
Pensando “o público”: os desenvolvimentos da Ciência Política sobre Estado e Políticas Públicas no Uruguai (1987 - 2012)



Thinking about “the public”: Polical Science development about the State and Public Policies in Uruguay (1987 - 2012)

Nicolás Bentancur
María Ester Mancebo

Resumo

O artigo questiona as modalidades de constituição e desenvolvimento dos estudos sobre o Estado e sobre políticas públicas no *Instituto de Ciencia Política* da *Universidad de la República*, instituição de referência nesta área no Uruguai. Este caminho se inclui no processo geral de formação da sub-área, dando atenção especial às orientações particulares das dimensões de ensino e pesquisa, como objetos de estudo priorizados, bem como perspectivas teóricas privilegiadas e metodologias aplicadas. Busca-se, finalmente, identificar algumas perspectivas neste processo de definição da identidade, vinculadas a sua relação com o conjunto da Ciência Política e com o próprio objeto de estudo, e delinear os desafios para seu desenvolvimento futuro.

Palavras-chave

Ciência Política; Políticas Públicas; Análises de Políticas.

Abstract

The article analyzes the origins and development of the studies on the State and Public Policies in the Institute of Political Science of the *Universidad de la República*, institution that is nowadays a reference in this field in Uruguay. This evolution is presented in closed connection with the process of conformation of the sub-discipline, with particular attention to its specific traits in teaching and research, topics that have become a priority as well as the theoretical frameworks most commonly adopted and the methodologies that are usually applied. Finally, the article underlines some trends in this identity-building process, mainly linked to the relationship with Political Science as a discipline and with the topics under study, and presents some challenges for future development.

Keywords

Political Science; Public Policies; Policy Analysis.

Introdução¹

Este artigo enfoca os estudos de ciência política sobre Estado e Políticas Públicas desenvolvidos no Uruguai no último quarto de século, dando atenção especial a produção realizada no *Instituto de Ciencia Política* da *Universidad de la República* (referido a partir daqui como ICP), instituição de referência nacional. Procuramos destacar as modalidades de constituição e desenvolvimento de uma parcela significativa deste campo científico, no caso específico, deste país latino-americano, enquadrando-o no processo geral de formação da subdisciplina e dando atenção especial a suas orientações particulares como objetos de estudo privilegiados, perspectivas teóricas privilegiadas e metodologias aplicadas. Buscamos, finalmente, identificar perspectivas neste processo de definição da identidade, relacionadas com o conjunto da Ciência Política e com o próprio objeto de estudo, e delinear os desafios para seu desenvolvimento futuro.

Para isto, se apresenta, em primeiro lugar, a origem da área de “Estado e Políticas Públicas” do ICP e as principais características de sua evolução até chegar ao seu atual funcionamento. Em segundo lugar, considera-se o desenvolvimento da formação em políticas públicas nos níveis de graduação e pós-graduação, a partir de uma análise dos currículos que tem regulado a graduação e dos distintos cursos de especialização, mestrado e doutorado, a cargo do Instituto. Finalmente, caracteriza-se a pesquisa sobre o Estado e as Políticas Públicas em vários eixos fundamentais: as áreas específicas de estudo, as temáticas em que tem se aprofundado, os marcos teóricos que inspiraram os pesquisadores e as metodologias comumente adotadas.

Do ponto de vista metodológico, trabalhou-se com quatro fontes de informação principais. Para a função de ensino, recorreram-se principalmente aos currículos, documentos oficiais e estatísticas universitárias. Em segundo lugar, com relação à pesquisa, codificaram-se todos os artigos sobre Estado e Políticas Públicas da *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (RUCP) do período 1987 - 2012, e de mais dois livros sobre políticas públicas que foram produzidos pelo ICP nos anos de 2002 e 2010 (no total 75 artigos). Terceiro, para analisar com profundidade a produção dos pesquisadores do ICP entre 1987 e 2012, trabalhou-se com uma amostra composta pelos artigos ou capítulos de livros que, a juízo dos próprios pesquisadores, melhor representava seu trabalho nesta área da disciplina (18 artigos). Adicionalmente, recorreu-se à informação contida nos *curriculum vitae* dos pesquisadores atuais, tal como aparecem no *Sistema Nacional de Investigadores* (SNI) da *Agencia Nacional de Investigación e Innovación* (ANII).

A abordagem das políticas públicas na Ciência Política

No atual panorama das Ciências Sociais e, em particular, na Ciência Política, o estudo das políticas públicas se constituiu como um campo com

¹ Tradução livre da equipe do Nupesal.

densidade teórica e metodológica própria, do qual se realizam múltiplas contribuições à geração e difusão de conhecimento puro e aplicado.

Não se trata de um novo campo, posto que suas origens podem ser traçadas em meados do século XX, quando, nos Estados Unidos, Harold Lasswell² começou a utilizar com frequência o termo *Policy Sciences* e fez um forte chamado para aprofundar os vínculos entre saber e poder. Com o intuito de melhorar a relação entre os cientistas e os formuladores de políticas, convencido de que este era um caminho inevitável para aumentar a racionalidade da política e conseguir que o conhecimento das ciências sociais contribuíssem efetivamente no processo de tomada de decisões na política.

Passado este momento fundacional, o desenvolvimento da *Policy Analysis* atravessou um duplo movimento. Por um lado, as dificuldades que surgiram na implantação de programas de políticas públicas sociais de magnitude, como foram o *New Frontier* e o *Great Society*, dos presidentes Kennedy e Johnson, respectivamente, levaram a uma forte desilusão com relação às possibilidades efetivas da intervenção social e a capacidade das ciências sociais para transformar a realidade social. Por outro lado, nos Estados Unidos se registrou uma grande expansão das escolas e programas de políticas públicas, principalmente, no nível de pós-graduação, além de aparecerem novos *think tanks* e instituições de pesquisa dedicadas ao estudo das políticas públicas. Em termos gerais, neste segundo impulso se deu uma forte incidência da Economia, da Matemática Aplicada, da Engenharia, o qual se traduziu em programas de políticas públicas mais quantitativos que teóricos, com um componente importante de microeconomia e menores conteúdos de Ciência Política, bem como forte preocupação pela gestão das políticas e orientação clara ao fortalecimento da competência profissional dos graduados.

