

co nhecer

Debate entre o
público e o privado

Editorial

Chega ao público especializado em ciências sociais o volume 10, número 24, da revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, estruturado em 2 partes: a) o dossiê **Populismo: Teorias e Casos**; e b) os artigos de fluxo contínuo (onde se inclui a resenha).

O dossiê, como indica a **Apresentação de Fabio Gentile e Antônio Costa Pinto**, teve por objetivo expor um diálogo interdisciplinar sobre o populismo entre cientistas políticos, economistas e historiadores.

A primeira parte desse dossiê consiste em 3 artigos: a) **“Para una historia global del populismo: rupturas y continuidades”**, de **Federico Finchelstein**; b) **“Del totalitarismo al populismo: el enemigo antiliberal en el discurso de derecha”**, de **Stéphane Boisard**; e c) **“Angela de Castro Gomes: trajetória intelectual e percursos do conceito de populismo”**, de **Fernando Perlatto**.

Outra parte desse dossiê apresenta 2 estudos de caso do populismo no Brasil: a) **“Populismo e ciências sociais brasileiras: desafios teóricos e metodológicos”**, de **Fabio Gentile**; e b) **“Neofascismo, ‘Nova República’ e a ascensão das direitas no Brasil”**, de **Odilon Caldeira Neto**.

E, por fim, ampliando o horizonte da reflexão sobre o populismo com um caso italiano, **Goffredo Adinolfi** escreveu **“Populismo y pensamiento antiliberal: Lega y M5S en el contexto italiano”**.

Os organizadores desse dossiê compreendem que a ideia de populismo, libertada da linguagem política e midiática contemporânea, mostra-se um conceito útil para dar conta de fenômenos políticos ideológicos de contestação das democracias liberais que não se encaixam nas categorias de fascismo, autoritarismo e direita radical.

A segunda parte desta edição contém 2 artigos de fluxo contínuo: a) **“Avaliando programas de microcrédito e economia solidária do Banco do Nordeste”**, de **Alcides Fernando Gussi e Raul da Fonseca Silva Thé**; e b) **“Política pública de juventud en Colombia: génesis y comunidades de política regionales”**, de **Iván David Sanabria-González e Lucila Reyes-Sarmiento**.

O primeiro artigo analisa 2 experiências no campo das microfinanças promovidas pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB): a) Programa Crediamigo, de microcrédito urbano produtivo orientado; e b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS). E o segundo artigo trata do processo de rede de atores interdependentes que atuam na formação das chamadas *políticas públicas de juventude* na Colômbia.

Arnelle Rolim Peixoto, Lorryni de Bortoli e Aline Cristina Bezerra Carvalho Lima finalizam esta edição com a resenha do livro **Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas: avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos**, de **Waldimeiry Correa da Silva**. Destaca-se o rigor técnico e científico da autora e sua preocupação com

a democratização de informações complexas e pouco trabalhadas diante da confusão que ainda se faz entre esse termo e conceituações adjacentes. Além disso, o texto se fundamenta no entendimento de que o *tráfico de seres humanos* é uma *questão transnacional* que exige políticas públicas de enfrentamento em nível global.

Como já é de conhecimento do público leitor, todos os textos da revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado** são publicados em dois idiomas: a) os originais redigidos em português são traduzidos para o inglês; e b) os originais redigidos em inglês ou espanhol são traduzidos entre si.

Assim, a revista segue com seu propósito de promover e aprofundar a discussão de temas e questões que envolvem o público e o privado.

Francisco Horácio da Silva Frota
Editor

Para citar este editorial:

Norma A – ABNT

FROTA, F. H. S. Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 5-6, 2020.

Norma B – APA

Frota, F. H. S. (2020). *Editorial. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 5-6.

Norma C – Vancouver

Frota FHS. Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24): 5-6.
Available from:

Apresentação

Longe de voltar a discutir as grandes teorias do populismo, debate resgatado recentemente por excelentes trabalhos (Eatwell & Goodwin, 2018; Finchelstein, 2017; Mény, 2019), o objetivo do dossiê **“Populismo: teorias e casos”** é apresentar um diálogo interdisciplinar entre cientistas políticos, economistas e historiadores internacionalmente reconhecidos como especialistas no tema em questão.

As contribuições deste dossiê apresentam teorias originais e inovadoras, frutos de longas reflexões e de rigorosos trabalhos de campo sobre casos específicos, divididas em duas partes. Na primeira, o leitor encontra estudos de cunho teórico político, enquanto a segunda parte se dedica à análise de casos nacionais, representando o crescimento do populismo ao redor do mundo com foco privilegiado no Brasil e na Itália – considerados laboratórios contemporâneos das principais tendências populistas em países latino-americanos e europeus, respectivamente.

A primeira parte deste dossiê se abre com o artigo de **Federico Finchelstein, “Para uma história global del populismo: rupturas y continuidades”**. O autor reflete acerca da trajetória teórica do populismo a partir dos eventos que marcaram sua história. A origem do populismo remonta à derrota global do nazifascismo, em 1945. Para Finchelstein, o populismo se coloca em uma perspectiva de continuidades e de rupturas com o fascismo porque, se por um lado não resta dúvida de que muitos militantes fascistas que sobreviveram à queda das ditaduras na Segunda Guerra Mundial levaram a tradição antiliberal e autoritária do fascismo às novas democracias, por outro lado, o populismo não equivale ao fascismo, portanto, é preciso entender os elementos de novidade que ele trouxe ao mundo no pós-Segunda Guerra. Há, então, uma exigência das ciências sociais no sentido de definir mais claramente o que é populismo, seu caráter autoritário e antiliberal. Sob

essa perspectiva teórico-metodológica, cruzando a circulação transnacional das ideias com a história comparada, Finchelstein traça uma história global do populismo, examinando algumas das experiências históricas mais marcantes desde a Guerra Fria até os dias atuais, nos dois lados do Atlântico: partindo do peronismo argentino, passando pela Frente Nacional de Marine Le Pen, na França, e chegando, enfim, ao “trumpismo”. A conclusão do autor é que o populismo no poder consiste em uma forma peculiar de pós-fascismo que adapta o fascismo a um contexto democrático.

O artigo de **Stéphane Boisard**, “**Del totalitarismo al populismo: el enemigo antiliberal en el discurso de derecha**”, também se dedica a teorizar melhor o que é populismo e a identificar quais seriam seus vínculos com o totalitarismo fascista. Para o autor, o populismo é um conceito polissêmico, em constante processo de ressignificação – entre o uso acadêmico e a apropriação política ideológica –, em acordo, ainda, com as diferentes conjunturas históricas e áreas geopolíticas (um populismo tendencialmente de direita na Europa e de esquerda na América Latina). Examinando algumas das possíveis múltiplas apropriações do conceito, Boisard destaca que o populismo, assim como o totalitarismo na Guerra Fria, é um “*kampfbegriff*” (um “conceito de combate”), utilizado, de um lado, para definir fenômenos de degeneração patológica da democracia, marcados por forte nacionalismo de cunho racial e identitário, que apresenta muitas afinidades com o totalitarismo nazifascista (trata-se da leitura do populismo apresentada por Mario Vargas Llosa, ganhador do Prêmio Nobel de Literatura em 2010); de outro lado, desde o fim da União Soviética, o populismo se tornou uma categoria central do discurso ideológico da direita neoliberal para celebrar o triunfo da democracia liberal e do livre mercado e o fracasso do comunismo, inclusive de todos os movimentos e partidos de esquerda, associados ao nazifascismo na mesma categoria de totalitarismo e/ou de populismo.

