...] resultado temporário de uma hegemonia provisória”, o pesquisador Raul Burgos (2007) se dedicou ao estudo da organização da Sociedade Civil e da sua articulação com os espaços de participação e o Estado. Esse autor apresentou alguns

elementos que elevaram a complexidade das interpretações sobre os novos espaços participativos.

A pesquisa de Burgos (2007), sobre os movimentos sociais do Campeche, na cidade de Florianópolis-SC, propiciou refletir acerca dos dilemas organizacionais que podem estar presentes na relação entre Estado e Sociedade Civil. Ao analisar tal relação, esse estudioso permitiu apontar que ela não seguia uma única linha de negociação. Ou seja, as organizações internas aos movimentos eram constantemente realinhadas, sendo cada vez mais difícil manter o contato com a base (BURGOS, 2007).

Além de Burgos (2007), outros autores passaram a conceber a Sociedade Civil como uma esfera social plural. Tal constatação implicou em reconhecer que seus componentes, instituições e organizações articulavam ações e estratégias tão amplamente heterogêneas quanto aquelas dos atores estatais. Com isso, passou-se a aceitar a ideia de que a Sociedade Civil poderia assumir comportamentos inerentes à própria esfera política. Essa alteração no conceito de Sociedade Civil possibilitou que ele deixasse de exercer o que a literatura da década de 1990, inspirada na teoria habermasiana, acreditava ser o seu papel constitutivo, a saber: intermediar e tematizar publicamente os problemas coletivos, bem como canalizar as energias inovadoras dispersas na sociedade (LAVALLE, 2003).

Os anos de 2000 foram marcados por algumas mudanças importantes no horizonte conceitual sobre a temática da participação. Uma dessas alterações foi a preocupação em entender como a representação poderia se relacionar com a participação. Esse tipo de abordagem foi contemplado com a publicação, em 2007, do trabalho de Farias sobre o Orçamento Participativo, no estado do Rio Grande do Sul. Sua principal conclusão consistiu em apontar que a representação política não anulava a participação, pelo contrário, a complementava.

Semelhante abordagem teórica também esteve presente na pesquisa sobre os Conselhos Gestores de Curitiba, realizada em 2007, pelos autores Perissinotto e Fuks. Segundo suas análises existiu no interior desses Conselhos a reprodução de práticas da política tradicional. Dessa forma, as dinâmicas de poder, não apenas, permeavam os Conselhos, como também, as desigualdades de recurso e de influência entre os diferentes segmentos que os compunham. Somava-se a isso a ausência de debates públicos, algo que estava previsto pela teoria normativa.

Embora haja, na literatura de orientação pragmática, certo consenso de que os mecanismos de participação podem representar importantes ferramentas para a construção e o aprimoramento da democracia. Tais constatações costumam ser ponderadas diante dos riscos e desafios apresentados pelos dados empíricos. As análises desses dados sugerem cautela para interpretar as benesses da participação, ao perceberem, dentre outros aspectos, as assimetrias de poder entre os grupos que compõem os novos espaços participativos.

A inclusão de novos elementos analíticos, por intermédio das investigações empíricas, permitiu refinar o entendimento sobre os espaços participativos. Esses novos elementos contribuíram para esclarecer como os resultados gerados pela participação dependem de variáveis que estão relacionadas, tanto à organização da Sociedade Civil, quanto ao modelo da administração local. Consequentemente, a admissão de qualquer dispositivo de participação não garante, *ipso facto*, um incremento democrático na política local.

Sem descartar a perspectiva normativa, os trabalhos localizados nesse espectro propiciaram um novo patamar conceitual. Sob a responsabilidade de Dagnino e Tatagiba foi publicada, em 2007, uma coletânea reunindo diversos autores dedicados as pesquisas⁵ com viés empírico. Tais investigações contribuíram para propor abordagens mais críticas, onde a qualidade foi vista como uma questão importante para pensar as experiências participativas que estavam ocorrendo no Brasil. Assim, ao lado dessa empreitada investigativa, sobre as dinâmicas e o contexto da participação, emergiu a tarefa de realizar um aprofundamento teórico, cujo objetivo principal foi entender se, e até que ponto, a participação institucional era útil para elevar o patamar da democracia no país.

Partindo da ideia de que uma pequena digressão poderia contribuir para um refinamento conceitual sobre as mudanças e continuidades nas abordagens sobre o tema da participação, é necessário retroceder aos primeiros da década de 1990.

Nesse período, as pesquisas se orientavam, principalmente, pela preocupação em descrever os novos dispositivos institucionais de participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas (AVRITZER, 1997; NAVARRO, 1998; MARQUETTI, 2002; GOHN, 2001; DAGNINO, 2002). Acreditava-

⁵ Um desses trabalhos foi o de autoria de Perissinotto e Fuks (2007), já mencionado.

se, à época, que a multiplicação dos espaços de participação seria diretamente responsável por ampliar o aprendizado político; e conseqüentemente aprofundar a democracia. Já o processo de institucionalização das práticas associativas seria uma maneira de conferir status público às ações de seus participantes, fossem eles estatais ou sociais (AVRITZER, 1997).

Assim, a primeira geração de investigadores se concentrou na defesa das Instituições Participativas, doravante IPs, como meio de disputa por um campo legítimo de pesquisa, “[...] demarcando um espaço próprio perante outros campos mais consolidados e reconhecidos academicamente” (SILVA, 2011, p. 233). A participação foi tratada em termos de “existir” ou “não existir”; o que explicou a razão pela qual as pesquisas se voltaram para explicitar e contabilizar a multiplicação dessas experiências pelo Brasil (VAZ, 2011).

Embora o trabalho de Martins (1994), já citado, não tivesse por objeto as IPs, esse autor elevou o nível do debate, ao elencar problemáticas que a literatura especializada só viria a abordar quase vinte anos depois. Na contramão do que ocorreu com vários pesquisadores na década de 1990, Martins (1994) destacou a importância de considerar a participação como um elemento complementar as organizações políticas institucionais. Seguindo seu argumento, as análises acerca das inovações participativas não poderiam descartar o elemento primordial da representação.

A segunda geração de estudiosos se concentrou em mostrar os descompassos entre a descrição e a categorização dos pesquisadores da primeira geração e o que se observou com a realização das pesquisas empíricas. Assim, no final da década de 1990, as pesquisas foram sendo reorientadas para a organização e dinâmica interna das IPs, passando a tratar as dificuldades de implementação e funcionamento das políticas participativas.

O principal foco de contestação dessa segunda geração foram as apostas, quase apologéticas, nas virtuosidades da participação direta. Para Lavalle (2003), a literatura de base habermasiana, ainda que tenha trazido avanços para a temática da participação, foi pautada por um excesso de normativismo. Ao sustentar um modelo ideal de Sociedade Civil, essa literatura teria acabado por rejeitar um amplo universo de práticas, já que, em seu modelo analítico, a Sociedade Civil era tanto a contraposição ao Estado, quanto a esfera portadora e transmissora do interesse geral.

Segundo Lavalle (2003), o maior equívoco dessa produção normativa foi ter simplificado ao extremo a constituição e as formas de ação da Sociedade Civil e, ao mesmo tempo, inflacionado suas potencialidades democratizantes. Para compreender como o conceito de Sociedade Civil foi superestimado é importante observar que ele passou a lidar não com interesses particularistas, mas com consensos. A legitimidade destes consensos estaria assegurada por se encontrarem ancorados no “mundo da vida” e não almejarem propósitos particularistas. Além disso, a sua formulação obedeceria aos ditames da “ação comunicativa”, ficando blindados as manipulações e dissimulações, que são próprias do “mundo da política”. Portanto, o mundo da política ficaria preso nos seus limites institucionais de ação estratégica e particularista, enquanto a Sociedade Civil seria capaz de reivindicar os interesses gerais, potencialmente, democratizantes.

Diante do exposto, as limitações normativas dessa literatura começaram a dificultar a construção de interpretações sobre as práticas reais de associação no Brasil. Tais restrições obstaculizaram entender, por exemplo, a institucionalização permanente dos novos atores, já que a institucionalização significava a “desvirtuação [de seu] caráter cognitivo-moral” (LAVALLE, 2003).

Essa, e outras críticas colaboraram para que os trabalhos sobre participação fossem decantados. Tal processo representou um avanço considerável na literatura na medida em que revelou algumas dissensões fundamentais entre a expectativa altamente democratizante, depositada sobre os novos espaços de participação institucionalizada, e o seu real funcionamento. Isso colocou na pauta a efetividade da participação.

Dilemas e contribuições do tema da efetividade das IPs

A partir da segunda década do século XXI, o tema da participação tem sido marcado pela discussão sobre a efetividade das IPs. Em 2011, a compilação de artigos organizada por Roberto Rocha Pires ofereceu um amplo conjunto de ferramentas, estratégias e subsídios para o avanço e o aprimoramento dessa nova agenda.

Ainda que pesem as dificuldades de se analisar a efetividade da participação, os autores dessa coletânea optaram por discutir os problemas relativos a qualidade do processo participativo,

a partir de três dimensões distintas: 1) abordando os objetivos e resultados que cada IP podia gerar; 2) refletindo sobre as estratégias metodológicas que poderiam ser usadas para que o pesquisador conseguisse estabelecer as relações entre o processo participativo e seus resultados, e 3) discutindo a qualidade do processo participativo. Nesta terceira dimensão, os pesquisadores se dedicaram as variáveis que tornavam a participação mais ou menos efetiva.

Nessa coletânea se reconheceu a multiplicidade de objetivos e resultados que uma IP pode proporcionar. Seus textos abarcaram a fiscalização da gestão pública; a formação política e cívica dos cidadãos; a alocação distributiva de recursos e o bem-estar social. A hipótese que aproximou tais trabalhos foi a de que a participação é, por sua natureza, produtora de múltiplos efeitos e que estes podem ser aferidos. Partiu-se do pressuposto de que as IPs possuíam, além da capacidade de educar cívica e politicamente os cidadãos, o poder de produzir insumos adequados de alterar o conjunto de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo Estado, no provimento de direitos. Com isso, a participação desempenharia duas funções: a de “fiscalização”, que visa aumentar a efetividade do funcionalismo público, e a “propositiva”, que dá aos cidadãos a possibilidade de interferência na formulação de políticas (WAMPLER, 2011).

No entanto, diante da multiplicidade de possíveis efeitos que a participação pode engendrar, um dos primeiros desafios que se coloca é o que se deve e/ou se pode esperar de uma IP. Com o foco nas políticas públicas, ou nas interrelações políticas, as abordagens realizadas expressaram as dificuldades de seus autores em delimitar, com clareza e precisão, as finalidades das diferentes IPs. Por serem muitos e variados, os resultados da participação precisam ser investigados de forma criteriosa, para se evitar relacioná-los num ciclo virtuoso (LAVALLE, 2011a).

Orientado por esse tipo de esforço analítico, ou seja, pela preocupação em definir os possíveis efeitos das IPs, o texto de Pires (2011)⁶ analisou a alocação de recursos públicos, a partir da experiência do Orçamento Participativo. Esse autor adotou enquanto hipótese que a abertura de canais participativos poderia incidir numa melhor distribuição de recursos na gestão de políticas públicas específicas, assim como diminuir as práticas de favoritismo.

⁶ Esse texto foi publicado na coletânea organizada por Pires em 2011.

Além desse tipo de abordagem, a IP pode ser entendida como uma importante fonte de acesso ao poder, ou seja, como um elemento de composição das disputas políticas e, não apenas, um mecanismo de interferência nas políticas públicas. Com isso, a efetividade manteria relação com a capacidade que a IP possui em fortalecer, ou enfraquecer, os governos e suas respectivas agendas (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

É possível sugerir que os efeitos das IPs são capazes de influenciar o processo de deliberação. Eles podem elevar o nível discursivo dos participantes na estruturação da representação, ou ainda, alterar os padrões de representatividade por meio das oportunidades que oferecem para criar elos entre os cidadãos comuns, os funcionários públicos, os líderes comunitários, os sindicalistas e as autoridades do Estado (WAMPLER, 2011).

Afora essas múltiplas esferas sobre as quais a participação pode incidir, os “tipos de benefícios”, gerados pelas tomadas de decisões em ambientes institucionais participativos, também podem variar. O trabalho de Borba (2011), publicado na compilação feita por Pires (2011), ao comparar as decisões políticas geradas pelo Orçamento Participativo (OP) e aquelas pelos Conselhos de Políticas, percebeu que elas resultaram em tipos diferentes de benefícios. Segundo Borba (2011), as decisões do OP seriam responsáveis por gerar “benefícios seletivos”, dada a sua configuração institucional que coloca determinado orçamento para ser disputado entre diferentes regiões de uma mesma cidade e beneficia apenas uma parcela da população. Enquanto que os Conselhos, devido a sua configuração institucional, produziram “benefícios públicos”, isso porque o impacto das suas decisões tende a afetar todos aqueles que utilizam a política setorial vinculada ao Conselho.

Esses exemplos, ainda que restritos, permitem que seja dimensionado o problema que envolve a falta de consenso acerca dos objetivos e resultados de cada IP. Os autores contemporâneos reconhecem a multidimensionalidade de tais objetivos e resultados. Esse diagnóstico se opõe, claramente, aqueles elaborados por parte das produções teóricas dos anos de 1990, cuja orientação analítica passava ao largo das buscas por relações causais entre a participação e seus efeitos, sendo estes imediatos, ou não.

Nesse sentido, as diferentes abordagens sobre a participação resultam, em boa parte, da maneira como se problematiza a relação entre Estado e Sociedade Civil.

Em linhas gerais, os trabalhos que se dispuseram a interpretar os novos mecanismos de participação, inaugurados no Brasil, após 1988, trataram o Estado e a Sociedade Civil como blocos homogêneos. A participação institucional foi entendida como um instrumento de democratização do Estado, ao permitir que o poder fosse compartilhado com a Sociedade Civil. Já esta última foi concebida como uma esfera autônoma e democrática (AVRITZER, 1997, 2008). Esse diagnóstico dificultou que diversos autores reconhecessem a heterogeneidade interna do Estado e da Sociedade Civil, assim como, a complexidade engendrada nas relações entre ambos. Ao lançar luz sobre essa heterogeneidade, a literatura especializada teve que ampliar seus esforços analíticos para entender o que de fato deveria decantar da participação política e o que poderíamos dela esperar.

Ainda que a metodologia, para aferir os nexos causais entre a participação dos cidadãos e os resultados gerados pela IP, seja bastante difusa, os trabalhos recentes têm refletido uma mudança substancial na forma de tratamento das IPs. Se, nos anos de 1990, os estudos foram pautados por premissas de fundo categórico, atualmente, eles se orientam por proposições de caráter qualificado, que se traduzem em termos da efetividade da participação nas diferentes instituições que ela opera (VAZ, 2011).

Essa preocupação com a efetividade está, em larga medida, diretamente relacionada com a ideia de que a percepção da eficácia das IPs, enquanto veículos que podem engendrar mudanças significativas, é determinante para que os atores continuem a participar, pois “[...] se elas não [forem] percebidas como propiciadoras de processos de mudanças, então, se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas” (WAMPLER, 2011, p. 43).

Diante da complexa tarefa de avaliar a efetividade das IPs, alguns pesquisadores têm proposto níveis distintos de análises e diversificadas dimensões para caracterizar a qualidade do processo participativo. Coelho (2011, p. 280), em trabalho publicado na coletânea organizada por Pires (2011), afirmou que “[...] o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação dos seguintes fatores: gestores públicos

comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores”.

Na supracitada coletânea também é possível encontrar, alinhado com os argumentos de Coelho, o artigo das autoras, Almeida e Cunha (2011), sobre alguns princípios e variáveis relevantes para a análise da deliberação democrática. De acordo essas estudiosas, o processo deliberativo é uma das dimensões de análise que “[...] pode e deve ser associada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que estas instituições operam” (ALMEIDA; CUNHA, 2011). Assim, ambos os artigos de 2011 corroboraram com a reflexão de Avritzer, publicada em 2008, sobre os tipos diferentes de IPs. Para esse autor, “[...] podemos diferenciar [os tipos de IPs] a partir de três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p. 46).

Em 2013, numa tentativa de organizar os esforços teóricos recentes sobre o tema da efetividade, os pesquisadores Romão e Martelli apontaram que as diferentes análises a respeito desse tema contemplavam dois fatores correlacionados: “[...] o desenho institucional – o formato do processo deliberativo – que se vincula à variável vontade política; e ao que se entende por capacidade deliberativa da sociedade civil no nível local [...]” (ROMÃO; MARTELLI, 2013, p. 5). Um apontamento semelhante ao desses autores foi proposto, em 2011, no trabalho de Silva.

[...] para uma efetiva avaliação das IPs torna-se necessário, de um lado, analisar como os diversos atores sociais (societais, estatais, do mercado) politicamente relevantes em cada contexto se relacionam com tais instituições [...]. De outro lado, é necessário também analisar qual a posição que as IPs ocupam na relação com outras esferas (institucionalizadas ou não) nas quais se desenvolve o processo de produção e implementação de políticas públicas (SILVA, 2011, p. 235-236).

Cabe ressaltar que várias investigações têm chamado a atenção para as dimensões da qualidade da participação. Ainda que seus autores não sejam unânimes sobre as variáveis a serem escolhidas, é possível identificar a existência de quatro eixos que condicionam a qualidade do processo participativo. O primeiro eixo se refere ao “Processo Deliberativo”; o segundo, ao “Desenho

Institucional”; o terceiro, às “Características da Sociedade Civil”; e, o quarto, às “Características da Sociedade Política”. Cada um desses eixos trabalha com diferentes tipos de variáveis e as correlaciona de acordo com a abordagem selecionada.

Os estudos que enfatizam o processo deliberativo, ou a “efetividade do momento deliberativo”, entendem que a efetividade está diretamente relacionada ao procedimento de tomada de decisão e a “[...] qualidade dos resultados internos produzidos pelos processos deliberativos que ocorrem nas IPs” (CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 299). Logo, o pressuposto que orienta essa análise permite conhecer a forma pela qual se dá a deliberação. Para isso, esses trabalhos observam “[...] quem participa do processo, quais são os temas debatidos, como ocorrem os debates e como são tomadas as decisões” (ALMEIDA; CUNHA, 2011). A preocupação desses estudos é a qualidade dos resultados internos produzidos pelos processos deliberativos, pois se entende que o bom funcionamento da deliberação pode produzir, além da formação do cidadão, políticas públicas mais eficientes, já que, todos os participantes sobre os quais recairiam as decisões tomadas coletivamente, estariam nelas envolvidos.

Nesses termos, a ideia normativa subjacente é a de que

[...] em sociedade plurais, em que há divergência de todo tipo, as decisões vinculantes devem ser sustentadas por argumentações públicas, quando são apresentadas razões que podem ser aceitas por todos que serão submetidos as decisões [...] (CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 301).

E a institucionalização desse processo é sumariamente importante porque

[...] as regras que balizam os procedimentos passam a ter importância no sentido de assegurarem alguns fundamentos e premissas da teoria como a inclusão, a publicidade, a igualdade deliberativa, a reciprocidade e a conclusividade (CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 301).

