

ISSN 2675-9934

# Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar  
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José Renato  
de Campos Araújo» (EACH/USP)

ISSN 2675-9934

Número especial sobre a  
XV Semana de Gestão de Políticas Públicas

Nº9 janeiro/2021

# OIPP

**Boletim de  
Políticas Públicas  
Observatório Interdisciplinar  
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José  
Renato de Campos Araújo» (OIPP)**

**Conselho editorial**

Aginaldo Valentin  
Alexandre Ribeiro Leichsenring  
André Gal Mountian  
Cristiane Kerches da Silva Leite  
Graziela Serroni Perosa  
José Carlos Vaz  
Ursula Dias Peres  
Valeria Barbosa de Magalhaes  
Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

**Contato**

E-mail: boletimoipp@gmail.com  
Rua Arlindo Bettio, 1000  
03828-000  
São Paulo/SP



## Regras de submissão

O Boletim de Políticas Públicas do OIPP terá periodicidade mensal e receberá artigos acadêmicos curtos para ampla divulgação entre acadêmicos e profissionais do Campo de Públicas no Brasil. Os artigos podem ser resumos de resultados de pesquisa, análise de conjuntura, resenhas de livros, estudos de caso, em linguagem destinada a fomentar o debate sobre políticas públicas e gestão governamental. Apresentação de resultados de iniciação científica e monografia também são bem-vindos.

a. O Boletim de Políticas Públicas do OIPP aceitará artigos de até 10 mil caracteres (com espaço), considerando todos os elementos do texto (gráficos, tabelas e referências bibliográficas).

b. Os artigos devem ser enviados com o(s) nome(s) dos(as) autores(as) e filiação institucional.

c. O comitê editorial do Boletim de Políticas Públicas do OIPP reserva-se o direito de decidir sobre a aceitação do artigo.

d. O Boletim de Políticas Públicas do OIPP publicará um número limitado de artigos por número. Artigos aceitos não necessariamente serão publicados no mês de envio, podendo sair em números posteriores.

e. Artigos que são produto de pesquisa em nível de graduação devem ser submetidos em coautoria com docente.

f. O Boletim de Políticas Públicas do OIPP aceitará artigos em fluxo contínuo.

g. Não haverá qualquer tipo de remuneração para os autores dos artigos.

h. Serão aceitos artigos em português, inglês e espanhol.

i. Os artigos em português devem seguir padrão ABNT.

j. As referências bibliográficas devem ser inseridas ao final do texto no padrão ABNT e devem listar apenas as obras citadas no texto.

k. Os artigos devem ser enviados em formato eletrônico .doc, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5.

## Sumário

<b>Carta dos editores.....</b>	<b>5</b>
--------------------------------	----------

### **COVID-19 e o Futuro da Democracia no Brasil**

<b>República Partida e Tensões Democráticas.....</b>	<b>7</b>
--	----------

*Marcos Nobre*

### **O Centenário de dois clássicos: Celso Furtado e Florestan Fernandes**

<b>Celso Furtado: os momentos de uma vida e de uma obra.....</b>	<b>18</b>
--	-----------

*Rosa Freire d'Aguiar*

<b>A Importância da obra de Florestan Fernandes para as Ciências Sociais .....</b>	<b>25</b>
--	-----------

*Maria Arminda do Nascimento Arruda*

### **Participação Social e Políticas Públicas**

<b>O modelo institucional brasileiro de participação e sua relevância para as políticas públicas.....</b>	<b>36</b>
---	-----------

*Adrian Gurza Lavalle*

## Carta dos editores

Temos a satisfação de apresentar a segunda edição do Boletim de Políticas Públicas especial sobre a XV Semana de Gestão de Políticas Públicas (GPP) da Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

A XV Semana de GPP foi organizada pelo Centro Acadêmico Herbert de Souza, que tradicionalmente promove o evento, Vertuno Empresa Júnior, Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP), além dos cursos de graduação e pós-graduação de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

Os artigos foram transcritos a partir das falas originais, apenas com pequenas adaptações para o texto escrito e revisado pelos(as) palestrantes, de modo a preservar a oralidade das apresentações. Nesta edição publicamos o artigo do Professor Marcos Nobre intitulado “República Partida e Tensões Democráticas”; da Rosa Freire d’Aguiar, com o texto “Celso Furtado: os momentos de uma vida e de uma obra”, uma homenagem ao centenário do mais importante economista brasileiro; da Professora Maria Arminda do Nascimento Arruda, que faz uma homenagem ao centenário do Floresta Fernandes com o artigo “A Importância da obra de Florestan Fernandes para as Ciências Sociais”; e do Professor Adrian Gurza Lavalle, com o texto “O modelo institucional brasileiro de participação e sua relevância para as políticas públicas”

Boa leitura!

Conselho Editorial

# **COVID-19 e o Futuro da Democracia no Brasil**

## República Partida e Tensões Democráticas<sup>1</sup>

**Marcos Nobre<sup>2</sup>**

Começo lembrando que nós temos eleições municipais e há uma sensação estranha de que não tem nenhum problema na democracia brasileira. “Ora, tem eleição, as pessoas estão concorrendo, continua tendo programa na televisão. Tudo bem, é pandemia, tem máscara e tal, mas está tudo normal”. E isso é o mais perigoso porque Bolsonaro já foi normalizado durante a campanha em 2018 e depois ele mostrou todos os seus dentes, todo o seu projeto autoritário. E agora, de novo, as pessoas tão dizendo “não, mas ele foi enjaulado, ele foi domado”. Há essa ideia de que tem uma fera que vai ser enjaulada e domada. A gente deve se livrar dessa metáfora e sobretudo dessa crença, porque ainda há uma ameaça que existe em relação à democracia brasileira. Vamos às campanhas municipais com vigor, mas sem esquecer que a democracia brasileira está em risco.

O capitalismo, como já mostrou nos últimos séculos, vive muito bem sem democracia. O socialismo democrático é que tem dificuldade para sobreviver sem democracia, sem conseguir aprofundar o sistema democrático que a gente tem, por menos democrático que ele seja. Eu começo propondo para uma pergunta: como e por que o Bolsonaro conseguiu estabelecer essa narrativa hegemônica na pandemia? Como é que contra todas as expectativas, ele conseguiu não só sobreviver, mas minimizar a ação de manifestações populares?

---

<sup>1</sup> O artigo foi transcrito a partir da fala original na XV Semana de Gestão de Políticas da USP, ocorrida de forma virtual em outubro de 2020. O texto preservou a oralidade da apresentação, apenas com pequenas adaptações. A versão original pode ser consultada na página oficial do Centro Acadêmico Herbert de Souza: [https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw\\_Pw/videos](https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw_Pw/videos)

<sup>2</sup> Professor livre-docente da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

Há de se questionar como é possível que uma campanha de desinformação partindo do próprio presidente e de seus aliados esteja tão bem estruturada e quase invulnerável. Essa campanha é muito bem construída, porque ela é sempre baseada em pedaços de fatos reais escolhidos a dedo. E quando se adota esse tipo de estratégia em uma pandemia como a da COVID-19, em que a ciência de fato sabe muito pouco sobre o vírus, é uma posição ideal para que floresça o negacionismo.

O negacionismo tem vantagens, porque a ciência, nas últimas décadas, esteve tão colada ao poder que se distanciou de ser uma fonte de questionamento ao poder. Essas narrativas conflitantes permitem que se produza o elemento essencial na narrativa do Bolsonaro, que é a confusão. Trata-se de uma confusão deliberada. E ela foi construída em cima da ideia de natural, de desastre natural.

Tudo isso só é possível porque Bolsonaro foi um candidato e é um presidente que se diz antissistema, ou seja, a ideia que ele é contra o sistema e foi eleito nessa base. Essa é a característica de qualquer candidato populista no mundo. A diferença no caso do Bolsonaro é que para ele o sistema e a própria democracia. Ou seja, para o Bolsonaro o sistema a ser combatido é a própria Constituição Federal de 1988.