A segunda parte deste dossiê apresenta dois estudos de caso do populismo: a) o Brasil como laboratório privilegiado para entender o populismo latino-americano; e b) a Itália como laboratório do populismo europeu.

O artigo de **Fabio Gentile**, “**Populismo e ciências sociais brasileiras: desafios teóricos e metodológicos**” apresenta um panorama analítico, histórico-crítico e metodológico, embora não exaustivo, dos usos (e também dos abusos) do conceito de populismo nas ciências sociais brasileiras. Se, por um lado, o debate nacional incorpora todos os pontos de força e de fragilidade do debate europeu e norte-americano sobre o populismo, o uso dessa noção no pensamento político-social brasileiro, por outro lado, precisa atender a algumas necessidades específicas, a partir das primeiras teorias do “povo amorfo” entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX, passando pela análise do ciclo nacional-desenvolvimentista da Era Vargas (1930-1964), até a recuperação do conceito nas últimas décadas, com vistas a definir o fenômeno do “lulismo” e, sobretudo, do “bolsonarismo”. O autor destaca que, embora não se possa falar em uma verdadeira teoria do populismo

brasileiro na década de 1930, mostra-se oportuno reconhecer que os teóricos do Estado autoritário varguista (Oliveira Vianna, Francisco Campos, Azevedo Amaral) abrem caminho para as teorias “populistas” de Octavio Ianni e Francisco Weffort na análise dos processos nacionais de modernidade/modernização do século XX.

As décadas de 1950 e 1960, época crucial do nacional-desenvolvimentismo brasileiro, constituem o foco de **Pedro Cezar Dutra Fonseca** e **Ivan Colangelo Salomão** no artigo **“Vargas e Goulart: o populismo em questão”**; os autores analisam a associação da política econômica do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954) e do governo João Goulart (1961-1964) ao conceito de populismo. O maior desafio do estudo é de natureza metodológica, ou seja, “como testar se um governo se afina ou não com o populismo econômico?”. Eis a pergunta central dos autores. A análise exaustiva dos 2 governos leva Fonseca e Salomão a dizer que populismo econômico não é uma categoria adequada para o exame dos modelos econômicos implementados por Getúlio Vargas e João Goulart, dado que “a política econômica não se restringe às políticas-meio ou instrumentais”, de cunho populista. As nacionalizações e a legislação trabalhista varguista, bem como as reformas de base de Goulart, são políticas estruturais e macroeconômicas que dizem respeito ao caráter nacional desenvolvimentista e trabalhista dos 2 governos.

As vinculações teóricas entre populismo e trabalhismo constituem o foco do artigo de **Fernando Perlatto**, **“Angela de Castro Gomes: trajetória intelectual e percursos do conceito de populismo”**. O autor analisa a gênese do trabalhismo, categoria elaborada pela cientista social Ângela de Castro Gomes ao longo de décadas atuando em três instituições de pesquisa – o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) e a Universidade Federal Fluminense (UFF) –, e apresentada em sua obra clássica, intitulada *A invenção do trabalhismo* (publicada originalmente em formato de livro em 1988) e em escritos posteriores. Como observa Perlatto, o trabalho de pesquisa nos acervos do CPDOC, bem como a atividade didática, foram etapas fundamentais para entender a proposta inovadora do trabalhismo elaborada por Ângela Gomes, uma vez que essa autora se tornou uma das mais brilhantes e originais cientistas sociais da sua geração entre as décadas de 1970 e 1980, insatisfeita com as teorias clássicas do populismo elaboradas por Octavio Ianni e Francisco Weffort. Perlatto destaca que o “pacto trabalhista” entre Estado varguista, classe trabalhadora e empresários proporciona uma imagem mais dinâmica dos diferentes atores da Era Vargas, enquanto a leitura tradicional do populismo varguista se limita a apresentar uma classe trabalhadora que, mesmo se tornando pela primeira vez um ator social, mantém um papel passivo no projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. O trabalhismo, conclui Perlatto, ainda hoje se mostra uma categoria fundamental para uma nova geração de cientistas interessados em repensar uma época crucial para a história brasileira contemporânea.

O artigo de **Odilon Caldeira Neto, “Neofascismo, ‘Nova República’ e a ascensão das direitas no Brasil”**, fecha as reflexões sobre o populismo brasileiro. O autor reflete sobre o conceito de populismo à luz da ascensão de uma nova direita conservadora, reacionária, autoritária e neofascista, aglutinada em torno do líder carismático e populista Jair Bolsonaro, vencedor das eleições de 2018 e empossado como Presidente do Brasil em 2019. Caldeira Neto recusa as leituras genéricas elaboradas “no calor da hora” da eleição de Bolsonaro e mede o valor epistemológico das categorias de populismo, neofascismo e conservadorismo na pesquisa de campo sobre as configurações políticas ideológicas e as organizações daquela que se apresenta como a “nova direita” brasileira. Trata-se de um mapeamento fundamental com vistas a uma compreensão mais adequada dos inúmeros movimentos que constituem o campo de disputa da extrema direita brasileira contemporânea.

Enfim, saindo da América Latina, considerada tradicionalmente por diversos analistas o terreno privilegiado das experiências populistas, ampliamos o horizonte da reflexão sobre o populismo com o artigo de **Goffredo Adinolfi, “Populism and antiliberal thought: Lega and M5S in the Italian context”**. O autor analisa a ascensão rápida e plebiscitária da Liga e do Movimento 5 Estrelas, até se tornarem partidos de governo, e destaca que o discurso populista deles, embora haja algumas diferenças marcantes entre os dois movimentos, coloca-se na família ideológica do pensamento antiliberal e aproxima-se da ideologia fascista. O estudo de Adinolfi examina como esses 2 movimentos corroem a democracia de dentro para fora, desconstruindo a representação partidária tradicional mediante apelos à vontade do povo e plebiscitos.

Assim, o caso italiano examinado se torna um laboratório privilegiado para entender a crise da democracia representativa liberal e suas patologias populistas no mundo ocidental.

Enfim, se é possível encontrar um fio condutor nas contribuições que constituem este dossiê, podemos concluir que há consenso entre os autores em torno da ideia de que populismo se mostra um conceito ambíguo, porém útil, para dar conta de fenômenos políticos ideológicos de contestação das democracias liberais que não se encaixam claramente nas categorias de fascismo, autoritarismo e direita radical, desde que se liberte da linguagem política e midiática do cotidiano para se tornar uma categoria mais rigorosa do debate político teórico na contemporaneidade.

Desejamos boas leituras a todos!

Antônio Costa Pinto

Fabio Gentile

Referências bibliográficas

Eatwell, R. & Goodwin, M. (2018). *National populism: the revolt against liberal democracy*. London, England: Penguin.

Finchelstein, F. (2017). *From fascism to populism in history*. Berkeley, CA: University of California Press.

Mény, Y. (2019). *Popolo ma non troppo. Il malinteso democrático*. Bologna, Italia: Il Mulino.

Para citar esta apresentação:

Norma A – ABNT

PINTO, A. C.; GENTILE, F. Apresentação. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 7-11, 2020.

Norma B – APA

Pinto, A. C., & Gentile, F. (2020). Apresentação. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 7-11.