Os estudos preocupados com o desenho institucional estão voltados para as regras e os procedimentos decisórios, isto é, para o *modus operandi* que embasa as tomadas de decisões finais, levadas a cabo pelos participantes. Portanto, tais pesquisas

sustentam que as “instituições importam”, embora as formas de abordagem, do “porquê” e do “como” importam, possam ser divergentes. O que unifica essas abordagens é o reconhecimento de que as instituições possuem a capacidade de constranger, delimitar ou incentivar o comportamento dos atores. Essa interferência opera, como bem sintetizou Borba (2011, p. 68), “[...] pela internalização das regras por parte dos agentes”; pela dimensão de uma “dependência de trajetória”, ou ainda, pela “[...] forma como elas delimitam as escolhas, ao definirem um horizonte de possibilidades a tais atores”. Quando a literatura assume que as instituições delimitam possibilidades de ações, ela está diretamente assumindo que “[...] diferentes construções institucionais [...] definem oportunidades políticas distintas de participação”.

Se se reconhece o potencial que as instituições possuem em incidir diretamente no comportamento dos atores, também se admite que os diferentes desenhos que elas podem assumir são capazes de produzir distintas formas de ação. Justamente, por isso, diversos autores se debruçaram na descrição dos tipos de desenhos a fim de entender quais eram as potencialidades democráticas de cada um.

Alguns estudiosos têm buscado combater a literatura que discute a centralidade dos desenhos institucionais. Um desses é Fonseca (2011) que afirma que o enfoque institucional deixa de considerar alguns aspectos cruciais, como é o caso dos “mecanismos informais de decisão” e os “contextos”. Desse modo, a literatura voltada para os desenhos institucionais poderia subestimar a capacidade do contexto local de receber essas instituições, assim como, os interesses econômicos e políticos que estão por trás da implementação desses espaços participativos. Essa ideia torna-se significativa ao se reconhecer que as

[...] instituições participativas estão inseridas em um ambiente específico – construído histórica, política e juridicamente – que abre oportunidades, mas também impõe constrangimentos para os processos deliberativos (SÁ E SILVA, 2011, p. 188).

Na busca dos elementos que caracterizariam a dimensão da qualidade da participação, Avritzer (2008, p. 47) propõe o que denomina de “desenho participativo interativo”. Nessa nova categoria, ele condiciona o sucesso dos processos participativos a três questões: 1) a forma como se relaciona o desenho

institucional; 2) a organização da sociedade civil, e 3) a vontade política de implementar desenhos participativos.

Assim, o argumento de Avritzer (2008) consiste em afirmar que onde há uma forte tradição de organização da sociedade civil, haverá também maior possibilidade de uma IP ter sucesso. Ao chamar atenção para as características associativas da Sociedade Civil, esse autor insere uma linha de análise na qual estabelece que parte do sucesso da participação se deve a organização prévia da Sociedade Civil, isto é, a forma como ela se organiza fora da IP. Nesses termos, uma IP terá maior chance de tornar o governo mais democrático se ela estiver inserida em um contexto onde a Sociedade Civil já esteja fortalecida.

Seguindo esse viés analítico, que relaciona o sucesso do processo participativo com as características da Sociedade Civil, estão alguns outros autores que, diferentemente de Avritzer, chamam a atenção para a forma como a Sociedade Civil se organiza dentro da IP, isto é, para a maneira como os atores sociais se relacionam no interior desses espaços. Em larga medida, esses autores partem da tese da “heterogeneidade da Sociedade Civil”, como a pesquisadora Tatagiba (2011), que coloca em evidência as peculiaridades presentes nas relações entre os próprios atores sociais.

Dando sequência aos trabalhos que publicou em outros anos, Tatagiba (2011) analisou o Movimento de Moradia de São Paulo de forma a mostrar que os movimentos passaram a combinar ações radicais e ações institucionais. Segundo ela, tal estratégia teria garantido uma ampliação das possibilidades, recursos e oportunidades desse Movimento levar adiante suas reivindicações.

O tema da desigualdade de poder entre os atores sociais que ocupam os espaços institucionais de participação também foi tratado nas pesquisas sobre a efetividade das IPs. Partindo de pesquisas que se debruçaram sobre alguns Conselhos Municipais de Políticas, a exemplo da investigação de Fonseca (2011), foi apontado que a desigualdade de poder, que permeia as relações entre os participantes, se reproduz, independentemente, do desenho da IP. Essa visão pôs sob suspeita as abordagens participativas que tendem a tratar a comunidade como uma esfera harmônica, unida para percorrer um objetivo comum, como se os conflitos ali emergidos resultassem apenas das disparidades entre eles e os atores externos.

Uma outra dimensão para qualificar a IP se refere às características da “Sociedade Política”. Muitos autores quando avaliam uma IP trouxeram ao debate o papel fundamental desempenhado pelos governos, seja na proposição e criação de uma IP, seja na sua manutenção, incitação, aprimoramento, ou ainda, na forma como o poder eleito se relaciona com esses espaços.

Embora Avritzer tenha sido um dos primeiros pesquisadores a se debruçar sobre as novidades dos modelos institucionais participativos, suas análises, como já foi possível observar em seções anteriores, privilegiavam, quase sempre, as dinâmicas democráticas impulsionadas pela Sociedade Civil frente às práticas autoritárias do Estado. Assim, até a publicação do livro *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, em 2009, no qual Avritzer se dedicou a desenvolver uma “teoria das instituições participativas”, o tema da Sociedade Política e dos partidos políticos ainda não havia sido incorporado como uma variável-chave no tratamento dos modelos de participação (AVRITZER, 2009, p. 7).

Nesse livro, Avritzer (2009) explorou os modelos de IPs, relacionando três variáveis: as características da Sociedade Civil; o desenho institucional, e a sociedade política. A introdução dessa última variável se dá pelo reconhecimento do papel exercido pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Para esse autor, o PT teria sido o grande responsável pelo processo de formalização das IPs. Na sua leitura, as experiências associativas ganharam status político por meio da atuação desse partido político na condução e formalização das demandas por participação. Desse modo, o PT teria atuado como um “veículo” transmissor dos reclamos participativos da Sociedade Civil para dentro da Sociedade Política.

No entanto, para outros autores, a variável “Sociedade Política” é tratada em termos de “comprometimento dos governos com o bom funcionamento das IPs”. Este é o caso do trabalho de Wampler (2011), para quem o tratamento das IPs no seu ambiente político deve dedicar especial atenção aos interesses dos atores governamentais, em especial, das autoridades eleitas. Tal preocupação é fundamental porque em contextos onde os governos estejam comprometidos com as IPs; portanto, comprometidos com a ampliação de canais de comunicação com as Organizações da Sociedade Civil, há uma maior probabilidade

de que sejam elaborados projetos políticos baseados na “governança participativa” (WAMPLER, 2011, p. 155).

Embora de forma distinta, os trabalhos de Avritzer (2009) e Wampler (2011) sinalizam para a influência que a Sociedade Política exerce sobre a qualidade das diferentes IPs. Sumariamente, parte-se do pressuposto que as IPs não estão imunes às disputas políticas internas aos governos; portanto, que elas devem ser levadas em conta na hora de se analisar os processos participativos.

Assim, após elencar as dificuldades enfrentadas pela literatura, quanto ao tratamento das relações entre qualidade das IPs e a Sociedade Política, é importante apresentar as possibilidades metodológicas que a literatura recente sobre participação tem oferecido.

Um grande problema, enfrentado pelos autores que têm como objetivo avaliar a efetividade das IPs, é a escolha da metodologia adequada. As técnicas que vêm sendo aplicadas nas pesquisas sobre IPs são diferentes e correlacionam uma infinidade de variáveis. No entanto, parece que todas as investigações perseguem um objetivo comum: encontrar relações de causalidade que permitam aferir em que medida uma IP contribui para o avanço da qualidade democrática. O reconhecimento da multidimensionalidade dos resultados das IPs tem gerado aquilo que se poderia chamar de primeiro obstáculo metodológico na literatura recente.

Em virtude de os efeitos da participação serem múltiplos, as pesquisas podem facilmente incorrer no erro de relacionar um conjunto demasiado extenso de efeitos; e assim impossibilitar que o binômio causa/efeito seja passível de aferição. Nesses termos, decantar quais os efeitos se deseja aferir é o primeiro passo para a construção de uma explicação razoável sobre essa problemática (LAVALLE, 2011a).

Deriva dessa “operação de decantação”, a dificuldade em selecionar os mecanismos no interior das IPs, que sejam capazes de produzir o efeito esperado. Pires (2011, p.127), ao analisar a relação entre participação e exclusão, chamou atenção para esse problema, já que, “[...] o maior desafio da avaliação dos efeitos distributivos potencialmente provocados por tais instituições é discriminar e descrever os mecanismos que efetivamente induzem e operam a distributividade a partir das IPs”. Isso ocorre porque esses mecanismos podem ser muitos e de naturezas

diversas, com isso, sua seleção se torna dependente de um olhar mais perspicaz do investigador.

A relação de causalidade nas análises não pode ser atravessada por um “[...] longo espaço de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários” (LAVALLE, 2011a, p. 41), pois isso dificulta a criação de nexos causais entre a participação e as variáveis de análise. Trabalhos que tentaram, por exemplo, relacionar participação e redução da pobreza padeceram, segundo Lavalle (2011a), de “causalidade remota”, pois a redução da pobreza pode ser influenciada pela conjunção de inúmeros fatores. Além disso, as diminuições nos índices de pauperização só podem ser observadas num largo período de tempo. Logo, para que a interpretação possa ser construída sem distorções é preciso aproximar a causa dos efeitos diretos que a IP produz.

Um dos caminhos metodológicos adotados tem sido a presença da dimensão normativa como fonte de contraste com a empiria. Cunha e Almeida (2011) analisaram o nível de efetividade das IPs, baseando-se nos pressupostos da teoria da deliberação democrática. Segundo essa teoria, a legitimidade do processo político está centrada nos procedimentos de tomada de decisão. Assim, o ponto de partida de ambas as autoras compreende uma série de princípios fundamentais que dão corpo as correntes deliberativas: igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade; não tirania; autonomia e *accountability*. Com base nesses princípios, elas determinam as variáveis de observação para que, a partir dessas, seja possível medir a qualidade do processo deliberativo.

Além de buscar superar as dificuldades de se estabelecer quais são os efeitos e resultados de uma IP, a literatura especializada também tem se dedicado a construir variáveis e indicadores empíricos correlatos aos princípios teóricos normativos. Essas variáveis e indicadores mudam de autor para autor e, ao lado das múltiplas metodologias de análise, evidenciam o esforço que essa literatura tem feito para encontrar meios de aferir a qualidade da participação política em espaços institucionais.

A recente agenda de pesquisa, no campo da participação institucionalizada, tem sinalizado para um importante ponto de inflexão na produção teórica que, desde os anos de 1990,

tem se voltado à compreensão dos canais institucionais de decisões políticas que aproximaram Estado e Sociedade Civil. Aproveitando os estudos produzidos pelas gerações anteriores, os pesquisadores contemporâneos têm apontado para a necessidade de se conhecer o quão efetiva pode ser a participação dos cidadãos na política. Deixando de lado o forte otimismo que marcou os primeiros trabalhos nessa área, o debate atual tem buscado as explicações causais, que permitam aferir *se*, e *como*, os cidadãos por meio das IPs são capazes de influenciar nas decisões de políticas públicas; ou ainda, avaliar se há um ganho democrático para aqueles que utilizam esses canais e se esse pode ser mensurado.

Considerações finais

Embora recente, o debate sobre a participação política institucional no Brasil pode ser organizado em torno de alguns pontos de destaque. O primeiro deles é a falta de consenso que a literatura especializada apresenta acerca dos efeitos que tal participação pode gerar. Em linhas gerais, se reconhece a multiplicidade dos resultados e o potencial que as IPs têm para interferir no formato e na qualidade do acesso às políticas públicas e também para auxiliar no processo de aprendizagem política dos cidadãos participantes.

O segundo é o reconhecimento de que os efeitos das IPs não podem ser tratados como estritamente positivos e virtuosos. Desse modo, os trabalhos que buscam avaliar a efetividade da participação institucional precisam estar cientes, tanto dos seus efeitos não desejáveis, quanto daqueles que podem ser gerados por outros campos de atuação do governo e/ou da sociedade.

Como terceiro ponto se destaca a dificuldade que parte da literatura sobre participação tem em transformar os princípios normativos em indicadores observáveis. Com isso, as possibilidades de se aferir o quão próximo, ou distante, as IPs estão dos modelos normativos tornam-se limitadas.

Esses estudos também têm revelado que a qualidade da participação é determinada pela conjunção de quatro dimensões: 1) as “características da Sociedade Civil”; 2) as “características da Sociedade Política”; 3) o “desenho institucional”, e 4) o “processo deliberativo” (ALMEIDA; CUNHA, 2011; CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011; AVRITZER, 2007, 2008, 2009;

SOUZA, 2011; SÁ E SILVA, 2011; TATAGIBA, 2011; ROMÃO, 2010; WAMPLER, 2011b). Dentro de cada dimensão tem operado uma infinidade de variáveis, o que colabora para transformar os efeitos da participação institucional em elementos de natureza conjuntural.

Por fim, há um consenso sobre a necessidade de se avançar nas definições de metodologias apropriadas para o estudo da efetividade das IPs, pois as diretrizes metodológicas são indispensáveis às pesquisas de qualquer natureza.

Ao propor esse sucinto balanço bibliográfico se buscou organizar o debate sobre a temática da participação institucional no Brasil, estabelecendo algumas interpretações acerca de suas possibilidades, limites e desafios, a partir dos anos finais da década de 1980, até meados da segunda década do século XXI.

LOPES, M. G; NASCIMENTO, A. S. Institutional political participation in historical perspective. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 107-137, jan./jun. 2016.

■ **Abstract:** *In the course traveled through the literature on institutional participation, it is possible to identify several different theoretical approaches. This article seeks to make a succinct bibliographical review, reflecting on the possibilities and the limits of these theoretical productions in Brazil, from the end of the decade of 1980 until the present day. The organization of this article results from this interpretative effort in four moments: the first, the contribution of Carlos Estevam Martins, in the 1990s, when dealing with participation within a theory of the State; the second, the problematization of some works that, inspired by the Habermasian theory, presented great enthusiasm with the institutional ways, as a form of empowerment and strengthening of the society; the third, the subsidies that research with an empirical bias made possible to highlight the mismatches between democratic expectations and the internal logic of the new participatory spaces; and finally, the reflection on some dilemmas and contributions of the debates about the effectiveness of participatory institutions.*

■ **Keywords:** *Participation. Representation. Empirical research. Effectiveness. Participatory institutions.*

Referências

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 109-123.

AVRITZER, L. *A moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo; Belo Horizonte: Perspectiva; Editora UFMG, 1996.

_____. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, v. 1, n. 39, p. 149-174, 1997.

_____. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 15-44.

_____. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 65-76.

BURGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 127-166.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 279- 295.

CUNHA, E.; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-322.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____ . (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 9-15.

_____.; TATAGIBA. L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

FARIA, C. R. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA. L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 353-377.

FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 159-169.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo: Cortez, 2001.

LAVALLE, A. G. A humildade do universal: Habermas no espelho de Rawls. *Lua Nova*, São Paulo, v. 42, p. 145-182, 1997.

_____. Crítica ao modelo da nova Sociedade Civil. *Lua Nova*, [online], 1999, n. 47, p. 121-135, 1999.

_____. Habermas: a virtualização da publicidade. *Margem*, São Paulo, v. 16, n. 16, p. 65-82, 2002.

_____. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*, CEBRAP, São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

_____. Participação, valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011a, p. 33-42.

_____. *O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo*. Brasília, DF: Cepal. Escritório no Brasil, 2011b.

MARQUETTI, A. O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. In: I Encontro de Economia Gaúcha. 2002, Porto Alegre. *Anais...*, Porto Alegre: FEE, 2002.

MARTINS, C. E. *O circuito do poder*. São Paulo: Editora Entrelinhas, 1994.

NAVARRO, Z. Affirmative democracy and redistributive development: the case of "Participatory Budgeting" in Porto Alegre, Brazil (1989-1997). *BID*, Cartagena, Colômbia, mar, 1998.

PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 45-76.

PIRES, R. R. C. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 263-277.

ROMÃO, W. M. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese (Doutorado em Sociologia), São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010.

_____.; MARTELLI, C. G. Estudo sobre instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Revista Pensamento & Realidade*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 124-143, 2013.

SÁ E SILVA, F. De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 187-196.

SCHATTAN, V. P. C.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 97-126.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 233-246.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In:

AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004, p. 323-370.

_____. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradias da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. *Colômbia Internacional*, v. 7, p. 63-83, 2010.

_____. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 171-186.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 91-107.

WAMPLER, B. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância dos contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011a, p. 151-158.

_____. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011b, p. 43-51.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO DA ACCOUNTABILITY E EFETIVAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

Evilanne Brandão de MORAIS¹
Washington Luís de Sousa BONFIM²

■ **RESUMO:** O Estado de Direito, como princípio e fundamento do processo de constitucionalização pós-moderna, emerge enquanto um conceito multifacetado que demanda efetividade nas sociedades. O presente artigo pretende demonstrar a importância da *accountability* como um mecanismo para efetivação do Estado de Direito no Brasil. Para isso, interpreta como pressupostos desse mecanismo: a transparência pública, o acesso à informação e o controle social, a partir das contribuições teóricas de Guillermo O'Donnell, Andreas Schedler, Staffan I. Lindberg, Francis Fukuyama e Martin Krygier. Os aportes desses autores servem também como referência para a análise dos dados empíricos oriundos dos Relatórios do Índice de Transparência e da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, assim como do balanço do primeiro ano de vigência da Lei de Acesso à Informação.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Estado de Direito. *Accountability*. Transparência. Acesso à informação. Controle social.

Introdução

No Brasil, o constitucionalismo vivencia, no século XXI, um momento de notoriedade científica e política, sem precedentes. Para analisar esse quadro é preciso retroceder a Constituição

¹ UFPI – Universidade Federal do Piauí. Bacharelada em Direito. Teresina – PI – Brasil. 64002-510. evilannebm@gmail.com.

² UFPI – Universidade Federal do Piauí. Professor do Departamento de Ciências Sociais. Teresina – PI – Brasil. 64049-544. washbonfim@gmail.com.

Federal, promulgada em 1988, e reconhecer como parte de suas conquistas, um extenso conteúdo sobre a limitação do poder e as garantias fundamentais para todos os cidadãos. Tais preceitos ficam explícitos nesse dispositivo legal, ao afirmar, já no seu artigo primeiro, que o Brasil consiste em um “Estado Democrático de Direito”. Definir o significado do conceito de Estado de Direito é fundamental para compreender suas possibilidades e limites de efetivação no contexto brasileiro.

Embora não se questione a importância da Constituição de 1988, esta não é um instrumento capaz de impedir as práticas de corrupção e desigualdade existentes. Com isso, “[...] o Brasil chega à pós-modernidade herdeiro de uma tradição autoritária e populista, elitizada e excludente, seletiva entre amigos e inimigos, – e não, entre certo e errado, justo ou injusto –, mansa com os ricos e dura com os pobres” (BARROSO, 2003, p. 26).

Essa interpretação tem contribuído, ora para fortalecer a descrença dos brasileiros na política, ora para estimular o compromisso com a efetivação dos direitos constitucionais. A preocupação com esses direitos tem orientado e incentivado o desenvolvimento de ferramentas essenciais para uma gestão pública e democrática do Estado, tais como: a transparência e o controle social. Ao visarem a responsabilização política, o controle fiscal, a prestação de contas e o desenvolvimento da boa governança, esses instrumentos oportunizariam a concretização da ideia de Estado de Direito no Brasil. Levando-se em conta esses apontamentos, se faz preciso entender a transparência pública e o controle social como pressupostos básicos no debate acerca da *accountability*³.