Nós, democratas, temos o costume de fazer uma narrativa dizendo que existia um período democrático no Brasil entre 1946 e 1964. Uma democracia bem pouco democrática, a gente sabe, mas era a democracia que o Brasil tinha e que sofreu uma interrupção brutal pela ditadura militar de 1964 até 1985 ou 1988, conforme a gente coloca o marco. E agora estaríamos numa redemocratização. Portanto a narrativa democrata é de que o bom sistema, a democracia, foi interrompido, mas voltou. Para o presidente Bolsonaro essa história é narrada de uma maneira diferente. Ele diz que existiu um regime perfeito, que era aquele de 1964, daí tem uma ruptura, que seria a democracia, que veio para atrapalhar o país. Nesta lógica, é preciso voltar para o regime de 1964, segundo o Bolsonaro. Essas disputas narrativas têm muito a ver com essa



tensão antissistema dele. E a pretensão antissistema é contra tudo, inclusive contra a ciência.

Quando há uma pandemia, as informações são conflitantes mesmo no interior da ciência. E a posição do Bolsonaro, sendo presidente, foi de produzir uma narrativa hegemônica do desastre natural. Porque se há um desastre quem tenta politizar a pandemia é político, ou seja, é do sistema. Então, o Bolsonaro é aquele político que quer se apresentar como não-político. E o faz o tempo todo.

Desta forma, o que há na narrativa da pandemia? Tem uma confusão generalizada. Há uma coordenação pontual, mesmo por órgãos de governo, mas há ausência de coordenação nacional, que foi a política adotada pelo governo Bolsonaro. A ausência também tem motivação política, a competição em níveis subnacionais, ou seja, estados e municípios.

O governador de São Paulo defende uma vacina, logo o presidente diz que a vacina vem de um determinado país, que seria, segundo ele, o responsável pelo vírus. E a desinformação desse tipo torna a própria vacina uma disputa política. E, vale destacar, que não é só por parte do Bolsonaro, há também responsabilidade do governador João Dória nessa politização. Observa-se que se instaurou uma competição, porque a ausência de ação nacional instaurou uma disputa entre municípios, estados e governo federal, muitas vezes com um passando por cima do outro para tentar obter equipamento médico etc.

E essa situação é tudo que o Bolsonaro quer, que continue a divisão no campo democrático. Esse é o grande objetivo dele, pois foi assim que ele foi eleito, é assim que ele se mantém. O que eu proponho é tentar explicar como é que chegamos a esse ponto, esse estado de confusão.

A verdadeira questão é: por que Bolsonaro não foi responsabilizado? Ou seja, por qual razão não se formou uma maioria esmagadora na população para o seu afastamento? Havia indicações claras de que isso poderia acontecer com a narrativa hegemônica da pandemia. Eu mesmo disse repetidas vezes que o

Bolsonaro se aproveita da fragmentação do campo democrático não só para se manter no poder, mas para se reeleger e destruir a democracia em um segundo mandato. A resposta para a pergunta acima seria, então: não existe nenhuma organização política hoje com força suficiente para responsabilizá-lo. E de fato não existe oposição organizada.

É preciso perceber que a situação em que nos encontramos não é a de que Bolsonaro mudou as regras do jogo. Ele mudou o jogo. Essa parte a gente não conseguiu entender. Porque há uma sensação, desde que as redes sociais e ferramentas como WhatsApp e plataformas de vários tipos se generalizaram no Brasil, de que existia um debate público. Que esse debate público passava pelas redes, mas que em algum momento ele ia bater no que chamamos de meios de comunicação tradicionais. Sendo que de alguma maneira as redes sociais se relacionavam com órgãos de imprensa, com a televisão, com rádio e se relacionavam, portanto, com o jornalismo, que é um campo onde existem regras. Essa ilusão permanece ainda no campo democrático, de que a comunicação digital nas redes sociais e a mídia *mainstream* são um todo, só que não é mais o caso.

Uma porcentagem muito grande de pessoas simplesmente não passa mais por esse lugar de debate público formal ou tradicional e, portanto, se informa e debate por essa nova esfera pública alternativa, que é construída a margem da esfera pública tradicional ou *mainstream*. Logo, essa dificuldade que a gente tem de entender a lógica nova das comunicações e debates públicos é também a dificuldade de entender que agora o “jogo político” é outro. Não foram só as regras que mudaram. E, portanto, a capacidade que as forças democráticas têm para conter o Bolsonaro são frágeis.

É interessante observar que todo populista se apresenta como “bufão”, como “burro”, como “palhaço”, como uma figura inofensiva. Todos os casos de autoritários clássicos foram assim. E é justamente esse tipo de engano que a gente incorre, porque

parece que o Bolsonaro está perdendo, parece que ele está sempre acuado. Porém, isso faz parte da ideia de que ele é perseguido pelo sistema. Ele se apresenta como o perseguido pelo sistema, que está sempre acuado, e muita gente acredita. É isso que acho extraordinário, sendo que, na verdade, é exatamente o contrário. Afinal, quem está contendo o Bolsonaro? Aí respondem “as instituições”. Mas que instituições? Um juiz do Supremo, extremamente errático, resolve impedir o Bolsonaro de dar um golpe. Nós estamos dependendo de pessoas, não de instituições. Nós estamos dependendo do acaso para resistir e sustentar a democracia brasileira.

O que temos é uma oposição difusa. Não é uma oposição organizada de tal maneira que seja possível dizer que existe um contraponto ao Bolsonaro. Não existe. Justamente porque todo mundo acha que ao se posicionar individualmente já está sendo o contraponto ao Bolsonaro. Todo mundo acha que ganha dele, todo mundo acha que é capaz de ser como pessoa, como partido, como organização política, a figura que vai derrotar o Bolsonaro. E essa é a grande ilusão, porque a oposição encontra-se fragmentada e o Bolsonaro está no poder jogando um jogo diferente do que a gente jogava até 2018. Criar a ilusão de que se houver uma disputa enfraquecida dentro do campo democrático para saber quem vai ganhar dele, é tudo que o bolsonarismo quer.

Depois que desmoronou a organização política em dois polos que a gente tinha, de um lado do PT, do outro lado tinha o PSDB, e não tinha o que eu chamo de um “mar de PMDBs”. Quem ganhava a eleição, pegava o “mar de PMDBs” inteiro e enquanto isso ficava o outro grupo esperando para no futuro ganhar a eleição.

Atualmente, o cenário é outro. Só tem Bolsonaro, não tem mais nada que se equipare. Existem “ilhinhas” de fato, tem um arquipélago de partidos e posicionamentos, mas enquanto isso, ele, o Bolsonaro, domina o mar. E para piorar, são arquipélagos de ilhas que lutam entre si. Teve uma fragmentação violenta das forças

políticas ao ponto que não conseguem se entender. Porque quem quer ser a oposição ao Bolsonaro, quer fazer isso sozinho.

Observemos as bancadas na Câmara dos Deputados, cinquenta e cinco deputados em uma bancada, numa casa de quinhentos e treze, é bancada de partido grande. É nítido que alguma coisa muito grave aconteceu. Condição para esse cenário é que todas essas forças, como são mais ou menos do mesmo tamanho, ficam se matando entre si. E vai beneficiar quem está no poder.

Tem uma diferença muito grande entre a extrema direita em outros lugares do mundo (Uruguai, Grécia, Alemanha) e a extrema direita no Brasil. Naqueles países, ainda está de pé certo acordo social para isolar a extrema direita e impedir que chegue ao poder. Existe esse acordo, ainda que implícito. No Brasil esse acordo não só não foi feito, como a extrema direita já chegou ao poder. A nossa tarefa agora é muito maior. Nós não temos que isolar a extrema direita, nós vamos ter que tirar a extrema direita do poder. É muito mais grave e difícil do que a união que existe nesses outros países citados para impedir que a extrema direita chegue ao poder.

A república partida e as tensões democráticas são essas. O campo democrático está partido de uma maneira muito perigosa. E essa rachadura não diz respeito à falta de uma união eleitoral, não se trata de eleição. Existe uma coisa que está além da eleição que é a possibilidade que a eleição ainda signifique alguma coisa democrática. É sobre a preservação da democracia. Ninguém fez mais referendo e plebiscito do que Mussolini, na Itália Fascista. O fato de ter eleição, referendo ou plebiscito por si mesmo não significa muita coisa. Precisa-se pensar em que contexto a eleição está, em que instituições ela está colocada. República partida, para mim, é uma democracia em que o Bolsonaro não tem adversário a sua altura porque afinal ele tem tantos que nenhum deles consegue realmente aglutinar todas as energias em torno de si.

