

Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil

Swimming against the tide: Impact of the 2016 Parliamentary Coup in the field of public policies in Brazil

*Cristiane Kerches da Silva Leite¹
Francisco César Pinto da Fonseca²*

1. Introdução e Problematização

Em abril de 2018 ocorreu na EACH (Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo) o III Encontro Nacional de Políticas Públicas (III ENPP). Nessa terceira edição, a proposta objetivou discutir os desafios de se pesquisar e fazer políticas públicas em contexto de grande instabilidade, como o foi a partir da reeleição da presidenta Dilma Rousseff em 2014, mas sobretudo após o golpe parlamentar por ela sofrido em 2016 (SANTOS 2017).

Desde então, as bases institucionais e sistêmicas que antes pareciam previsíveis e estáveis, se mostraram movediças e inconstantes. A instabilidade não atingiu somente dimensões institucionais da democracia liberal. Do ponto de vista das políticas públicas, tem ocorrido ataques articulados à cidadania social, que por seu turno já eram discutidos publicamente, caso da publicação, em 2015, do programa do PMDB, intitulado “Uma ponte para o futuro”, que propunha uma série de medidas privatizantes e desregulamentadoras, notadamente dos direitos sociais

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e professora do curso de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. Email: criskerches@gmail.com

² Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo e professor de ciência política da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/Eaes) e da PUC/SP. Email: franciscocpfonseca@gmail.com

e trabalhistas. Numa palavra, tratou-se da agenda ultraliberal, portanto radicalizada e com desprezo pelas regras democráticas (FONSECA 2005). Segundo o documento do PMDB, na página 2, as mudanças seriam drásticas, pois: “Nesta hora da verdade, em que o que está em jogo é nada menos que o futuro da nação, impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional”³. Como se observa, “maioria transitória ou circunstancial” significou “maioria parlamentar” golpista em descompasso ao sentimento majoritário dos brasileiros. Mais ainda, o Plano Temer, por sua vez vinculado a centros de pensamento ultraliberal, como o Instituto Millenium e o Departamento de Economia da PUC/RJ, entre outros, incluindo-se os internacionais, tinha clareza quanto à derrogação da “sociedade de direitos”, pois o projeto ultraliberal foi assim definido nas páginas 18 e 19 do documento:

- a) construir uma trajetória de *equilíbrio fiscal* duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público;
- b) estabelecer um *limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB*, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento;
- c) alcançar, em no máximo 3 anos, a estabilidade da relação Dívida/PIB e uma taxa de inflação no centro da meta de 4,5%, que juntos propiciarão juros básicos reais em linha com uma média internacional de países relevantes – desenvolvidos e emergentes – e taxa de câmbio real que reflita nossas condições relativas de competitividade;
- d) executar uma *política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada*, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência;
- e) realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com *maior abertura comercial* e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – *com ou sem a companhia do Mercosul*, embora preferencialmente com eles. Apoio real para

³ Cf. <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional;

f) promover legislação para garantir o melhor nível possível de *governança corporativa às empresas estatais* e às agências reguladoras, com regras estritas para o recrutamento de seus dirigentes e para a sua responsabilização perante a sociedade e as instituições;

g) reformar amplamente o processo de elaboração e execução do orçamento público, tornando o gasto mais transparente, responsável e eficiente;

h) estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a *identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes;*

i) *na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos;*

j) na área tributária, realizar um vasto esforço de simplificação, reduzindo o número de impostos e unificando a legislação do ICMS, com a transferência da cobrança para o Estado de destino; desoneração das exportações e dos investimentos; reduzir as exceções para que grupos parecidos paguem impostos parecidos;

k) promover a racionalização dos procedimentos burocráticos e assegurar ampla segurança jurídica para a criação de empresas e para a realização de investimentos, com ênfase nos *licenciamentos ambientais que podem ser efetivos sem ser necessariamente complexos e demorados;*

l) dar alta prioridade à pesquisa e o desenvolvimento tecnológico que são a base da inovação⁴.