Norma C – Vancouver

Pinto AC, Gentile F. Apresentação. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Set 28, 2020];10(24):7-11. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2745>

For a global history of populism: disruptions and continuities

Federico Finchelstein

*Professor of Contemporary History at the New School for Social
Research – NSSR*

fincheif@newschool.edu

Abstract

The historical globality of populism seems to be a paradox, because the nationalist and populist ideologues are precisely those who accuse their enemies of being ‘globalists,’ and also introduce themselves as young players, without any historical background, or even as the result of a new chapter in the world history, which the current ‘caudillo’ in the White House has named as ‘the Trump era.’ In theory, the new populists are extremist nationalists who claim to want to put their countries above everything else. In practice, these nationalists constitute a new right-wing international, both due to their works and their similarities. None of this is new in the history of populism. This text analyzes the history of this continuity and points out its disruptions.

Key words populism; totalitarianism; fascism.

Para una historia global del populismo: rupturas y continuidades

Resumen

La globalidad histórica del populismo parece ser una paradoja, pues son justamente esos ideólogos nacionalistas y populistas quienes acusan a sus enemigos de “globalistas”, y quienes asimismo se presentan como actores jóvenes, sin antecedentes históricos, o incluso como el resultado de un capítulo nuevo en la historia del mundo, que el propio caudillo actual de la Casa Blanca ha denominado “la era de Trump”. En teoría, los nuevos populistas son nacionalistas extremistas que afirman querer poner a sus países por encima de todo. En la práctica, esos nacionalistas forman una nueva internacional de derecha, tanto por sus obras como por sus semejanzas. Nada de esto es nuevo en la historia del populismo. Este texto analiza la historia de esta continuidad y señala sus rupturas.

Palabras clave populismo; totalitarismo; fascismo.

Por uma história global do populismo: rupturas e continuidades

Resumo

A globalidade histórica do populismo parece ser um paradoxo, pois esses ideólogos nacionalistas e populistas são justamente aqueles que acusam seus inimigos de “globalistas”, e mesmo assim eles se apresentam como atores jovens, sem quaisquer antecedentes históricos, ou até como resultado de um novo capítulo na história mundial, que o atual “caudilho” da Casa Branca denominou “a era Trump”. Em teoria, os novos populistas são nacionalistas extremistas que afirmam querer colocar seus países acima de tudo. Na prática, tais nacionalistas constituem uma nova internacional de direita, tanto por suas obras quanto por suas semelhanças. Nada disso é novo na história do populismo. Este texto analisa a história dessa continuidade e aponta suas rupturas.

Palavras-chave populismo; totalitarismo; fascismo.

Pour une histoire globale du populisme: ruptures et continuités

Résumé

La globalité historique du populisme semble être un paradoxe, car ces idéologues nationalistes et populistes sont précisément ceux qui accusent leurs ennemis d’être « mondialistes », et qui se présentent également comme de jeunes acteurs, sans aucun contexte historique, ou même comme le résultat d’un nouveau chapitre de l’histoire du monde, que l’actuel « caudillo » de la Maison Blanche a appelé « l’ère Trump ». En théorie, les nouveaux populistes sont des nationalistes extrémistes qui prétendent vouloir mettre leur pays au-dessus de tout. En pratique, ces nationalistes constituent une nouvelle internationale de droite, tant pour leurs œuvres que pour leurs similitudes. Rien de tout cela n’est nouveau dans l’histoire du populisme. Ce texte analyse l’histoire de cette continuité et souligne ses ruptures.

Mots-clés populisme; totalitarisme; fascisme.

Global populisms

If we start at the end, using the most recent chapter in the history of populism, it is clear that the European tours undertaken by the until recently Trumpism's 'gray brain,' i.e. Steve Bannon, only confirmed the globalizing nature of far-right-wing populism. But this does not imply that this is a new history, or that it has even been inaugurated with the fall of the Berlin Wall. The historical globality of populism seems to be a paradox, because the nationalist and populist ideologues are precisely those who accuse their enemies of being 'globalists,' and also introduce themselves as young players, without any historical background, or even as the result of a new chapter in the world history, which the current 'caudillo' in the White House has named as 'the Trump era.' In theory, the new populists are extremist nationalists who claim to want to put their countries above everything else. In practice, these nationalists constitute a new right-wing international, both due to their works and their similarities.

None of this is new in the history of populism. The classic Peronism of Juan Domingo Perón in Argentina tried (and failed) by presenting the third justicialist route as the solution to the world's problems, particularly in the bipolar world during the Cold War. More recently, Venezuelan Chavismo tried to make its leader the architect and symbol of a new way of doing politics (De La Torre, 2017a, 2017b)¹. Before them, fascism had also tried to generate a 'fascist international.' Specifically, fascism crossed the Atlantic and went beyond Latin America, too, reaching countries like China, India, or Syria². After the global defeat of fascisms, many former fascists and militants of dictatorships tried to maintain the anti-liberal tradition through democratic means. That opened room for the arrival of populism to power as a new way of governing the nation (Finchelstein, 2017).

Populism is not fascism, and is often thought of as its overcoming. Historically, fascism has been adequately contextualized as, above all, a political dictatorship type that often emerges within democracy to destroy it. Historically, populism has done the opposite. It has often stemmed from other authoritarian experiences, including dictatorship, and in most cases it has distorted democracies, minimizing their qualities, but never, or almost never, destroying them. Populism is a democracy type grounded in the notion of a leader who, without institutional mediations, tries to legitimize his voice through people's voice. The idea of bringing the people and the leader together is key. Nevertheless, this has authoritarian implications, but it begins with a democratic premise: to establish a closer

1 On global populism, see Finchelstein and Urbinati (2018). On Europe, see McDonnell and Werner (2019).

2 On fascist internationalism, see Herren (2016). On fascist international, see Ledeen (1972); Sabatini (1997); Cuzzi (2005). On transnational fascism, see Zachariah (2014); Clinton (2017); Hofmann (2015); Patel and Reichardt (2016). For the period after 1945, see Mammone (2015); Ávila (2016); Albanese and Del Hierro (2016).

relationship between those who took office and the people³. Populism emerges as an attempt at direct democracy without mediation. After starting with the premise of bringing people closer to power when still in the opposition, once he takes office, the leader does not fulfill his promise. The result is that there is a leader who takes office and often claims that his is people's voice, but when exercising power, he does what he wants and does not talk to anyone about it. The leader speaks on behalf of the people, and makes decisions for it.

So, what is populism? Historically, it is an authoritarian and anti-liberal democracy type. In this sense, populism cannot be explained only by changes that occurred after the fall of the wall in Europe and the United States of America (USA), since it belongs to a global and long-term history. In my study, I propose a historical approach to what it has represented in history. After addressing many cases, I found a couple of patterns that prevail over time in this vertical rethinking of democracy that populism is. To begin with, populism implies an authoritarian view of democracy that reformulated the legacy of fascism after 1945 to combine it with various democratic procedures. Populism exercising power is a post-fascism type that rethinks fascism for democratic times. In other words, it is fascism adapted to a democratic rationale and context (Finchelstein, 2017).

First encounters close to the third position

“I had gone to Italy not to see the Leaning Tower [in Pisa], but other things more important existing in Italy” (Perón, 1976, pp. 27-29). According to General Perón, the actual reasons for his visit to that country, in 1939, were Benito Mussolini and fascism. The same reasons apply to his admiration for Adolf Hitler and his tour through Nazi Germany: “I did not go to Berlin only because of the Brandenburg Gate” (Perón, 1976, pp. 27-29). In fact, these visits, as a young Argentine officer, and his personal remarks on fascism exercising power, were key in his reformulation of fascism, which led to the creation of the first populist regime in history. As for Mussolini, Perón made up a personal encounter with the *Duce*. In fact, he had only watched Mussolini from a distance, while the Italian leader delivered a major war speech from the balcony of the Palazzo Venezia.