Se a gente for pensar um pouco para tentar reconstruir o que aconteceu desde a chegada da pandemia no país, na minha visão, o Bolsonaro realmente entrou em pânico no primeiro momento. A

primeira coisa que o Bolsonaro fez quando o vírus chegou foi ir aos Estados Unidos, inclusive contaminou um monte de gente por causa disso. Ele foi lá perguntar o que fazer, porque não tinha ideia. Pensava realmente que isso poderia acabar com ele. Agora o que nós podemos dizer é que a crise sanitária não acabou com o Bolsonaro. Tudo o que ele tentou fazer quando entrou em pânico foi adiantar o cronograma de implantação do autoritarismo, que é um cronograma clássico do populismo autoritário dessa década de 2010, vide o Victor Orbán na Hungria.

Usa-se o primeiro mandato para destruir as instituições democráticas por dentro e no segundo mandato, você implanta definitivamente o autoritarismo. E mantém essa cara de democracia porque, para o Bolsonaro, a ditadura militar era uma democracia. Para ele era a democracia autêntica, afinal era ditadura, mas tinha eleição. Percebe-se como a eleição por si só não significa muita coisa. Precisa ter mais do que só a eleição para ter uma democracia.

No início ele não tinha tempo nem estrutura para um golpe. É um projeto paciente. Estruturando milícias paramilitares, aparelhando a Polícia Federal. Mas teve resistência da sociedade, não o bastante para impedir o projeto do autoritarismo, mas para adiá-lo. Houve uma série de fatores que mostraram que a conjuntura para o golpe final ainda não estava madura.

Bolsonaro foi fazer um acordo com o centrão, mas não é qualquer centrão. Isso é importante dizer, classicamente o centrão tinha a liderança do PMDB. Depois que o governo Temer desmoronou completamente o PMDB, quem lidera essa parte do centrão agora é o PP, Partido Progressista, que é o partido herdeiro do partido de sustentação da ditadura militar, ou seja, o Bolsonaro voltou para sua raiz. Ele voltou para suas origens. É aquele centrão realmente herdeiro do partido que na época da ditadura militar chamava ARENA, Aliança Renovadora Nacional, o partido de sustentação dos governos ditatoriais.

Esse foi um momento de grande fragilidade e não aconteceu nada com ele. E por que? Porque abriu-se uma janela para o afastamento do Bolsonaro e ninguém ocupou essa janela. Precisamos destacar que havia possibilidade de se caminhar para um afastamento do Bolsonaro e não aconteceu. O que aconteceu foi que o Bolsonaro aprendeu algumas coisas muito importantes, que tornam extraordinário o fato que ainda o chamem de burro.

Primeiro, ele descobriu que se apavorou à toa, não seria necessário mostrar todas as cartas. Ele voltou ao projeto original de destruir a democracia em duas etapas: no primeiro mandato cria as condições, num segundo consolida o autoritarismo. Mas teve mais coisa do que isso. O discurso da ditadura militar se normalizou por completo e agora faz parte da paisagem. Não tem nem mais aquelas notas de repúdio no início do governo. Dia 7 de setembro, na comemoração da independência do país, o Bolsonaro acreditando na ditadura militar, em nome da defesa da democracia. É uma das coisas fundamentais para o projeto autoritário. E já está feito, ditadura é uma coisa normal.

A segunda coisa foi esse acordo com o centrão que na verdade é uma proposta que o Bolsonaro faz para o sistema político considerar que se virar uma ditadura os aliados do governo vão continuar no congresso. E o Bolsonaro conseguiu fidelizar uma base expressiva na população. Pela primeira vez, certa parte do eleitorado, da população brasileira, que manteve as tendências autoritárias que foram implantadas pela ditadura de 1964, teve uma candidatura que centralizasse. O Bolsonaro concentrou o eleitorado da extrema direita e organizou. Ele tornou orgânico algo que antes era disperso. E não só isso, o projeto dele é ampliar essa base autoritária. Convencer muito mais gente disso. Bolsonaro descobre com isso que ele não precisa abrir mão de ser antissistema para poder fazer acordo com o centrão. Ele consegue fazer as duas coisas.

No final das contas o que o Bolsonaro aprendeu? Ele aprendeu a força que tem a posição do presidente. E isso é muito grave, porque

agora ele sabe a extensão do seu poder. Quando essa janela que se abriu no primeiro semestre de 2020 para o afastamento do Bolsonaro não foi ocupada, Bolsonaro percebeu que não tem adversário. Na verdade, ele tem tantos adversários, focados em brigar um com o outro, para saber quem vai tirá-lo, que no final ele está tranquilo. E esse é um episódio muito trágico para a história brasileira, porque afastar Bolsonaro significava evitar mortes. Estamos chegando em 160 mil mortes<sup>3</sup>. E isso é uma coisa tão obscena, pois não foi possível tirá-lo por uma razão simples: só o campo democrático unido e organizado pode derrotar o Bolsonaro. E a chance de isso acontecer é baixa hoje, porque todo mundo acha que pode ganhar do Bolsonaro sozinho. E tudo que o Bolsonaro quer é isso, a fragmentação do campo democrático.

Além disso, a ideia de que haverá uma transição pacífica de poder caso o Bolsonaro perca a eleição é alguma coisa que me parece fantasiosa. Se a gente não tiver uma mobilização conjunta das forças democráticas, não vamos conseguir afastar Bolsonaro. Essa frente ampla, eu insisto com vocês, só para terminar, não é uma frente eleitoral e não pode ser. A esquerda tem que se entender, a direita democrática tem que se entender. Precisa criar uma cara própria, a esquerda tem que parar de se autodestruir. E quando se fala em frente ampla, em defesa da democracia, muitas vezes perguntam como entrar em uma frente com golpista, com a pessoa que prendeu o Lula, coisas do gênero. Basta observar a frente ampla contra a ditadura militar, porque nós estamos em uma situação parecida, infelizmente. É o lugar em que você negocia muito duro, em que você põe o dedo na cara do sujeito e diz “olha, você me deu um golpe, você fez uma coisa que não se faz, fez coisas inaceitáveis, mas eu vou sentar aqui e eu vou negociar com você, porque tem uma coisa mais grave que pode acontecer que é acabar a democracia”.

---

<sup>3</sup> Atualmente, segundo dados do Ministério da Saúde, passam de 200 mil mortes por COVID.

Muitas vezes eu vejo as pessoas dizerem que a situação é muito grave, mas não vejo as pessoas tomarem a atitude que é correspondente a essa gravidade. Porque se a situação é realmente grave, precisa-se criar uma frente em que você negocia não só como afastar o risco autoritário, mas como é que você vai responder as pessoas. É um desafio gigante, porque para formar uma frente ampla tem que negociar coisas mínimas. Não pode levar a um novo governo populista, não pode ter um governo ultraliberal. Há muito o que precisa ser negociado, e negociado duramente, mas mantendo o foco de que o objetivo geral seja preservar a democracia brasileira, que é o essencial. E essa organização precisa ser feita com urgência, porque Bolsonaro não vai abrir mão do seu projeto autoritário. Ele é um sujeito que tem paciência, que aprende, e vai saber destruir a democracia por dentro. E nós não podemos aceitar que chegue em 2023 e se consolide por completo o projeto autoritário de extrema direita que pretende pôr fim ao Brasil.



**O centenário de dois  
clássicos: Celso Furtado e  
Florestan Fernandes**

## Celso Furtado: os momentos de uma vida e de uma obra<sup>4</sup>

Rosa Freire d'Aguiar<sup>5</sup>

Celso Furtado nasceu no sertão da Paraíba, na cidade de Pombal, em 26 de julho de 1920. A família por parte de pai tinha muitos funcionários públicos, advogados, juízes e, acho que, seguindo essa herança da família, da influência do pai, Celso se encaminha, naturalmente, para o Direito. Ele acabou indo para o Rio de Janeiro, com dezenove anos, para fazer a Faculdade de Direito, e quando estava no terceiro ano, cursando uma matéria chamada Direito Administrativo, abriu os olhos para os estudos de Administração.