Embora parte desse programa seja meramente retórico, caso das referências à democracia e ao respeito às instituições, assim como ao desenvolvimento nacional, trata-se de libelo ultraliberal, notadamente a ênfase fiscalista em detrimento do gasto social; a centralidade da iniciativa privada em detrimento da ação do Estado, assim como a ênfase na competição e na abertura dos mercados nacionais; a peremptória diminuição do papel do Estado como importante player ao desenvolvimento e regulador das atividades privadas; a

⁴ Idem, ibidem. As ênfases, em itálico, não constam do documento. São dos autores deste artigo.

extinção e redução de programas sociais em nome da “avaliação de seus impactos” (sem a correspondência quanto aos subsídios aos empresários); a derrogação da CLT; a avaliação de que licenciamentos ambientais são “obstáculos” a serem diminuídos/removidos, tornando o país aberto a toda forma de investimento do capital. Todos esses aspectos compõem claro quadro de derrogação da sociedade de direitos (desproteção social e trabalhista), de desregulação e desregulamentação das atividades econômicas, de retomada do padrão subalterno norte/sul nas relações exteriores e de completa ausência de soberania nacional.

Esse cardápio modifica sobremaneira, como espécie de placas tectônicas, o sentido de desenvolvimento político, econômico e social, obrigando os pesquisadores a refletirem sobre os impactos, inclusive geracionais, dessas medidas. As políticas públicas são, dessa forma, realidade mutável extremamente vulnerável dessas transformações. Tais ataques ao pacto de 1988 também foram tramados sorrateiramente, caso tanto do processo artificial de desestabilização da presidenta como da agenda embutida – e não divulgada – que sua deposição representaria: reforma anti-trabalhista (terceirização irrestrita e derrogação na prática da CLT), congelamento dos gastos sociais por vinte anos (caso da Emenda Constitucional nº 95/2016), tentativa de liquidação da previdência social, desfazimento de um sem-número de direitos sociais e extinção da soberania econômica nacional. Trata-se da agenda ostentada pelo PSDB nas últimas quatro eleições em que foi derrotado e agora implementada sem a legitimidade do voto.

A deposição transcorreu “a toque de caixa”: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff foi sacramentado em agosto de 2016 e logo na sequência foi aprovado o referido projeto de emenda constitucional que representou um outro golpe, agora no arcabouço de políticas sociais no Brasil, a EC nº 95/2016, reiterando a primazia da austeridade fiscal sobre as contingências sociais e das políticas públicas. Já julho de 2017 outro capítulo do projeto “Ponte para o Futuro” foi concretizado: a aprovação da também referida Reforma Trabalhista, paralelamente às tentativas de reforma da Previdência, que se encontra na fila legislativa para votação antes ou após as eleições de 2018.

2. O desmonte das políticas sociais e o campo das políticas públicas

O que esse processo tem demonstrado da perspectiva das políticas públicas? Não se trata de uma crise passageira e superficial. Está havendo verdadeiro processo de desestabilização dos marcos da democracia política e social em construção desde a Nova República e um efetivo desmonte do arcabouço legal e institucional das políticas sociais, que não passa somente por cortes orçamentários draconianos, mas pela desconfiguração das conquistas sociais da Constituição de 1988 estabelecidas sob a forma de pacto constitucional.

Várias dessas conquistas foram implementadas por meio do processo político de coordenação federativa (ARRETCHE 2012) durante os anos 1990 e 2000 e mobilizou uma série de atores políticos e sociais, comunidades políticas e epistêmicas de várias áreas. Nesse sentido, o III ENPP promoveu a discussão de temas que ganharam espaço nas agendas de pesquisa de políticas sociais e de gestão nos últimos anos, como exemplificam alguns dos textos publicados nesta edição. A articulação entre movimentos sociais e espaços participativos foi explorada em Ruzzi (2018) e Santos e Castro (2018) no que tange à implementação de políticas de gênero, e em Almeida e Silveira *et. al.* (2018) com relação às políticas urbanas e habitacionais. Outro tema recorrente é a ciclomobilidade nas grandes cidades, que emerge em contextos distintos, tanto em virtude da ação de grupos de pressão - o movimento negro e a rede de cicloativistas -, conforme Oliveira e Bastos (2018), como em função de processos de difusão e transferência de políticas no plano internacional, que articula a trajetória de agendas em diferentes cidades da América Latina, conforme Rosin (2018).