This personal fantasy-like encounter that Perón told many years later, in the 1970s, is interesting precisely because it shows the fascist genealogies of the first populist regime, but also its critical differences. Among so many feasible genealogies why, at the end of his life, did the Argentine leader come back to fascism through his memory as a legitimizing way? Perón saw in fascist dictatorships an anti-liberal political representation. That was a new popular legitimacy type. A sovereignty that combined technocratic corporate planning

3 For some recent key studies on populism, see Urbinati (2019); Berezin (2019); Arato (2016); De la Torre (2017c); Mudde and Kaltwasser (2017); Müller (2016).

with in-depth vertical leadership. Perón concluded that even if the enforcement means could have been faulty, the fascist phenomenon represented a powerful third supranational position between American capitalism and Soviet socialism. The Argentine leader took lessons on fascism to Latin America, thinking that people's role, the leader and the State in fascism, could influence the 'political shape of the future.' He had found in defeated fascisms a study object to think of the 'true social democracy.' After Hitler and Mussolini's death, Perón explained that 'popular democracy' no longer existed 'in the West': "that is what I found out studying the old European institutions and when I returned to my country, I said to myself 'we are not going to the 19th century along with imperialist capitalist democracies: let's go to the 20th century along with social democracies.'" Talking of social democracy, the Argentine leader did not have in mind the old European social democratic patterns, but a new version, intended for post-war times, of social nationalism: "and this is how I created the whole social doctrine and launched it towards the 21st century" (Perón, 1976, pp. 27-29).

Populist modernity

With the defeat of fascism, a new populist modernity emerged. After the war, populism rethought the anti-Enlightenment legacies for the Cold War era, and this was a historical turning point. By 1945, populism represented a post-fascist continuation of fascism, but also a renunciation of some of its defining dictatorial dimensions.

It was in Latin America that modern democratic populism became a regime for the first time in history, and it was originally constituted as a post-fascist response to the left-wing and liberalism. However, it did not constitute a radical break with the past, and populism was not engendered outside a historical continuum. Within the period from the late 19th century to the interwar years, previous and proto-manifestations of populism emerged in countries like the USA, Russia, Mexico, Argentina, Brazil, and France. Those movements and leaders spoke on behalf of the people as a single and homogeneous entity. By the left- and the right-wing, they opposed both the oligarchies and elites, but overall they did not oppose liberal democracy as a whole. The absolute rejection of democracy came after World War I, when fascism fused the pre-populist left- and right-wing tendencies with an extremist, anti-liberal, and anti-communist ideology. After 1945, in a radically different context, modern populism returned to its pre-fascist roots, even without forgetting the lessons of the fascist experience.

As post-fascism, populism emerged as an authoritarian democracy type for the Cold War world. It intended to adapt the totalitarian version of politics to the hegemony of postwar democratic representation, giving rise once again to supranational political alliances against constitutional democracy. This transformation took place predominantly in Latin

America after the global fall of fascism, in 1945, and much later it became widespread in Europe after the fall of real socialism, in 1989. Populism began by recognizing that fascism was over and entered the history books, it was not a current reality anymore. According to General Perón, that was “an unrepeatable phenomenon, a classic style to define a precise and determined time.” Although he pitied the loss of ‘poor Italy’ and Mussolini’s fascism, he did not intend to imitate the defeated past. He wanted to free Peronism from the accusation of fascism, and the result was a version of post-fascist, authoritarian, and anti-liberal democracy (Perón, 2001, p. 65). As the Argentine leader, but many years later, the Italian neo-fascists reached a similar conclusion. Thus, Gianfranco Fini, leader of the neo-fascist Movimento Sociale Italiano (MSI), tried to turn it into a populist formation, and argued, in 1993, that fascism was irreversibly a matter of the past: “like all Italians, we are not neo-fascists, but post-fascists” (Griffin, 2017, p. 15)⁴.

Although populism as a political regime often suppressed political rights, sometimes it also increased social rights; at the same time, it put limits on the most radical emancipatory combinations of both. This specific and post-fascist historicity of populism is often diluted in some theoretical interpretations, including those approaches that are for or against the populist phenomenon. In addition, these theoretical views come up with a subject without history. They also impose Eurocentric opinions, or the idea of absolute U.S. exceptionality. Against these ahistorical theories, full of prejudices, which regard populism as an exclusively European or American phenomenon that emerged only after 1989, there is a need to make a global reading of its historical routes.

Populism is the opposite of pluralism in politics. It speaks on behalf of an imaginary majority, and rejects all opinions considered as a part of the minority. Especially in its right-wing version, its enemies often encompass religious and ethnic minorities, and always implicate the independent press. Perón spoke on behalf of the people and fancied himself as the antithesis of the elites. Like Jean-Marie Le Pen, Jair Bolsonaro, Donald Trump, and many other current leaders, the Argentine general highlighted the contrast between his own persona and traditional politics. He represented anti-politics, and shaped his own role in messianic terms. He assigned the titanic task of radically changing Argentina to himself, providing it with a new historical base and reestablishing it in a moment of terminal crisis. Perón also introduced his movement as full of transnational dimensions. His populism had no borders. That was not specific to Argentina or Latin America, but rather a general condition of populism in its history and its theory. Populism is a way of thinking of universal politics that, while conceived in a nationalist way, provides responses to a global situation. It brings national anti-liberal solutions to the universal issue of the crisis of representation in democracy. According to the populists, there is no contradiction between nationalism and

⁴ On post-fascism and Peronism, see my books *Transatlantic fascism* (Finchelstein, 2010) and *The ideological origins of the dirty war* (Finchelstein, 2014, chapter 4).

supranational ties. In fact, by turning transnational fascism into a post-war transnational post-fascist phenomenon, the first populist regime in history tried to create a new third global position.

Populisms without borders

Perón (1951, pp. 203-208) announced the advent of “the peoples’ hour,” and warned that there were two alternatives for the world’s direction. The first encompassed the main opponents in the new bipolar world, communism and capitalism. The second was the people’s government by its true representative: Peronism, i.e. himself. Both capitalism and communism were “imperialist systems of human exploitation.” Only Peronism, and its global partners and counterparts, represented social justice for the peoples and their “liberation.” Against the two “power-usurping” systems, the “third position” guaranteed economic independence and political sovereignty for nations and their peoples. This third way marked an “evolution” that took place at a global level. The people, finally, took “the government in its hands.” Perón thought that this populism would see the light in Europe two decades later than in Latin America. If, before 1945, Argentina had copied Europe, now the leading country was Argentina, which wanted to anticipate: “we are going to get ahead and do what is needed so that when the announced political and social events occur in Europe, we are firmly rooted in our ideology” (Perón, 1976, pp. 27-29).