Foi assim que, aos 22 anos, ainda no terceiro ano da faculdade, faz um concurso do DASP, o Departamento Administrativo do Serviço Público, que tinha sido criado por Getúlio. O órgão centralizava os concursos para todas as carreiras de funcionários do Estado, Celso fez o concurso para Técnico de Administração e passou em primeiro lugar. Ele ingressou numa profissão que na época estava começando, e que lidava com administração e organização, ou programação: era esta a palavra que se usava nos anos 1940, que depois foi evoluindo e passou a se chamar planejamento. Esses jovens do DASP seriam, digamos, os ancestrais dos atuais gestores públicos.

Celso, ainda morando no Rio de Janeiro, trabalhou como jornalista numa revista ilustrada, na qual fez um pouco de tudo; ele escreveu, fez um pouco de crítica literária, crítica musical. Sempre foi muito ligado à música clássica e teve a chance de conhecer nessa

---

4 O artigo foi transcrito a partir da fala original na XV Semana de Gestão de Políticas da USP, ocorrida de forma virtual em outubro de 2020. O texto preservou a oralidade da apresentação, apenas com pequenas adaptações. A versão original pode ser consultada na página oficial do Centro Acadêmico Herbert de Souza: [https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw\\_Pw/videos](https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw_Pw/videos)

5 Jornalista, tradutora e membro do Conselho Deliberativo do Centro Celso Furtado.

época o Villa-Lobos, que também estava no Rio. Às vezes tenho a impressão que em dado momento Celso pensou fazer crítica musical como profissão.

Ele trabalhou bastante nessa época com cultura, fazia crítica musical, crítica literária, entrevistava artistas. Uma curiosidade foi a reportagem que fez em Ouro Preto, durante a Semana Santa, quando se esperava a presença do cineasta Orson Welles. Ele estava no Brasil em 1942, para fazer um filme sobre o Brasil — *It's all true* — e Celso era na redação do jornal um dos poucos, se não o único repórter, que falava inglês. Foi posto para acompanhar a viagem do Orson Welles no Brasil e as filmagens foram basicamente no Rio de Janeiro. Depois, em uma viagem a Ouro Preto, na Semana Santa de 1942, já estava tudo marcado para o Orson Welles filmar parte do filme. Celso foi a Ouro Preto imaginando que o Welles iria. A equipe toda da filmagem foi. E na hora agá o cineasta deu o bolo. Mas Celso voltou da viagem com uma bela e extensa reportagem sobre a Semana Santa.

Quando ele estava na faculdade o Brasil declara guerra aos países do Eixo, em 1942. O país dispõe-se a mandar uma força expedicionária à Itália, onde o exército americano estava lutando nesse momento. Celso estava na idade de ser convocado. E foi. Embarcou em 1944, dias depois da cerimônia de colação de grau da Faculdade de Direito. Não chega a ficar um ano na Itália. A guerra acabou em maio de 1945, mas ele ficou na Itália até outubro, esperando um dos navios que trouxeram de volta os pracinhas. De novo no Rio, resolve então estudar Economia. É a primeira vez que ele fala que quer de fato estudar, genericamente, Ciências Sociais, entre elas, a Economia. Já desde muito cedo, Celso colocava a Economia como uma Ciência Social.

Há nos Diários intermitentes de Celso Furtado que publiquei em 2019 anotações dele, voltando da guerra, que correspondem a uma espécie de balanço de vida, feita por um rapaz de 25 anos. Naquelas linhas ele diz a si próprio, escrevendo no diário, que não quer seguir a carreira de advogado, não quer fazer carreira na magistratura.

Quer continuar a estudar para compreender melhor o Brasil e a sociedade. Daí se referir às Ciências Sociais e, mais especificamente, à Economia.

Ele vem para França, em fins de 1946, para fazer um doutorado em Economia. Cursa todas as disciplinas do doutoramento propriamente, na Universidade de Paris (a Sorbonne) e defende sua tese, sobre economia colonial brasileira em 1948. Volta ao Brasil, aos 28 anos e doutor em Economia. Aí vai começar sua vida profissional. Nesse percurso, eu distinguiria quatro momentos.

O primeiro são os nove anos que ele passou na CEPAL, a Comissão Econômica para a América Latina, agência das Nações Unidas cuja sede é em Santiago do Chile. Celso vai para lá em 1949, a CEPAL tinha sido instalada fazia poucos meses e logo ele passa a dirigir a divisão de desenvolvimento. Celso ficou até 1957 na CEPAL tendo morado no Chile, no México, passado uma temporada a trabalho na Bolívia, na Venezuela. Nessa época ele se firma como um economista de perfil bastante técnico, mas já também como teórico do desenvolvimento, indo assim pegando o caminho do grande tema da sua vida, que foi o desenvolvimento e o subdesenvolvimento.

Ele volta para o Brasil em 1958, e depois de quase dez anos na CEPAL tem início um segundo momento na sua vida. É quando vai ser o homem público, o homem de ação, o planejador. Agora, o saber acumulado nos anos da CEPAL deverá ser posto em prática, e foi no Nordeste em que tudo começou. Pois quando ele volta para o Brasil, oferecem-lhe uma diretoria do BNDE, que ele aceita contanto que fosse para pensar o Nordeste especificamente.

Nesse mesmo momento, Juscelino Kubitschek era o presidente do Brasil, e houve uma seca de grandes proporções, que castigou muito o Nordeste em 1958. Juscelino, mais ocupado com a construção de Brasília, talvez tenha dado um pouco menos importância a essa seca. Evidentemente, os políticos do Nordeste e das outras partes do país cobravam de Juscelino medidas mais eficientes e urgentes para lutar contra a seca que deixou centenas

de milhares de flagelados. É quando Celso é chamado por Juscelino. Ele já estava estudando o Nordeste e Juscelino pede um grande diagnóstico sobre a região. Celso vai para o Nordeste, passa uns dois meses viajando e na volta escreve o documento chamado Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. Apresenta-o a Juscelino, que compra a ideia do projeto de Celso. Basicamente, Celso mostra que a política contra as secas, que estava sendo aplicada desde o século XIX, e que se resumia à construção de açudes, não estava indo muito bem. Pois não adiantava lutar “contra a seca”, que é uma realidade da região semiárida. O importante era criar as condições para, numa seca, a população estar atendida.

Para isso, era preciso fazer reformas estruturais no Nordeste, estabelecer um planejamento para enfrentar da melhor maneira possível a tragédia da seca. Esse projeto foi aprovado por Juscelino e culminou com a criação da SUDENE, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Tratava-se de uma arquitetura muito original na época, porque foi uma espécie de um órgão de planejamento, e de gestão regional, o que no Brasil não existia. O país não tinha instância regional de poder — tudo se resolvia nas instâncias federal, estadual ou municipal. Celso conta que ficou um pouco receoso que algum professor de Direito, muito zeloso pela Constituição, pudesse achar que seu projeto de cunho regional seria contra a Constituição Brasileira, contra a ideia de federalismo. Na verdade, a ideia de criar um poder regional teve seu grande “pulo do gato” na criação do Conselho Deliberativo, que era o órgão máximo da SUDENE, aquele em que todos os governadores do Nordeste se reuniam no Recife e chegavam a projeto comum, em seguida executado em nome da região.

A força da SUDENE que Celso criou era justamente esta. Mas não só: Celso tinha status de ministro, e nessa condição ele despachava direto com o Presidente da República, em nome dos nove governadores do Nordeste, em nome da região. Quando chegavam

a uma conclusão, o pleito se dirigia ao Governo Federal como o de uma região inteira, ou seja, era um peso muito grande.

Essa foi a ideia de Celso. Não foi fácil implantar esse novo formato de fazer política regional. A batalha da SUDENE foi pesada. Celso enfrentou com muita determinação forças conservadoras do Nordeste, acostumadas a um outro tipo de política, mais pessoal, mais “de grupos”. E ele teve total apoio não só de Juscelino, como dos dois presidentes seguintes: Jânio Quadros e João Goulart. Eram homens de distintas correntes políticas, mas nenhum deles cogitou em afastar Celso do comando da SUDENE.

Esse projeto todo foi interrompido com o golpe militar de 1964. E aí começa um terceiro momento na vida de Celso, depois da CEPAL, depois do homem de ação no Nordeste, do planejador. É o momento do exílio que ele teve de cumprir.