Pretende-se, neste artigo, desenvolver análise exploratória e ensaística de algumas questões relevantes na atual conjuntura, refletindo centralmente sobre o(s) sentido(s) de um encontro nacional de políticas públicas realizado num contexto de profunda instabilidade política e incerteza institucional, em que a estratégia de se constitucionalizar as mudanças que desestruturam o arcabouço de

políticas sociais vigentes é claramente privilegiada⁵. Ademais, argumenta-se que a complexidade do momento histórico presente demanda que repensemos nossas agendas de pesquisa para enfrentar a tarefa de buscar compreender o processo à luz de arcabouços teóricos multidisciplinares. Se forças políticas promoveram o avanço da legislação que regulamenta dispositivos constitucionais das políticas sociais a partir do final dos anos 1980 (como o movimento municipalista, movimentos sociais, partidos políticos, *think tanks*, comunidades epistêmicas etc.), quais forças operam agora para promover o desmonte desses arcabouços das políticas sociais, em nome de interesses privatistas e do capital (SCHAMIS 2002)? Quais suas estratégias políticas, suas narrativas, suas histórias causais? Retomando a tradição do fundador da área da *policy analysis*, Lasswell, é preciso reconfigurar a vocação intervencionista da área de políticas públicas em marcos multidisciplinares, explicitando o caráter normativo, conflituoso e complexo do campo.

Eventos científicos da comunidade epistêmica da área de políticas públicas nos últimos anos se caracterizaram em grande medida pela discussão dos resultados, impactos e efeitos dos avanços sociais acumulados sobretudo a partir de 2003, período em que houve eleições livres e disputadas⁶, como também a centralidade política da agenda de combate à fome e à pobreza e avanços em outras frentes, como na assistência social. Esse processo transbordou em dinâmicas de circulação, transferência e difusão de políticas, alçando o caso brasileiro como plataforma de políticas e programas reconhecidos mundialmente (PORTO DE OLIVEIRA 2013; FARIA 2012; LEITE E PERES 2013; 2015). O Brasil configurou-se como player internacional produtor de ideias e experiências que chamaram a atenção de stakeholders e tomadores de decisão de vários países, fenômeno inédito historicamente num país com tradição importadora, tanto de bens de consumo com alto valor agregado, como de projetos e ideias.

De 2014 para cá, a vitória da Presidenta Dilma Rousseff iniciou a conjuntura

⁵ Para uma análise das reformas econômicas ortodoxas e a estratégia de constitucionalização no caso do Chile e outros países, ver Schamis (2012).

⁶ Basta verificar o perfil de trabalhos apresentados nos GTs da Anpocs, Enanpad e ABCP sobre políticas públicas.

crítica marcada pela crise profunda no horizonte das principais políticas sociais pós-Constituição de 1988. Não se trata do elemento “mudança de governo” do fluxo político de John Kingdon (2011). Ao desenvolver a importância do “*third major componente of the political stream – events within government itself*”, Kingdon (2011) se refere a dois principais processos pelos quais as ações de tomadores de decisão, atores legislativos e burocratas podem causar mudança de agenda: o turnover (sobretudo processos de mudança de atores chave provocados por eleições) e a jurisdição (fronteiras jurisdicionais que são configuradas no processo político de disputa e conflito) (pg. 153). No caso em análise, trata-se de um processo muito mais profundo e complexo, que ainda não foi completamente entendido. Na conferência inaugural do III ENPP Eduardo Fagnani (IE/UNICAMP) argumentou que a análise histórica e multideterminada da atual crise é fundamental. A expansão das políticas sociais desde a promulgação da Constituição de 1988 ocorreu num contexto de implementação do projeto ultraliberal no Brasil e no exterior, marcado por três aspectos: rigidez e inércia de uma arquitetura macroeconômica ortodoxa (que sustenta o superávit primário num quadro de aumento da dívida pública), um tipo de Reforma do Estado alinhada com essa arquitetura (que envolveu privatizações de empresas estatais nos anos 1990), e o retrocesso nas políticas sociais, marcado por contrarreformas permanentes contra a Seguridade Social desde os anos 1990, mas que se fortalece no atual quadro de correlação de forças pós-golpe⁷.