No Brasil, os dispositivos legais, voltados à implementação dos mecanismos de transparência pública e controle social, se tornaram capitais para a análise sobre os possíveis desafios, avanços e/ou retrocessos no processo de efetivação do princípio de Estado de Direito. Buscando demonstrar a viabilidade dessa interpretação, esse artigo recorre, inclusive, as estatísticas referentes ao primeiro ano de aplicação da Lei de Acesso à Informação e aos resultados dos Relatórios do Índice de Transparência e da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

³ O termo é originário da língua inglesa e não possui uma tradução exata para a língua portuguesa. Grosso modo, *accountability* consiste em um processo de avaliação e responsabilização do agente público.

Organizado em três partes, esse texto apresenta os significados do conceito de Estado de Direito, dialogando com a literatura especializada. Em seguida, discute o termo *accountability*, expondo alguns de seus pressupostos, definições e implicações. E, por fim, realiza uma análise a respeito do tema da transparência pública no Brasil, visando observar *se e como* a noção de *accountability* contribui para concretizar esse tipo de Estado no país.

O Estado de Direito

O trabalho de Martin Krygier sobre o *Rule of Law* compreende um caminho interessante para introduzir a temática referente ao Estado de Direito. De acordo com Krygier (2012), esse tipo de Estado pode ser explicado como uma ideia dentro de uma série de outras ideias que incluem: constitucionalismo, devido processo legal, legalidade, justiça, soberania, etc., e reivindicam um caráter próprio, e um papel definido, dentro dos Estados e das sociedades ordenadas (KRYGIER, 2012, p. 233). Em virtude da expressão *Rule of Law* ser, amplamente, difundida e disputada, Krygier (2012) propôs duas indagações para tentar esclarecê-la: a primeira, se seria necessário para o Estado de Direito que a lei governasse; e, a segunda, se isso seria suficiente. Objetivando responder a primeira pergunta, ele sugere que seria estranho um Estado de Direito sem direitos, sem leis. Logo, o direito precisa governar, a autoridade política deve falar por intermédio da lei, e agir dentro dela, assim como todos devem ouvir a autoridade legal.

A indagação de Krygier (2012), sobre a necessidade, ou não, da lei governar para que exista o Estado de Direito, instiga uma reflexão acerca da diferença entre os conceitos de direito e legislação. Esse desafio parece ter sido aceito pelo economista e cientista político, Francis Fukuyama, ao publicar o seu livro *As origens da ordem política: dos tempos pré-históricos até à Revolução Francesa*, no ano de 2011. Para ele, o direito consiste no corpo de regras abstratas de justiça que une a sociedade. Nas sociedades pré-modernas, esse corpo é estabelecido por uma autoridade superior ou divina, pela natureza, ou ainda, pelos costumes. Por sua vez, a legislação compreende o que se chama de direito positivo, ou seja, o que é elaborado pelo poder político e representado por um rei, barão, legislador, presidente, etc.

Nesse tipo de sociedade, argumenta Fukuyama (2011), embora o direito pudesse ser interpretado para se tornar aplicável as circunstâncias, ele não poderia ser alterado pela ação humana. Desse modo, somente com o declínio da autoridade religiosa e do jusnaturalismo, o direito foi entendido como um conjunto de regras e valores básicos, garantido por um amplo consenso social. Já a diferença entre esse conceito e o de legislação passou a corresponder a disparidade entre a lei constitucional e a ordinária.

Na visão de Fukuyama (2011), o Estado de Direito só existiria se o corpo de direito preexistente fosse soberano em relação a legislação, decorre disso, que os indivíduos detentores do poder político se sentiriam vinculados, ou submetidos, ao direito. De acordo com esse raciocínio, o poder legislativo proporia novas leis, porém seria imperativo legislar segundo as regras predeterminadas pelo direito. Ou seja, as novas leis ordinárias necessitariam estar em conformidade com uma legislação anterior e superior, a exemplo da Constituição Federal. O fato desse apontamento estar presente também na obra de Krygier, permite sugerir que, para ambos os autores, o direito governa.

De acordo com Krygier (2012), o governo da lei é uma condição necessária, porém insuficiente para a existência do Estado de Direito. Visando detalhar tal argumento, esse autor distingue o *Rule of Law* (Governo da Lei) do *Rule by Law* (Governo através/pela Lei). No *Rule by Law*, Krygier (2012) sugere que a lei tem sido conservada como um instrumento de repressão, assim como de controle técnico, para satisfazer aos objetivos particulares do(s) governante(s). Ou seja, esse autor aponta que a lei tem sido utilizada como um veículo para o exercício do poder irrestrito e incivilizado. Segundo essa observação, os governantes apenas empregariam as leis como um “meio de governo”, não permitindo que elas servissem como uma “instituição” para o mundo cotidiano. Isto é, os governantes inviabilizariam que as leis ficassem à disposição dos cidadãos enquanto um recurso de proteção e garantia de direitos e valores.

Visando demonstrar a relevância dessa ideia, Krygier (2012) destaca a ocorrência de vários casos reais em que as leis apresentaram um caráter retrospectivo, contraditório e obscuro. Segundo o autor, essas características teriam contribuído para que as leis não fossem entendidas, tampouco acessadas pela maioria dos cidadãos. Portanto, conclui, no *Rule by Law*, a lei é um instrumento do poder autoritário, enquanto no *Rule of Law*,

ela se apresenta como uma instituição que assegura deveres e direitos a todos (KRYGIER, 2012, p. 234).

O livro de Fukuyama (2011), já mencionado, também aborda essa questão ao destacar a necessidade de se especificar a *quem* se destina o direito no Estado de Direito. De acordo com o autor, embora as sociedades tenham buscado aplicar as leis de forma universal, ocorre que, em determinados lugares, o objetivo central do Estado de Direito (isto é, proteger todos os cidadãos contra as arbitrariedades dos agentes públicos), somente se efetivou para as minorias privilegiadas. Nesses locais, apenas os interesses das elites mais próximas ao Estado, ou os daquelas que o controlam, foram garantidos. Semelhante panorama pode ser observado em países da América Latina, ou em países em vias de desenvolvimento, que se caracterizaram por problemas de corrupção e impunidade. Nesses casos, o Estado não é “de direito”, mas “através do direito”.

Corroborando com a ideia de Vieira (2007, p. 31) de que há diversas concepções a respeito do *Rule of Law*, é importante lembrar que algumas delas são convergentes, e outras, não. Dentre as definições que se contrapõem, é possível apontar as de autoria de Joseph Raz e Friedrich Hayek. Entretanto, um ponto partilhado por distintos autores é a consideração de que o Estado de Direito corresponde à antítese do poder arbitrário. Assim, independentemente, do país analisado, das particularidades teorizadas, ou ainda, da tradição jurídica na qual se baseia, a definição de Estado de Direito tende a contemplar as seguintes características: previsibilidade, transparência, generalidade, imparcialidade e integridade do direito. Com isso, as perspectivas políticas contrárias ao uso arbitrário do poder, geralmente, são adequadas à implantação desse tipo de Estado.

Com o intuito de conciliar os valores de liberdade e igualdade⁴, diversas nações têm amalgamado a ideia de Estado de Direito com o anseio democrático. No Brasil, parece que esse objetivo tenta ser alcançado por intermédio da Constituição de 1988, que define o país como um Estado Democrático de Direito e estabelece os direitos individuais, sociais e difusos e, ao mesmo tempo, procura

⁴ Os valores de liberdade e igualdade são essenciais aos modelos de Estado Liberal e Social, respectivamente.

[...] caminhar da democratização do Estado, em tese já alcançada com a universalização do sufrágio, até a democratização da sociedade, o que só conseguiremos se logarmos estender a experiência da legitimação pelo consentimento/participação a todos os núcleos da vida social onde se tomem decisões de interesse coletivo (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 75).

Semelhante visão acerca do Estado de Direito sugere a importância da *accountability* para aperfeiçoar a discussão a respeito de como impedir o uso arbitrário do poder estatal e também sobre como estimular a desejada democratização da sociedade brasileira.

Accountability

Segundo Fernando Filgueiras (2011), embora a teoria política contemporânea se caracterize por apresentar diferentes tradições de pensamento, isso não inviabiliza que se reconheça a democratização do Estado como um de seus eixos centrais; tampouco que se perceba como um ponto de interseção nas diversas tradições, “[...] que a democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability*” [grifos nossos] (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Mas o que significa o termo *accountability*? O pesquisador Staffan I. Lindberg procura responder a essa questão pontuando as mudanças no alcance do emprego desse conceito. Para Lindberg (2009), nas últimas décadas, a *accountability* ultrapassou as fronteiras da Ciência Política e da Econômica e se direcionou a diversos outros campos (como o da administração, da ética empresarial, da governança, da democracia, da sociedade civil, etc.). Partindo dessa premissa, ele expõe que a noção central do termo *accountability* compreende a transferência do poder de decisão de um determinado grupo social (a exemplo dos cidadãos) a um agente público (como o governo), destacando que, nesse processo, passa a existir um mecanismo capaz de manter esse agente responsável e incitado a prestar contas de suas decisões.

Diante da possibilidade de ocorrer uma transgressão desse mecanismo de controle é essencial prever a imposição de sanções, incluindo, entre elas, a remoção do agente público do cargo de decisão. Logo, a *accountability* pode ser considerada um dos métodos de restrição do poder arbitrário, que se encontra,

intimamente, associado a autoridade e não necessariamente a política (LINDBERG, 2009). No caso de haver um governo discricionário, isto é, capaz de destinar de forma autoritária os recursos públicos, se faz imperativo o exercício de controle e coordenação sobre ele.

Segundo Andreas Schedler (1999), para conceituar *accountability* é preciso reconhecer que esse mecanismo possui duas dimensões: *answerability* e *enforcement*. A *answerability* corresponde a capacidade de resposta do governo, obrigado a informar e explicar os atos públicos. Já *enforcement* se relaciona com o poder das agências de *accountability* de sancionar e retirar do governo os agentes públicos que violarem os seus deveres correlatos. Na sua visão, resultam dessas dimensões três maneiras de prevenir o abuso do poder, são elas: a) submeter o exercício do poder as sanções (*enforcement*), de modo a valorizar o cumprimento da lei; b) infligir ao poder o exercício transparente de suas funções, apresentando as informações sobre as decisões tomadas, e c) também, impor que as decisões do governo sejam devidamente justificadas (*answerability*). Tal tríade (punição, informação e justificção) poderia, ou não, acompanhar os atos da *accountability*, compondo, assim, o que seria apenas um protótipo conceitual. Este último seria capaz de variar suas características básicas, seja em decorrência dos contextos locais, seja em virtude dos subtipos da *accountability* (SCHEDLER, 1999, p. 18).

Poder qualificar os diferentes subtipos da *accountability* consiste, segundo Schedler (1999), numa dimensão importante da análise desse conceito. Ao se empenhar nesse procedimento, tal autor aponta ser possível obter diversas classificações, baseando-se apenas em duas perspectivas, são elas: 1) a observação dos agentes envolvidos nos atos de *accountability*, e 2) a enumeração dos alvos desses atos, tais como: questões administrativas, morais, legais, de políticas públicas, de finanças. Inspirado no estudo de Guillermo O'Donnell, publicado em 1998, Schedler (1999) opta por realizar essa classificação considerando a perspectiva dos agentes envolvidos nos atos da *accountability*. Mais especificamente, ele analisa a posição de cada uma das partes que compõe a relação de responsabilização. Para construir sua abordagem, o autor classifica a *accountability* em dois subtipos: horizontal e vertical. Esse arranjo teórico, ao se tornar consagrado na literatura especializada, impôs a necessidade de observar com mais acuidade tal divisão.

De acordo com as contribuições de O'Donnell, a *accountability* horizontal compreende as

Agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Esse tipo de responsabilização pressupõe um mecanismo de freios e contrapesos entre os poderes do Estado e também entre as diversas agências estatais de controle interno e externo, o que resulta na fiscalização mútua entre essas partes. Tal quadro expressa uma relação entre "iguais", pois reconhece as semelhanças dos poderes de fiscalização que essas agências exercem umas sobre as outras. Decorre disso, o uso do termo "horizontal" para a *accountability*. As controladorias e os tribunais de contas, responsáveis pelo acompanhamento administrativo e financeiro das ações do governo, são exemplos desse tipo de agência.

Já o emprego do termo "vertical" para o conceito de *accountability* expressa a ideia de um relacionamento entre "desiguais". Nesse contexto, se considera a relação entre governados e governantes, cidadãos e agentes públicos. O subtipo vertical pode ser observado no momento das eleições (controle de baixo para cima), e também, por meio das burocracias estatais e exigências fiscais (controle de cima para baixo). Alguns estudiosos tendem a atribuir grande destaque à *accountability* eleitoral (um exemplo de *accountability* vertical) como um instrumento para garantir a democracia. Segundo esse raciocínio, os países que adotam a democracia representativa têm, periodicamente, a oportunidade de punir os governantes, que não cumprirem suas responsabilidades, não os reelegendo. No entanto, outros pesquisadores têm debatido acerca da insuficiência do processo eleitoral para assegurar a democracia, o que contraria a pretensão da *accountability* vertical.

Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti (2000) se destacam quanto a crítica a essa pretensão. Eles também propõem o conceito de *accountability* "societal". Com este termo, tais autores parecem ter ambicionado superar o mero mecanismo de eleições periódicas e, ao mesmo tempo, aumentar a capacidade de fiscalização e ação dos cidadãos.

Ao observarem a realidade política latino-americana, esses autores afirmam que o voto é ineficaz, em especial, devido a três fatores: a) os eleitores têm apenas uma oportunidade de punir ou recompensar as numerosas decisões governamentais; b) o voto é uma ação estratégica descentralizada, pois os cidadãos não coordenam a sua orientação; c) a falta de informações tem dificultado que os eleitores desenvolvam um padrão adequado para avaliar o desempenho e as decisões governamentais (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, p. 149).

Partindo desse diagnóstico e do propósito de destacar o papel da sociedade civil, Smulovitz e Peruzzotti (2000) definem a *accountability* societal como uma medida alternativa, não eleitoral, que envolve, além dos meios de comunicação, diversas associações e movimentos sociais, que sejam capazes de observar o funcionamento das agências públicas, expondo as irregularidades governamentais e, inclusive, de empregar, tanto os mecanismos institucionais (ações judiciais, reclamações perante órgãos de fiscalização, etc.), quanto os não-institucionais (como as diversas mobilizações sociais), para forçar uma ação responsável do governo. Segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000), tal exercício de controle seria independente dos calendários eleitorais e não se pautaria pelo princípio majoritário, como ocorre no caso das eleições. Esse tipo de controle requereria a existência de uma sociedade civil organizada e apta para influenciar a agenda e o sistema políticos.

O efetivo exercício dessas *accountabilities* se baseia no acesso às informações governamentais. Ou seja, para que uma agência pública possa construir um juízo adequado a respeito das ações de outro órgão público é fundamental que ela possa se orientar por informações corretas acerca desse órgão. De modo semelhante, para que a sociedade civil tenha uma avaliação exata sobre o governo, a publicidade de seus atos, gastos, etc., é essencial que esses sejam, devidamente, explicados. Com isso, as mobilizações sociais teriam clareza acerca de suas demandas e das possibilidades de essas serem atendidas, conforme o exercício da *accountability* societal, quanto cada cidadão se tornaria apto para escolher em quem votar, ao desempenhar seu papel na *accountability* vertical.

Para Schedler (1999), a demanda por *accountability*, sem a preocupação em distinguir seus subtipos se deve a “opacidade do poder”. Logo, se o exercício do poder ocorresse de modo

transparente, com as decisões devidamente justificadas, não haveria necessidade de controle, pois os cidadãos teriam condições de acompanhar e avaliar o governo. Entretanto, o fato da maioria das ações no mundo político não ser, diretamente, observável tem propiciado a geração e difusão de “informações imperfeitas”. É nesse contexto que os mecanismos da *accountability* são demandados e pautados pelo princípio da publicidade (SCHIEDLER, 1999, p. 20-21). Decorre disso, entender a transparência pública como um pressuposto da *accountability*.

A transparência pública no Brasil

Distintas convenções internacionais sobre os direitos humanos têm defendido a transparência como um dever de publicidade dos atos públicos e um direito fundamental de acesso à informação. Em perspectiva histórica, é possível destacar o artigo 15 da Declaração Universal do Homem e do Cidadão, no qual, já em 1789, consta que “[...] a sociedade tem direito de pedir a todo agente público contas de sua administração”.

Do século XVIII ao XXI, tem sido crescente a preocupação com o controle social sobre a administração e/ou gestão pública. A partir dos anos de 1990, a divulgação, por intermédio dos meios de comunicação de massa, dos atos de corrupção, praticados por agentes públicos e privados, tem colaborado para intensificar a preocupação com a promoção de melhorias nos campos da governança, democracia e *accountability*. Por sua vez, isso tem estimulado o debate a respeito do papel da transparência nas esferas pública e privada, inclusive, em âmbito internacional.

Diante de um cenário marcado pela percepção sobre a corrupção e também pelas iniciativas para combatê-la, se torna essencial a acessibilidade dos indivíduos às informações de teor público, uma vez que, ao dificultar ou bloquear esse acesso, os governantes têm limitado o exercício dos direitos da população e do controle social.

Segundo a organização *Transparency International*⁵, que busca contribuir para combater a corrupção, deve haver uma garantia legal de acesso à informação a todos cidadãos:

⁵ Em 1993, alguns indivíduos decidiram assumir uma posição contra a corrupção e criaram a organização *Transparency International*. Alguns de seus resultados foram a criação de convenções internacionais contra a corrupção e a acusação de líderes corruptos, assim como as apreensões de suas riquezas adquiridas ilícitamente, etc. Na atualidade, essa instituição está presente em mais de 100 países. Disponível em: <<https://www.transparency.org/whoweare/organisation/>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

É um processo de mão dupla. Os governos devem proativamente divulgar informações sobre o que eles fazem. E nós temos que utilizar essa informação para fazer pleno uso dos nossos direitos. Precisamos ter certeza de que as leis nacionais garantam o acesso do público à informação – e que tais leis sejam implementadas no dia-a-dia. [tradução nossa] (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, s/d).

De fato, uma cultura na qual a transparência seja considerada um valor somente pode se estabelecer em um ambiente com legislação clara sobre o acesso à informação. Analisando o contexto brasileiro, é aceitável reconhecer que o arcabouço legal vigente sobre esse tema é consistente. Exemplos podem ser vislumbrados no texto da Constituição de 1988, em dois incisos do Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais:

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo de fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...] XXXIII – Todos têm direitos a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, CF/88, Art. 5º).

Ainda nessa Constituição, no inciso XXXIV do Art. 5º, foram elencados os instrumentos para que os cidadãos pudessem efetivar os direitos de petição e obtenção de certidões, junto aos poderes públicos e suas repartições, sem a obrigatoriedade do pagamento de taxas. Se, de um lado, a pré-disposição em garantir o acesso às informações de interesse pessoal chama a atenção, de outro, é importante considerar que essa concessão foi resultado da desconfiança em relação aos registros feitos pelas agências de segurança do governo, poucos anos após o final da ditadura militar de 1964. Com o tempo, se observa

[...] uma tendência de o direito à informação se transformar de um mero instrumento de proteção do indivíduo contra um Estado considerado todo-poderoso, em um direito civil, político e social a um só tempo, considerado fundamental para o pleno exercício da cidadania (FREY, 2002, p. 173).