Peronism promoted its model internationally, achieving debatable success and limited results (Semán, 2017; Zanatta, 2013). Although Peronism tried to be the anchor of a new international movement and its leader highlighted in a special manner the need for a Latin American continental integration, as well as for a worldwide liberation from both communism and “plutocracy,” it maintained its ambiguity in face of the possibility to play the leading role in such a struggle. Perón later acknowledged that, when he took power, he got closer to kindred regimes, such as Getúlio Vargas,’ in Brazil; but he also emphasized his ties to Francisco Franco’s dictatorship. In fact, the Argentine leader stressed that his third position represented a new supranational resurgence against “demo-liberalism” and communism, which he regarded as a natural result of the first. Perón’s was a global reaction against the victors in World War II. It was an early and symptomatic response to a context of profound change, in face of the triumph of liberalism and communism, as well as a call for a new path contrary to those: the peoples reacted against those who had deprived them of power. Through Peronism, the people have finally come back to power. The peoples from Latin America, Europe, Asia, and Africa faced the “iron” and “dollar” curtains. In fact, Perón dreamed of a new global reaction of the people against the U.S. and Soviet blocs. He even thought that American liberalism and Russian communism might be overwhelmed by this new liberation of peoples. In a context where he was convinced of an imminent

World War III, Perón assured his listeners that liberal democracy and communism fought for their survival. He said that when they were “united, they were dangerous, but their clash will give rise to their very weakness.” The peoples of the world opposed these two imperialisms and their victory would consist in not opposing the Cold War. While Russia and the USA represented the governments that opposed the people’s, in 1946 Argentina “announced to the world that its government will do what its people want” (Perón, 1951, pp. 203-208). Particularly for Latin America, Perón claimed that open borders were a necessity, in his words, “borders are superfluous;” he said: “and I am even more daring in this regard, because in all opportunities I have argued that in this part of the world the borders are excessive” (Perón, 2016, p. 66).

Perón’s view of a new global hegemony for what we know today as *classic populism*, of course, never came true. But that messianic view of a moment of break and transcendental change in the history of politics is a major key to think of the future populist disruptions, such as those generated after 1989, as well as that of 2016, marked by the triumph of Donald Trump in the USA. In 1989, the fall of the Berlin Wall paved the way for future European populisms, especially in Central and Eastern Europe, and also reformulated the Latin American populist tradition through the emergence of the new neoliberal populisms in Argentina, Brazil, Peru, Ecuador, and other countries. On its turn, the 1945 populist disruption left a significant mark on the road followed by the first populisms of the 21st century in Latin America. In this regard, Venezuelan President Hugo Chávez stated, in February 2005, that “Perón said we were at the peoples’ hour. Unfortunately those battles were extinguished, but they were not lost, one thing is seeing they momentarily fade, but another thing is seeing they fade away forever.” Chávez (2005) thus highlighted the centrality of supranational dimensions of classic Latin American populism and regarded this old Perón’s wave as similar to the 21st century’s ‘new wave.’

If Perón was the main leader of the 20th century populism, and Chavez was his disciple and late prototype, the new European and American right-wing trend represents a renewed wave of populism, which seems to dominate the early 21st century. This time, however, populism resumes some fascist themes that Perón had rejected, in line with his idea of a global populism that overcomes fascism. Trumpism, and its European counterparts, such as the French woman Marine Le Pen, Bolsonaro in Brazil, the Italian Lega, or the Alternative für Deutschland (AfD) in Germany come back to xenophobia in a way that the Latin American leader would never have imagined. In Europe we may speak of a true populist international, while in Latin America the ‘Bolsonaro effect’ gains momentum, both in the traditional neoliberal right-wing and in the populist right-wing⁵.

⁵ For Europe, see McDonnell and Werner (2019); Mammone (2018). See also, for other contexts: Moffitt (2016); De la Torre (2018).

While fascist violence and racism represented the past, the future would be different. As Perón stated in 1945, before being elected and in a clear rejection of political violence, “we do not win through violence; we win through intelligence and organization” (Perón, 1946, p. 183). Populism was an electoral type of authoritarian democracy that was inspired by, but at the same time rejected, fascist dictatorship. After 1945, this historical relationship between fascism and populism gave rise to the first post-fascist notions of authoritarian anti-liberal democracy.

On past and present times

The new right-wing populist alliances, which often encompass the fascists, show how the most recent right-wing populism has reduced the post-fascist dimensions of postwar populism. Historically, the populists wanted to detach from the ‘methods’ of fascism. But, for instance, both in the case of Trumpism and that of the National Front, Bolsonarism, or the Italian populists, the existence of a coalition between various neo-fascist elements and populist leaders may be addressed. These relations are both national and supranational. The new populisms represent a break with their post-fascist predecessors, like Perón. The early populisms that took office fused democracy with authoritarianism, but overall they did so without falling into dictatorial and racist fascism. This estrangement from dictatorship and racism defined back then, and until recently, contemporary populism. Things changed in the Trump’s era. Thus, the turning point represented by 2016 is of greater importance than 1989 for the global history of populism.

However, populists are also racist; and they are overtly so (literally) beyond their own borders. The prospective triumph of populism that Perón foretold at a global level has increasingly resembled the defeated fascism. A fascism that the Argentine general and his global counterparts believed to have overcome.

Currently, we have experienced a new globalization of xenophobia and anti-politics. On one of his quasi-triumphant European tours, Steve Bannon addressed the French National Front convention, in March 2018. Within that framework, he told his listeners that they entered “a world movement larger than France, Italy, Hungary, or Poland.” He asked them to behave accordingly: “let them call you racist, xenophobic, or whatever. Use it as a medal of honor” (Stanley, 2018). What was once considered as an insult now became a program. Among the post-fascist listeners from France there was their leader Marine Le Pen, who had come second in the 2017 French presidential elections, and, in her turn, she had celebrated Trump’s victory as part of ‘a global revolution.’

At that time, in late 2016, when populism reached its historic and global peak in the White House, other populists echoed the transnational proportions of that anti-political victory. The Italian man Beppe Grillo then argued that Trump’s victory was a turning point

in world history: “this has been a big ‘fuck off!’ Trump has won an incredible victory.” In turn, according to Le Pen, Trump’s victory represented the triumph of people’s will over the elites. It was about building “a new world destined to replace the old one” (Finchelstein, 2017, p. 172). Like Jair Bolsonaro, Matteo Salvini, and many others, Marine Le Pen regarded her own position as similar to the true patriots: “the division is no longer between right- and left-wing [but] between patriot and globalist” (Finchelstein, 2017, p. 158). Trump would repeat the same thing in his speech at the United Nations (UN) in 2019: “the future does not belong to the globalists. The future belongs to the patriots” (Gearan & Kim, 2019).

In the same way how Rome and Berlin became models for the fascists, or Buenos Aires or Caracas did so for the populists in Latin America, the xenophobic presidential campaign and the current Trump administration have soon become a source of recognition for the populists from around the world. Washington is today the beacon that illuminates the populist universe. Far-right-wing populist leaders like Matteo Salvini, Marine Le Pen, and Bolsonaro praise Trumpist voters for opposing traditional forms of democratic representation and their elite culture. They are part of a new global reaction against the forms of deliberative democracy and propose a country model based on repudiation of those who are, behave, or think differently.

References

- Albanese, M., & Del Hierro, P. (2016). *Transnational fascism in the twentieth century: Spain, Italy and the global neo-fascist network*. London, England: Bloomsbury.
- Arato, A. (2016). *Post sovereign constitution making: learning and legitimacy*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Ávila, L. H. (2016). *Anticommunism, the extreme right, and the politics of enmity in Argentina, Colombia, and Mexico, 1946-1972* (Ph.D Thesis). The New School for Social Research, New York, NY.
- Berezin, M. (2019). Populism and fascism: are they useful categories for comparative sociological analysis? *Annual Review of Sociology*, 45.
- Chávez, H. (2005, 1 de febrero). *Conferencia de Prensa del Comandante Presidente Hugo Chávez Frías*. Retrieved from <http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/3594-conferencia-de-prensa-del-comandante-presidente-hugo-chavez-frias>
- Clinton, M. (2017). *Revolutionary nativism: fascism and culture in China, 1925-1937*. Durham, NC: Duke University Press.
- Cuzzi, M. (2005). *L'internazionale delle camicie nere: i CAUR, Comitati d'azione per l'universalità di Roma, 1933-1939*. Milan, Italia: Mursia.
- De la Torre, C. (2017a). Hugo Chávez and the diffusion of Bolivarianism. *Democratization*, 24(7), 1271-1288.