Há, segundo Fagnani (2018), uma economia política que articula esses três pontos, marcada pela produção constante de narrativas e histórias causais (RADAELLI 2000, 2006; STONE 1989) que buscam legitimar políticas antipopulares. O corte de gastos governamentais provoca queda na arrecadação de impostos, que por seu turno é funcional ao projeto do Estado Liberal. Igualmente, o processo de recessão econômica é funcional ao controle inflacionário. Preservam-se as receitas financeiras, os altos níveis de desemprego são mantidos e são produzidas narrativas de criminalização de políticas redistributivas, denominadas

⁷ Ver também: Fagnani (2017)

pejorativamente como “populistas”. A pregação midiática e governamental em torno da tese da necessidade de se derrogar o Estado Social se fortalece, produzindo argumentos falaciosos (como o que sustenta que “demandas sociais não cabem no orçamento”) (Fagnani 2018). Se analisarmos o processo em perspectiva histórica houve desrepresamento de demandas na redemocratização que fez aumentar o gasto social, e que era claramente esperado em razão das assimetrias sociais, mas ignorado na narrativa da ortodoxia econômica.

Esse processo mostra sua face mais contundente no contexto político posterior ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. O auge das contrarreformas permanentes contra a Seguridade Social se deu com a EC nº 95/2016, reitere-se, que estabelece um teto para gastos sociais não-financeiros. No entanto, houve vários momentos anteriores de captura de recursos sociais, como o Fundo Social de Emergência e a DRU - reforma tributária que retirou a vinculação de gastos sociais. Igualmente, como apontado, a aprovação da reforma trabalhista e o projeto de reforma previdenciária que tramita no Congresso são capítulos importantes e articulados nesse processo. Uma visão analítica longa do processo de desenvolvimento social brasileiro demonstra que não seguimos a rota desenhada pelo sociólogo T. H. Marshall (1967). Nossa rota foi bem diferente, com direitos sociais conquistados sem o espectro de status de cidadania, como no caso inglês (Fagnani 2018).

3. Desafios à articulação teórico/empírica

Esse quadro complexo convida ao exercício de pensar possíveis perguntas de pesquisa e caminhos de construção de conhecimento em algumas subáreas da análise de políticas públicas e novas posturas teóricas e analíticas para entender as recentes dinâmicas do contexto brasileiro: agenda, implementação, difusão e avaliação. A contribuição de Marques e Faria (2013), em conjunto com uma cepa de autores, já sinalizou no debate brasileiro que as políticas públicas são um campo por excelência multidisciplinar. Dessa forma, aproximar perspectivas sociológicas históricas e relacionais (REIS 2015; MASSARDIER 2006) de olhares cognitivos em

suas várias manifestações ideacionais (CAMPBELL 1998, 2000; HALL 1993; PERISSINOTTO e STUMM 2017; GRISA 2012; RADAELLI 2000, 2006; STONE 1989) pode ajudar a estruturar caminhos analíticos profícuos que permitam compreender a complexidade do processo em suas várias dimensões, inclusive o conflito de interesses econômicos (quicá geopolíticos). A dinâmica da difusão histórica do paradigma da austeridade fiscal e da ortodoxia econômica nos anos 1970 para cá é elemento importante desse processo na perspectiva de Klein (2008) e Blyth (2013). Manifesta-se em redes de think tanks e organizações internacionais e nacionais, partidos políticos, instituições de governo, instituições de ensino superior, conglomerados de grande mídia nacional e internacional, rede de periódicos científicos internacionais, etc. Segundo Klein (2008) o espectro que marca os processos de agenda e implementação dessas ideias nos países é a reiterada violência de Estado, manifestada por meio de guerras, financiamento de torturas e toda a forma de repressão das vozes dissonantes.