Outra importante previsão constitucional, que reforça a ideia da transparência enquanto um valor no Brasil, se encontra no artigo 37. Este afirma que a publicidade é um dos princípios pelos quais se deve pautar a administração pública direta e indireta, de quaisquer dos poderes dos entes da federação. Desse modo, a transparência se define, ora como um direito fundamental de todos os cidadãos ao acesso à informação, ora como dever jurídico dos poderes públicos, que precisam respeitar o princípio constitucional da publicidade.

Já na esfera infraconstitucional ocorreu uma evolução no tratamento dessa matéria, que pode ser observada na promulgação das seguintes normas: a Lei nº 9.051 de 1995, sobre as certidões; a Lei nº 9.507 de 1997, que trata do *habeas data*, assim como a Lei nº 9.755 de 1998, que determina que o Tribunal de Contas da União crie *homepages* na internet, para divulgar os dados e informações orçamentários, despesas e tributos dos entes federados. A valorização da transparência pública se intensificou no decorrer da década de 2000, com a publicação de outros dois dispositivos: a Lei Complementar nº 131 de 2009 e a Lei nº 12.527 de 2011.

Essa Lei Complementar foi responsável por acrescentar mudanças relativas à seção “Transparência da Gestão Fiscal”, que compõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101 de 2000. Foram adicionados ao parágrafo único do Art. 48 da LRF três incisos, que descreveram, minuciosamente, outras condições para que a transparência fosse garantida, a saber: 1) a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; 2) a liberação, em tempo real, de informações da execução orçamentária, em meios eletrônicos de acesso público, para o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, e 3) também, a adoção de um sistema integrado de administração financeira e de controle.

O empenho dessa legislação, para que as informações sejam disponibilizadas concomitantemente com a execução do orçamento, tem proporcionado que “[...] a sociedade [passasse a ter] condições de acompanhar em tempo real a execução orçamentária dos entes, [...] [permitindo, assim, a realização de] um controle mais eficaz sobre os gastos públicos” (SILVA JÚNIOR, 2010, p. 23).

Além desse conjunto de mudanças, a Lei Complementar nº 131 também determinou os prazos para que as ações fossem realizadas. Outro aspecto importante dessa lei foi assegurar que qualquer cidadão, associação, sindicato, ou partido político, poderia ser parte legítima para realizar denúncia, seja para o Ministério Público, seja para o respectivo Tribunal de Contas, em caso de descumprimento de tais prazos. Tal lei também estabeleceu as sanções a serem aplicadas.

O direito à informação, consagrado na Constituição de 1988, teve apenas uma legislação específica: a Lei nº 12.527 de 2011. Esta se tornou conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), passando a vigorar em maio de 2012. Seu conteúdo normativo versou sobre os procedimentos para que qualquer cidadão pudesse entrar com pedido de acesso às informações públicas (Art. 10 ao Art. 14). E, no caso de indeferimento do pedido, essa lei tornou possível ao demandante interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior (Art. 15 ao Art. 20). A LAI também regulamentou a classificação das informações quanto ao grau e ao prazo do seu sigilo, estabelecendo os critérios para distinguir entre o que seria informação de interesse público e o que seria de acesso restrito.

Desse modo, a LAI passou a ser a principal referência para as decisões dos órgãos e entidades públicas frente às inúmeras demandas de acesso às informações. Se antes da promulgação da LAI, as respostas dos órgãos públicos eram sempre provisórias e baseadas em normas, por vezes, conflituosas, com o seu advento, as decisões passaram a ter maior consistência. Seus princípios e diretrizes para a execução dos procedimentos de acesso à informação foram:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao *desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública*; V – *desenvolvimento do controle social da administração pública* [itálico nosso] (BRASIL. Lei nº 12.527/11, Art. 3º).

A LAI buscou satisfazer a exigência de incentivar o controle social da administração pública, ao tornar imprescindíveis:

a participação popular na fiscalização das contas públicas; a observação das informações prestadas, assim como a exigência do cumprimento da divulgação dos dados (que devem ser atualizados por intermédio dos meios eletrônicos). Entretanto, é válido salientar que a mera existência de um aporte legislativo não garante a efetividade do direito. Para que isso ocorra é fundamental que exista uma demanda popular por esse tipo de direito. Contudo, para que tal demanda possa ser criada é preciso que algumas condições sejam atendidas, são elas: a clareza nas informações divulgadas; a facilidade no manuseio dos meios de divulgação, e a formação dos cidadãos, de modo que eles possam estar preparados para compreender os dados públicos e, assim, avaliar o que ocorre na administração.

Partindo da premissa que o exercício de controle social se relaciona com a questão da transparência pública, é pertinente analisar, além do escopo legal existente a respeito desse último mecanismo, alguns dados empíricos acerca de seu desenvolvimento nos estados brasileiros. Adota-se ainda como pressuposto que a existência de leis sobre a transparência e a produção teórica, com viés abstrato apenas, é insuficiente para que ela se efetive. Nesse sentido, é salutar recorrer também aos dados empíricos para que as análises sobre essa temática sejam capazes de contemplar, tanto a ótica do dever estatal de construir um governo transparente (no que se refere a divulgação de dados públicos), quanto a perspectiva do direito de acesso à informação por parte dos cidadãos (relativa ao atendimento dos pedidos de acesso e recursos contra as respostas obtidas).

Levando-se em conta todas essas considerações, a problematização dos dados do Índice de Transparência, a ser apresentada a seguir, contempla a ótica do dever dos estados brasileiros com essa questão. Esse índice serviu como uma fonte de informações sobre o desenvolvimento da transparência na execução orçamentária em todos os estados, e no Distrito Federal, no ano de 2012. Durante seu processo de elaboração,

A Associação Contas Abertas promoveu a formação do Comitê de Transparência, composto por especialistas em finanças e contas públicas, com o objetivo de desenvolver um indicador capaz de avaliar o conteúdo e o grau de transparência ativa das informações disponibilizadas pelas administrações públicas (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2012, p. 4).

Tal índice foi obtido por intermédio dos portais de transparência que, a partir da Lei Complementar nº 131 de 2009, passaram a ser exigidos dos entes federados como mecanismos essenciais para a construção de governos abertos. A metodologia empregada para o cálculo desse índice envolveu três elementos: o conteúdo, a atualização e a usabilidade.

Quanto ao conteúdo das informações divulgadas se avaliou a disponibilização dos valores da execução orçamentária (dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, pago, restos a pagar, total desembolsado) e suas devidas classificações (institucional, funcional) de natureza da despesa e de fonte dos recursos. Esse elemento representou 60% do índice. Sobre a atualização, elemento que corresponde a 7% desse indicador, se observou a periodicidade da frequência, isto é, se essa era diária, semanal, quinzenal, etc. e também se existia a apresentação de séries históricas que possibilitam o cruzamento de informações. Já no que se refere ao terceiro elemento do índice de transparência, ou seja, a usabilidade, o foco recaiu sobre a facilidade de uso dos portais eletrônicos; a existência de interação com os usuários, inclusive, se garante a esses o esclarecimento de suas dúvidas; por fim, se é, ou não, disponibilizado o *download* dos dados apresentados, nos mais diversos formatos. Esse elemento compõe 33% do índice.

Após consultar os portais de transparência de todos estados brasileiros (e do Distrito Federal), entre os meses de julho e novembro do ano de 2012, a equipe do Índice de Transparência, comparou as notas alcançadas em 2012 com aquelas obtidas em 2010, e concluiu que, de modo geral, houve melhorias. Alguns estados apresentaram um considerável avanço em suas notas, em virtude de certas alterações conceituais e do julgamento de determinados critérios desse índice, enquanto outros, perderam parte dessas, gerando a alteração de suas posições no *ranking* dos estados. Contudo, é relevante destacar o fato de não haver valores absolutos nesse *ranking*, uma vez que:

O valor verdadeiro de uma melhora de nota só se mostra quando se compara o estado que a obteve aos outros à sua volta [...] sendo objetivo do Índice o estímulo a uma competição saudável entre os estados, é importante registrar o fato e demonstrar que uma melhora pequena pouco significa se os outros estão melhorando em ritmo mais rápido (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2012, p. 20).

Essa ponderação, feita pela Associação Contas Abertas, ajuda a explicar o fato de que, embora tenham apresentado melhorias em suas notas, os estados de Pernambuco, Santa Catarina e Alagoas perderam suas posições no *ranking* para os estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Ceará. Também houve estados que, conquanto tenham perdido poucos pontos na nota, tiveram quedas profundas em suas posições, essa foi a situação vivenciada pelo estado do Mato Grosso do Sul.

Na conclusão do Relatório do Índice de Transparência de 2012 foi apresentada uma nota informativa sobre as futuras modificações nas interpretações desse índice. De acordo com essa nota, as alterações objetivaram tornar mais rigorosa a cobrança por transparência no poder público brasileiro.

Avaliados os níveis de transparência orçamentária dos estados, sob a ótica do poder público, é importante, e necessário, retomar a reflexão sobre esse tema privilegiando a perspectiva dos cidadãos. Serviram de fonte para essa abordagem as informações presentes no balanço do primeiro ano de vigência da Lei de Acesso à Informação. Essa avaliação foi elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU) e publicada em maio de 2013.

As estatísticas contemplaram o recorte temporal de 16 de maio de 2012, data a partir da qual a LAI passou a vigorar, até o último dia desse ano. Segundo a CGU, foram realizados 55.214 pedidos de acesso à informação, com o prazo médio de resposta dos órgãos públicos variando de 11 a 16 dias, ou seja, dentro do período máximo estipulado pela LAI, que corresponde a 30 dias. Os pedidos concedidos representaram 81,4%, enquanto os pedidos parcialmente concedidos e os negados foram, respectivamente, 1,2% e 8,7%. Já os pedidos não respondidos corresponderam a 1,1%. O retorno como informações inexistentes foi verificado em 3% dos casos. Já as perguntas duplicadas, e as retornadas por falta de competência do órgão para responder o assunto demandado, compreenderam, respectivamente, a 1,3% e 3,2%.

Diante da insatisfação com as respostas recebidas, os demandantes dirigiram um recurso voltado para o escalão superior dos agentes públicos que as forneceram. De acordo com essa CGU foram 3.614 petições, ou seja, 7% do total dos pedidos, que geraram recursos. Dentre as razões que os motivaram se destacaram: “[...] informação incompleta, informação recebida não corresponde à solicitada e justificativa para o sigilo insatisfatória

ou não informada" (CGU, 2013, p. 29). Dos 3.614 recursos, 425 foram novamente questionados, chegando a instância recursal última, isto é, a CGU. Os julgamentos desses recursos, nesse último estágio, foram favoráveis aos cidadãos em 63% dos casos.

Todas essas estatísticas, contabilizadas no âmbito do poder executivo federal, demonstram que o primeiro ano de aplicação da LAI alcançou um patamar positivo. A maioria dos cidadãos interessados em acessar as informações públicas teve seus pedidos atendidos. Porém, ainda é notável a presença de certos problemas, como o da concentração da origem dos pedidos. A maioria dessas demandas foi oriunda de estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, etc., assim como, do Distrito Federal. O que demonstra a necessidade de intensificar a divulgação dessa lei nas demais regiões do país.

A LAI também destacou como imprescindíveis para a efetivação da transparência as seguintes condições: 1) o envolvimento dos demais poderes (ou seja, do legislativo e judiciário); 2) a devida atenção à existência da desigualdade digital, pois ela dificulta, de fato, o acesso aos portais eletrônicos de forma isonômica, e 3) um permanente incentivo à cultura de fiscalização das contas públicas, porque somente o controle social constante torna possível garantir o cumprimento das normas discutidas.

O desafio de promover o controle social, que foi proposto pelas legislações observadas nesse artigo, consiste, atualmente, em uma das questões essenciais da agenda política brasileira. Nesse sentido, a Controladoria Geral da União, desde 2003, ano de sua fundação, tem buscado desenvolver ações capazes de incentivar a transparência e participação social, na fiscalização da administração pública no país.

Dentre os eventos, promovidos por essa Controladoria, se destacaram: o I Seminário Nacional de Controle Social, que foi realizado em 2009 e a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial), efetivada em maio de 2012. O I Seminário, além de servir como fórum de debate sobre a atuação dos cidadãos junto ao Estado, também resultou em uma moção do poder público para realizar a 1ª Consocial. Em dezembro de 2010, essa convocação foi formalizada por meio de decreto presidencial, publicado no Diário Oficial da União. A partir dessa publicação, ocorreram inúmeras iniciativas nos âmbitos municipal, estadual e regional, inclusive, no Distrito Federal, objetivando preparar

a 1ª Consocial. Esses eventos contaram com a presença de diversos segmentos da sociedade civil e culminaram, em 2012, na Conferência Nacional. Em todas as iniciativas para 1ª Consocial, os participantes com direito a voz e voto foram distribuídos “[...] da seguinte forma: 59% eram representantes da sociedade civil, 30% do poder público e 11% dos conselhos de políticas públicas” (CGU, 2012, p. 20). Essa divisão teve como intuito garantir que os resultados das deliberações refletissem os anseios da sociedade brasileira como um todo.

Segundo a CGU, qualquer cidadão brasileiro poderia entrar em contato com as notícias sobre a 1ª Consocial e interagir com seus organizadores por meio das redes sociais; de endereço eletrônico, ou ainda, do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), via ligação telefônica gratuita.

De acordo com o Relatório Final da 1ª Consocial, quatro eixos temáticos direcionaram seu texto-base, foram eles:

I. promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; II. mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; III. a atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; e IV. diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção (CGU, 2012, p. 15).

Como decorrência dessa Conferência, foram elaboradas e distribuídas 80 propostas entre os supracitados eixos. Tais propostas foram dispostas em ordem decrescente, respeitando o nível de prioridade estabelecido pelos participantes. As dez primeiras ensejaram maior rigor no combate à corrupção, na prevenção da corrupção, no fortalecimento do sistema de controle interno, na instituição do financiamento, exclusivamente, público das campanhas eleitorais; e no incentivo à educação fiscal. Com isso, a 1ª Consocial demonstrou uma notável preocupação em refletir sobre o problema da corrupção no Brasil, buscando caminhos para solucioná-lo. Esse empenho vai ao encontro das demandas de organizações como a *Transparency Internacional*.

A 1ª Consocial, ao promover um diálogo participativo com a sociedade civil, instigou a prática de cidadania e propôs os pilares da cultura de controle social, tão cara à efetivação da transparência pública no país.

Se, por um lado, a corrupção contribuiu para motivar a preocupação com a transparência, por outro lado, foram os anseios da sociedade civil e os esforços para promover a participação dos cidadãos, presentes nas legislações, assim como os processos desencadeados com as análises dos dados empíricos – sobre a transparência e o acesso à informação – que têm garantido a manutenção, o aprimoramento e a intensificação desse mecanismo no Brasil. É fundamental ampliar os horizontes interpretativos e reconhecer que, ao colaborar na criação de um governo transparente, se está contribuindo para efetivar o Estado Democrático de Direito no país.

Considerações finais

A transparência orçamentária, o acesso à informação e o controle social foram os mecanismos de administração e/ou gestão pública analisados nesse artigo. Eles podem ser compreendidos, de forma ampla, como os componentes fundamentais da noção de transparência pública. Ou seja, como os elementos essenciais no processo de construção de um governo aberto, democrático e eficiente. Esse processo tem como finalidade superar, desconstruir e/ou deslegitimar a ideia de que o Estado deve ser o único detentor das informações dos atos e contas públicos. Além disso, ambiciona sugerir pistas para erigir uma postura estatal compatível com o princípio do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Essas reflexões sobre o tema da transparência pública contribuíram para entendê-la como um mecanismo poderoso da *accountability*, que se efetiva nos momentos de controles horizontal, vertical e societal. Desse modo, à medida que há prestação de contas e divulgação de informações, de maneira proativa, reitera-se o bom funcionamento dos sistemas que integram o Estado, fortalecendo os vínculos entre esse e os cidadãos.

O desenvolvimento do controle social, e da transparência, é de suma importância para vislumbrar um modelo diferente do *Rule by Law*, que é marcado pela ausência de acesso às leis por todos os cidadãos, o que o torna um instrumento para os governantes agirem a seu favor. Nesse sentido, é essencial para inspirar o Brasil a implantar o modelo *Rule of Law*, que se caracteriza pela ideia de que as leis são instituições que governam em favor dos anseios de todos.

Como bem alertado por Schedler (1999), a existência de um estágio completo de controle do Estado e a perfeita sintonia entre este e seus cidadãos talvez não passem de uma ficção. Porém, é necessário buscar o equilíbrio e a justiça no exercício dos poderes de decisão, o que se faz por intermédio dos mecanismos da *accountability*.

Contemporaneamente, é plausível sinalizar que o Brasil está trilhando um caminho adequado, ao buscar aplicar a Constituição Federal, e demais legislações, e se esforçar para envolver os cidadãos nas decisões públicas. Sob esse compromisso, o país tem promovido importantes eventos, em todos os âmbitos, para debater os mecanismos de transparência e controle social. Se ainda são muitos os desafios a serem superados, o sentido do enfrentamento já claro, ele consiste em desenvolver e aprimorar esses mecanismos e, com isso, assegurar a efetivação do Estado Democrático de Direito no país.

MORAIS E. B.; BONFIM, W. L. S. Brazilian public transparency: development of accountability and implementation the Rule of Law. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p.139-160, jan./jun. 2016.

■ **Abstract:** *The Rule of Law, as a constitutional principle and foundation of postmodern constitutionalization process, emerges as a multifaceted concept that demands effectiveness in societies. This article intends to expose the importance of accountability as a mechanism for effecting the Rule of Law. For this, it interprets as presuppositions of this mechanism: public transparency, access to information and social control, from the theoretical contributions of Guillermo O'Donnell, Andreas Schedler, Staffan I. Lindberg, Francis Fukuyama and Martin Krygier. The author's contributions also serves as a reference for analyzing the empirical data from the Transparency Index Reports and the first National Conference on Transparency and Social Control and from the first year of the Law on Access to Information.*

■ **Keywords:** *Rule of Law. Accountability. Transparency. Access to information. Social control.*

Referências

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. *Índice de transparência 2012: avaliação dos portais de transparência dos estados brasileiros e do Distrito Federal*. 2012. Disponível em: <<http://indicedetransparencia.files.wordpress.com/2012/11/relatoc3b3rioc3adndice-de-transparc3aancia-20121.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

BRASIL. Constituição Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 03 ago. 2014.

_____. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 03 ago. 2014.

_____. Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9051.htm>. Acesso em: 04 ago. 2014.

_____. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm>. Acesso em: 04 ago. 2014.

_____. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 04 ago. 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *1º Balanço da Lei de Acesso à Informação no poder executivo (16 de maio a 31 de dezembro de 2012)*. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2014.

FIGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 65-94, 2011.

FREY, K. (Org.). O acesso à informação. In: SPECK, B. W. (Ed.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. p.169-183.

FUKUYAMA, F. As origens do primado do Direito. In: _____. *As origens da ordem política: dos tempos pré-históricos até à Revolução Francesa*. Alfragide: Dom Quixote, 2011.