Nos anos 1980 e 1990 se produziu uma forte expansão do campo das políticas públicas fora dos Estados Unidos. Na América Latina as universidades públicas e privadas iniciaram gradualmente cursos de graduação e pós-graduação e também geraram projetos de pesquisa. Uma menção especial merece a aparição de alguns institutos de pesquisas de políticas ou *think tanks* que tiveram indubitável incidência social sobre as políticas públicas latino-americanas, a partir de sua capacidade social de gerar conhecimento funcional aos governos e aos Estados (ACUÑA, 2009).

Este caminho, no desenvolvimento de análises de políticas públicas, mostra algumas características importantes. Muito cedo, estabeleceu-se uma bifurcação que é mantida até o presente: convivem no campo acadêmico, como formação principal, a Economia e a Matemática, que avocam principalmente a modelagem econômico-quantitativa das políticas e apostam (normativa e

² Também podem se considerar "pais fundadores" deste campo de conhecimento Herbert Simon, Charles Lindblom, David Easton e Yehezkel Dror (PARSONS, 2007).

operativamente) na “otimização de valores”, junto a especialistas com formação na Ciência Política e Administração, que se inclinam mais para a análise contextual e o pluralismo, e consideram que, em matéria de políticas públicas, a integração de interesses é o critério de decisão de maior relevância.

Adicionalmente, esta área teve uma tônica de interdisciplinaridade, com contribuições vindas da Ciência Política, da Administração Pública, da Sociologia, da Economia, da Psicologia Organizacional e do Direito. Isto porque, nas palavras de Parsons, “las disciplinas necesarias para comprender las políticas públicas atraviesan los viejos límites académicos” (PARSONS, 2007, p. 31)³.

A partir da Ciência Política, os enfoques sobre as políticas públicas são variados. Em alguns casos a temática é tratada descritivamente, considerando os princípios orientadores das políticas ou o processo que elas seguem. Em outros estudos prevalece uma perspectiva normativa, prescritiva e se avança na articulação de propostas de ação sobre os problemas públicos. Muitos cientistas políticos tendem a prestar crescente importância ao desenvolvimento histórico das políticas. De todas as formas, para além destas diferenças, há algumas temáticas priorizadas pelos cientistas políticos quando tomam as *policies* como seu objeto de estudo: qual é o jogo político que explica o desenvolvimento da política pública? Quais dinâmicas se estabeleceram entre os diferentes atores? Quais características apresentam o marco institucional? Que estrutura tem o Estado e quais funções cumprem? Quais são os componentes e princípios orientadores das políticas? Quais resultados, efeitos e impactos elas conseguem? Estas temáticas são problematizadas neste artigo para analisar a produção institucional do ICP.

As "Políticas Públicas" no *Instituto de Ciencia Política da Universidad de la República*: origem e desenvolvimento

Após doze anos de governo ditatorial e intervenção na *Universidad de la Republica* – única universidade estatal do país –, no ano de 1985, se instalou um governo democrático no Uruguai, que selou o retorno de seu status autônomo à Universidade. No final do mesmo ano, se criou o *Instituto de Ciencia Política* (ICP), com a tarefa principal de assumir a responsabilidade sobre as turmas dessa matéria, no primeiro ano, dos cursos de Direito e Notariado.

Originalmente o Instituto era pouco mais que uma sala de professores que ensinava uma matéria instrumental em uma profissão liberal. Esta situação começa a se modificar a partir do ano de 1987. Assim, se propõe no interior da Faculdade de Direito, e se aprova em 1988, a realização de uma graduação em Ciência Política. A iniciativa da graduação, verdadeira carteira de identidade da nascente disciplina, aconteceu em paralelo com os trâmites para a fundação da Faculdade de Ciências Sociais, da qual o ICP passou a ser parte desde seu funcionamento em 1991, até a data de hoje.

³ As disciplinas necessárias para compreender as políticas públicas atravessavam os velhos limites acadêmicos.

O corpo docente inicial foi formado com cientistas sociais e historiadores provenientes de centros de pesquisa privados, sociólogos, juristas e, em menor medida, especialistas da própria disciplina que haviam se formado no exterior durante a ditadura, com o que, de certa forma, pode se dizer que nesta etapa de institucionalização se consagrou no Uruguai uma “Ciência Política – praticamente – sem cientistas políticos”. Sugestivamente, isto não conspirou contra a identidade da disciplina, apesar de que a direcionou de uma forma peculiar.

As características da produção científica do Instituto correspondem a esta mesma tônica de pluralismo. Foi dado espaço a um amplo espectro de interesses temáticos, estratégias metodológicas e orientações teóricas em seu corpo de acadêmicos, que desenvolveu pesquisas sobre o sistema político, os partidos, a estrutura e a reforma do Estado, as políticas públicas setoriais, a descentralização e gestão departamental, de teoria política, de perspectivas de gênero, entre outras objetos e perspectivas de análise.

Com o passar dos anos, o ICP teve um crescimento vigoroso:

- A matrícula de estudantes na graduação aumentou significativamente (de 67 estudantes em 1993, para 160, em 2008)⁴;
- Criou-se o Mestrado em Ciência Política no ano de 1997 e o Doutorado em 2005;
- Abriram-se uma multiplicidade de linhas e programas de pesquisa e estabeleceu-se uma linha de publicações destacável com a *Revista Uruguaya de Ciencia Política* como líder;
- Qualificaram-se (mediante sua formação em doutorados e mestrados), renovaram-se e ampliaram-se os quadros docentes, principalmente, por meio do recrutamento dos egressos mais destacados dos próprios cursos;
- Ganhou-se um reconhecimento público através da organização de seminários abertos, dos convênios de cooperação com entidades estatais e da ativa participação de vários integrantes do corpo docente em meios de comunicação de massa.