-
- De la Torre, C. (2017b). A populist international? ALBA's democratic and autocratic promotion. *SAIS Review of International Affairs*, 37(1), 83-93.
- De la Torre, C. (2017c). *Populismos*. Barcelona, España: Tibidabo.
- De la Torre, C. (Ed.). (2018). *Routledge handbook on global populism*. London, England: Routledge.
- Finchelstein, F. (2010). *Transatlantic fascism*. Durham, NC: Duke University Press.
- Finchelstein, F. (2014). *The ideological origins of the dirty war. Fascism, populism, and dictatorship in twentieth century Argentina*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Finchelstein, F. (2017). *From fascism to populism in history*. Oakland, CA: University of California Press.
- Finchelstein, F., & Urbinati, N. (2018). On populism and democracy. *Populism*, 1, 1-23.
- Gearan, A., & Kim, S. M. (2019, September 24). *Trump condemns globalism, touts nationalistic view of foreign affairs at U.N.* Retrieved from https://www.washingtonpost.com/politics/trump-touts-nationalistic-view-of-foreign-affairs-at-un/2019/09/24/e4a8486a-ded2-11e9-8fd3-d943b4ed57e0_story.html
- Griffin, R. (2017). Interregnum or endgame? The radical right in the 'post-fascist' era. In C. Mudde (Ed.), *The populist radical right*. London, England: Routledge.
- Herren, M. (2016). Fascist internationalism. In G. Sluga, & P. Clavin (Eds.), *Internationalisms: a twentieth-century history* (pp. 191-212). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Hofmann, R. (2015). *The fascist effect: Japan and Italy, 1915-1952*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ledeen, M. (1972). *Universal fascism: the theory and practice of the fascist international, 1928-1936*. New York, NY: H. Fertig.
- Mammone, A. (2015). *Transnational neofascism in France and Italy*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Mammone, A. (2018, March 13). *Why the European Union must respond to the Italian election*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2018/03/13/why-the-european-union-must-respond-to-the-italian-election/>
- McDonnell, D., & Werner, A. (2019). *International populism. The radical right in the European Parliament*. London, England: Hurst.
- Moffitt, B. (2016). *The global rise of populism: performance, political style, and representation*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: a very short introduction*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Müller, J. W. (2016). *What is populism?* Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.

-
- Patel, K. K., & Reichardt, S. (2016). The dark side of transnationalism social engineering and Nazism, 1930s-40s. *Journal of Contemporary History*, 51(1), 3-21.
- Perón, J. D. (1946). *El pueblo ya sabe de qué se trata*. Buenos Aires, Argentina: [s.n.].
- Perón, J. D. (1951). *Artículos de Descartes*. Buenos Aires, Argentina: [s.n.].
- Perón, J. D. (1976). *Yo, Juan Domingo Perón*. Barcelona, España: Planeta.
- Perón, J. D. (2001). *Memorial de puerta de hierro*. Buenos Aires, Argentina: Honorable Congreso de la Nación.
- Perón, J. D. (2016). Discurso ante una delegación universitaria brasileña. In Autor, *Obras completas* (Vol. 2). Buenos Aires, Argentina: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Sabatini, D. (1997). *L'internazionale di Mussolini: la diffusione del fascismo in Europa nel progetto politico di Asvero Gravelli*. Roma, Italia: Tusculum.
- Semán, E. (2017). *Ambassadors of the working class*. Durham, NC: Duke University Press.
- Stanley, J. (2018, March 13). *Bannon's deviant 'badge of honor'*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2018/03/13/opinion/bannon-language-france-fascism.html>
- Urbinati, N. (2019). *Me the people: how populism transforms democracy*. Cambridge, England: Harvard University Press.
- Zachariah, B. (2014). A voluntary *Gleichschaltung*? Indian perspectives towards a non-Eurocentric understanding of fascism. *Transcultural Studies*, 2, 63-100.
- Zanatta, L. (2013). *La internacional justicialista*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.

How to cite this article:

Norma A – ABNT

FINCHELSTEIN, F. For a global history of populism: disruptions and continuities.
Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, v. 10, n. 24, p. 12-23, 2020.

Norma B – APA

Finchelstein, F. (2020). For a global history of populism: disruptions and continuities.
Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, 10(24), 12-23.

Norma C – Vancouver

Finchelstein F. For a global history of populism: disruptions and continuities.
Conhecer: Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24):12-23.
Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2759>

Para una historia global del populismo: rupturas y continuidades

Federico Finchelstein

Catedrático de Historia Contemporánea en la New School for Social Research – NSSR

fincheif@newschool.edu

Resumen

La globalidad histórica del populismo parece ser una paradoja, pues son justamente esos ideólogos nacionalistas y populistas quienes acusan a sus enemigos de “globalistas”, y quienes asimismo se presentan como actores jóvenes, sin antecedentes históricos, o incluso como el resultado de un capítulo nuevo en la historia del mundo, que el propio caudillo actual de la Casa Blanca ha denominado “la era de Trump”. En teoría, los nuevos populistas son nacionalistas extremistas que afirman querer poner a sus países por encima de todo. En la práctica, esos nacionalistas forman una nueva internacional de derecha, tanto por sus obras como por sus semejanzas. Nada de esto es nuevo en la historia del populismo. Este texto analiza la historia de esta continuidad y señala sus rupturas.

Palabras clave populismo; totalitarismo; fascismo

For a global history of populism: disruptions and continuities

Abstract

The historical globality of populism seems to be a paradox, because it is precisely those nationalist and populist ideologues who accuse their enemies of “globalists”, and who also present themselves as young actors, without historical background, or even as the result of a new chapter in the history of the world, which the current leader of the White House has called “the Trump era.” In theory, the new populists are extremist nationalists who claim to want to put their countries above all else. In practice, these nationalists form a new international right, both for their works and for their similarities. None of this is new in the history of populism. This text analyzes the history of this continuity and indicates its ruptures.

Key words populism; totalitarianism; fascism

Por uma história global do populismo: rupturas e continuidades

Resumo

A globalidade histórica do populismo parece um paradoxo, porque são precisamente os ideólogos nacionalistas e populistas que acusam seus inimigos de “globalistas” e que também se apresentam como jovens atores, sem antecedentes históricos ou mesmo como resultado de um novo capítulo. na história do mundo, que o atual líder da Casa Branca chamou de “era Trump”. Em teoria, os novos populistas são nacionalistas extremistas que afirmam querer colocar seus países acima de tudo. Na prática, esses nacionalistas formam um novo direito internacional, tanto por suas obras quanto por suas semelhanças. Nada disso é novo na história do populismo. Este texto analisa a história dessa continuidade e indica suas rupturas.

Palavras-chave populismo totalitarismo; fascismo

Pour une histoire globale du populisme: ruptures et continuités

Résumé

La globalité historique du populisme semble être un paradoxe, car ce sont précisément ces idéologues nationalistes et populistes qui accusent leurs ennemis de «mondialistes», et qui se présentent également comme de jeunes acteurs, sans contexte historique, ou même comme le résultat d’un nouveau chapitre. dans l’histoire du monde, que l’actuel leader de la Maison Blanche a appelé “l’ère Trump”. En théorie, les nouveaux populistes sont des nationalistes extrémistes qui prétendent vouloir mettre leur pays avant tout. En pratique, ces nationalistes forment un nouveau droit international, tant pour leurs œuvres que pour leurs similitudes. Rien de tout cela n’est nouveau dans l’histoire du populisme. Ce texte analyse l’histoire de cette continuité et indique ses ruptures.