Celso passou um ano nos Estados Unidos como pesquisador da Universidade de Yale. Depois veio para a França e se tornou professor da Sorbonne, mesma universidade em que havia feito a tese. E então começa, digamos, mais um período em sua vida: a do professor, do acadêmico. Nessa época é imensa sua atividade intelectual, e grande a produção acadêmica. Nos cerca de vinte anos de exílio ele escreveu dez livros, de teoria, de política e de análise econômica, ligados ao Brasil e à América Latina. Celso foi desses exilados — o que costuma ser uma marca do exílio — para quem o expatriamento ganha uma nova dimensão: você está longe da pátria, mas a pátria não está longe de você. A pátria está dentro de você. Ele pensava e escrevia sobre os problemas brasileiros, seus cursos eram sobre economia do desenvolvimento, sobre economia da América Latina. Ele também escreveu muitos livros sobre o Brasil.

Dessa produção do exílio eu considero que há três livros importantes para quem quiser estudar os vários aspectos da obra de Celso. São livros que ele escreveu com dois anos de intervalo entre si: um em 1974, um em 1976 e um em 1978.

No de 1974, *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, ele incorpora pela primeira vez a dimensão ambiental e o custo ecológico do desenvolvimento. A pergunta subjacente às suas reflexões desse momento é: será possível estender os padrões de consumo dos países desenvolvidos ao mundo inteiro sem pagar um altíssimo custo ecológico? Seria, então, o desenvolvimento, apenas um “mito”? É muito instigante e esclarecedor todo o raciocínio feito por Celso nesse pequeno livro, em que ele põe o dedo na ferida ecológica do custo do desenvolvimento.

Dois anos depois ele escreve Prefácio a *Nova Economia Política*, em que sua reflexão mostra que já não é possível pensar o mundo apenas na moldura estreita da economia: há que incorporar outras disciplinas à “economia política”. Esse livro reflete muito a mente interdisciplinar de Celso. É evidente que ele era acima de tudo um economista. Mas talvez por ter feito Direito antes, por ter tido na História uma de suas grandes paixões, ele soube incorporar às suas reflexões outras disciplinas, transitando de uma a outra sempre com muito acerto. Convém lembrar que Celso dizia que “nunca pôde entender a existência de um problema estritamente econômico.”

Chego ao livro de 1978, que é o meu preferido, talvez porque eu não seja economista e este seja uma obra que vai muito além da Economia. Trata-se de *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*, em que Celso incorpora a dimensão cultural do desenvolvimento.

Esse período de Celso acadêmico, de Celso professor, se encerra em meados dos anos oitenta, quando o Brasil entra na luta pela redemocratização. Celso começa a voltar mais ao Brasil, mais vezes por ano e por períodos mais longos. Envolve-se na luta partidária, pela primeira vez (e única) filia-se a um partido, o PMDB, na época de centro-esquerda e presidido por Ulysses Guimarães.

Com Tancredo Neves eleito, Celso é indicado para embaixador junto à Comunidade Econômica Europeia, nome da atual União Europeia. Fomos para Bruxelas, e cerca de um ano depois ele é

chamado pelo presidente José Sarney para ser ministro da Cultura. É quando voltamos para o Brasil. Nesses anos de envolvimento com a política, primeiro, no partido, depois assumindo dois cargos públicos, Celso abriu uma outra “frente” de reflexão que foi muito intensa em sua obra: a da cultura. Ele, que já tinha escrito sobre a “formação econômica” do país, nesses anos reflete sobre nossa “formação cultural” e escreve vários textos seminais sobre esse tema no país.

Quando ele deixa o Ministério da Cultura, em 1988, é como se dissesse: “dei minha contribuição”. Ainda vai escrever muito, mas eu diria que algo mais suave: os três livros de memória — que reuni em *Obra autobiográfica de Celso Furtado* — e coletâneas de ensaios, sobre os temas que mais lhe foram caros: o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, a dependência, a globalização, o planejamento, a cultura, os problemas sociais. Foi, sem dúvida, uma vida plena, encerrada em 20 de novembro de 2004, e sempre a serviço da coisa pública e das reflexões sobre o Brasil e o mundo.



## A Importância da obra de Florestan Fernandes para as Ciências Sociais<sup>6</sup>

**Maria Arminda do Nascimento Arruda<sup>7</sup>**

Quero agradecer muitíssimo esse convite para participar dessa Semana sobre Estado, Gestão Pública e Sociedade em meio à crise. Aliás, um ótimo tema! Quero agradecer ao Centro Acadêmico Herbert de Souza pelo convite para falar sobre Florestan Fernandes nesse momento de celebração dos 100 anos de nascimento deste sociólogo, o mais importante sociólogo brasileiro. Um sociólogo que tem uma vasta obra e que desenvolveu uma reflexão em vários campos e, ao mesmo tempo, teve um papel altamente relevante na vida pública.

Não é de se surpreender a vasta fortuna crítica a respeito da trajetória e da obra de Florestan, que nasceu em 1920 e faleceu em 1995. E muito menos o volume de intérpretes que se debruçaram sobre os mais diversos ângulos do seu legado, bem como o aparecimento de novas gerações de pesquisadores dedicados a analisar sua produção sociológica. O interessante aqui é chamar a atenção, não só para o fato de que há uma vasta fortuna crítica sobre a obra de Florestan, mas que estas publicações recobrem gerações diferentes.

Eu diria que estou na geração do meio. Na interpretação da obra de Florestan, possivelmente, eu tenha sido a primeira pessoa a fazer uma análise sistemática do seu conjunto no projeto História das Ciências Sociais no Brasil, no qual participei, coordenado pelo

---

<sup>6</sup> O artigo foi transcrito a partir da fala original na XV Semana de Gestão de Políticas da USP, ocorrida de forma virtual em outubro de 2020. O texto preservou a oralidade da apresentação, apenas com pequenas adaptações. A versão original pode ser consultada na página oficial do Centro Acadêmico Herbert de Souza: [https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw\\_Pw/videos](https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw_Pw/videos)

<sup>7</sup> Professora Titular de Sociologia da Universidade de São Paulo. Ganhou prêmio Jabuti em 2002 com a obra *Metrópole e Cultura*.

sociólogo Sérgio Miceli<sup>8</sup>, e que se desenvolveu a partir de meados dos anos 1980 até o início dos anos 90. Neste projeto, uma das pesquisas que realizei foi sobre a formação das Ciências Sociais na USP. E não foi fácil, porque levei um pouco de susto quando as Ciências Sociais uspianas me foram demandadas como pesquisadora, porque era ao mesmo tempo lidar com a tradição na qual fui formada e com a figura central da constituição no campo da sociologia, não só das Ciências Sociais uspianas, que era Florestan Fernandes. É muito difícil a gente escrutinar deuses. Naquele momento já tinha uma fortuna crítica sobre a obra de Florestan Fernandes. O Florestan é um sociólogo muito denso, ele não é um sociólogo de fácil acesso. Engana-se quem pensa isso.

Desde meados dos anos 1980 comecei a ler e a pensar sistematicamente sobre as Ciências Sociais uspianas, mas, sobretudo, sobre Florestan Fernandes. E por que razão? Aqui sigo aquela máxima de Pierre Bourdieu que tem uma frase que serve de mote: "se você quiser entender a vida intelectual francesa do pós Segunda Guerra, e não tratar de Jean Paul Sartre, você não entendeu nada". Então, tratar das Ciências Sociais uspianas, mas também no Brasil, sem tratar do Florestan seria um estudo à meio caminho, não daria para entender muito bem. E por que essas diferentes gerações? Essa é a pergunta, e agora tem toda uma nova geração pesquisando as obras de Florestan. As interpretações são várias, elas compreendem um arco de estudos que problematizam o caráter singular do seu pensamento, acentuando, por vezes, a densa contribuição analítica da sua reflexão, bem como a originalidade da sua interpretação sobre a constituição da sociedade moderna no Brasil. Abordam ainda sua capacidade de explicar as iniquidades persistentes na nossa sociedade, vertente que, comumente, ressalta a dimensão política e engajada da sua

---

<sup>8</sup> A professora contribuiu com o texto "A sociologia Acadêmica no Brasil: Florestan Fernandes e a Escola Paulista" no livro organizado pelo professor Sérgio Miceli: "História das Ciências Sociais no Brasil 1ªed.São Paulo: Vértice, 1995.

obra, a qual se agrega o tratamento da sua condição de intelectual público, frequentemente associada à sua biografia.