Esta expansão não tem sido isenta de problemas, no que Garcé (2005) caracterizou como um “desarrollo tardío, intenso y asimétrico”, aludindo ao seu retardamento inicial, com relação às outras ciências sociais, a modesta repercussão da produção local na academia internacional, as remunerações insuficientes, a dificuldade para incorporar os jovens pós-graduados no exterior e a escassa inserção no aparato estatal para os graduados.

Não obstante, o ICP é hoje a instituição mais importante e de referência da Ciência Política no Uruguai: dos 39 pesquisadores da disciplina que integram o Sistema Nacional de Investigadores, 31 pertencem ao ICP, atendendo a enorme

⁴ Fonte: *Anuario Estadístico de Educación 2008*, do Ministerio de Educación y Cultura. Não se leva em consideração os ingressos de anos posteriores em virtude de que uma nova forma de registro dos estudantes não permite comparar os dados.

maioria dos estudantes de graduação e pós-graduação, e é responsável por aproximadamente 90% dos egressos da graduação (BUQUET, 2012).

O ensino e, principalmente, a pesquisa do ICP se enquadram hoje em “Áreas” e “Programas”, embora sua definição se deva mais a razões históricas que propriamente acadêmicas. As “Áreas” com maior tradição são quatro: Estado e Políticas Públicas; Governo, Partidos e Eleições; Teoria Política; e História Política. Os “Programas”, por sua vez, estão destinados ao estudo de questões que atravessam mais de uma área: Cidadania, Estudos Municipais, Política e Gênero (BUQUET, 2010).

O ensino sobre Estado e Políticas Públicas no ICP

- A presença crescente nos estudos de graduação

A graduação em Ciência Política contou com três currículos, dos anos 1988, 1992 e 2009. O currículo de 1988 se estruturava em torno de três eixos substantivos: Teoria Política, Sistema Político Nacional e “Ciência Política” (com conteúdos relacionados a formas de Estado e de governo, Partidos Políticos e outros atores do sistema político). Por fim, a temática do Estado e das Políticas Públicas não aparecia como um componente fundamental na formação dos futuros cientistas políticos. Tratando-se de uma instituição que convive com um sistema político como o uruguaio, em que o Estado é um ator central e as políticas públicas explicam historicamente boa parte do desenvolvimento produtivo e social, esta omissão é notável. Como hipótese, poderia sustentar-se que a inclinação fortemente “partidocêntrica” dos pais deste currículo levou a uma maior atenção aos aspectos de “*politics*”, no entendimento teórico de que as “*policies*” operavam como variáveis dependentes das ações dos partidos políticos. Adicionalmente, deve referir-se que até o começo dos anos 1990 eram escassos os integrantes “*sêniores*” do quadro docente que se especializaram na temática.

O currículo de 1992 não modificou essa subestimação da formação da temática. Porém com o passar dos anos, o aumento do número de pesquisadores dedicados ao Estado e às Políticas Públicas, e da produção acadêmica consequente, levou a uma vasta expansão da oferta de disciplinas eletivas na temática (em políticas educativas, sobre a reforma do Estado e a Administração Pública, sobre o vínculo entre intelectuais e políticas públicas, introduzindo novos olhares sobre as políticas sociais, etc.). Tratou-se de uma oferta desarticulada, que carecia de um espaço curricular em que se assentassem as bases teóricas e metodológicas para o estudo do Estado e das políticas.

O salto qualitativo se produziu com o currículo que entrou em vigência no ano de 2009. Nele se incorpora um módulo de “*Estado y Políticas Públicas*” que desenvolve de forma sequencial os principais tópicos desta área disciplinar: o conceito de Estado, suas principais encarnações modernas (liberal, de bem-estar, sua crise posterior e alternativas recentes), as políticas públicas, seu ciclo e

variáveis determinantes, as políticas sociais e comparadas. Constitui-se em um dos quatro grandes módulos da graduação, com uma distribuição de créditos similar aos dos restantes (Teoria Política, Instituições Políticas e Sistema Político Nacional). E se segue complementando com a oferta de disciplinas eletivas sobre políticas setoriais, agora sustentados nas disciplinas obrigatórias precedentes. Por fim, somente nos últimos anos o acúmulo de pesquisas nestas áreas foi traduzido em espaços de ensino de graduação significativos. Da mesma forma, em que sua subestimação na origem da graduação foi associada, a título de hipótese, com os pressupostos teóricos dos docentes mais representativos da época, o ressurgimento recente do Estado e das Políticas Públicas no ensino pode correlacionar-se com maiores espaços acadêmicos daqueles dentro da Instituição que concebem a estas unidades como fenômenos com perspectiva e densidades próprias, de relativa autonomia (se bem que não desvinculadas) com relação às condições particulares do jogo político.

Outra forma de se perceber a evolução da importância destes estudos no ensino de graduação é considerar os trabalhos finais realizados pelos estudantes para a obtenção do título de Graduado em Ciência Política. Analisam-se especificamente as temáticas desses trabalhos, das 222 aprovadas entre 1994 e 2012, 104 pertencem a área em análise, com um aumento constante ao longo do tempo, tanto em termos brutos, como relativos (Quadro 1)⁵.

Quadro 1 – Trabalhos de graduação sobre Estado e Políticas Públicas (1994-2012)

Período	Número de trabalhos	Número de trabalhos s/ Estado e Políticas Públicas	% de trabalhos sobre Estado e Políticas Públicas
1994-1999	28	9	32
2000-2004	57	23	40
2005-2009	73	37	51
2010-2012	64	35	55
Total	222	104	47

Fonte: Elaboração própria com base de dados administrativos do ICP-FCS.