Mots-clés le populisme; totalitarisme; fascisme

Populismos globales

Si empezamos por el final, por el capítulo más reciente de la historia del populismo, está claro que las giras europeas del hasta hace poco “cerebro gris” del trumpismo, Steve Bannon, no hicieron más que confirmar el carácter globalizante del populismo de extrema derecha. Pero esto no implica que esa historia sea nueva, o que incluso fuese inaugurada con la caída del muro berlinés. La globalidad histórica del populismo parece ser una paradoja, pues son justamente esos ideólogos nacionalistas y populistas quienes acusan a sus enemigos de “globalistas”, y quienes asimismo se presentan como actores jóvenes, sin antecedentes históricos, o incluso como el resultado de un capítulo nuevo en la historia del mundo, que el propio caudillo actual de la Casa Blanca ha denominado “la era de Trump”. En teoría, los nuevos populistas son nacionalistas extremistas que afirman querer poner a sus países por encima de todo. En la práctica, esos nacionalistas forman una nueva internacional de derecha, tanto por sus obras como por sus semejanzas.

Nada de esto es nuevo en la historia del populismo. El peronismo clásico de Juan Domingo Perón en la Argentina intentó (y fracasó) al presentar la tercera vía justicialista como la solución de los problemas del mundo, en particular del mundo bipolar de la Guerra Fría. Más recientemente, el chavismo venezolano intentó hacer de su líder el artífice y símbolo de una nueva forma de hacer política (De La Torre, 2017a, 2017b)¹. Antes que ellos, el fascismo también había intentado generar una “internacional fascista”. En concreto, el fascismo cruzó el Atlántico y también fue más allá de América Latina, llegando a lugares como China, India o Siria². Después de la derrota global de los fascismos, muchos antiguos fascistas y militantes de las dictaduras intentaron proseguir la tradición antiliberal por medios democráticos. Eso dio comienzo a la llegada del populismo al poder como una nueva forma de gobernar la nación (Finchelstein, 2017).

El populismo no es el fascismo, y se piensa muchas veces como su superación. Históricamente, el fascismo ha sido adecuadamente contextualizado como, ante todo, una forma de dictadura política que a menudo emerge dentro de la democracia para destruirla. Históricamente, el populismo ha hecho lo contrario. Con frecuencia, ha surgido de otras experiencias autoritarias, incluida la dictadura, y en la mayoría de los casos ha distorsionado las democracias, minimizando sus cualidades, mientras que nunca, o casi nunca, las destruye. El populismo es una forma de democracia que se basa en la noción de un líder que, sin mediaciones institucionales, trata de homologar su voz con la del pueblo. La idea de unificar al pueblo y al líder es central. Ahora bien, esto tiene implicaciones autoritarias, pero comienza con una premisa democrática: establecer una relación más estrecha entre los que están en el poder y el pueblo³. El populismo se presenta como un intento de democracia directa

1 Sobre el populismo global, ver Finchelstein y Urbinati (2018). Sobre Europa, ver McDonnell y Werner (2019).

2 Sobre el internacionalismo fascista, ver Herren (2016). Sobre la internacional fascista, ver Ledeen (1972); Sabatini (1997); Cuzzi (2005). Sobre el fascismo transnacional, ver Zachariah (2014); Clinton (2017); Hofmann (2015); Patel y Reichardt (2016). Para el período posterior a 1945, ver Mammone (2015); Ávila (2016); Albanese y Del Hierro (2016).

3 Para algunos trabajos clave recientes sobre populismo, ver Urbinati (2019); Berezin (2019); Arato (2016); De la Torre (2017c); Mudde y Kaltwasser (2017); Müller (2016).

y sin mediaciones. Después de comenzar con la premisa de acercar al pueblo al poder cuando es oposición, una vez se hace con el poder, el líder no materializa su promesa. El resultado es que hay un líder que asume y con frecuencia dice que es la voz de la gente, pero cuando llega al poder hace lo que quiere y no consulta a nadie. El líder habla en nombre del pueblo, y decide por él.

¿Qué es, entonces, el populismo? Históricamente, es una forma de democracia autoritaria y antiliberal. En este sentido, el populismo no se puede explicar solamente por los cambios que se dieron tras la caída del muro en Europa y Estados Unidos (EE. UU.), pues pertenece a una historia global y de largo plazo. En mi trabajo, propongo una comprensión histórica de lo que ha constituido en la historia. Después de estudiar muchos casos, encontré un par de patrones que prevalecen con el tiempo en este replanteamiento vertical de la democracia que es el populismo. Para empezar, el populismo implica una visión autoritaria de la democracia que reformuló el legado del fascismo después de 1945 para combinarlo con diferentes procedimientos democráticos. El populismo en el poder es una forma de posfascismo que reformula el fascismo para tiempos democráticos. Dicho de otra manera, es el fascismo adaptado a una lógica y un contexto democráticos (Finchelstein, 2017).

Primeros encuentros cercanos de la tercera posición

“Yo había ido a Italia no a ver la Torre inclinada [de Pisa], sino a otras cosas más importantes que en Italia había” (Perón, 1976, p. 27-29). Según el general Perón, las verdaderas razones de su visita a ese país, en 1939, fueron Benito Mussolini y el fascismo. Las mismas razones se aplican a su admiración por Adolf Hitler y su paso por la Alemania nazi: “tampoco fui a Berlín solamente por la Puerta de Brandenburgo” (Perón, 1976, pp. 27-29. De hecho, estas visitas, como un joven oficial argentino, y sus observaciones personales del fascismo en el poder, fueron clave en su reformulación del fascismo, que condujo a la creación del primer régimen populista en la historia. En cuanto a Mussolini, Perón inventaría un encuentro personal con el *Duce*. En realidad, solo había observado a Mussolini desde la distancia, mientras que el italiano daba un importante discurso de guerra desde los balcones del Palazzo Venezia.

Este encuentro personal de fantasía que Perón contó muchos años después, en la década de 1970, es interesante precisamente porque muestra las genealogías fascistas del primer régimen populista, pero también sus diferencias críticas. Entre tantas genealogías posibles, ¿por qué al final de su vida, el líder argentino regresaría en su memoria al fascismo como una forma de legitimación? Perón vio en las dictaduras fascistas una representación política antiliberal. Era una nueva forma de legitimidad popular. Una soberanía que combinaba la planificación tecnocrática corporativa con un profundo verticalismo de liderazgo. Perón concluyó que incluso si los medios de ejecución podrían haber sido defectuosos, el fenómeno fascista representaba una poderosa tercera posición supranacional entre el capitalismo estadounidense y el socialismo soviético. El líder argentino llevó las lecciones del fascismo a América Latina, pensando que el papel de las personas, el líder y el Estado en el fascismo influiría en la “forma política del futuro”. En los fascismos derrotados había

visto un objeto de estudio para pensar la “verdadera democracia social”. Muertos Hitler y Mussolini, Perón aclaraba que la “democracia popular” ya no existía “en Occidente”: “eso es lo que yo descubrí al estudiar las antiguas instituciones europeas y al regresar a mi país me dije ‘no vamos al siglo XIX con las democracias capitalistas imperialistas: vamos al siglo XX con las democracias sociales’”. Por democracia social, el conductor argentino no tenía en mente las formas socialdemócratas europeas del pasado, sino una nueva versión, para los tiempos de posguerra, del nacionalismo social: “y así es como creé toda la doctrina social y la lance hacia el siglo XXI” (Perón, 1976, p. 27-29).