Motivos distintos podem ser atribuídos ao crescimento do interesse pelos trabalhos do Florestan. Em publicação recente chamei a atenção para o fato de a alentada fortuna crítica a respeito das diversas dimensões da sua trajetória emanaram, naturalmente, de perguntas derivadas do tempo presente. Em outro texto, sublinhei que, embora não de forma exclusiva, mas de diferentes maneiras, essas leituras tendem a acentuar o chamado caráter militante da sua sociologia, vertente especialmente destacada em contextos de afirmação de tendências políticas ou de disputas incertas de arrefecimento das bandeiras progressistas e de perda de legitimidade das causas democráticas. Naturalmente, há uma plethora de razões a explicar essas análises, manifestas no caráter incomum da sua biografia. Florestan vem das franjas inferiores das camadas populares, no carisma que o acompanhou, especialmente nas décadas anteriores ao seu falecimento, quando ele passou a ter uma atuação política institucional como deputado do PT, bem como na sua resistência firme e intolerante a todas as formas de desigualdades e de contextos antidemocráticos.

É interessante perceber que o chamado traço militante do intelectual público e politicamente engajado, o socialista e devotado às causas do que denominou de "os de baixo", embora pareça muitas vezes como a forma mais difundida das interpretações, nunca obscureceu os estudos que pensaram a sua contribuição e a envergadura analítica da sua obra e a sua contribuição, sobretudo no entendimento da modernização no Brasil.

É nesse cenário que eu penso que as suas posições críticas resultam do modo como Florestan construiu o seu problema analítico da demarcação de um lugar inusual para interpretar a sociedade brasileira, qual seja, o das camadas populares e aqueles que foram deserdados da modernização, presentes nos seus estudos sobre índios, negros, classes subalternas e trabalhadores.

Em suma, eu creio que a dimensão radical de Florestan não se apreende satisfatoriamente quando se tem como ponto de partida e de chegada a denominada sociologia militante, mas antes, quando se pode revelar, por via da pesquisa e interpretação, que a sua crítica é parte integrante da estrutura interna da sua obra. Para usar uma expressão de Antonio Candido quando ele está tratando da literatura diz "é preciso revelar como a sociedade é parte integrante da construção da obra literária", reside aí a minha visão. Não só originalidade e a força do pensamento de Florestan mas, a partir daí, é possível elucidar as dimensões críticas, às suas reflexões e os desdobramentos políticos de sua obra, que levam à afirmação do papel público dos intelectuais, sem empalidecer, todavia, a envergadura analítica dos seus trabalhos.

Pensar a obra de Florestan é, parodiando o grande historiador Fernand Braudel, embora imaginem que a distância entre mim e Braudel seja absolutamente infinita, em seu livro sobre mediterrâneo na época de Filipe II, ele tem uma frase notável: começa o livro dizendo "Amei muito o mediterrâneo, talvez por ser um filho do Norte, amei tanto que me dediquei a ele muito além da minha mocidade"<sup>9</sup>. Eu tenho um pouco essa impressão, que me dediquei anos demais pensando a obra de Florestan e toda a sua sociologia impregnou a minha maneira de pensar sociologicamente e de pensar o Brasil e as minhas próprias pesquisas. Por isso, tenho sido mais reticente quando me convidam para falar sobre Florestan, porque nunca mais soube encontrar um ponto a partir do qual eu deveria construir as minhas exposições. E por que razão? Porque essa sociologia é uma sociologia que faz tanto parte de mim que às vezes fica difícil estabelecer essa separação. As pessoas escreveram sobre mim em um prisma de uma socióloga da modernização conservadora. Possivelmente, mesmo tratando de todos os fenômenos da cultura, da arte, da literatura etc. O livro que

---

<sup>9</sup> O livro de Fernand Braudel ao qual a professora se refere é O Mediterrâneo e o Mundo Mediterrânico à Época de Filipe II.

ganhei o prêmio Jabuti, Metrópole e Cultura, trata, no fundo, dos impasses da modernização brasileira no ângulo da cultura. Então, eu tenho um pouco de dificuldade, por vezes, de expor sobre Florestan. O que quero dizer, em termos mais explícitos, é que o problema da obra de Florestan, a problemática que o acompanha, é entender a modernização capitalista, dependente, e combinada ao regime político autocrático. E autocracia não é autoritarismo, autocracia é relação privatista com o poder, e muitas vezes antidemocrático e altamente injusto do ponto de vista social.

Essa visão, que desenvolvi nos meus trabalhos, tento chamar a atenção para o fato de que a obra de Florestan é de tal envergadura que não dá para reduzi-lo imediatamente e dizer que é a obra de um militante. O que é de fato um militante? Às vezes dizem até que ele foi um militante solitário, mas militância é uma ação pública, uma ação social, então ninguém é militante solitariamente. Sabemos disso. Porque a política, vocês sabem melhor do que eu, é uma ação social. É uma ação da *policie*, é uma ação na sociedade. Por isso, o conjunto de reflexões que tendem a acentuar essa dimensão política imediatamente de sua obra, que chamei de cristalizar, na expressão saber militante, e que tendem a certas recorrências. Embora sejam mais evidentes em momentos de mobilização de bandeiras políticas, movidas por reivindicações avançadas, ou de combate ao retrocesso, elas têm que ser vistas frente à essas questões políticas e públicas que marcam a nossa sociedade. Há uma inerência entre a pauta pública e os trabalhos de interpretação da herança sociológica da herança de Florestan. Naturalmente, há muitas razões para isso e a despeito de todas as formas de desigualdade e de contextos antidemocráticos no qual estamos imersos, a crítica da sociologia de Florestan, quando tem a militância como ponto de partida e de chegada, tende a obscurecer a envergadura interpretativa de sua obra.

Quero chamar a atenção que, nesse momento, o problema central é tratar dos dilemas de construção do Brasil moderno, dos dramas que ainda nos perseguem e se agudizam em certos

momentos, a exemplo da atual conjuntura que vivemos no Brasil. Nesse registro vale a pena reproduzir dois trechos escritos por Florestan em dois prefácios construídos num momento posterior ao seu afastamento compulsório da universidade pela ditadura, na fase em que suas críticas se agudizaram. Em *Circuito Fechado*, que é um livro de 1976,<sup>10</sup> em uma espécie de balanço intelectual, ele escreveu e eu cito: "O sociólogo tem de aventurar-se às construções de longa duração e a vincular os resultados da investigação histórica com as descobertas da pesquisa de campo". Isso em 1976. Explicitamente, o que Florestan está dizendo, que ele concebe o *métier* do sociólogo num entrecruzamento entre pesquisa e interpretação abrangente, entendida como um dever, independentemente das condições políticas.

Em *A Revolução Burguesa*, um livro de 1975, publicado um ano antes de *Circuito Fechado*, ele fala "É preciso que o leitor entenda que não projetava fazer obra de 'sociologia acadêmica', ao contrário, pretendia, na linguagem mais simples possível, resumir as principais linhas da evolução do capitalismo e das sociedades de classe do Brasil. Trata-se de um ensaio livre que não poderia escrever se não fosse sociólogo, mas que põe em primeiro plano as frustrações e esperanças de um socialista militante". Essas passagens elucidam concepções de Florestan sobre o conhecimento sociológico, ou seja, longe de ser neutro, o domínio pressupõe pesquisa e saber especializado.