- O Estado e as Políticas Públicas nos Mestrados oferecidos pelo ICP

A partir de 1997 o ICP cria um Mestrado em Ciência Política de cunho acadêmico. Neste programa, o tópico do Estado esteve presente desde sua fundação, em uma matéria obrigatória destinada especificamente à Reforma do Estado. Outra disciplina obrigatória, Teoria Política, trabalhou, estritamente falando, com a teoria do Estado moderno. A Política Pública era ensinada – também com pretensões teóricas – em uma matéria denominada “Análise Política”. Nas sucessivas edições foram sendo adicionadas, por agregação,

⁵ As diferenças entre as duas formas de medição – a de Rocha e a nossa – deriva de que não necessariamente um docente realiza as orientações de trabalhos em sua área principal de trabalho como pesquisador, ou da consideração de pesquisadores que jogam em duas áreas.

disciplinas eletivas para os estudantes sobre políticas públicas, políticas sociais e distintas políticas setoriais, mais como resposta à existência de docentes qualificados na temática e à demanda estudantil que por planejamento deliberado.

Recém em sua nona edição, no ano de 2012, se incorpora ao currículo, como matéria obrigatória e com uma carga horária maior, uma disciplina geral de Políticas Públicas, acompanhando as mudanças do recente currículo da graduação. E nas dissertações provenientes do Mestrado em Ciência Política se nota um peso muito significativo dos estudos sobre Estado e Políticas Públicas, como sugere o quadro seguinte.

Quadro 2 – Dissertações de Mestrado sobre Estado e Políticas Públicas

Quantidade de Dissertações	Quantidade de Dissertações s/ Estado e Políticas Públicas	% Dissertações sobre Estado e Políticas Públicas
43	23	52

Fonte: Elaboração própria com base de dados administrativos do ICP-FCS.

Paralelamente, a partir do ano de 2008 começou a funcionar o Mestrado em Governo e Gestão Pública, em convenio com a *Oficina Nacional del Servicio Civil*, destinado a funcionários públicos. O programa é de caráter multidisciplinar, correspondendo à Ciência Política 21% dos créditos oferecidos. Destes créditos, 75% pertencem a disciplinas sobre Estado e Políticas Públicas. Para além dos dados quantitativos, é importante o reconhecimento estatal sobre a relevância da formação do alto funcionalismo público na matéria e mais especificamente, em nossa área de análise.

A "produção institucional" sobre o Estado e Políticas Públicas do ICP

O ICP publicou vinte e dois volumes da *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (RUCP), e o fez com regularidade desde o ano de 1987⁶. Além disso, o Instituto publicou, nos anos de 2002 e 2010, dois livros inteiramente dedicados a temática do Estado e das Políticas Públicas, nos dois casos se trataram de compilações que coletaram contribuições de numerosos autores sobre as políticas públicas de dois períodos de governo. Nesta seção, se considera o conjunto de 75 artigos contidos na RUCP e nestes dois livros como “produção institucional” do ICP.

Como pode observar-se no Quadro 3, os trabalhos referentes à temática do Estado e das Políticas Públicas representavam menos de um quinto dos artigos da RUCP nos anos 1990 e foram ganhando espaço na Revista desde o começo de 2000, com um ponto particularmente alto no período 2010-2012 – em parte

⁶ A periodicidade tem sido anual, com exceção dos anos 1990, 1997, 2003 e 2005. No ano de 2002, aparecem dois volumes da RUCP, um deles era temático.

explicado pela aparição de um volume temático dedicado a “Políticas Educativas”.

Quadro 3 – Artigos sobre Estado e Políticas Públicas na RUCP por período

Período	Quantidade de artigos sobre Estado e Políticas Públicas	Quantidade de artigos RUCP	% de artigos de Políticas Públicas
1987-1989	4	16	25
1990-1994	5	29	17
1995-1999	5	27	19
2000-2004	9	23	39
2005-2009	10	34	29
2010-2012	15	32	47
Total	48	161	30

Fonte: Elaboração própria com base de dados da RUCP.

O aumento do volume da produção institucionalizada do ICP, nesta área, também se constata quando se inclui a análise dos livros de 2002 e 2010, como consta no Quadro 4.

Quadro 4 – Artigos sobre Estado e Políticas Públicas por subárea (%)

Tipo de publicação	Políticas Setoriais	Políticas de Bem-estar Social	Estado	Teoria das Políticas Públicas	Total
RUCP 1987-2012	71	14	13	2	100 (48)
Livro 2002	76	12	12		100 (8)
Livro 2010	53	21	21	5	100 (19)
Total	66	16	15	3	100 (75)

Fonte: Elaboração própria com base de dados da RUCP e livros de 2002 e 2010.

Para nossa análise os artigos foram classificados no quadro anterior em quatro grandes subáreas: políticas setoriais, políticas de bem-estar social (enfoques de caráter multissetorial), Estado, e Teoria das políticas públicas. A informação sistematizada indica o predomínio dos estudos setoriais (66% do total de artigos codificados), a igualdade entre as análises sobre as políticas de bem-estar social e sobre o Estado (com 16% e 15%, respectivamente) e o caráter nitidamente minoritário dos artigos de corte teórico (3%).

Em quanto as temáticas abordadas pelos artigos (Quadro 5), distinguiram-se seis grandes tópicos: a estrutura e as funções do Estado; o marco institucional; os conteúdos das *policies*; o processo das políticas públicas; a política das políticas públicas e a análises dos resultados e impactos das políticas. Como era

esperado na “produção institucionalizada” de um instituto de ciência política, a política das políticas constitui uma temática hierarquizada por todas as subáreas. Sobre esta preferência em comum, os dados também mostram algumas diferenças por subárea.

Quadro 5 – Artigos sobre Estado e Políticas Públicas por subárea e temática principal (%)

Temática principal	Subárea			
	Políticas Setoriais	Políticas de Bem-estar Social	Estado	Teoria das Políticas Públicas
Estrutura e funções do Estado.	6	17	82	-
Marco institucional	14	8	-	50
Conteúdos das Políticas Públicas	40	17	-	-
Processo das Políticas Públicas	10	-	-	-
Política das Políticas Públicas	24	41	18	-
Análises de resultados e impactos	6	17	-	-
Outros	-	-	-	50
Total	100 (50)	100 (12)	100 (11)	100 (2)

Fonte: Elaboração própria com base de dados da RUCP e livros de 2002 e 2010.