Como avançar na construção do conhecimento, articulando de forma mais precisa categorias analíticas de teorias de formação de agenda (Kingdon 2011 e Baumgartner & Jones 1993) e as dinâmicas políticas do contexto brasileiro pós-golpe? Trata-se aqui de levantar ideias e perguntas para os pesquisadores de políticas públicas, pois se trata de empreitada coletiva e desafiadora. As teorias privilegiam a articulação de atores, arenas institucionais e circulação de ideias em contextos políticos democráticos estáveis, ou seja, em que as regras basilares do jogo político e institucional não estão em xeque. O caso brasileiro desde 2016 claramente não se enquadra nessa premissa. Ou seja, como pensar o potencial explicativo das categorias analíticas dos autores supracitados num contexto político em que premissas básicas da democracia liberal e do republicanismo não são respeitadas pelos atores políticos mandatários e magistrados do Sistema de Justiça, tais como competição eleitoral livre; aceitação dos resultados das urnas; leis iguais para todos; instituições controláveis democraticamente, caso do Poder Judiciário e da Polícia Federal; e um sistema midiático minimamente plural?

Nesse quadro complexo de instabilidade política e institucional os

determinantes da agenda no Brasil precisam ser repensados. A articulação entre a agenda midiática, pública e governamental, conforme discutidas em BRASIL e CAPELLA (2015) e BRASIL (2017), merecem novos estudos que aprofundem o entendimento dos processos em contexto brasileiro. Pode-se levar em conta as mudanças sociais e econômicas nos últimos 15 anos que alteraram as dinâmicas de mobilidade social, seus impactos sociológicos e o papel da mídia como produtora de narrativas que reagem e resistem aos movimentos de inclusão promovidos pelas políticas sociais. Estudos já demonstraram que a mídia no Brasil age como ator político ideológico, a partir de uma estrutura de mercado midiático oligopolizado, vetando o debate da pluralidade de paradigmas de políticas em diversas áreas, forjando consensos em torno de caminhos únicos (FONSECA, 2005; SOROKA, FARNSWORTH, et. al. 2013). Segundo Fonseca (2010),

“a mídia representa uma forma de poder que, nas sociedades “de massa”, possui papéis extremamente significativos, tais como: influir fortemente na formação das agendas públicas e sobretudo governamentais; intermediar relações sociais entre grupos os mais diversos; influenciar a opinião de inúmeras pessoas acerca de temas específicos; participar das contendas políticas, ora em sentido lato – defesa ou veto de uma causa, por exemplo –, ora estrito – apoio a governos, partidos ou candidatos; e atuar constituindo “aparelhos ideológicos” capazes de organizar interesses – em determinadas circunstâncias à guisa de “partidos políticos” ou “intelectuais coletivos e orgânicos” de grupos específicos” (pg. 1).

Variáveis sociológicas, cognitivas e normativas podem compor modelos explicativos, como sentimento público, paradigmas, estruturas normativas, narrativas, discursos, referenciais, visões de mundo (CAMPBELL 1998, 2002; GRISA 2012⁸), explorando o argumento de Tomazini e Leite (2016) de que as teorias de formação de agenda de Kingdon e Baumgartner & Jones podem ser lidas por meio de uma orientação pós-positivista, segundo a qual os objetivos e meios das políticas resultam de conflito e negociação entre atores orientados por valores

⁸ Excelente síntese dos autores franceses.

e interesses e moldados por circunstâncias contingentes.

Desta forma, uma vertente a ser explorada poderia ser os vetos institucionais e sociais às políticas progressistas, que mudaram a polaridade do pêndulo no período pós-golpe de 2016, em contraste com os anos de governo Lula/Dilma. Em que medida dinâmicas sociais conservadoras e suas narrativas (HIRSCHMAN 1985) que criam sentimento público e/ou o clima nacional adverso a políticas de direitos humanos e de inclusão social, impactam a capacidade de resistência política das forças progressistas organizadas socialmente. Segundo Pochmann e Moraes (2017), outros ingredientes que tornam mais complexa a atual crise estrutural, enfraquecendo a atuação política da classe trabalhadora, se relacionam com o casamento perverso entre o espraiamento da teologia da prosperidade (Igrejas Neopentecostais) em vários espaços de sociabilidade e a racionalidade neoliberal (DARDOT e LAVAL 2016) que naturaliza comportamentos competitivos, individualistas, meritocráticos, etc.