Na mesma época, escrevendo sobre a universidade na América Latina, chamou atenção para a necessidade da pesquisa inovadora, e vou citá-lo novamente "poucas são as escolas entre as melhores

---

<sup>10</sup> *Circuito fechado* é um livro de Florestan que reúne seus textos escritos entre 1966 e 1976 enquanto esteve afastado da USP pelo AI-5. Esse e os outros textos de Florestan citados pela professora, além de tantos outros materiais sobre o sociólogo e sua produção podem ser acessados no seguinte dossiê: <https://marxismo21.org/florestan-fernandes-100-anos/>

da América Latina nas quais o eixo exclusivo e absorvente da vida intelectual dos universitários gira em torno de suas ocupações docentes de pesquisa e de criação original." Percebe-se, nessas afirmações, que nos textos mais diretamente presos à intervenção, Florestan afirma sua decisão às regras da pesquisa e produção do conhecimento. Em *A Revolução Burguesa* ele diz que "pretendia o uso do condicional já delimita o afastamento entre universo da intenção e da realização." Quer dizer, não poderia escrever se não fosse sociólogo. As outras afirmações vão derivar da primeira e isso atesta a simbiose na sociologia de Florestan entre o saber, a produção do conhecimento, os valores introjetados, cuja relação é de mútua inerência, o que significa admitir que não se pode privilegiar nenhuma das dimensões no tratamento da obra. Não menos importante é o reconhecimento do ensaio, que ele chama ensaio de interpretação sociológica na *Revolução Burguesa*. O livro representa um franco recuo de Florestan em relação ao gênero ensaio que ele dizia que era pré-científico e ao mesmo tempo a forma de expressão do estamento nos anos 50. Ele falava que a ciência exige método, pesquisa e exposição adequada para produzir conhecimento, que são requisitos opostos ao ensaísmo que, na sua concepção, era uma concepção pré-científica.

A incorporação do ensaio atesta essa espécie de superação das concepções de Florestan sobre o gênero ensaístico, ao mesmo tempo que expõe a relação necessária entre o cientista social, imerso nos problemas da sua sociedade, e a reflexão sociológica de amplo escopo. É o que ele faz em *A Revolução Burguesa*, que começa com a Independência e vai até 1975, quando o livro fecha. Nesse andamento, é importante destacar os momentos do percurso, a rejeição ao ensaio e as atitudes de afirmação aos princípios universais da ciência que caracterizam uma fase na qual Florestan construía uma obra segundo modelos disciplinares correntes nos centros hegemônicos das Ciências Sociais. E ele faz um esforço metodológico, dizendo que, nós que estamos na periferia, temos condições privilegiadas para pôr em questão as

teorias consagradas, porque nós somos um tipo desviante. E as teorias consagradas foram concebidas em contextos diferentes.

Tratar da modernização do Brasil criou a percepção da dificuldade da aplicação desses procedimentos em contexto como o brasileiro. Também, a discrepância entre os critérios abstratos da ciência frente a uma realidade divergente das orientações originais, questionando o próprio modelo. A reflexão de Florestan, especialmente, distingue-se por ser uma espécie de meta-Sociologia, uma vez que combina análises e tratamento dos instrumentos da construção interpretativa. Deriva daí um conjunto de trabalhos sobre teoria e método, manifestações particulares da sua perspectiva crítica.

Nesse conjunto, os impasses de realização da sociedade moderna no Brasil propiciaram a emergência de divisões críticas e céticas a respeito da nossa modernidade. Porém, em Florestan, essas concepções são levadas ao limite. Aprofundando o caráter da sua Sociologia enquanto disciplina interpretativa da consciência social e reatualizando as formulações clássicas de origem.

Penso, então, que a obra de Florestan, pelo menos desde *A Revolução Burguesa*, exprimiu um aprofundamento da crítica em decorrência da história brasileira naqueles anos e no modo como o regime autoritário o atingiu e o afastou da vida acadêmica. Mas em *A Integração dos Negros na Sociedade de Classes*, livro que analisei mais detidamente no último artigo, que ainda não saiu publicado, tem uma visão cautelosa, mas tem ainda uma aposta na sociedade moderna no Brasil.

O lugar a partir do qual ele tratou da modernização brasileira, que eu disse que é parte integrante da sua trajetória, passou a compor o problema de análise e construir os pilares da interpretação e a responder pela envergadura da Ciência Social que produziu. É dessa forma que ele pode explicar a modernização conservadora instaurada pelo regime pós-1964, reformulando visões correntes sobre o Brasil. O seu empreendimento sociológico reproduziu os rumos e os impasses da história brasileira ao longo



do século XX. É nesse contexto que é possível entender como seu percurso refletiu a experiência do país no curso da modernização, bem como estruturou a sua obra e formou a sua visão sobre os impasses e limites da modernização brasileira. Os estudos de Florestan, aos quais já me referi, sobre as relações raciais, expuseram a raiz do chamado racismo estrutural, uma vez que explicam os fundamentos do preconceito e, no caso brasileiro, a sua relação intrínseca com a estratificação de classes, as formas arrevesadas da modernização, o caráter privatista da ordem social competitiva, a estrutura autocrática do exercício do poder que resultaram na profundidade da desigualdade social no Brasil.

Nesse sentido, a obra de Florestan revela inequívoca atualidade, o que já seria motivo de retorno aos escritos desse que foi o mais destacado sociólogo brasileiro. Além disso, Florestan foi intelectual público, de cariz excepcional, além de ter empunhado bandeiras civilizatórias, como nos anos 50, a da campanha na defesa da escola pública, mesmo após seu afastamento compulsório da universidade, do retorno do exterior, não deixou de atuar contra todas as manifestações antidemocráticas, tampouco ignorou compromissos político partidários como era o caso da sua filiação ao PT e o fato de que ele atuou ativamente na Assembleia Constituinte em defesa de bandeiras democráticas.

Por todos esses motivos, Florestan ocupou o lugar do intelectual público, daquele defensor das causas mais genuínas e que se lastreavam no domínio do conhecimento, se lastreavam nas pesquisas. Nesse diapasão, o sociólogo serviu de modelo para os intelectuais da universidade, hoje muito acanhados na cena pública. A universidade hoje é uma imensa instituição que segue regras que dominam a vida universitária exteriores à construção do saber científico e, ao mesmo tempo, isso produz um acanhamento dos cientistas e intelectuais frente à cena pública. Quer dizer, as universidades, como organismos administrativos, limitados por compromissos muitas vezes externos aos nossos muros, tem feito da vida dos acadêmicos um conjunto de ações para

seguir regras externas a ela. A sua adesão à ciência, no caso de Florestan, se realizou numa conjuntura na qual os intelectuais eram instados a se tornarem atores públicos.

Interessante recuperar suas palavras, e aí vou terminando: "O problema é da objetividade, o conhecimento precisa ser um conhecimento verificável, objetivo, que outros investigadores possam controlar. Neutralidade no sentido da indiferença, do cada um que faça o que achar melhor, isso já seria admitir que o intelectual vai além do mandarim. Livre para desfrutar todos os benefícios sem precisar dizer à sociedade a que vem. Em suma, ele teria o privilégio de fazer parte de um jogo, e é puro privilégio, cujas regras ele próprio determinaria o que o excluiria da comunhão com outros seres humanos responsáveis da mesma sociedade. De fato, nenhum intelectual é neutro, portanto, a suposta neutralidade não é neutra, pois ela envolve a utilização do intelectual nos piores fins."

Às vezes, vejo uma tendência na universidade de as pessoas se imaginarem como se aquilo fosse o mundo delas, que elas determinassem todas as regras e não precisassem prestar contas a ninguém. E que isso é assumido muitas vezes como uma posição crítica à esquerda. É preciso saber o que é defesa da autonomia e ao mesmo tempo o caráter público que fazemos. Dos nossos compromissos públicos. No momento em que o intelectual acadêmico perdeu a sua aura, digo eu, submetido a regras internas e externas à instituição, reler Florestan, não deixa de ser uma maneira de repensar o sentido da nossa atividade. Talvez, resida exatamente aí, um dos motivos da atração por ele exercida. No entanto, a obra de Florestan Fernandes reproduz uma imagem nublada do nosso futuro, pois elucida e traz à tona os desvios regressivos do país, uma vez que amplia a análise dos descompassos do nosso processo de formação, da nossa condição intelectual e descortinando novos horizontes interpretativos. Muito obrigada.

# Participação Social e Políticas Públicas

## O modelo institucional brasileiro de participação e sua relevância para as políticas públicas<sup>11</sup>

**Adrian Gurza Lavalle<sup>12</sup>**

No Brasil temos um conjunto de experiências participativas e uma de suas características mais interessantes é o alto grau de institucionalização. A institucionalização faz parte do que podemos chamar de modelo institucional brasileiro. O resultado de um conjunto de perguntas aplicadas a uma comunidade de especialistas apontou que, no país, temos mais do que algumas instituições em que há participação. Temos famílias de instituições participativas com traços comuns entre elas e se diferenciando, como as famílias, pelas similaridades (conselhos e conferências de diversas índoles, comitês, consultas, audiências, planos diretores, orçamentos participativos).