Além das temáticas dos artigos se analisou os quadros teóricos referenciados (Quadro 6). Nesse sentido, se destaca o significado do Institucionalismo e suas distintas correntes – mais especificamente, o Institucionalismo Histórico – e do Pluralismo/Neopluralismo. Porém, além destes quadros, se visualiza uma grande dispersão de enfoques conceituais.

Quadro 6 – Artigos sobre Estado e Políticas Públicas por tipo de publicação e quadro teórico (%)

Marco teórico	RUCP	Livros 2002 e 2010
Marxismo e Neomarxismo	4	8
Pluralismo e Neopluralismo	8	16
Institucionalismo Histórico	15	8
Institucionalismo Escolha Racional	2	-
Institucionalismo Sociológico	8	-
Institucionalismo Discursivo	4	-
Regime de bem-estar social	4	16
Negociação e modelos decisórios	4	8
Realismo (Relações Internacionais)	11	-
Principal – agência	4	-
Administração Pública Tradicional – Novo Gerenciamento Público	4	4
Outros	25	40
A-teóricos	6	-
Total	100 (48)	100 (27)

Fonte: Elaboração própria com base de dados da RUCP e livros de 2002 e 2010.

Na dimensão metodológica se consideram vários eixos (Quadro 7). Em primeiro lugar, classificaram-se os artigos conforme o desenho puramente qualitativo seguido, ou quantitativo ou se haviam recorrido a uma estratégia mista. Os dados revelaram um predomínio dos primeiros.

Em um segundo eixo, se fez a distinção entre os estudos de caso e os que adotaram uma perspectiva comparada, estando a ampla maioria nos primeiros em comparação com os segundos (maioria que foi relativamente forte na subárea de Estado). Terceiro, codificou-se o marco temporal dos artigos, com três valores possíveis: histórico, atual e um *mix* entre ambos. A segunda categoria foi amplamente majoritária em todas as subáreas. Por último, a imensa maioria dos artigos são produtos de pesquisas teórico-empíricas e somente uma minoria são ensaios ou de caráter puramente teórico.

Quadro 7 – Artigos sobre Estado e Políticas Públicas por subárea de trabalho e metodologia (%)

Metodologia	Subárea			
	Políticas Setoriais	Políticas de Bem-estar Social	Estado	Teoria das Políticas Públicas
Desenho				
Quali	52	42	73	50
Quanti	8	16	9	-
Misto	38	42	9	-
Não se aplica	2	-	9	50
Enfoque				
Estudo de caso	70	67	91	-
Comparado	28	25	9	50
Não se aplica	2	8	-	50
Marco temporal				
Histórico	10	8	27	-
Atual	80	76	64	100
Misto	8	16	9	-
Não se aplica	2	-	-	-
Tipo de produção				
Investigação Teórica	2	8	9	50
Investigação Teórico-empírica	94	92	82	50
Ensaio	4	-	9	-
Total	100 (50)	100 (12)	100 (11)	100 (2)

Fonte: Elaboração própria com base de dados da RUCP e livros de 2002 e 2010.

Perfil e características da principal produção bibliográfica dos pesquisadores do ICP

Com o objetivo de esclarecer qual é a estrutura do corpo de pesquisadores e quais são as principais características da produção do ICP sobre o Estado e as políticas públicas, apresentaremos agora alguns traços gerais dos dezoito docentes do ICP que publicam regularmente sobre a temática, e nos aprofundaremos na análise de certos elementos qualitativos de sua modalidade de produção bibliográfica⁷. A estes dois aspectos destinam-se, sucessivamente, as sessões seguintes.

- Formação e posição acadêmica

Como pode se observar no quadro seguinte, a formação superior concluída ou em curso dos pesquisadores se distribui, simplificada em três partes,

⁷ O número de pesquisadores formalmente inscritos na área de pesquisa correspondente é menor, mas a eles se somam outros que pertencem a mais de uma área, ou que pertencendo a outra área, igualmente, publicam frequentemente artigos sobre a temática.

aqueles que estudaram no país, em outros países da região e em universidades europeias.

Quadro 8 – País em que os pesquisadores cursaram sua formação superior

País	Quantidade de pesquisadores	% sobre o total
Uruguai	7	39
Resto da América Latina	5	28
Europa	6	33

Fonte: Elaboração própria com base nos currículos.

Um segundo aspecto se refere ao nível acadêmico na própria instituição, que se relacionam a sua trajetória, vantagens e antiguidade na mesma.

Quadro 9 – Grau acadêmico dos pesquisadores no ICP

Grau	Quantidade de investigadores	% sobre o total
5 (superior)	2	11
4	8	45
3	4	22
2	4	22
1	-	-

Fonte: Elaboração própria com base na informação do ICP-FCS.

O quadro anterior mostra que a ampla maioria dos pesquisadores, cuja produção analisaremos na continuação, é de categoria *senior* (graus 5 e 4). Nota-se que os graus dois, sem prejuízo de seu status formal de *Assistentes*, contam também com uma produção própria substancialmente autônoma.

Uma referência externa sobre este grupo de acadêmicos decorre de sua categorização no *Sistema Nacional de Investigadores*. Como se mostra no Quadro 10, somente um quarto faz parte de suas duas categorias superiores. Também deve se destacar que uma porcentagem similar não pertence ao sistema.

Quadro 10 – Posição dos pesquisadores no Sistema Nacional de Investigadores

Nível SIN	Quantidade de investigadores	% sobre o total
III (superior)	1	6
II	3	17
I	6	33
Candidato	4	22
Não pertence ao SIN	4	22

Fonte: Elaboração própria com base nos registros do SNI-ANII.