No horizonte dos estudos de implementação há um espaço amplo de perspectivas e possibilidades de pesquisa que tem sido desenvolvido no Brasil⁹. A dimensão da discricionariedade dos atores implementadores caracteriza grande variabilidade de respostas políticas e administrativas no processo de desarticulação de políticas e programas, como o que ocorre a partir da vigência da EC nº 95/2016. Em que medida fenômenos ideacionais (crenças, visões de mundo, representações, etc.) podem configurar tensões organizacionais no processo de desmonte de políticas sociais que apresentavam historicamente indicadores e impactos positivos? Qual o potencial de resistência da implementação frente a processos de desmonte no plano orçamentário e de formulação das políticas? Nesse sentido, vale a pena observar a sugestão teórica de John Campbell (1998) quando o autor argumenta a existência de potencial de fertilização cruzada na articulação entre o institucionalismo histórico dos cientistas políticos e o institucionalismo organizacional dos sociólogos organizacionais que necessita ser melhor explorada. Estudar a burocracia enquanto lugar da discricionariedade e de

⁹ Destacam-se os estudos de Faria (2012b); Pires (2017); Pires, Lotta e Oliveira (2018)

política, que produz memória e significados sobre as políticas e programas, que produz narrativas em contexto decisório marcado pelo paradigma da austeridade e pelo uso de instrumentos de corte de gastos pode delinear possibilidades de pesquisa e problematização bastante pertinentes.

Com relação aos estudos de difusão de políticas públicas no Brasil, destacam-se (como supracitado) as vertentes que consideram o potencial exportador de ideias, programas e políticas do caso brasileiro, em vários níveis federativos, sobretudo a partir dos governos Lula/Dilma. No entanto, vale perguntar se esses estudos baseados na ideia da configuração do caso brasileiro como plataforma de políticas sociais tornaram-se estudos de História. Restringem-se a análises centradas no olhar do “espelho retrovisor”? Trata-se de provocação importante, pois a natureza do processo político que sustentava a condição do Brasil como protagonista internacional em termos de influência e cooperação se alterou complementemente de 2014 para cá. O golpe parlamentar provocou mudanças na política externa que se articulava com a configuração do papel ativo do governo brasileiro no plano geopolítico (formação dos Brics, relações Sul-sul), assim como desarticulou internamente equipes de trabalho, interrompeu abruptamente cronogramas, cortou orçamentos, enfim, desmontou estruturas administrativas e institucionais importantes no cenário de fortalecimento da imagem brasileira enquanto produtor de modelos de políticas sociais para o mundo, como as mudanças que enfraqueceram o antes denominado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O grande celeiro da plataforma de exportação de políticas sociais – o MDS - perdeu o status que conquistou mediante competência técnica e capacidade de institucionalizar o vetor avaliação no Brasil, atestados inequivocamente por inúmeros think tanks, sobretudo o Banco Mundial (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA 2006). Enfim, argumenta-se que os estudos de difusão poderiam tratar analiticamente a dimensão política dos processos de outra forma: menos descrição e classificação de processos e mais análise do conflito, dos interesses, das relações entre as ideias e o processo político e seus instrumentos (no sentido de Lascombes e Le Galès (2007)).

Nas últimas décadas ocorreu crescimento contundente do vetor “avaliação” no Brasil (JANNUZZI 2016). Uma série de organizações públicas e privadas passaram a valorizar práticas de monitoramento e avaliação de políticas e programas, assim como secretarias foram criadas para organizar e institucionalizar essas práticas. A experiência da SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação) foi inédita na história das políticas sociais no Brasil ao institucionalizar práticas avaliativas com expertise técnica e pluralidade epistêmica, produzindo um volume notável de informações cientificamente referenciadas, processo este reconhecido internacionalmente. Desta forma, a SAGI foi estruturada de forma a garantir as condições de canalização do feedback das avaliações para os responsáveis pelas políticas e programas, criando condições objetivas para que a avaliação se capilarizasse no ciclo das políticas públicas, conforme sugere Rossi et al. (2004 apud JANNUZZI 2011). Quais são as possibilidades deste processo ocorrer no contexto pós-golpe parlamentar de 2016? Caso ocorra, considerando que avaliação é um processo de criação de valor e significado para ações públicas eivado de dimensões políticas (Faria 2005), qual será o papel político da avaliação no atual contexto político de déficit democrático e de legitimidade política?