KRYGIER, M. Rule of law. In: ROSENFELD, M.; SAJO, A. (Eds.). *The Oxford handbook of Comparative Constitutional Law*. Nova York: Oxford University Press, 2012, p. 233-249.

LINDBERG, S. I. Accountability: the core concept and its subtypes. Africa power and politics programme (APP). *Working paper*, London, n.1, p. 1-23, abr. 2009.

MENDES, G.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Londres: Lynne Rienner, 1999. p.13-28.

SILVA JÚNIOR, J. M. *A implementação da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) pelos estados do norte do Brasil: uma análise da sua eficácia como instrumento de controle social e de cidadania*. 2010. Monografia (Especialização em Direito Público) – Unidade Anhanguera, Palmas, 2010.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Access to information. Transparency international, [S.L], set./out. 2017. Disponível em: <<https://www.transparency.org/topic/detail/accesstoinformation>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *SUR*, Revista Internacional de Direitos Humanos, ano 4, n. 6, p. 28-50, 2007.

O LIMITE ENTRE A ÉTICA DA CONVICÇÃO E A ÉTICA DA RESPONSABILIDADE NO DESEMPENHO POLICIAL MILITAR NOS CENTROS URBANOS

Rosália do Socorro da Silva CORRÊA¹

■ **RESUMO:** A conduta dos policiais militares brasileiros durante as operações rotineiras de combate ao crime tem sido tema de inúmeros debates, entre os diferentes segmentos sociais do país. A mídia tem colaborado para intensificar essas discussões na medida em que difunde, reiteradamente, o crescimento da violência e da corrupção policial. As áreas urbanas pobres, ao serem locais de maior demanda de atuação dos agentes da segurança pública, consistem em ambientes privilegiados para que se perceba que tipo de ação é realizada pelos policiais e qual o seu fundamento. O objetivo desse artigo é propor uma interpretação acerca do desempenho da função policial militar no ambiente urbano brasileiro. Para isso, o texto problematiza os conceitos weberianos de *ética da convicção* e *ética da responsabilidade*, enquanto fundamentos desse agir policial, e, também, aborda o papel da formação profissional na conduta desses agentes.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Ética da Convicção. Ética da Responsabilidade. Desempenho da função policial militar. Espaço urbano. Combate ao crime.

Introdução

Refletir acerca da concepção geral de ética na obra de Max Weber parece apropriado, quando se pretende esclarecer o significado dos conceitos de *ética da convicção* e *ética da responsabilidade*. Para esse autor, ética compreende as regras

¹ UNAMA – Universidade da Amazônia. Professora do Centro de Ciências Humanas e Educação – CCHE. Belém – PA – Brasil. 66060-902. rosaliacorrea@unama.br.

de conduta, rigorosamente, interiorizadas e transformadas em formas de comportamento por determinado povo, seita, religião, etc., na vida cotidiana (WEBER, 1982).

Para entender as sutilezas que diferenciam as definições weberianas de *ética da convicção* e *ética da responsabilidade* é adequado, num primeiro momento, explicá-las, separadamente. O conceito de *ética da convicção* se pauta por três princípios fundamentais, a saber: a ação é incitada pelos sentimentos e por um ideal; a ação não considera as consequências e, a ação inspira uma crença inabalável nos seus fins. Sua máxima é: tudo ou nada. As pessoas que se orientam por essa ética, que é própria da religião, agem de acordo com o que acreditam ser o seu dever, independentemente, dos efeitos que seus atos possam gerar. Guiadas por seus princípios, tais pessoas não balizam suas ações pelos resultados esperados.

Diferentemente dessa ética, a *ética da responsabilidade* avalia os meios mais apropriados para se atingir os fins almejados, analisando suas possibilidades de êxito. Os indivíduos que seguem essa ética têm consciência de sua responsabilidade para com os demais, assim como das implicações que os objetivos desejados podem acarretar. Sua máxima consiste em afirmar: somos responsáveis por aquilo que fazemos.

O seguidor da *ética da responsabilidade*, que é própria da política, é considerado um ser racional porque avalia, entre outras coisas, a irracionalidade do mundo² e os efeitos previsíveis de suas ações. Enquanto o adepto da *ética da convicção*, convencido de seu ideal, não se interessa por esses aspectos. Decorre disso, a *ética da convicção* ser reconhecida, do ponto de vista da racionalidade, como uma conduta irracional.

Segundo Weber, o sentido ético é a base de uma vida racionalizada, que corresponde a objetivos muito bem traçados e a utilização dos meios mais adequados para atingi-los. A conduta ética consiste no fundamento desses procedimentos, uma vez que sua prática visa alcançar os desígnios esperados, por meio de uma determinada maneira de pensar e agir. Assim, de acordo com Weber (1998), para se conquistar o resultado almejado, é preciso adotar certo comportamento, utilizando, dentre os meios disponíveis, os mais apropriados.

² Quando trata do tema da *irracionalidade do mundo*, Weber se refere à pluralidade de valores e, dentre esses, considera, inclusive, os antagonísticos.

O presente artigo não ambiciona explorar, exaustivamente, as ideias e conceitos que compõem a Sociologia da Religião presente na obra de Weber, e sim, propor uma interpretação acerca da concepção desse autor sobre ética e de como ela se manifesta, para o alcance dos objetivos pretendidos na vida religiosa, econômica, social e/ou profissional. Além disso, esse texto também procura entender se há, ou não, um conflito entre a *ética da convicção* e a *da responsabilidade* e, se uma dessas éticas prepondera sobre a outra no exercício das funções do policial militar, no Brasil.

Outro intuito desse artigo é entender como o crescimento contínuo da demanda por esse profissional se relaciona com o aumento expressivo dos casos de violência no espaço urbano brasileiro. Para atender a esse objetivo, o texto se baseou em pesquisas empíricas e teóricas que trataram, direta ou indiretamente, do tema da conduta dos policiais no exercício de sua profissão. Um exemplo desse tipo de estudo foi a investigação sobre crimes de homicídio e lesão corporal, cometidos por policiais, militares e civis, na Região Metropolitana de Belém.³

Nos resultados dessa pesquisa se verificou uma tendência de os policiais agirem guiados pela *ética da convicção*, na medida em que esses agentes concebiam o criminoso como um “inimigo da ordem social”. Ou seja, tais profissionais parecem ter reconhecido o infrator como “um ser nocivo” que, além de simbolizar a desordem, representava sua causa no espaço urbano. Portanto, para esses agentes, o transgressor consistia em um indivíduo que deveria ser banido desse ambiente.

Vale ressaltar que o espaço urbano se caracteriza por apresentar uma contradição estrutural. De um lado, ele estimula o conflito social, ao suscitar infindáveis desejos materiais que não serão satisfeitos por todos, e, de outro, demanda paz e ordem, como produtos obrigatórios da atuação policial.

A partir do diálogo com a literatura especializada e com os resultados de algumas pesquisas empíricas, foi possível verificar a viabilidade da interpretação proposta por esse artigo de que há uma convicção, sob certas condições, que guia os pensamentos e ações dos policiais. Esses profissionais, ao invés de privilegiarem a racionalidade como o padrão nas escolhas para combater a criminalidade, conforme propõe a *ética da responsabilidade*,

³ A pesquisa intitulada “Segurança pública: novos instrumentos e herança cultural” foi realizada pelas seguintes instituições: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade da Amazônia (UNAMA) e Sociedade de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH-PA), com o apoio da Fundação Ford.

parecem ter seguido, na maioria dos casos, suas crenças e convicções pessoais.

A escolha da polícia militar, dentre os vários tipos de policiamento existentes, se justificou em virtude de sua ostensividade. Essa corporação, além de garantir um contato mais intenso com a sociedade, pois prevê a exposição dos seus profissionais nas ruas, é também, o policiamento que possui o maior efetivo. Diferentemente do policial civil, que mantém uma conduta investigativa, oriunda da imposição constitucional, o militar é o responsável por garantir, tanto a segurança dos cidadãos, quanto a preservação da ordem pública.

Para um tratamento adequado dos argumentos, o artigo se divide em duas seções. A primeira, problematiza alguns fundamentos da obra de Max Weber, os quais auxiliam a entender seus conceitos de *ética da convicção* e *ética da responsabilidade*, e discute o tema do *valor* e a sua possível influência na opção por uma das éticas em pauta.

A segunda seção do artigo apresenta um panorama do agir policial militar, frente aos desafios da manutenção da ordem social, nos centros urbanos brasileiros. Nessa parte, busca-se demonstrar a posição profissional que esse agente público assume, ao escolher um tipo determinado de ética para orientar as suas decisões. Ainda nessa seção, são expostas algumas iniciativas recentes em prol de uma conduta policial mais ajustada às demandas sociais.

Ética da convicção e ética da responsabilidade

O conceito de ação social, de autoria de Max Weber, contribui de forma significativa para o entendimento dos termos: *ética da convicção* e *ética da responsabilidade*. De acordo esse autor, uma *ação social* é um ato praticado com a intenção de provocar uma reação em uma ou mais pessoas. Consequentemente, a ação de um indivíduo é pautada pelo comportamento do outro, ou dos outros. Portanto, a ação social é carregada de sentidos, tanto para o agente, quanto para quem sofreu seus efeitos (WEBER, 1982).

A ação é racional ao se orientar a um desígnio claramente formulado, ou ainda, ao se direcionar a um conjunto de valores consistentes, lógicos, assim como estabelecidos, de modo aberto. Uma ação é racional quando os meios escolhidos, para atingir a finalidade esperada, são os mais acertados. Decorre disso, que

o sentido atribuído à ação deriva do comportamento de outra pessoa, e não, da conduta do agente, ainda que esse seja o responsável pela seleção dos meios tidos como os mais eficientes.

Também é possível se reportar a essas ideias na interpretação que Weber realiza acerca da ética protestante⁴ e da conseqüente preponderância de seus adeptos no mundo dos negócios. Segundo esse autor, ao reconhecerem o trabalho como o principal valor para se alcançar a salvação, os protestantes passaram a conceber o ócio, o luxo e as conversas vãs como inúteis, isto é, como uma grande perda de tempo. De tal modo que, ao contraporem essas práticas ao trabalho, os protestantes definiram o ato de perder tempo como o maior pecado que um indivíduo poderia cometer contra a sua própria salvação.

Partindo dessa análise, os protestantes adotaram comportamentos, como a vida simples e a intensiva atividade profissional, que os conduziram à acumulação de riquezas. Dessa maneira, esses indivíduos assumiram uma conduta disciplinada, racional que, ao ser combinada com o afastamento total das distrações da vida mundana, propiciou que a ética protestante se tornasse, tanto um dever, quanto uma negação do prazer.

Segundo Weber, os motivos que geram as ações sociais consistem nos critérios para a sua classificação. Deriva desse apontamento a seguinte tipologia da ação social: *ação tradicional* consiste em uma conduta motivada pelos costumes, tradições, hábitos e crenças, o indivíduo age movido pela obediência a hábitos fortemente enraizados em sua vida. *Ação afetiva ou emocional* compreende uma reação sentimental do sujeito, quando este é submetido a determinadas circunstâncias. *Ação racional com relação a um valor* expressa uma atuação concernente aos valores do indivíduo, que se orienta por seus princípios e estima a fidelidade à convicção. *Ação racional com relação a fins* diz respeito às atitudes planejadas, norteadas pelos efeitos que deverão ser alcançados; esse tipo de ação se pauta pelo resultado (WEBER, 1982).

Observando essa tipologia é possível concluir que, diferentemente dos dois últimos tipos de ação, os dois primeiros foram incitados por fatores que não dependiam da escolha dos indivíduos. Já nos dois últimos, as ações seguiram um padrão

⁴ Identificada por Weber em seus estudos sobre a relação entre a religião e as atividades produtivas exercidas por católicos e protestantes. Segundo Weber, enquanto os católicos tinham preferência pelos estudos humanísticos, os protestantes, proprietários do capital, buscavam o ensino especializado, na Alemanha do século XIX.

de racionalidade, o que possibilitou prever suas consequências, uma vez que os indivíduos fizeram uma opção. Nesse caso, é pouco significativo o fato dessa escolha ter sido movida por uma convicção, isto é, por uma crença consciente em relação a um valor, ou estimulada pela obtenção do resultado desejado.

É importante lembrar que as ações sociais não estão relacionadas somente com um dos quatro tipos propostos. Uma ação pode muito bem ser afetiva ou emocional e, ao mesmo tempo, ser racional com relação a fins. Essa combinação sugere que outras associações podem ocorrer entre tais tipos. Ademais, os tipos de ação são modelos teóricos, isto é, são tipos ideais⁵, cujos exemplos puros, raramente, ou jamais, poderão ser encontrados em uma sociedade real, em virtude da ampla diversidade de seres que essa comporta.

Ainda que seja plausível aceitar a afirmação de que alguns homens agem de forma racional, enquanto outros atuam de modo irracional, ela requer aprofundamento. Nesse sentido, é preciso reconhecer a existência de uma multiplicidade de valores, os quais, tanto convergem, quanto se confrontam, na vida cotidiana. Também é necessário aceitar que essa variedade tem dificultado que sejam estabelecidas regras capazes de determinar os valores a serem seguidos por todos, pois esses dependem dos sentimentos, crenças e vontades de cada indivíduo.

De acordo com Weber, o antagonismo dos valores parece ser algo insuperável, porque quando um ser humano escolhe uma posição, ele, necessariamente, se opõe a outra. Nessa perspectiva, o indivíduo, ao optar pela racionalização da vida e de seus significados, decide abandonar as explicações baseadas na crença dos poderes mágicos. Esse processo foi definido por Weber como *desencantamento do mundo*. Uma expressão que possibilita qualificar o sentimento de vazio que a humanidade passou a vivenciar, no contexto de formação da modernidade ocidental. No decorrer dessas transformações, o ser humano teria passado a se dedicar aos artifícios mais diversos, para preencher a lacuna relativa a perda do sentido do profético e do sagrado.

Na Idade Moderna, a crença nos espíritos, deuses e demônios foi considerada como uma oposição ao racional, e também, ao científico. Esses dois últimos elementos ampliaram sobremaneira os seus domínios nos mais diferentes campos da atividade

⁵ Um conceito ideal é normalmente uma simplificação e generalização da realidade. Logo, o tipo ideal weberiano compreende um instrumento que orienta a investigação e a ação do ator, como uma espécie de parâmetro.

humana, mas não conseguiram eliminar a irracionalidade que, para Weber, “[...] se reforça[va] com intensidade” (FREUND, 1987, p. 24). Logo, o mundo moderno não seria totalmente desencantado, devido a permanência dos valores irracionais.

O predomínio da razão e de vários aspectos, que buscam negar e combater esses valores, permite perceber a tensão existente entre as concepções de racionalidade e irracionalidade. Semelhante conflito, que também pode ser caracterizado como o antagonismo entre fé e ciência, continua sendo um grande desafio teórico e prático.

É possível problematizar a dicotomia entre racionalidade e irracionalidade a partir da seguinte questão: será que uma atividade de natureza mágica, que possua uma finalidade clara e utilize meios adequados para alcançá-la, pode ser considerada uma ação racional? Quiçá, Weber respondesse a essa pergunta, argumentando que é a crença no resultado dessa ação, o qual é atribuído aos poderes ocultos, que a torna irracional. No entanto, ao se considerar como elementos constitutivos de uma ação racional, tanto a relação entre meios e fins, quanto o aspecto da previsibilidade de suas consequências, é admissível apontar que essa atividade mágica é racional.

A ideia de que o mundo desencantado é absolutamente racional parece ter colaborado para erigir uma interpretação que o transformou em uma obra artificial do ser humano. Este passou a conduzir o mundo como uma máquina e, para isso, se utilizou de técnicas cada vez mais aperfeiçoadas e especializadas, decorrentes da contínua e crescente divisão do trabalho. Contraditoriamente, a perda do sentido da vida e a sua busca permanente se tornaram condição e consequência da confiança depositada pelo ser humano no saber e na ciência para efetivar o progresso. Esse último, ainda que tenha sido incapaz de dar significado à vida e de promover a liberdade que anunciava, foi resultado do processo de dessacralização, isto é, de desencantamento do mundo.

A afirmação de que o homem racional é aquele que ajusta os meios aos fins, otimizando os recursos de que dispõe para maximizar os lucros, coloca em questão qualquer comportamento que não esteja direcionado a esse objetivo e o qualifica como irracional. Logo, o debate entre fins e valores, além de relevante, se torna imperativo. A segunda seção desse artigo contempla essa abordagem.

A influência dos valores na escolha da(s) ética(s)

Os valores são subjetivos, na medida em que obedecem a sentimentos e vontades também interiorizados pelos indivíduos e determinantes em suas escolhas. Ao fazerem parte do mundo das crenças, os valores podem ser sociais e/ou individuais. Nas sociedades, eles derivam de um consenso formado por um conjunto de pessoas que partilham das mesmas ideias e, portanto, manifestam o mesmo comportamento preferencial, que pode não estar atrelado a um fim.

Se uma sociedade considera a justiça como um valor, esta consistirá em um consenso entre os seus membros e deverá ser resguardada, não com o intuito de se atingir uma meta desejada, mas por ser a justiça uma ideia na qual a sociedade acredita. Ao ponderar que a ação de defender a justiça não deriva de um cálculo cuidadoso para se alcançar um determinado fim e também que os meios não foram escolhidos de forma rigorosa, seria possível definir essa ação como uma ação irracional em relação aos fins?

Para responder a essa pergunta é preciso ter clareza que a crença em um valor e a adequação dos meios aos fins proporcionam ações sociais bem distintas. Desse modo, enquanto a crença em um valor fomenta uma ação orientada pelo sentimento e/ou pela convicção, a conformidade dos meios aos objetivos promove um tipo de ação que se preocupa com a eficácia, isto é, com a busca criteriosa dos meios mais adequados.

Uma breve digressão histórica talvez seja oportuna para garantir uma compreensão ampliada acerca desses apontamentos. Nesse sentido, é possível situar, historicamente, algumas ações sociais guiadas pela crença nos valores, no contexto da ditadura militar, a partir do ano de 1964, no Brasil. Seguindo tal raciocínio, essas ações teriam sido praticadas por alguns membros dos partidos de esquerda, os quais teriam se baseado na *ética da convicção* para realizarem atos de resistência às regras estabelecidas pelo regime militar, isto é, para lutarem a favor da libertação do país. Tais ações não se orientaram por suas possíveis implicações, a saber: mortes, torturas e/ou desaparecimentos. Ainda nesse contexto, foram efetivadas algumas ações políticas em prol do bem-estar da sociedade. Essas atuações, ao privilegiarem a utilização dos meios considerados os mais viáveis, seguros e eficientes, seriam exemplos de ações guiadas pela *ética da responsabilidade*.

Diante dos exemplos acima, ambas as éticas parecem ser bem distintas. Entretanto, vale a ressalva de que não há impedimento algum para que, na defesa de uma causa, a convicção possa se aliar à responsabilidade. Ou seja, é aceitável que se interceda a favor de um conjunto de ideias, sob a condição de estar motivado por um forte sentimento, e, simultaneamente, encontrar-se atento a responsabilidade por suas consequências. Esse seria o tipo de atuação que Weber qualificaria como a ação do “homem autêntico”.