Traços salientes da principal produção sobre Estado e Políticas Públicas

Nesta seção, esclarecem-se os componentes do campo da pesquisa científica que Brunner e Sunkel (1993) tem denominado como os “*enfoques predominantes*” que assumem os pesquisadores, e se traduzem na seleção dos objetivos de pesquisa e de paradigmas de análises, além da “*orientação e tipos de produção*” de conhecimentos que os pesquisadores se envolvem.

Para isso, pediu-se a cada um dos dezoito pesquisadores incluídos que selecionassem um artigo de sua autoria (ou coautoria), publicados como artigo de revista ou de livro, no país ou no exterior, o qual considerassem como o mais representativo de sua produção. Nossa estratégia de pesquisa se baseia no pressuposto de que o artigo considerado mais importante por cada pesquisador concede pistas significativas de uma pluralidade de dimensões: o tipo e a localização das publicações referidas, as temáticas e objetos de análises, os marcos teóricos de referência e a metodologia empregada. Os desenvolvimentos seguintes se baseiam em uma análise destas produções.

No quadro seguinte se confere os formatos das publicações selecionadas.

Quadro 11 – Tipo de publicação que os pesquisadores consideram mais representativa

Formato	Quantidade de artigos	% sobre o total
Artigo de revista	10	56
Capítulo de livro	8	44

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

Não se manifesta, por parte dos autores, uma preferência declarada para destinar sua principal produção ao formato de revista ou de livro. Ao contrário do Quadro 12 surge uma tendência bem clara: a metade dos artigos selecionados foi publicada no país, e quase todos – com algumas exceções – na região.

Quadro 12 – País de publicação do artigo mais representativo

País	Número de artigos	% sobre o total
Uruguai	9	50
Resto da América Latina	7	39
Estados Unidos	1	5
Europa	1	5

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

Dos nove artigos publicados dentro das fronteiras, oito fazem parte de publicações (revistas ou livros), das quais o ICP é o responsável ou uma das instituições patrocinadoras. Este é um dado relevante: a metade dos pesquisadores publica seu principal trabalho no país, e em publicações institucionais do ICP. Provavelmente, vários deles priorizam difundir suas análises sobre o Estado e as políticas públicas nacionais em publicações nacionais por ser mais fácil alcançar

um público local interessado, ou – alternativa ou complementarmente – pelas menores oportunidades de publicar no exterior estudos de caso sobre um pequeno país, como o Uruguai.

As políticas setoriais (de educação, de moradia, de seguridade social, de saúde e de defesa) constituem o objeto privilegiado, seguidas pelas publicações dedicadas às políticas de bem-estar, no sentido amplo, e ao estudo do Estado (Quadro 13).

Quadro 13 – Subárea temática abordada na publicação mais representativa

Subárea	Quantidade de artigos	% sobre o total
Política pública setorial	10	56
Políticas de bem-estar social (multissetorial)	4	22
Estado	4	22

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

Desta informação, depreende-se, neste estado de evolução da área, uma considerável especialização na produção do quadro docente, que em sua maioria propôs um estudo de uma política específica como carta de apresentação de seu trabalho. Mais especificamente, os estudos englobam as diversas dimensões dos fenômenos estudados: conteúdos, vínculos entre *politics* e *policies*, instituições, estrutura, processo e resultados, com preponderância da primeira e pouca atenção à última (Quadro 14).

Quadro 14 – Temáticas abordadas

Temática	Tratamento principal	Tratamento secundário	Total: principal + secundário	% sobre o total de artigos (principal + secundário) ⁸
Conteúdo das políticas	5	8	13	72
“Política das políticas”	3	5	8	44
Marco institucional	4	4	8	44
Estrutura e funções do Estado	5	2	7	39
Processo das políticas	1	4	5	28
Análises de resultados e impactos	-	3	3	17

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

Para categorizar o enquadramento teórico dos artigos deu atenção aos insumos de nível macro (“grandes teorias”) que pudessem orientar e organizar

⁸ As porcentagens não totalizam 100% porque pode se identificar mais de uma temática em cada artigo.

efetivamente seu desenvolvimento, destinando citações ou referências pontuais de maneira ilustrativa. O resultado desta análise se reflete no quadro seguinte.

Quadro 15 – Marcos teóricos empregados

Marco teórico	Quantidade de artigos	% sobre o total ⁹
Institucionalismo histórico	8	44
Pluralismo/ neopluralismo	3	17
Marxismo/ neomarxismo	2	11
Institucionalismo de escolha racional	2	11
Institucionalismo discursivo	2	11
Outras correntes	8	44
A-teórico	4	22

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

Destacam-se as abordagens do institucionalismo histórico, como única corrente teórica que é empregada por uma porcentagem significativa dos autores. Poderia apresentar-se como hipótese, de que isso tem tanto a ver com certa matriz geral da Ciência Política nacional, fortemente estruturada pelos olhares de corte diacrônico, como com as características do sistema político uruguaio, seio de muitas das políticas analisadas, entre as quais se destaca uma marca gradualista muito ligada à *path dependence*. Ao contrário, pode surpreender a sub-representação das pesquisas que adotam enfoques de *rational choice*, de crescente defesa nos principais focos de irradiação da disciplina. A inexistência de pesquisadores formados em universidades dos Estados Unidos pode contribuir para explicar este feito.

Outro ponto que se destaca é que a metade dos artigos não corresponde a nenhuma das macro-teorias, pelo que foram qualificados como vinculados a “outras correntes”. Em geral, trata-se de construções teóricas de médio alcance, que procuram explicar as singularidades de uma temática específica (os regimes de bem-estar social, a governança dos sistemas, as políticas de educação superior, etc.).

Fora da sistematização representada no quadro, merece destacar que em vários casos não se adota o formato mais difundido de identificação do quadro teórico/ apresentação de evidência empírica/ análise. Nesses casos, o fio argumentativo é o relato da peripécia particular de uma reforma estatal ou de uma política pública, precedidas pelos antecedentes históricos e complementadas por citações a outras indagações sobre questões conexas, além de referências teóricas pontuais, que operam como legitimação ou ilustração dos argumentos do autor¹⁰.