4. Considerações finais

Eis então o enorme desafio que se coloca para os pesquisadores e profissionais da área de políticas públicas: redefinir agendas de pesquisa que deem conta de um processo em movimento, eivado de incertezas e imprevisibilidades de várias ordens, mas que se configura essencialmente como um processo de quebra da ordem democrática institucional estruturada desde a Nova República e da Constituição de 1988 e de perda da soberania nacional. Se olharmos para a trajetória de construção das políticas sociais e do desenvolvimento social no Brasil, o quadro torna-se ainda mais dramático. Processos antidemocráticos operaram reforçando as marcas elitistas e escravocratas – numa reversão da ideia de contramovimento de Polanyi. As tais “proteções sociais” constituíram DNA de

exclusão e privilégios que se naturalizaram. Da Constituição de 1988 para cá, com todas as resistências conservadoras e contradições, avançamos. Inúmeros indicadores sociais permitem desenhar um quadro diverso e heterogêneo nas décadas recentes (ARRETCHE 2015). Tudo isso está em xeque pelo avassalador processo político dos últimos dois anos, que não pode ser entendido somente pela perspectiva institucional *stricto sensu*.

Já é um lugar comum entender que crises são oportunidades para abalar zonas de conforto. A “zona de conforto” da injusta estrutura tributária brasileira e de toda a miríade de reformas neoliberais em curso está na berlinda de vários pesquisadores (nacionais e internacionais), dentre eles um grupo de economistas heterodoxos¹⁰ que discutem os impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil (Rossi, Dweck e Oliveira 2018). Esta iniciativa acadêmica trata-se de um excelente exemplo de reação frente às questões que nos motivaram a escrever este texto: o imperativo da resistência e do “pensar o novo” de forma estruturada, histórica e cientificamente informada, coletiva, frente à uma conjuntura em que tudo parece estar perdido.

Referências

Almeida e Silveira et. al. (2018) Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social. Revista Agenda Política, V6. N2, Agosto/2018

ARRETCHE, Marta (org.). Trajetórias das desigualdades, como Brasil Mudou nos últimos 50 anos. São Paulo, Ed. Unesp/CEM, 2015.

_____. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 232 p., 2012.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agendas and instability in American politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

¹⁰ Autores participantes do livro que está sendo lançado este ano: Ana Luíza Matos de Oliveira, Andressa Pellanda, Bruno Leonardo Barth Sobral, Caio Santo Amore, Camila Gramkow, Carlos Octávio Ocké-Reis, Daniel Cara, Denise Carreira, Eduardo Fagnani, Esther Dweck, Fernando Gaiger Silveira, Flávio Arantes, Francisco R. Funcia, Grazielle David, Gustavo Souto de Noronha, João Brant, Karina Leitão, Luciano Mansor de Mattos, Marilane Oliveira Teixeira e Pedro Rossi.

BLYTH, Mark. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press, Oxford, 2013.

BRASIL, Felipe G. *A Dinâmica das Políticas de saúde e assistência social no Brasil: Incrementalismo e pontuações na atenção governamental de 1986 a 2003*. Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, Brasil, 2017.

BRASIL, F. G. e CAPELLA, A. C. N. *O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas*. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 1, 2015.

CAMPBELL, John L. *Institutional analysis and the role of ideas in political economy*. *Theory and society*, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998.

_____. *Ideas, Politics, and Public Policy*. *Annual Review of Sociology*, 28(1), pp.21-38, 2002.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. *O Governo Empresarial (capítulo 8)*. In: *A nova razão do mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

FAGNANI, E. *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)*. Texto para discussão 308, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, Junho de 2017.

_____. *Transformações nas Políticas Sociais no pós-golpe*. Conferência inaugural do III Encontro Nacional de Políticas Públicas, EACH/USP, São Paulo, 2018.