A conciliação entre as éticas *da convicção* e *da responsabilidade* se mostra plausível e salutar, ao se considerar os termos racional e irracional enquanto contraditórios, e não como opostos. O reconhecimento da noção de contradição, em detrimento da ideia de oposição, permite que os conceitos de racional e irracional sejam interpretados a partir da relação que eles estabelecem entre si. Decorre disso, a necessidade de aceitar que é somente na relação entre os conceitos que é possível defini-los e/ou transformá-los. Se for possível que, no debate acerca das éticas weberianas, a ideia de contradição desloque a de oposição, torna-se admissível sugerir que o sentimento de paixão, o qual anima a luta por uma causa, seja capaz de se manter e, ao mesmo tempo, de não comprometer a utilização dos meios propícios, tampouco a responsabilidade com os efeitos previsíveis.

Essas considerações instigam a seguinte questão: será que a conciliação entre ambas as éticas contribuiria para reduzir possíveis efeitos desastrosos das ações sociais? No caso de uma ação orientada somente pela convicção, por mais pura que essa seja, ou por melhores que sejam suas intenções, não significa que ela terá um bom resultado, nem mesmo que os meios utilizados serão os mais acertados, pois, para se alcançar um fim considerado digno, pode ser que não sejam empregados os meios corretos. Assim, uma grande dificuldade que a *ética da convicção* enfrenta, quando desconsidera a relação entre meios e fins, é ficar à mercê da irracionalidade do mundo.

Dessa forma, a ideia de que uma ação louvável será sempre acompanhada de um resultado também notável não encontra respaldo na realidade social, isto é, as consequências das ações podem ser imprevisíveis. Weber denomina esse processo de *paradoxo das consequências*⁶. Segundo ele, empreender uma

⁶ A oposição entre resultado e intenção sugere que, muito raramente, o efeito de uma ação corresponderá às expectativas e propósitos primeiros dos seus agentes.

ação, especialmente, uma ação de natureza política, é pura incerteza, pois é pouco provável prever todas as suas implicações.

O tema da imprevisibilidade também foi abordado por Heller e Fehér (2002), ao destacarem a preocupação de Weber com a possibilidade de a esfera política ser invadida por normas provenientes de outras esferas. Segundo Heller e Fehér (2002), são esferas próprias de sociedades não tribais: o cotidiano, as instituições econômicas e políticas, assim como as ideias práticas e culturais. Esta última esfera “[...] produz visões de mundo, que d[ão] significado à vida e emprestam legitimidade às outras duas esferas” (HELLER; FEHÉR, 2002, p. 113). O fato de cada esfera ter desenvolvido suas próprias normas, mas não as ter colocado no mesmo patamar, tampouco tê-las valorizado na mesma proporção, talvez tenha influenciado Weber a pensar que a conciliação entre essas normas seria algo inviável.

Refletindo, especificamente, sobre os contornos e dinâmicas da esfera política, Weber apontou que o que estava em jogo era o poder e a dominação, exercidos por um líder com vocação para isso. Diferentemente de Weber, Heller e Fehér (2002) defenderam que a ação na esfera política não se restringia a indivíduos que possuíssem vocação, ao contrário, ela estaria aberta a todos aqueles que fizessem parte de um corpo político democrático e desejassem contato com a política. Segundo Heller e Fehér (2002), a ação política não se relaciona com a vocação, e sim, com a condição de cidadão. Uma condição que garante oportunidades para que as pessoas possam agir, politicamente, no interior das organizações, seja: 1) transformando as reivindicações particulares em públicas; 2) mobilizando as pessoas para que elas desejem e se tornem competentes, para tratar de questões de natureza social, e/ou 3) buscando recursos legais, ou ideias, capazes de gerar soluções.

Heller e Fehér (2002) criticaram o fato de Weber não ter reconhecido a importância da argumentação no funcionamento da esfera política. Para esses autores, a dinâmica dessa esfera não se limitaria a dimensão racional, isto é, a única dimensão contemplada por ele. Na visão de Heller e Fehér (2002), Weber teria desenvolvido uma interpretação instrumental dessa esfera ao destacar o conceito de *líder*, e, principalmente, ao voltar a sua atenção para a eficiência dos meios em relação aos objetivos pretendidos. Buscando ampliar a abordagem weberiana, Heller e Fehér (2002) se afastaram do conceito de *líder* e propuseram o de *cidadão político*.

De acordo com esses autores, o *cidadão político* seria o sujeito que, por intermédio da argumentação, procuraria os meios capazes de institucionalizar os conhecimentos e práticas num ambiente democrático. Entretanto, vale a ressalva de que ambas as ações, seja a ação empreendida pelo *líder*, seja a realizada pelo *cidadão político*, exigem virtudes cívicas⁷, as quais correspondem a valores compartilhados pela sociedade e arraigados nos cidadãos, independentemente de outros aspectos da vida social.

No que concerne às virtudes cívicas, é importante esclarecer que elas não estariam incluídas na “ética do cidadão”⁸, já que o bom cidadão não precisa possuir determinadas virtudes. Ser bom cidadão não significa ser generoso, bondoso, decente, etc. Logo, o homem pode não fazer caridade, porém obedecer às regras e normas da esfera política. Semelhante quadro se deve à existência do chamado “*ethos* frouxo”.

Esse *ethos* admite que as diferentes esferas da vida social possam escolher as normas que irão reger suas condutas, contanto que elas não contrariem as leis morais coletivas. Diversamente do “*ethos* frouxo”, o “*ethos* denso”⁹ estabeleceu que todas as esferas seguissem os hábitos, as normas e as prescrições morais coletivas. Desse modo, durante a sua existência, as virtudes foram quase as mesmas em todas as esferas (HELLER; FEHÉR, 2002).

A distinção entre ambos os *ethos* é válida para mostrar que, apesar da exigência de virtudes para a ação política, o ser humano não deixa de participar dessa esfera por não ser virtuoso. E também, para apontar que a relação prática com a política requer virtudes que estão ligadas a determinados valores. Logo, se uma sociedade tem a solidariedade como um valor, o ato de ajudar o próximo é considerado uma virtude. Contudo, se a solidariedade não for reconhecida como um valor, a prática de auxiliar o outro não é legitimada como virtuosa.

Ao considerar que o valor é um bem de uma sociedade, que ele é cultural e que se estabelece por intermédio do consenso, torna-se plausível sugerir a sua relevância para a esfera política e vice-versa. Essa esfera não se caracteriza, exclusivamente, pela utilização de meios, quaisquer que sejam eles, para se atingir

⁷ Tais virtudes são consideradas, por Heller e Fehér (2002), como traços de caráter tidos como exemplares por uma comunidade de pessoas.

⁸ Nesse contexto, o bom cidadão pode ser definido como aquele que atende às normas e regras da esfera política e não contraria as normas morais coletivas.

⁹ Segundo Heller e Fehér (2002), o “*ethos* denso” vigorou no período pré-moderno.

um objetivo, mas exige que esse fim esteja relacionado a valores, que sejam compartilhados pela sociedade. Embora nem todos os valores sejam comuns a todos os cidadãos, existem alguns valores que integram certas virtudes cívicas, as quais são comumente partilhadas.

Segundo Weber, há uma abundância de valores na sociedade, os quais se opõem uns aos outros. Decorre disso, a percepção de que a escolha de um valor consiste na negação de outro. Para esse autor, não é possível estabelecer um valor que seja aceito por todos os indivíduos, já que os valores possuem natureza subjetiva. Em virtude desse argumento, não é o valor em si, mas é a relação com ele que determina se uma coisa é importante, ou não. É essa relação que possibilita distinguir o essencial do desprezível. Todavia, ao serem múltiplos, os valores concorrem para fornecer diferentes visões acerca de um mesmo problema, no contexto analisado.

Weber não acreditava na conciliação dos valores, ele a concebia como efêmera. Ou seja, enquanto fruto de um acordo provisório, capaz de ser rompido a qualquer momento. Para ele, o antagonismo de valores:

[...] pode ser encontrado em todos os níveis da atividade humana. É inútil querer atribuir definitivamente orientações tão fundamentais quanto a economia, a política, a moral, a arte, a religião e a ciência, pois não existe nenhuma harmonia necessária entre o poder, a necessidade, a pureza e o conhecimento. Isso depende não somente da diversidade dos temperamentos e dos gostos, como também da própria escolha que é por essência geradora de conflito (WEBER *apud* FREUND, 1987, p. 26).

Para Heller e Fehér (2002), não há conflito de valores em si, mas há divergência sobre os meios para se obter o consenso e/ou para mantê-lo. Essa visão, além de não ser consensual, torna-se ainda mais complexa, quando se considera que um mesmo valor pode suscitar diferentes interpretações; soma-se a isso, o fato de inúmeras virtudes poderem ser associadas aos valores.

O debate envolvendo virtudes e valores parece estar muito mais próximo dos ideais cívicos, do que dos padrões estabelecidos por um processo racional. Isso denota que a participação política, a fala do cidadão e aquilo que a sociedade almeja são as ações e as ideias capazes de definir, com mais objetividade, os valores

e as virtudes de uma sociedade. Com isso, busca-se propor que a arte de governar não deve ficar restrita aos governantes, ao contrário, ela precisa se estender a todo e qualquer cidadão capaz de integrar, de forma autônoma, uma comunidade democrática.

É preciso entender que existem conflitos na sociedade e que eles continuarão a existir, seja em relação aos próprios valores, seja quanto aos meios de alcançá-los e/ou conservá-los, e que isso é próprio do contexto democrático, o qual assegura a todos os cidadãos o direito de participar da vida política, inclusive, de manifestar a pluralidade de opiniões, anseios e reivindicações existentes.

As problematizações envolvendo as noções de valor, virtude, racionalidade, irracionalidade, conflito, pluralidade, construção de consensos, etc., na esfera política, contribuem para subsidiar a interpretação sobre o limite entre a *ética da convicção* e a *da responsabilidade* na conduta policial, exercida nos centros urbanos brasileiros.

A ação policial entre os princípios éticos e a garantia da ordem

A missão de um agente da segurança pública num país é proteger a sociedade e o patrimônio público de atos nocivos dos infratores das leis e fomentadores da desordem. Para executar sua missão, esse agente é orientado a conter a ameaça à ordem estabelecida, e, para isso, a utilizar os meios mais apropriados para atingir tais objetivos. Diante dessa atribuição, que é inerente à sua função, esse agente considera legítimo, no processo de combate, usar todos os meios necessários para que o problema seja, definitivamente, eliminado.

No Brasil, os elevados índices de criminalidade têm estimulado o agente da segurança pública a alegar que prender o infrator não é mais uma medida eficaz. Essa afirmação tem se baseado, dentre outros fatores, na facilidade com que os criminosos têm conseguido sair da prisão e reincidir nos delitos. Desse modo, quando os recursos adequados fracassam, a única opção parece ser recorrer aos meios que o senso comum considera de efeito positivo, isto é, a prática (abominável) de fazer justiça com as próprias mãos. Refletindo a respeito desse assunto, Costa (2004) comenta que as ações de intimidação e vingança, praticadas por grupos paramilitares, justiceiros ou esquadrões

da morte, correspondem a prática de “[...] fazer justiça com as próprias mãos, em vez de esperar pela decisão dos tribunais” (COSTA, 2004, p. 17).

Os profissionais da área da segurança pública, quando atuam guiados por essa lógica, demonstram uma racionalidade parcial em suas ações, pois, ainda que tal racionalidade se revele na existência de um objetivo claro, ela é incapaz de se estender aos meios empregados para atingi-lo. Esses meios estão muito mais vinculados às convicções pessoais desses profissionais, do que ao modelo social vigente, que estabelece o respeito aos direitos humanos e princípios de cidadania. Assim, ao julgarem ineficientes as instituições responsáveis pela aplicação das leis, esses agentes trazem para si a obrigação de punir os criminosos, ainda que, para isso, seja necessário apelar à violência.

Um debate a respeito dos limites do uso da força policial pressupõe analisar os regulamentos éticos que orientam as ações dos agentes da segurança pública. No Brasil, dentre essas normas se destaca a Lei nº 6.833, de 13 de fevereiro de 2006, que institui o Código de Ética e Disciplina da Polícia Militar do Pará¹⁰, em particular, o Título II – Da Deontologia¹¹ Policial-Militar – Capítulo I – Do Valor Policial-Militar. A Deontologia que orienta a conduta desses profissionais:

Art. 14 – [...] é constituída pelos valores e deveres éticos, traduzidos em normas de conduta, que se impõem para que o exercício da profissão policial-militar atinja plenamente os ideais de realização do bem comum, mediante a preservação da ordem pública (PARÁ, 2006).

Finalidade

Parágrafo único. A Deontologia Policial-Militar reúne valores úteis, lógicos e razoáveis, destinados a elevar a profissão policial-militar à condição de missão.

Valores policiais-militares

Art. 17. São atributos inerentes à conduta do policial militar, que se consubstanciam em valores policiais militares:

¹⁰ Embora seja citado o Código de Ética e Disciplina da Polícia Militar do Estado do Pará, o conteúdo que corresponde a Deontologia se repete nos Regulamentos/Códigos de Ética das polícias militares em todo o país.

¹¹ Conjunto de princípios e regras de conduta que regulam o exercício de uma profissão, tendo em vista a correta intenção e posterior ação, no que se refere aos direitos, deveres ou princípios que permeiam as relações dos profissionais com a sociedade.

- I – a cidadania;
- II – o respeito à dignidade humana;
- III – a primazia pela liberdade, justiça e solidariedade;
- IV – a promoção do bem-estar social sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, religião e quaisquer outras formas de discriminação;
- V – a defesa do Estado e das instituições democráticas;
- VI – a educação, cultura e bom condicionamento físico;
- VII – a assistência à família;
- VIII – o respeito e assistência à criança, ao adolescente, ao idoso e ao índio;
- IX – o respeito e preservação do meio ambiente;
- X – o profissionalismo;
- XI – a lealdade;
- XII – a constância;
- XIII – a verdade real;
- XIV – a honra;
- XV – a honestidade;
- XVI – o respeito à hierarquia;
- XVII – a disciplina;
- XVIII – a coragem;
- XIX – o patriotismo;
- XX – o sentimento de servir à comunidade estadual;
- XXI – o integral devotamento à preservação da ordem pública, mesmo com o risco da própria vida;
- XXII – o civismo e o culto das tradições históricas;
- XXIII – a fé na missão elevada da Polícia Militar;
- XXIV – o espírito de corpo, orgulho do policial-militar pela OPM onde serve;
- XXV – o amor à profissão policial-militar e o entusiasmo com que é exercida;
- XXVI – o aprimoramento técnico-profissional.

Objetividade dos valores

§ 1º – Os valores cominados no *caput* deste artigo são essenciais para o entendimento objetivo do sentimento do dever, da honra pessoal, do pundonor policial-militar, do decoro da classe, da dignidade e compatibilidade com o cargo (PARÁ, 2006).

Essa Deontologia pressupõe um conjunto de valores e deveres, a serem seguidos pelo agente da segurança pública, no cumprimento de sua missão, que é realizar o bem público e manter a ordem. Em virtude da diversidade de tarefas que permeia a função policial militar, esse agente costuma ser investido de grande autonomia decisória no desempenho de sua profissão. No Brasil, o policial militar parece seguir as normas na mesma proporção que ele enfrenta os perigos. De outro modo, ele também tende a empregar a força policial na mesma intensidade da ameaça percebida (SKOLNICK, 1966 *apud* COSTA, 2004).

Nos centros urbanos brasileiros, os serviços policiais são mais frequentes e visíveis, seja pelo próprio processo de organização desse espaço, seja por sua dinâmica. Logo, a conduta dos policiais não fica indiferente a essa configuração, sendo influenciada por um conjunto de características relativas ao urbano. De modo sintético, é possível elencar como os principais aspectos desse conjunto: a intensificação da urbanização; as elevadas taxas de crescimento populacional e o aumento do setor de serviços e das ocupações de baixa produtividade.

Entretanto, esses elementos não se limitam às suas próprias condições. Eles influenciam a emergência de fenômenos sociais que se expressam como demandas, simbólicas ou objetivas, dos serviços de segurança pública. Um exemplo de como isso ocorre pode ser percebido, ao se observar os impactos gerados pelo crescimento da migração para os centros urbanos. Se, por um lado, esse processo migratório tem colaborado para intensificar a demanda por empregos, algo que as cidades não têm conseguido suprir. Por outro, ele tem contribuído para aumentar a demanda por condições satisfatórias de moradia, transporte, educação, saúde, etc. as quais também não têm sido contempladas.

Dentre os principais efeitos dessas carências temos a pobreza, no sentido da privação de bens necessários a subsistência, e a marginalização, isto é, um processo que compreende a exclusão de um elevado percentual da população dos setores desenvolvidos da sociedade. Embora não haja uma associação direta entre pobreza e violência/criminalidade, é importante destacar que essa contribui para a vulnerabilidade, especialmente de crianças e jovens, diante dos “atrativos” propiciados pelo mundo do crime. Desse modo, a ausência de condições materiais dignas de vida, de expectativas em relação ao futuro, assim como de oportunidades lícitas têm colaborado para que os criminosos, em particular,

os traficantes, seduzam, com grande facilidade, as crianças e adolescentes para atuarem nesse mundo.

As áreas mais empobrecidas das cidades são os locais onde os criminosos encontram, em abundância, os recursos humanos para as atividades ilícitas, e a polícia costuma intervir, com maior frequência, de forma incisiva. Baseando-se na convicção de que nesses bairros se concentra uma parcela significativa dos criminosos da cidade, vários agentes da segurança pública têm se descomprometido com a garantia dos direitos dos moradores. A pesquisa intitulada “A violência policial na voz dos adolescentes em conflito com a lei”, promovida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, reforça essas assertivas ao considerar que:

[...] nas camadas populares, o policial acaba agindo com mais rigor ou com excesso de poder e arbitrariedade, porque as julga a partir de critérios subjetivos e da condição de classe ou de cor, considerando-as criminosas em potencial que colocariam em risco não só a ordem social, como a sua (policial) própria vida. Para com as elites, ele tende a ser mais civilizado, porque teoricamente essas pessoas não oferecem nenhum risco à sua segurança. Porém, quando o policial não percebe o prestígio e o poder pertencentes a classes sociais privilegiadas, tende a manter a atitude de truculência (BRASIL, 2011).

O modo como a polícia militar aborda as pessoas de baixa renda, residentes em locais precários, também foi tema da avaliação acerca da “polícia cidadã”, realizada pelos moradores das “áreas vermelhas”¹² da Região Metropolitana de Belém-PA. Esse debate está sistematizado em um dos capítulos da minha tese de doutorado (CORREIA, 2008). Em linhas gerais, os apontamentos sobre a temática da violência policial, presentes nessa tese, podem ser aproximados de parte dos resultados da pesquisa do Tribunal de Justiça Federal, já mencionada.

Para ilustrar algumas dimensões da conduta policial nas “áreas vermelhas”, segue parte dos depoimentos de seus moradores:

A polícia chega aqui batendo, atirando e chutando tudo, até os nossos cachorros. Não importa quem está na frente. Eles quebram

¹² São bairros que registram uma elevada quantidade de ocorrências criminais.

portas se estiverem fechadas e vão buscar o bandido lá dentro da casa. Eles batem no cara, dão coronhada e chutam e ainda mostram a arma, às vezes, o cara nem fez nada, naquele momento, mas a polícia marca o cara, às vezes, só para acertar dívida antiga, dívida mesmo de dinheiro que ela cobra do bandido pra dá mole pra ele. Quando a família vai na Corregedoria pra denunciar ele dá uma de bonzinho e não pega nada com ele. Diz que o cara que ele prendeu é malandro conhecido e que o pessoal da rua queria proteger o cara. Aí a família vem de lá sem solução e o cara fica preso até conseguir dinheiro para pagar o policial. É assim que funciona [...] A Polícia não protege ninguém. Polícia e bandidos estão do mesmo lado, eles até dividem o roubo. Aqui os policiais não interferem nos assaltos, fingem que não estão vendo e quando vão atender as ocorrências agridem a população pobre, xingam, chamam palavrão, na maior brutalidade. Eu tenho medo da polícia e não acredito que eles vão nos proteger, isso só acontece com os ricos, que podem “molhar” as mãos deles (CORRÊA, 2008, p. 178-181).