Por exemplo, os conselhos são mais que um tipo específico de instituição participativa, um conjunto diverso de instâncias: conselhos gestores de políticas, que operam dentro de sistemas nacionais e em áreas transversais que não estão organizadas de um modo setorial; os conselhos de políticas de programas específicos, que atuam dentro de um programa particular ou fundo; os conselhos de equipamentos (praças, parques, UBSs); os conselhos comunitários de segurança (Consegs); e os conselhos tutelares.

Assim, uma parte importante das experiências participativas opera na forma de famílias altamente institucionalizadas. Há uma constelação de instituições participativas, a parte importante das

---

<sup>11</sup> O artigo foi transcrito a partir da fala original na XV Semana de Gestão de Políticas da USP, ocorrida de forma virtual em outubro de 2020. O texto preservou a oralidade da apresentação, apenas com pequenas adaptações. A versão original pode ser consultada na página oficial do Centro Acadêmico Herbert de Souza: [https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw\\_Pw/videos](https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw_Pw/videos)

<sup>12</sup> Professor Doutor do Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP, vice-diretor do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisador do CEBRAP.

quais funciona seguindo a estrutura federativa, quer dizer, em nível municipal, estadual, federal e nacional. Algumas ocorrem apenas em nível municipal e outras, comparativamente pouco estudadas, no nível submunicipal. Temos no Brasil um conjunto numeroso e importante de instituições participativas que são pouco comuns em outros lugares do mundo devido a seu grau de institucionalização.

Analisando comparativamente os resultados do Brasil e México em uma pesquisa que comparou vários países do mundo quanto a experiências relevantes de controle social não eleitoral, podemos sintetizar essa diversidade em 3 tipos: as experiências sociais de controle de natureza informal, que decorrem da organização e pressão popular como, por exemplo, ocupações, comitês populares, sindicatos, fóruns da sociedade civil; as experiências de controle estatais, o que a literatura chama de controle jurídico, horizontal ou agências de controle, correspondendo, por exemplo, às instituições do Estado incumbidas de zelar pela transparência da função pública, como ouvidorias públicas setoriais ou gerais; e, por fim, as experiências institucionais mistas, com um conjunto de mecanismos híbridos de participação que ocorrem de um modo institucionalizado, mas que precisam da presença de atores sociais para funcionarem adequadamente. No Brasil, este último tipo de experiência é predominante em seu modelo institucional.

A quantidade de conselhos de políticas dá uma ideia do tamanho da malha institucional participativa que o estado brasileiro criou no processo histórico de institucionalização de demandas sociais: em 2014 existiam mais de 60 mil conselhos gestores de políticas. Assim, há muito mais conselheiros da sociedade civil do que vereadores e, se pararmos para pensar no tamanho da envergadura, trata-se de uma enorme camada institucional de operação do estado de natureza participativa.

A ideia da existência de um modelo institucional brasileiro deve ser colocada com cuidado, já que estamos falando de traços institucionais predominantes, mas estes não são suficientes para caracterizar todas as instituições participativas existentes no país.

O modelo diz respeito àquelas instituições que ocupam uma posição mais central do ponto de vista de seu volume e da sua importância na operação de políticas, da importância de sua envergadura institucional e dos efeitos que elas são capazes de produzir.

A peculiaridade do modelo institucional brasileiro se dá primeiramente por ser um modelo centrado na incidência sobre políticas públicas, em que é possível ter diversas formas participação. Houve um processo histórico de constituição de instituições que levaram atores sociais a incidir na formulação, fiscalização e gestão de políticas públicas, um foco peculiar quando comparado a outros países com ênfase no desenvolvimento econômico local ou na participação micro-territorial, como ocorre, respectivamente, na Venezuela e em Barcelona. Outra característica é, em segundo lugar, que o modelo é centrado em atores coletivos (movimentos sociais ou organizações da sociedade civil), e não em cidadãos (desorganizados) ou “indivíduos avulsos”, como sujeitos da participação ou atores da institucionalização de canais de participação social.

Outro traço distintivo é que o modelo brasileiro funciona de forma federalizada, com acentuada capilaridade municipal, e outorgando uma centralidade notável aos municípios, mas ocorrendo também nos outros níveis de governo. Essa regionalização e forma de operação que reproduz a estrutura federativa é uma feição preponderante, mas existem formas de participação que não seguem esse modelo, construído ao longo do tempo por uma intensa relação entre movimentos sociais e organizações da sociedade civil do campo de esquerda social com governos de orientações diversas e burocracias permeáveis às demandas dos primeiros.

Porém, há outros modos de participação, mesmo se alguns se encontram desenvolvidos de forma muito acanhada como ocorre, por exemplo, com as modalidades de participação direta (plebiscito, referendium, iniciativa popular) ou o desenvolvimento

de instituições de transparência — bem mais desenvolvidos em outros países da região. Assim, existe um modelo que privilegia certas formas de participação em detrimento de outras, ou que se desenvolveu muito em uma área, mas pouco em outras. Trata-se de uma espécie de paradoxo do subdesenvolvimento da participação social em um país, o Brasil, conhecido precisamente como um laboratório de dimensões continentais de inovação democrática.

A importância dessa camada institucional para as políticas públicas requer um pensamento cauteloso devido à diversidade do universo dessas instituições e até mesmo à variedade interna de cada família de instituições participativas. Se olharmos para os conselhos que são ativos no Brasil (mais de um terço são inativos), 94% de suas decisões se concentram em conselhos das áreas de Assistência, Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde, Educação, Meio Ambiente e Patrimônio. Assim, quando afirmamos a importância dos conselhos para as políticas públicas, na verdade estamos pensando em certos conselhos que estão ativos e muito bem inseridos na política, os quais são maioria do ponto de vista numérico, mas se encontram concentrados em um número reduzido de setores e/ou áreas de políticas.

Com maior precisão, quando avaliados pela sua presença territorial, inserção na política pública e produção de decisões, existem no Brasil três tipos de conselhos. Primeiro, um conjunto de conselhos amplamente institucionalizados, fortemente inseridos nas suas respectivas áreas de políticas públicas e universalizados do ponto de vista de sua expansão nos municípios. No outro extremo, um conjunto de conselhos pouco presentes no território, pouco institucionalizados e com inserção precária nas respectivas políticas públicas. Por fim, um conjunto de conselhos que ficam no meio, não estando propriamente inseridos em sistemas de políticas, mas com funções atribuídas, e com presença territorial variável. Em certo grau, estão inseridos nas políticas públicas, mas de forma menos robusta e sistemática que o primeiro conjunto de conselhos.

O primeiro conjunto de conselhos concentra, como mencionado, a maior parte da produção de decisões dos conselhos. Surpreendentemente, eles basicamente tomam decisões de controle sobre outros atores. Controle sobre entidades da sociedade civil, exercendo funções de cadastramento, de conveniamento, de supervisão, de avaliação da prestação de contas, de modificação dos planos de gastos, entre outras. Nesse caso, evidencia-se que existe um conjunto de decisões muito importantes que são de controle da sociedade civil por atores da sociedade civil que ocupam cadeiras nos conselhos. Também decisões que controlam atores de mercado, pois uma parte importante desses conselhos resguardam bens patrimoniais ou ambientais através da regulação e controle dos atores que produzem externalidades negativas sobre esses bens.

Por fim, uma parte das decisões controla o Estado. Não apenas o Estado em si, como instituição pública, mas fundamentalmente como agente produtor de externalidades negativas sobre bens tutelados. O interessante é que os conselhos estão incrementando a capacidade de atuação do Estado no controle de fatores que afetam bens públicos. De fato, essas instituições participativas fazem parte das capacidades de ação do estado, dando capilaridade a políticas setoriais, como no caso da Assistência, levando o Estado ao contato direto com atores que implementam e incrementam a capacidade cognitiva do Estado e decompondo uma estrutura de governança que permite produzir melhores políticas públicas.