FARIA, Carlos A. P. *A política da avaliação de políticas públicas*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20 nº. 59, outubro/2005.

_____. *A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados*. *Interseções*, v. 14, n. 2, p. 335-371, 2012a.

_____ (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012b.

FONSECA, Francisco. *Mídia e Poder: elementos conceituais e empíricos para o desenvolvimento da democracia brasileira*. Texto para Discussão 1509. Brasília, Ipea, 2010.

_____. *O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.

GRISA, Cátia. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e*

Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil | Cristiane Kerches da Silva Leite e Francisco César Pinto da Fonseca |116-133

institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, no 3, April 1993, p.: 275-296, 1993.

HIRSCHMAN, A. A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Cia. das Letras, 1985.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

_____. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, no 36, Jan/Jun, IPEA, 2011.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3st. Ed. New York: Harper Collins, 2011 (updated second edition).

KLEIN, Naomi. *The Shock Doctrine: the rise of disaster capitalism*. Penguin Books UK, 2008.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LEITE, Cristiane K. S; PERES, Ursula D. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: Aproximações com o caso mexicano. *Revista do Serviço Público Brasília* 64 (3): 351-376 jul/set 2013.

_____. Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade*. 2015.

MARQUES, E. e FARIA, C. (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo, Editora Unesp, 2013.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASSADIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea, Volume 2*. Brasília, ENAP, 2006.

Oliveira e Bastos (2018). Interação movimento social e estado: o caso do movimento negro e da rede cicloativista de Porto Alegre. *Revista Agenda Política*, V6. N2, Agosto/ 2018

Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil | Cristiane Kerches da Silva Leite e Francisco César Pinto da Fonseca |116-133

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 121-148, Dec. 2017.

PIRES, Roberto Rocha C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. *Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais - BIB*, v. 81, p. 5-24, 2017.

PIRES, R. (Org.); LOTTA, G. S. (Org.); OLIVEIRA, V. E. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. 1. ed. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, 422 p., 2018.

POCHMANN, M. e MORAES, R. *Capitalismo, Classe Trabalhadora e Luta Política no Início do Século XXI*. Editora Fundação Perseu Abramo, 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2013.

RADAELLI, Claudio M. Récit (policy narrative). In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. *Dictionnaire de politiques publiques*, 2.ed. Paris: Presses de Sciences Po, p. 366-372, 2006.

_____. Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européene. *Revue française de science politique*, v. 50, n.2, p.255-275, 2000.

REIS, Elisa P. Sociologia política e processos macro-históricos. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 18-43, Abril de 2015.

Rosin (2018). A formação das agendas de políticas cicloviárias em Bogotá, Buenos Aires e São Paulo: uma análise exploratória sobre arranjos interacionais e atores estratégicos. *Revista Agenda Política*, V6. N2, Agosto/ 2018

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. Editora Autonomia Literária; 372 p., 2018.

Ruzzi (2018). A luta por políticas feministas: movimentos sociais na implementação de políticas de gênero. *Revista Agenda Política*, V6. N2, Agosto/ 2018

SANTOS, Wanderley Guilherme. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2017.

Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil | Cristiane Kerches da Silva Leite e Francisco César Pinto da Fonseca |116-133

Santos e Castro (2018). Direitos humanos e relação de gênero: políticas públicas para mulheres no município de Rio Claro – SP. Revista Agenda Política, V6. N2, Agosto/ 2018

SCHAMIS, Hector F. Re-Forming the State: the politics of privatization in Latin America and Europe. Ann Arbor:Universit of Michigan Press, 2002.

SOROKA, Stuart; FARNSWORTH, Stephen; et al. Mass media and policy-making. In: ARARAL JR.; FRIZEN, Scott, et al. Handbook of Public Policy. London and New York: Routledge, 2013.

STONE, Deborah. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. Political Science Quarterly, Vol. 104, No. 2. (Summer, 1989), pp. 281-300.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto; PAES-SOUSA, Rômulo. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Policy Papers 17, UNESCO, 2006.

Recebido em: 01/07/2018

Aprovado em: 30/07/2018

<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.2.5>