Essas falas sinalizam três possibilidades distintas de abordar o tema da conduta policial, a saber: a relação dos agentes legais do Estado com os criminosos; o modo de agir da Corregedoria, acerca da correção das condutas repreensíveis dos policiais militares e, o uso excessivo da força policial. A seleção dessa última abordagem se justifica, uma vez que ela é a única perspectiva comum as pesquisas mencionadas nesse artigo.

Na opinião de Pinc (2007), o uso excessivo de força policial compreende um assunto que suscita ampla discussão, embora seja pouco estudado no Brasil. Semelhante escassez teria motivado essa autora a recorrer aos estudos de pesquisadores americanos que, já em 2000, propuseram uma escala de uso de força contínua¹³ na relação da polícia com o público.

Se, por um lado, essa escala organizou os níveis de uso de força policial, desenvolvendo um importante instrumento para aprimorar as análises comparativas sobre essa temática. Por outro, ela foi incapaz de estabelecer, concretamente, quando a ação policial ultrapassa o uso legítimo da força e se converte em uma ação violenta. Essa lacuna expressa o desafio que é desenvolver um dispositivo legal que seja capaz de definir, claramente, o limite entre o uso legítimo da força e a prática de

¹³ De acordo com essa classificação: (1) nenhuma força; (2) ação de presença do policial uniformizado; (3) comunicação verbal; (4) condução de preso; (5) uso de agentes químicos; (6) táticas físicas e uso de armas diferentes de substância química e de arma de fogo, e, (7) uso de arma de fogo e força letal.

violência e, desse modo, de colaborar para regular as atuações dos agentes da segurança pública.

Segundo os resultados da pesquisa intitulada “Controle externo da Polícia: o caso brasileiro”, os policiais também têm defendido a necessidade de estabelecer limites para o uso da força. Na visão de autores como Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 87),

[...] desvios envolvendo agressões físicas – como homicídio e lesão corporal – também são considerados graves pelos próprios policiais de diversas posições na hierarquia, tanto da PM quanto da Polícia Civil. Mas, em ambas as polícias, sublinhou-se a necessidade de diferenciar, entre essas agressões, o que caracteriza uso legítimo da força e o que se pode definir como uso abusivo, ou como crime comum, e ressaltou-se que tais avaliações são sempre circunstanciais, devendo levar em conta, por exemplo, se o fato aconteceu durante o serviço ou no período de folga; se ocorreu numa ação rotineira de policiamento ou numa situação de confronto; se resultou ou não em mortes; se ocorreu em lugar público ou privado, e assim por diante.

Diante do exposto, fica evidente a dificuldade de criar critérios objetivos para instituir os limites entre o uso legítimo da força e o abusivo. Se essa omissão se mantiver, sempre haverá discordâncias acerca da forma adequada, ou não, de se exercer a profissão de policial militar, e, provavelmente, os atos desse profissional sempre serão relativizados em virtude do contexto. Por conseguinte, as discussões em torno desse problema permanecerão dúbias e inconclusivas.

Com o intuito de colaborar para devolver aos cidadãos o “direito democrático à segurança pessoal, familiar e comunitária”, foi criado o Projeto de Segurança Pública para o Brasil/2002. Preocupado em garantir tal direito, esse Projeto recorreu aos “Princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei”; ou seja, a um dispositivo jurídico que acolheu, em seu conteúdo, o apelo das Nações Unidas para que os governos adotassem medidas legais para regular esses usos.

Contudo, o referido Projeto não acrescentou qualquer discussão acerca dos limites do emprego da força pelos policiais. E, na tentativa de conter os abusos habituais, se contentou em

incluir três recomendações, que foram dirigidas aos comandos das polícias militares e chefes da polícia civil:

- 1) Relatório obrigatório sobre o uso de arma de fogo, em que os policiais terão de descrever detalhadamente as circunstâncias das ocorrências com vítimas fatais;
- 2) Orientação expressa de não utilizar arma de fogo em operações de reintegração de posse, estádios de futebol, greves e outros eventos com multidões;
- 3) Orientação expressa para que em “blitz”, quando o veículo não responder a ordem de parada, em nenhuma circunstância deverá ser efetuado disparo de arma de fogo que possa atingir o presumido infrator (BRASIL, 2002, p. 47).

A brevidade dessas recomendações sugere que o tema do uso da força policial, e suas implicações, não é valorizado nas discussões sobre ética voltadas para esse profissional. Semelhante cenário evidencia que a área da segurança pública no Brasil não se encontra empenhada na tarefa de estabelecer os limites sobre o emprego da força policial. Decorre do exposto, a possibilidade de naturalização da violência no contato entre a polícia e os moradores de áreas menos favorecidas. Um exemplo de que essa probabilidade pode se converter em certeza é o episódio entre os moradores das “áreas vermelhas” e a polícia, que relatei na tese (CORREIA, 2008).

Segundo Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), os critérios que delimitam o uso da força policial costumam ser orientados pelas circunstâncias dos acontecimentos. Decorre disso, a ideia de que o emprego da força é algo inerente à atividade policial. Ao serem “conjunturais”, esses critérios não têm conseguido estabelecer graus divisórios para o uso legítimo da força, tampouco proporcionalidades no seu emprego, segundo as diferentes situações. Logo, o exercício de controle sobre tais critérios tem sido uma tarefa complexa e árdua. A principal causa dessa dificuldade parece consistir no fato de eles se basearem em valores e crenças individuais. Ou seja, cada policial é compelido a decidir *se e como* reagir a determinada situação. Essa deficiência no exercício do controle tem possibilitado a manifestação de práticas de abuso e impunidade nas relações entre a polícia e a sociedade.

Alguns pesquisadores, que argumentam a favor da desmilitarização da polícia militar, têm associado o comportamento violento desse agente a sua característica militar. Isto é, a um atributo que contempla a ideia de guerra, assim como a sua prática, contra um país, grupo, indivíduo, etc., ao considerá-lo um “inimigo”. De acordo com esses estudiosos, as polícias militares brasileiras foram reorganizadas a partir do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Ou seja, elas foram reestruturadas no contexto da ditadura militar, um período no qual o Estado, ao visar debelar os indivíduos tidos como “subversivos da ordem”, reconheceu a capacidade dos profissionais da segurança pública para julgar esses “suspeitos”, para sentenciá-los, e também, para proceder a execução de suas penas.

Para Stenberger e Cardoso (2005, p. 107), a origem do comportamento belicoso/violento dos policiais brasileiros é anterior a experiência da ditadura militar de 1964. O ideário de “combate ao inimigo”, presente no país, desde os anos de 1920, parece ser o fundamento dessa conduta. Ainda de acordo com esses pesquisadores, a ditadura militar (1964-1985) foi responsável não por criar, e sim, por reforçar esse tipo de comportamento, por meio da aplicação direta da Doutrina de Segurança Nacional. *Grosso modo*, essa doutrina consistiu em um conjunto de princípios que considerava o Comunismo, tanto uma ameaça para o Brasil, quanto um perigo para os interesses militares. Nesse contexto, as Forças Armadas Brasileiras assumiram o controle da repressão política e ideológica, inclusive, reorganizando o policiamento, em particular, a polícia militar. Esta última passou a ter legitimidade para reprimir, de forma cada vez mais violenta, todos os indivíduos que foram rotulados como “inimigos do Estado”.

No Brasil, durante os governos militares, as concepções acerca da segurança nacional colaboraram para legitimar e incitar o uso excessivo da força pelas corporações policiais (GUIMARÃES; TORRES; FARIA, 2005). Com o fim desses governos, existia a expectativa de que o emprego abusivo da força policial também acabaria. No entanto, a despeito das transformações estruturais, em favor da garantia dos direitos humanos no país e também das iniciativas de criar mecanismos capazes de promover mudanças nas mentalidades dos membros dessas corporações, ainda persiste essa prática de abuso.

Um tipo de iniciativa que tenta alterar a cultura dessas organizações consiste na modernização da estrutura curricular dos cursos de formação policial, que passaram a objetivar a ação preventiva e a aliança com a comunidade. Contudo, sobre o exercício da função policial militar, é imprescindível lembrar que algumas ideias e práticas do passado continuam disputando espaço com as novas formas de pensar e agir. Essas formas têm se caracterizado pela preocupação em manter a ordem social, sem apelar para o uso de meios violentos.

Com o intuito de polemizar com as ideias que defendem a desmilitarização da polícia militar, Sapori e Souza (2001) afirmaram que, no Brasil, as denúncias de abusos cometidos pelos agentes da segurança pública não se limitam aos policiais militares, mas se estendem aos policiais civis. Segundo esses autores, a menor proporção de registros sobre os abusos cometidos pelos policiais civis se deve ao número reduzido de seu efetivo, quando comparado com o da polícia militar. Portanto, concluem esses estudiosos, o caráter militar da polícia não seria responsável pela violência policial (SAPORI; SOUZA, 2001).

Para Rolim (2006), no Brasil, a responsabilidade pelo crescimento da violência policial pode ser atribuída a mudança do tipo de policiamento. De acordo com esse autor, antes da segunda metade do século XX, o modelo de policiamento vigente no país era o proativo, isto é, consistia em uma proposta marcada por laços visíveis entre comunidade e policiais. Estes últimos, além de responsáveis pela segurança de uma determinada área residencial, também realizavam ações preventivas para a manutenção da ordem. Logo, eles não se dedicavam, exclusivamente, ao atendimento das solicitações dos cidadãos.

Com a substituição do modelo proativo pelo reativo, os policiais passaram a ser direcionados para atender as demandas desses atores. No modelo reativo, o policiamento se baseou no uso de novos recursos tecnológicos, assim como no patrulhamento de áreas cada vez maiores. O que contribuiu para romper os laços entre a polícia e a comunidade, antes existentes. Dentre as consequências dessa mudança de modelo é possível destacar o crescimento do distanciamento e da desconfiança mútua entre comunidade e policiais.

Considerando que a base do debate sobre a violência policial é o abuso de autoridade contra o cidadão, nota-se que esse abuso corresponde ao exercício indiscriminado do poder por parte dos agentes públicos, isto é, a prática que viola as normas legais

estabelecidas e, socialmente, aceitas. Nesse contexto, a violência policial¹⁴ compreende uma representação dessa transgressão e pode ser entendida

[...] não apenas como o uso ilegal, ilegítimo e irregular da força física por policiais contra outras pessoas, mas também e principalmente como “o uso de mais força física do que um policial altamente competente consideraria necessário em uma determinada situação” (KLOCKARS, 1996 *apud* MESQUITA NETO, 1999, p. 135).

Além desses elementos, outros têm contribuído para delimitar a noção de violência policial. Uma reflexão interessante acerca dessa noção se encontra no texto de Costa (2004). Segundo esse autor, a violência policial consiste em um tipo especial de violência institucional, em razão do fato dela ser infringida pelo Estado contra os cidadãos. Contudo, argumenta o autor, a dificuldade para se conceber a violência policial sob essa perspectiva deriva da ideia de que “[...] uma prática policial vista como legítima, legal e até normal pode ser interpretada como violenta, ilegítima e ilegal em outra época ou sociedade” (COSTA, 2004, p. 12).

Partindo dessa observação, Costa (2004) propõe que sejam consideradas como práticas violentas as seguintes ações policiais: (1) detenções violentas; (2) mortes sob custódia; (3) abuso da força letal; (4) controle violento das manifestações públicas; (5) controle violento nas operações policiais; (6) intimidação/vingança; e (7) tortura. Segundo Costa (2004), ainda que essa tipificação possa ser oficialmente reconhecida, o grande desafio permanece, pois, essas práticas continuam condicionadas a circunstâncias dos acontecimentos.

Diante do exposto, é necessário que o tema da violência policial seja interpretado a partir de diferentes olhares e abordagens. Com isso, busca-se evitar que determinados aspectos sejam subtraídos do contexto em que essa violência ocorreu, assim como impedir a sua supervalorização. Nesse sentido, é importante considerar que há uma sociedade que tem sido vítima da violência policial, sem esquecer que também há policiais que têm sido vítimas, tanto da estrutura oferecida pelo Estado, para o desempenho de sua profissão, quanto da demanda da própria

¹⁴ Mesquita Neto (1999) recupera a definição de violência policial publicada por Carl B. Klockars, em 1996, no artigo intitulado *A theory of excessive use of force and its control*.

sociedade, que requer que o crime seja, definitivamente, eliminado do convívio social.

Semelhante demanda tem colaborado, direta e/ou indiretamente, para estimular a prática do *higienismo social*. Uma prática que pode, ou não, ser realizada pelo agente da segurança pública. Ao atuar, nesses termos, esse agente parece não perceber que a origem da desordem social não está, necessariamente, no ato de atentar contra o patrimônio, ou ainda, contra a vida de terceiros, mas no comportamento que a sociedade manifesta nas suas relações interpessoais e cotidianas da vida material. Dessa forma, o crime é um aspecto revelador da condição de civilidade da população em geral e não de uma parcela composta por indivíduos e/ou grupos marginalizados, como os pobres, negros e/ou analfabetos.

As pessoas que pensam que o crime é oriundo das áreas e classes menos favorecidas se apoiam em crenças e pressupostos equivocados, que expressam e reforçam os conflitos existentes entre as orientações fundamentadas, ora na ética da *convicção*, ora na *da responsabilidade*.

No Brasil, parece que a opção pela ética da *convicção* tem predominado no exercício da função policial militar. Essa hipótese é aceitável, ao se verificar que o padrão para solucionar os problemas da violência e criminalidade tem se apoiado no uso da força como o principal e, às vezes, o único recurso capaz de manter a ordem pública. Já o conflito entre a *ética da convicção* e a *da responsabilidade* tem se manifestado quando a sociedade exige o seu direito à segurança, demandando que o policial tenha atitudes enérgicas e emergenciais de combate.

É nesse cenário que os agentes da segurança pública passam a representar os criminosos como os “inimigos da ordem social”, isto é, como aqueles que devem ser combatidos a qualquer custo. Ao reinar a *ética de convicção*, o que se torna importante é a eliminação do “problema”, independentemente, das implicações abjetas que essa ação possa causar.

O modelo de polícia preventiva, talvez, seja uma alternativa ao padrão de policiamento vigente, que é marcado pela preocupação com resultados rápidos e eficientes contra a criminalidade. Esse modelo se dedica a superar uma ação simplesmente reativa, promovendo atividades que tentam evitar o aparecimento de acontecimentos que demandariam uma reação violenta e também limitando a recorrência aos “antigos” meios de contenção

do crime. Outro aspecto interessante da proposta de polícia preventiva consiste em seu baixo custo, quando se compara com os valores dos investimentos requisitados no policiamento reativo.

A polícia comunitária tem sido apontada como um dos recursos mais modernos de prevenção e combate à criminalidade. Esse tipo de policiamento tem se apresentado como uma estratégia importante para promover a reaproximação entre a polícia e a sociedade, assim como para cultivar a confiança mútua. De acordo com o texto de Resende (2001), há uma expectativa de que o uso da força se torne uma exceção nesse tipo de policiamento, e mais, que se torne, paulatinamente, desnecessário. Contudo, para que isso se concretize é imprescindível que as instituições policiais satisfaçam as seguintes condições: desenvolvam, de fato, o trabalho preventivo; sejam parceiras da comunidade; e garantam os direitos humanos.

No debate sobre as possibilidades da transição de um modelo de polícia de controle para um modelo de polícia cidadã, se destacam os apontamentos realizados pelo Coronel da RR da Brigada Militar/RS, Jorge Luiz Paz Bengochea, assim como por outros oficiais da área da segurança pública brasileira (BENGOCHEA et al., 2004).¹⁵ Segundo esses autores:

No modelo tradicional, a força tem sido o primeiro e quase único instrumento de intervenção, sendo usada frequentemente da forma não profissional, desqualificada e inconsequente, não poucas vezes à margem da legalidade. É possível, portanto, ter um outro modelo de polícia, desde que passe a centrar sua função na garantia e efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos e na interação com a comunidade, estabelecendo a mediação e a negociação como instrumento principal; uma polícia altamente preparada para a eventual utilização da força e para a decisão de usá-la. Tudo isso tendo como base políticas públicas que privilegiem investimentos na qualificação, na modernização e nas mudanças estruturais e culturais adequadas (BENGOCHEA et al. 2004, p. 119-120).

A superação do uso da força, pela valorização da garantia dos direitos do cidadão, requer uma nova estrutura institucional,

¹⁵ É possível consultar a nota informativa segundo a qual “[esse] texto é o resultado de uma entrevista realizada com os autores pelo Professor José Vicente Tavares dos Santos, responsável pela redação final, juntamente com os sociólogos Dani Rudniki e Carina Füsternau, em Porto Alegre, na primavera de 2003”. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015. Acesso em 23 de jul. 2015.

que esteja alinhada com os princípios democráticos do Estado de Direito e atenta às mudanças socioculturais do Brasil. Nesse contexto, a qualificação dos policiais se apresenta como um componente crucial para a concretização desse novo modelo de policiamento, disposto a interagir com a sociedade e a estabelecer uma parceria em favor da segurança pública. Logo, a qualificação não pode ser tratada como uma mera formalidade, isto é, enquanto uma exigência do mundo do trabalho, e sim, como um instrumento capaz de promover a revisão de atitudes e a adequação às novas demandas de cidadania no país. Para que a qualificação policial possa se tornar esse tipo de instrumento foram propostas várias iniciativas de formação em direitos humanos.

No Brasil, em 1996, foi prevista a formação dos profissionais da área da segurança pública com a criação do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH I)¹⁶. Nesse Plano, o item “Conscientização e Mobilização Pelos Direitos Humanos” foi definido, à época, como um objetivo de curto prazo, propondo a seguinte recomendação:

Apoiar programas de informação, educação e treinamento de direitos humanos para profissionais de direito, policiais, agentes penitenciários e lideranças sindicais, associativas e comunitárias, para aumentar a capacidade de proteção e promoção dos direitos humanos na sociedade brasileira (BRASIL, 1996, p. 91).

Posteriormente, no ano de 2000, foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Dentre os quinze compromissos desse Plano se ressalta o de n. °12, intitulado “Capacitação Profissional e Reparcelamento das Polícias”. Nele, a qualificação profissional foi considerada como um dos pilares para a redução da criminalidade no Brasil. Dois anos após a criação do PNSP, foi instituído o segundo Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH II).

O PNDH II previu no seu componente “Garantia do Direito à Vida”, do item 19 ao 22, a formação dos profissionais da segurança pública com base na garantia dos direitos humanos (BRASIL, 2002).

¹⁶ PNDH I foi instituído no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e contou com a participação da sociedade civil.

Ainda com preocupação semelhante, no ano de 2003, foi formulada a Matriz Curricular Nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Tal matriz buscou se tornar um referencial teórico-metodológico para orientar as atividades formativas voltadas para os profissionais da polícia militar, polícia civil e bombeiros militares. Nesse caminho, ela propôs a qualificação e o aprimoramento dos resultados das instituições, que compõem o Sistema de Segurança Pública, frente aos desafios e às demandas sociais (BRASIL, 2005).