⁹ Idem à nota anterior.

¹⁰ Em alguns casos, isso nos levou a classificar artigos como “a-teóricos”.

Passando à metodologia selecionada, surge claramente no Quadro 16 a hegemonia do qualitativismo. Inclusive outras metodologias empregadas, que consideramos como “mistas”, não supõem estritamente uma triangulação de métodos, senão o uso extensivo de dados e estatísticas que, porém, são depois analisados qualitativamente.

Quadro 16 – Metodologia utilizada

Metodologia	Quantidade de artigos	% sobre o total
Qualitativa	10	56
Mista quali-quantitativa	8	44
Quantitativa	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

Como se pode explicar este viés? Novamente, pode-se argumentar sobre a inexistência de pesquisadores da área formados em universidades anglo-saxãs, nas quais estes métodos têm tido maior desenvolvimento. Ou buscar as origens e o desenvolvimento da disciplina no país, muito mais vinculada com outras, como a História, o Direito e a Sociologia, do que com outras ciências sociais que possuem maior expertise no uso das técnicas quantitativas, como a Economia.

A não utilização destas técnicas também é paralela à escassez de estudos de resultados e impacto das políticas – que assinalamos mais acima –, porque estes requerem o uso de técnicas quantitativas. A produção apresentada é de natureza marcadamente acadêmica, em contraposição com outras versões mais aplicadas ou profissionais das políticas públicas que praticamente não estão representadas no ICP.

Com relação à estratégia de pesquisa, o Quadro 17, mostra a predominância de estudos de caso sobre os estudos comparados.

Quadro 17 – Métodos empregados

Método	Quantidade de artigos	% sobre o total
Estudo de caso	12	67
Enfoque comparado	6	33

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

Em todos os casos, a comparação é realizada com configurações estatais ou de políticas públicas de outros países da região. As razões prováveis desta orientação são várias: por esperar um maior resultado interpretativo do cotejo com os pares, em virtude do maior conhecimento dos países vizinhos, ou pelas limitações financeiras para empreender uma comparação em uma escala mais ampla ou com países mais distantes.

Da análise da temporalidade envolvida nos artigos se extrai o já referido peso da perspectiva histórica nas análises do Estado e as políticas públicas pela academia uruguaia: a maioria absoluta deles a incorpora, ao menos em conjunção com a análise de conjuntura, como mostra o quadro seguinte.

Quadro 18 – Marco temporal dos artigos

Marco	Quantidade de artigos	% sobre o total
Atual	7	39
Histórico (diacrônico)	2	11
Mix histórico – atual	9	50

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

Outra linha de interesse relaciona-se com o tipo de produto selecionado como mais representativo por seus autores. Na grande maioria dos casos, trata-se de pesquisas que conjugam referências teóricas – mais ou menos estruturadas, segundo apresentamos mais acima – com exames e/ou análises empíricas. Tanto os ensaios como as pesquisas, fundamentalmente, empíricas estão claramente sub-representados, uma vez que nenhum dos artigos propostos é propriamente teórico (Quadro 19).

Quadro 19 – Natureza do produto

Natureza	Quantidade de artigos	% sobre o total
Investigação teórico/empírica	15	83
Ensaio	2	11
Investigação empírica	1	6
Investigação teórica	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

O último quadro analisa os autores mais citados nos artigos analisados¹¹.

Quadro 20 – Autores mais citados

Autor	Nº de Citações
Filgueira, Fernando	9
Pierson, Paul	7
Hall, Peter	4
Esping-Andersen	4
Castiglioni, Rosana	4
Peters, Guy	3
Mesa Lago, Carmelo	3
Repetto, Fabián	3

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos selecionados.

Dois pesquisadores uruguaios não pertencentes ao ICP se encontram na referida lista, Filgueira e Castiglioni, e outros dois latino-americanos, Mesa Lago e Repetto, todos compartilham o viés de focarem-se principalmente em políticas transversais ou sociais e com um enfoque comparativo, o que provavelmente

¹¹ Para não distorcer a interpretação desta variável, não se têm considerado aqui as citações dos pesquisadores que são objeto deste estudo.

justifica sua menção por parte de vários pesquisadores com diferentes interesses temáticos. Igualmente do conjunto de citações aparece incidência já referida dos desenvolvimentos do institucionalismo histórico na produção local (Pierson, Hall e, de certo modo, Esping-Andersen).

Conclusões

Para chegar a algumas conclusões sobre a evolução dos estudos do Estado e das Políticas Públicas do ICP, vamos recuperar os conceitos de “enfoques predominantes” e de “orientação e tipos de produção” de Brunner e Sunkel, que havíamos apresentado mais acima, que permitirão assim destacar certas forças e debilidades surgidas de nossa indagação.

Com relação aos “enfoques predominantes” pode distinguir-se como traço principal a constituição de um corpo de saberes de cunho politológico que gera identidade para a área, mas que, por sua vez, encontra-se frequentemente atravessado por marcos conceituais específicos de outras disciplinas na abordagem de políticas setoriais específicas ou do “Estado de Bem-estar”, em seu conjunto. Parece coexistir, então, certo *corpus* temático e teórico básico legitimado dentro da área, com outros específicos de alguns pesquisadores que desenvolvem objetos de estudo compartilhados com a Sociologia, as Ciências da Educação ou a Administração Pública. Ratifica-se, pois, no caso nacional, este caráter geral dos estudos sobre as políticas públicas, que destacávamos anteriormente, ao referir-se a sua tônica interdisciplinar.

O desenvolvimento interdisciplinar, então, se consolidou pela “setorização” dos objetos de estudo, que decorre tanto de nossa leitura das publicações institucionais, como da análise dos produtos mais representativos dos pesquisadores do ICP. Há aqui tanto uma força, porque se exploram e reivindicam territórios de fronteiras disciplinares, como um desafio para o futuro, na medida em que essa especialização não consiga ser acompanhada do desenvolvimento de códigos compartilhados no interior da própria Ciência Política. Alguns dispositivos institucionais são propensos à coesão da área, não só as atividades propriamente acadêmicas, como seminários e publicações compartilhadas, mas também as tarefas rotineiras de um ensino, predominantemente, generalista sobre o Estado e as Políticas Públicas, que agem como força centrípeta em torno de conceitos, perguntas e bibliografias compartilhadas.