Criado em 2007, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos também se dedicou ao tema da segurança pública. Assim, uma de suas Linhas Gerais, denominada “Avaliação e Monitoramento”, contemplou “[...] a criação de um fórum permanente de avaliação das academias de polícia, escolas do Ministério Público, da Defensoria Pública e Magistratura e centros de formação de profissionais da execução penal” (BRASIL, 2008, p. 51).

Proposto em 2010, o PNDH III¹⁷, no seu eixo IV, denominado “Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência”, destacou a necessidade de uma ampla reforma no modelo de polícia. Nesse sentido, propôs um debate acerca da implantação do ciclo completo de policiamento para as corporações estaduais. Já no seu eixo V, designado “Educação e Cultura em Direitos Humanos”, o Plano recomendou a formação de uma nova mentalidade coletiva, direcionada à prática da solidariedade, do respeito à diversidade e à tolerância. O objetivo central desse eixo foi combater o preconceito, a discriminação e outras formas de violência, e, ao mesmo tempo, estimular a adoção de novos valores de liberdade, justiça e igualdade, com vistas a uma sociedade igualitária (BRASIL, 2010).

É inegável que todas essas ações contribuíram, de diferentes maneiras e intensidades, para formar, em direitos humanos, vários profissionais da área da segurança pública no Brasil. Também não se ignora a existência de uma nova geração de policiais, propensa a reavaliar as práticas e dogmas que constituem parte da cultura da corporação militar. Contudo, o país ainda convive com várias denúncias a respeito de posturas violentas por parte dos agentes da área da segurança pública.

¹⁷ Esse Plano foi elaborado a partir de seis eixos orientadores, compostos por diretrizes, que apresentam seus objetivos estratégicos e ações programáticas.

As mudanças já observadas e aquelas que ainda estão em processo têm contribuído para fortalecer a expectativa de que o caminho para uma transformação efetiva desse quadro está sendo trilhado pelo Brasil. Um exemplo disso é a existência de vários policiais que abandonaram valores pouco democráticos, até então arraigados, e passaram a orientar suas ações no sentido de alcançar resultados positivos e coletivos.

Considerações finais

O conflito entre a *ética da convicção* e a *da responsabilidade*, no desempenho profissional do policial militar, não parece ser um problema restrito ao indivíduo. Desse modo, a escolha realizada por esse agente da segurança pública, em termos das atitudes diante de uma ocorrência criminal, tem inúmeras influências sociais e, portanto, não se limita aos seus valores e convicções pessoais.

Desse modo, o fundamento da escolha desse profissional pode se basear em diversos fatores: 1) na trajetória histórica da própria instituição policial militar, que é marcada por avanços e retrocessos no que tange a garantia dos direitos humanos, e também, por uma cultura organizacional que se enveredou por caminhos disciplinares pouco flexíveis em relação a como representar e tratar os indivíduos e/ou grupos considerados transgressores da ordem social; 2) nas demandas da sociedade para que a criminalidade seja totalmente eliminada; 3) na ausência de conhecimento acerca de questões cruciais que envolvem a atuação profissional na área de segurança pública, como o limite entre o uso legítimo da força e o ilegítimo, etc.

Em um contexto caracterizado pelo crescimento das incertezas e dos desafios morais e éticos, o profissional da área da segurança pública tem enfrentado no desempenho cotidiano de sua função, nos centros urbanos brasileiros, um aumento significativo de exigências e demandas, às vezes, contraditórias, oriundas de diferentes segmentos da sociedade, e também, da corporação militar. Esse quadro, pouco auspicioso, tem sido agravado pelo preconceito e conseqüente conduta discriminatória de parcela dessa corporação contra os cidadãos pobres, moradores de áreas desfavorecidas e principais demandantes dos serviços da segurança pública¹⁸.

¹⁸ Esta última condição se justifica, inclusive, em virtude da própria situação de exclusão social vivenciada por esses cidadãos.

É, particularmente, nessas áreas desfavorecidas, que os agentes da segurança pública demonstram, de forma mais expressiva, a sua opção pela *ética da convicção*. Tais profissionais agem orientados pela crença de que, nesses locais, estão concentradas as principais ameaças à ordem social, as quais deverão ser combatidas com todos os recursos necessários, e não com os meios mais apropriados e sintonizados com a garantia dos direitos dos cidadãos.

A lacuna em relação aos critérios para o uso da força na função policial militar consiste em outra grande aliada da truculência e arbitrariedade dos atos cometidos por esses agentes da segurança pública no Brasil. Essa imprecisão em relação aos limites do uso da força também é motivo de preocupação e de debate por parte de muitos policiais comprometidos com os princípios democráticos.

Portanto, no Brasil não se pode afirmar que os policiais militares sejam guiados pela *ética da convicção* em suas atividades profissionais cotidianas. O que se observa nas suas ações é que elas se apoiam, ora na *ética da convicção*, ora na *ética da responsabilidade*. E, que, a opção por uma ética, ou outra, se dá em função: do local onde aconteceu o crime, do status e da condição econômica do cidadão que demandou o serviço policial.

Nesse sentido, a escolha dos meios para alcançar o objetivo da missão do agente da segurança pública no Brasil pode estar vinculada às *convicções* desse policial, sem que as consequências dos seus atos sejam avaliadas por ele, previamente. Ou a opção desse agente pode se guiar pela lógica da relação entre meios e fins, quando esse profissional se encontra ciente de que a responsabilidade dos seus atos irá recair sobre ele mesmo; e, nesse caso, os meios utilizados serão sempre os mais adequados.

Contudo, também não se pode desprezar que parcela significativa dos policiais já optou pela *ética da responsabilidade* na sua atividade profissional. Vale destacar que essa mudança de conduta, ainda que tenha uma dimensão de vontade do indivíduo, é fruto de um processo para o qual concorreram múltiplas iniciativas do poder público, destinadas a uma formação profissional voltada à garantia e ao respeito pelos direitos humanos.

CORREA, R. S. S. The limit between the ethics of conviction and the ethics of responsibility on the military police performance in urban centers. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 161-192, jan./jun. 2016.

■ **ABSTRACT:** *The conduct of the Brazilian military police in the performance of duties has raised questions and discussions among different social segments. Intense debate about how the police should behave during routine operations to combat crime in the cities where there is more intense occurrence of crime gains ground with the growth of violence and police corruption, widespread in the media. In urban centers, places of highest demand of police action, because of the social relations dynamic that exist in these spaces, it is possible to notice more clearly the basis of the kind of action the police officers choose. This article presents a discussion on performance of military police role in urban centers, based on Weberian concepts of the ethics of conviction and the ethics of responsibility as a way of reflecting on borderline between the two ethics in police action facing the crime scenario.*

■ **KEYWORDS:** *Ethics of Conviction. Ethics of Responsibility. Performance of the Military Police Function. Urban Centers. Fight against crime.*

Referências

BENGOCHEA, J. L. P. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, mar. 2004.

BRASIL. *Plano Nacional de Direitos Humanos I*, 1996. Disponível em: <http://unesp.br/observatorio_ses//mostra_arq_multi.php?arquivo=1684>. Acesso em: 20 mai. 2012.

_____. *Projeto de segurança pública para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Djalma Guimarães, 2002a.

_____. Ministério da Justiça. *Plano Nacional de Direitos Humanos II*. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2002b.

_____. *Matriz curricular nacional para a formação em segurança pública*. Versão Modificada e Ampliada, 2005.

_____. *Plano Nacional de Direitos Humanos*, 2008. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/docs/BRAZIL_PlanoNacional.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2012.

_____. *Plano Nacional de Direitos Humanos III*, 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2012.

_____. Poder Judiciário da União. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *A violência policial na voz dos adolescentes em conflito com a lei*. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/trib/vij/docVij/violencia_policial.pdf>. Acesso em: 20 out. 2012.

CORRÊA, R. do S. da S. *A “polícia cidadã” do Pará em busca da cidadania policial: o universo das relações intramuros da PM-PA*. 2008. 203 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba – UFPB, 2008.

COSTA, A. T. M. *Entre a lei e a ordem*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

FREUND, J. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

GUIMARÃES, J. G.; TORRES, A. R. R.; FARIA, M. R. G. V. Democracia e violência policial: o caso da polícia militar. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 10, n. 2, p. 263-271, maio/ago. 2005.

HELLER, A.; FEHÉR, F. *A condição política pós-moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. *Quem vigia os vigias?* Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D. et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 129-148.

PARÁ. Lei nº 6.833, de 13 de fevereiro de 2006. Institui o Código de Ética e Disciplina da Polícia Militar do Pará. *DOE* nº 30.624 de 15 fev. 2006.

PINC, T. A polícia e o uso da força: a palavra como arma. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo, 10/07/2007. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/21833>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

RESENDE, M. M. de. *Uso progressivo da força pela polícia*. 87 f. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar, Belo Horizonte, 2001.

ROLIM, M. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro; Oxford: Jorge Zahar; University of Oxford, 2006.

SAPORI, L. F.; SOUZA, S. B. Violência policial e cultura militar: aspectos teóricos e empíricos. *Revista Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 7, p. 173-214, jun., 2001.

STEINBERGER, M.; CARDOSO, A. I. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In: PAVIANI, A.; FERREIRA, I. C. B.; BARRETO, F. F. P. B. *Brasília: dimensões da violência urbana*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.

WEBER, M. *Conceitos básicos de Sociologia*. São Paulo: Editora Moraes, 1982.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1998.

ÍNDICE DE ASSUNTOS

Accountability, p. 139
Acesso à informação, p. 139
BNDES, p. 67
Brasil, p. 67
Combate ao crime, p. 161
Controle social, p. 139
Democracia, p. 63
Desempenho da função policial militar, p. 161
Desenvolvimento regional, p. 67
Efetividade, p. 107
Espaço urbano, p. 161
Estado de Direito, p. 139
Ética da Convicção, p. 161
Ética da Responsabilidade, p. 161
Exploitation, p. 13
Exploration, p. 13
Fatores/variáveis explicativas, p. 89
Instituições, p. 13 e p. 63
Instituições participativas, p. 107
Mudança institucional, p. 13
Nordeste, p. 67
Participação, p. 107
Pesquisas empíricas, p. 107
Políticas públicas, p. 89
Sistema político, p. 63
Relações intergovernamentais, p. 89
Representação, p. 107
Transparência, p. 139

SUBJECT INDEX

- Access to information, p. 158*
- Accountability, p. 158*
- BNDES, p. 85*
- Brazil, p. 85*
- Democracy, p. 66*
- Effectiveness, p. 133*
- Empirical research, p.133*
- Ethics of conviction, p. 190*
- Ethics of responsibility, p. 190*
- Explanatory variables, p. 102*
- Exploitation, p. 55*
- Exploration, p. 55*
- Fight against crime, p. 190*
- Institutions, p. 55 e p. 66*
- Institutional change, p. 55*
- Intergovernmental relations, p. 102*
- Northeast, p. 85*
- Participatory institutions, p. 133*
- Participation, p. 133*
- Performance of the military police function, p. 190*
- Political system, p. 66*
- Public policy, p. 102*
- Regional development, p. 85*
- Representation, p. 133*
- Rule of law, p. 158*
- Social control, p. 158*
- Transparency, p. 158*
- Urban centers, p. 190*

ÍNDICE DE AUTORES / *AUTHORS INDEX*

- ANDRADE, T. H. N., p. 67
BONFIM, W. L. S., p. 139
COLOMBO, L. A., p. 67
CORRÊA, R. S. S., p. 161
GONTIJO, J. G. L., p. 89
LANZARA, G. F., p. 13; p. 63
LOPES, M. G., p. 107
MORAIS, E. B., p. 139
NASCIMENTO, A. S., p. 107
SOUZA, M. T., p. 63

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

Informações gerais

A Revista *Perspectivas* publica trabalhos inéditos de autores de instituições nacionais ou internacionais na forma de artigos, retrospectivas, resenhas e traduções. Os trabalhos apresentados, desde que considerados adequados ao padrão editorial e disciplinar da revista, serão avaliados por um membro do Conselho Consultivo e por um parecerista da comunidade acadêmica com reconhecimento no tema tratado. Em caso de um parecer ser favorável e outro contrário, o texto será enviado a um terceiro membro do referido Conselho ou a um parecerista externo, dependendo do assunto do texto. Além de artigos, serão aceitas resenhas de livros, desde que tenham sido publicados no Brasil, nos dois últimos anos, e, no exterior, nos últimos quatro anos.

Os trabalhos poderão ser redigidos em português ou em espanhol. O **Título**, o **Resumo** e as **Palavras-chave** que precedem o texto deverão ser escritos no idioma do artigo; os que sucedem o texto (**Título**, **Abstract**, **Keywords**), em inglês.

Preparação dos originais

Apresentação. Os autores deverão enviar o artigo, rigorosamente, dentro das normas para apresentação de originais, por via eletrônica pelo sistema SEER, e, através do e-mail perspectivasunesp@gmail.com, enviar também ao diretor da revista. O trabalho deverá ser redigido em *Word for Windows*, versão 6.0 ou superior, em papel tamanho

A4 (21 cm x 29,7 cm), com margens superior e esquerda de 3,0 cm e com margens direita e inferior de 2,0 cm. A fonte deverá ser *Times New Roman*, tamanho 12. O trabalho deverá ter uma extensão máxima de trinta páginas (incluindo referências) digitadas com espaçamento duplo. Os trabalhos que ultrapassem esse limite serão avaliados, previamente, pela Comissão Editorial que considerará a possibilidade de sua publicação.

Estrutura do trabalho. Os trabalhos devem obedecer à seguinte seqüência: **título** centralizado, em maiúsculas com negrito, no alto da primeira página; **nome do autor**, por extenso e apenas o último sobrenome em maiúsculas, duas linhas abaixo do título, alinhado à direita; **filiação científica**, em nota de rodapé, puxada no final do nome do autor, constando Universidade (SIGLA) – Universidade (por extenso). Faculdade ou Instituto – Departamento. Cidade – Sigla do Estado – País. CEP – E-mail; **resumo** (com, no máximo, duzentas palavras e fonte 11), duas linhas abaixo do título, sem adentramento e em espaçamento simples; mantendo-se o espaçamento simples, duas linhas abaixo do resumo deverão constar as **palavras-chave** (no máximo sete e fonte 11), separadas por ponto final. A Comissão Editorial sugere que, para facilitar a localização do trabalho em consultas bibliográficas, as palavras-chave sejam retiradas de *Thesaurus* da área, quando houver, ou correspondam a conceitos mais gerais da área do trabalho. Duas linhas abaixo das palavras-chave, se inicia o **texto**, em espa-

çamento duplo e parágrafo 1,25 cm. Os subtítulos correspondentes a cada parte do trabalho deverão figurar à esquerda, em negrito sem numeração e sem adentramento; duas linhas após o término do texto, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão constar **agradecimentos** (quando houver), **título** (em inglês, em fonte 12), **abstract** e **keywords** (*ambos, em fonte 11, espaçamento simples e itálico*). Duas linhas abaixo, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão figurar as **referências**, em ordem alfabética e cronológica, indicando os trabalhos citados no texto.

Referências. Devem ser dispostas em ordem alfabética pelo sobrenome do primeiro autor e seguir a NBR6023 da ABNT, de agosto de 2002. Exemplos:

- Livros e outras monografias:

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia do trabalho científico*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1986. 198p.

- Capítulos de livros:

JOHNSON, W. Palavras e não palavras. In: STEINBERG, C. S. *Meios de comunicação de massa*. São Paulo: Cultrix, 1972. p.47-66.

- Dissertações e teses:

BITENCOURT, C. M. F. *Pátria, civilização e trabalho: o ensino nas escolas paulista (1917-1939)*. 1988. 256f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

- Artigos e periódicos:

ARAUJO, V.G. de. A crítica musical paulista no século XIX: Ulrico Zwingli. *ARTEUnesp*, São Paulo, v.7, p.59-63, 1991.

- Trabalhos apresentados em evento (publicado):

MARIN, A. J. Educação continuada. In: CONGRESSO ESTADUAL PAULISTA SOBRE FORMAÇÃO DE EDUCADORES, 1., 1990, São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, 1990. p.114-188.

- Autor entidade:

IBGE. *Normas de apresentação tabular*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

Citação no texto. O autor deve ser citado entre parênteses pelo sobrenome, em letras maiúsculas, separado por vírgula da data de publicação (BARBOSA, 1980). Se o nome do autor estiver citado no texto, indica-se apenas a data entre parênteses: “Morais (1955) assinala [...]”. Quando for necessário especificar página(s), esta(s) deverá(ão) seguir a data, separada(s) por vírgula e precedida(s) de p. (MUMFORD, 1949, p.513). As citações de diversas obras de um mesmo autor, publicadas no mesmo ano, devem ser discriminadas por letras minúsculas após a data, sem espaçamento (REESIDE, 1927a, 1927b). Quando a obra tiver dois ou três autores, todos poderão ser indicados, separados por ponto-e-vírgula (OLIVEIRA; MATEUS; SILVA, 1943), e quando houver mais de três autores, indica-se o primeiro seguido de et al. (GILLE et al., 1960). As citações diretas no texto, com mais de

três linhas, deverão ser destacadas com recuo de 1,25 cm da margem esquerda, mantendo a fonte *Times New Roman*, com letra corpo 11, espaçamento simples e sem aspas.

Abreviaturas. Os títulos de periódicos deverão ser abreviados conforme o *Current Contents*.

Notas. Devem ser reduzidas ao mínimo e colocadas no pé da página, as remissões para o rodapé devem ser feitas por números, na entrelinha superior.

Anexos e/ou Apêndices. Serão incluídos somente quando imprescindíveis à compreensão do texto.

Figuras e Tabelas. Desenhos, fotos, gráficos, mapas, esquemas, fórmulas, modelos, e outras figuras, assim como tabelas, devem ser impressos em folhas separadas do texto principal. A localização das figuras e tabelas no texto deve ser indicada entre colchetes, em uma linha entre dois parágrafos: [Figura 1. aproximadamente aqui]. Os arquivos eletrônicos de tabelas devem ser fornecidos no formato *Word for Windows* (*.doc) e gráficos no formato *Excel for Windows*. Fotografias e outras figuras devem ser apresentadas nos formatos eletrônicos bitmap JPEG (*.jpg) ou *Windows* bitmap (*.bmp). Figuras e tabelas devem ser identificadas por uma legenda, incluir os termos "Figura" ou "Tabela", seguidos por algarismos arábicos. As figuras e tabelas devem ter largura máxima de 114 mm e comprimento máximo de 174 mm. Todas as legendas, números e textos incluídos em figuras e tabelas devem estar claramente

legíveis. Apenas em casos especiais serão aceitas figuras e tabelas coloridas, recomenda-se, portanto, aos autores que façam as adaptações necessárias e as apresentem em branco e preto.

Os dados e conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão das referências, são de inteira responsabilidade dos autores. Os trabalhos que não se enquadrarem nessas normas serão devolvidos aos autores, para que eles providenciem as adaptações necessárias.

Impressão e Acabamento:



Imagem da capa:

Título: Congresso Nacional

Autor: Oscar Niemeyer

Técnica: Croqui

Medidas: Não informadas

Período: 1958

Fonte: Site do Congresso Nacional