Da mesma forma, sem notar uma produção bem equilibrada entre o caso nacional e a comparação regional, com a natural predominância do primeiro, poderia dizer-se que os acúmulos do ICP tem foco doméstico com um permanente marco de referência e contraste continental, seguramente facilitado pela circulação dos pesquisadores pelos circuitos acadêmicos regionais e adotado pela necessidade de rastrear variáveis supranacionais, para desvendar adequadamente as tendências das transformações do Estado e de suas políticas em um país pequeno e em boa medida dependente.

Também é notória a predominância das metodologias qualitativas nas pesquisas, com escassa presença de estudos quantitativos. Embora possa se considerar esse enfoque como uma alternativa legítima dos pesquisadores, considerado em seu conjunto – como academia – também expressa uma certa fragilidade em termos da amplitude de estratégias e ferramentas para o trabalho científico. Esta fraqueza poderia traduzir-se em uma menor competência para formar estudantes e assessorar órgãos públicos em aspectos aplicados da disciplina, que requerem certas habilidades associadas a estes métodos (por exemplo, avaliação de políticas, construção de indicadores de gestão, etc.).

Com relação à “orientação e tipos de produção” num primeiro momento emerge certa predominância teórica do institucionalismo histórico, que ficou refletida tanto na análise predominantemente quantitativa na seção “A “produção institucional” sobre o Estado e Políticas Públicas do ICP”, quanto nas observações qualitativas da seção “Perfil e características da principal produção bibliográfica dos pesquisadores do ICP”.

Porém, este predomínio não é hegemônico, nem permite afirmar que a subdisciplina se sustente firmemente em um paradigma compartilhado pela academia nacional. É muito significativo que ao analisar a produção mais representativa da pesquisa produzida, exatamente a metade teve que ser categorizada como “outros marcos teóricos”. Ali se percebe o emprego de categorias conceituais que se associam à variedade de objetos de estudo e à setorialização dos enfoques que discutimos mais acima.

Para além destes níveis de concentração e dispersão das distribuições teóricas, da substituição também surgiu outra característica dificilmente expressada em termos quantitativos. Como assinalamos na seção “Perfil e características da principal produção bibliográfica dos pesquisadores do ICP”, os pesquisadores do corpo docente fazem um uso muito diferente dos marcos conceituais, que inclusive em algumas ocasiões são de difícil compreensão. Neste sentido, é frequente que estes marcos teóricos não estructurem o desenvolvimento dos artigos, o que pode gerar dificuldades para as tarefas de construir linguagens e estratégias compartilhadas e generalizar os resultados, o que é vital para construção de uma comunidade científica. Não se trata, pois, de questionar o atual pluralismo quanto ao marco da análise, mas sim de apontar a importância de construir certos padrões básicos para a produção de conhecimento na subdisciplina.

Em síntese, da evidência apresentada e analisada surge uma trajetória relativamente breve, mas de relativa densidade que levou à institucionalização dos estudos de Estado e das Políticas Públicas no Uruguai. Em um quarto de século, constituiu-se o campo da Ciência Política, conformou-se esta área em seu seio, criaram-se e se expandiram os espaços dos programas de ensino de graduação e pós-graduação e se constituiu um corpo de pesquisadores e uma produção acadêmica – institucional e individual – relacionada em termos gerais às

tendências da evolução da subdisciplina. Seu grau de “normalização” deve ser avaliado ainda como fraco, embora parte da riqueza de seus acúmulos está dada pela pluralidade de enfoques e objetos de estudo. Neste ponto de seu desenvolvimento se verificam, entretanto, desafios como os assinalados mais acima, que deveriam ser levados em conta para propiciar um maior nível de amadurecimento de suas atividades e produção.

Finalmente, reconhecemos como tarefas pendentes para indagações posteriores a exploração de outras dimensões, aqui não contempladas, como a repercussão dentro e fora das fronteiras da produção acadêmica referida, seus vínculos com os circuitos de decisão das políticas, a participação dos pesquisadores em associações e redes internacionais, e a correlação entre estes desenvolvimentos e os correspondentes aos centros de pesquisa de outros países da América Latina no mesmo período.

Nicolás Bentancur é Professor e investigador do Instituto de Ciência Política da Universidade da República do Uruguai. Coordenador Acadêmico do Mestrado em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade da República do Uruguai. E-mail: nicobent63@gmail.com

María Ester Mancebo é Professora e investigadora do Instituto de Ciência Política da Universidade da República do Uruguai. Coordenadora Acadêmica do Doutorado em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade da República do Uruguai. E-mail: memancebo@gmail.com

Referências

- ACUÑA, Carlos. Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay. In: WEYRAUCH, Vanesa. *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*. CIPPEC: Buenos Aires, 2009. p. 13-72.
- BASE DE DADOS RUCP. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, Montevideo, n. 1-21, 1987-2012.
- BUQUET, Daniel. *Informe de Investigación 2005-2010 del Instituto de Ciencia Política*. Inédito. 2010.
- _____. El desarrollo de la Ciencia Política en Uruguay. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 50, n. 1, p. 5-29, 2012.

BRUNNER, José J.; SUNKEL, Osvaldo. *Conocimiento, sociedad y política*. FLACSO, Santiago de Chile. 1993.

GARCÉ, Adolfo. La Ciencia Política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 25, n. 1, p. 232-244, 2005.

PARSONS, William. *Políticas Públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007

ROCHA, Cecilia. La Ciencia Política en Uruguay (1989-2009): temas, teorías y metodologías. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 21, n. 2, p. 97-127, 2012.

Texto recibido em 30 de agosto de 2013.

Aprovado em 05 de novembro de 2013.