La modernidad populista

Con la derrota del fascismo surgió una nueva modernidad populista. Después de la guerra, el populismo reformuló los legados de la anti-Ilustración para la era de la Guerra Fría, y este fue un punto de inflexión histórico. Hacia 1945, el populismo representaba una continuación posfascista del fascismo, pero también una renuncia a algunas de sus dimensiones dictatoriales definitivas.

Fue en América Latina que el populismo democrático moderno se convirtió en un régimen por primera vez en la historia, y se constituyó originalmente como una respuesta posfascista a la izquierda y al liberalismo. Sin embargo, no constituyó una ruptura radical con el pasado, y el populismo no se engendró fuera de un continuum histórico. En el período que va desde finales del siglo XIX hasta los años de entreguerras, surgieron formas previas y protomanifestaciones de populismo en lugares como EE. UU., Rusia, México, Argentina, Brasil y Francia. Esos movimientos y líderes hablaron en nombre del pueblo como una entidad única y homogénea. Desde la izquierda y desde la derecha se opusieron por igual a las oligarquías y las élites, pero en general no se opusieron a la democracia liberal en su totalidad. El rechazo absoluto de la democracia se produjo después de la Primera Guerra Mundial, cuando el fascismo fusionó las tendencias prepopulistas de izquierda y derecha con una ideología extremista, antiliberal y anticomunista. Tras 1945, en un contexto radicalmente distinto, el populismo moderno volvió a sus raíces prefascistas, aun sin olvidar las lecciones de la experiencia del fascismo.

Como posfascismo, el populismo surgió como una forma de democracia autoritaria para el mundo de la Guerra Fría. Quería adaptar la versión totalitaria de la política a la hegemonía de la representación democrática de la posguerra, dando lugar una vez más a alianzas políticas supranacionales contra la democracia constitucional. Esta transformación tuvo lugar de forma predominante en América Latina después de la caída global del fascismo, en 1945, y mucho más tarde se generalizó en Europa tras la caída del socialismo real en 1989. El populismo comenzó con el reconocimiento de que el fascismo había terminado y era parte de la historia, no del presente. Para el general Perón aquel era “un fenómeno irrepetible, un estilo clásico para definir una época precisa y determinada”. Aunque lamentaba la pérdida de la “pobre Italia” y del fascismo de Mussolini, no pretendía imitar el pasado derrotado. Quería liberar al peronismo de la acusación de fascismo, y el resultado fue una versión de la democracia posfascista, autoritaria y antiliberal (Perón, 2001,

p. 65). Como el líder argentino, pero muchos años después, los neofascistas italianos llegaron a una conclusión similar. Así, Gianfranco Fini, el líder del neofascista Movimento Sociale Italiano (MSI), intentó transformarlo en una formación populista, y argumentó, en 1993, que el fascismo era irreversiblemente parte del pasado: “como todos los italianos, no somos neofascistas, sino posfascistas” (Griffin, 2017, p. 15)⁴.

Aunque el populismo como régimen político a menudo recortaba los derechos políticos, a veces también ampliaba los derechos sociales; al mismo tiempo, puso límites a las combinaciones emancipatorias más radicales de ambos. Esta historicidad específica y posfascista del populismo a menudo se diluye en algunas interpretaciones teóricas, incluyendo aquellos enfoques que están a favor o en contra del fenómeno populista. Además, esas visiones teóricas presentan un sujeto sin historia. También imponen opiniones eurocéntricas, o la idea de la excepcionalidad absoluta de EE. UU.. En contra de estas teorías ahistóricas y plagadas de prejuicios, que ven el populismo como un fenómeno exclusivamente europeo o estadounidense surgido sólo tras 1989, es necesario hacer una lectura global de sus itinerarios históricos.

El populismo es lo contrario del pluralismo en la política. Habla en nombre de una mayoría imaginaria, y rechaza todas las opiniones que considera parte de la minoría. Especialmente en su versión de derecha, sus enemigos a menudo incluyen a minorías religiosas y étnicas, y siempre involucran a la prensa independiente. Perón hablaba en nombre del pueblo y se imaginaba a sí mismo como la antítesis de las élites. Al igual que Jean-Marie Le Pen, Jair Bolsonaro, Donald Trump y muchos otros líderes actuales, el general argentino resaltaba el contraste entre su propia persona y la política tradicional. Representaba a la antipolítica, y concebía su propio papel en términos mesiánicos. Se atribuyó la tarea titánica de cambiar radicalmente a la Argentina, dándole una nueva base histórica y refundándola en un momento de crisis terminal. Perón presentó además su movimiento como pleno de dimensiones transnacionales. El suyo era un populismo sin fronteras. Eso no era específico de Argentina o América Latina, sino más bien una condición general del populismo en su historia y su teoría. El populismo es una forma de pensar la política universal que, a la vez que se concibe de forma nacionalista, da respuestas a una situación global. Presenta soluciones nacionales anti-liberales al problema universal de la crisis de la representación en democracia. Para los populistas no hay contradicción alguna entre nacionalismo y lazos supranacionales. De hecho, al convertir al fascismo transnacional en un fenómeno posfascista transnacional de posguerra, el primer régimen populista en la historia intentó crear una nueva tercera posición global.

Populismos sin fronteras

Perón (1951, pp.203-208) anunciaba el advenimiento de “la hora de los pueblos”, y advertía que había dos alternativas para la dirección del mundo. La primera incluía a los contrincantes

⁴ Sobre el posfascismo y el peronismo, ver mis libros *Transatlantic fascism* (Finchelstein, 2010) y *The ideological origins of the dirty war* (Finchelstein, 2014, capítulo 4).

principales del nuevo mundo bipolar, el comunismo y el capitalismo. La segunda era el gobierno del pueblo por su verdadero representante: el peronismo, es decir, él mismo. Tanto el capitalismo como el comunismo eran “sistemas imperialistas de explotación humana”. Solo el peronismo, y sus compañeros y afines globales, representaban la justicia social para los pueblos y su “liberación”. En contra de los dos sistemas “usurpadores del poder”, la “tercera posición” garantizaba la independencia económica y la soberanía política para las naciones y sus pueblos. Esta tercera vía marcaba una “evolución” que tenía lugar a nivel global. El pueblo, finalmente, tomaba “el gobierno en sus manos”. Perón pensaba que este populismo vería la luz en Europa dos décadas después que en América Latina. Si antes de 1945 Argentina había copiado a Europa, ahora el país conductor era Argentina, que quería anticiparse: “vamos a adelantarnos y a hacer lo necesario para que cuando en Europa ocurran los hechos políticos y sociales anunciados, estemos nosotros firmes en nuestra ideología” (Perón, 1976, pp. 27-29).

El peronismo promovió su modelo a nivel internacional, logrando un éxito discutible y resultados limitados (Semán, 2017; Zanatta, 2013). Aunque el peronismo intentaba ser el ancla de un nuevo movimiento internacional y su conductor destacaba de manera especial la necesidad de una integración continental latinoamericana, así como de una liberación mundial tanto del comunismo como de la “plutocracia”, mantenía su ambigüedad ante la posibilidad de lograr el papel principal en esta confrontación. Perón reconoció más tarde que cuando estuvo en el poder se acercó a regímenes afines, como Getúlio Vargas, en Brasil; pero también hizo hincapié en sus vínculos con la dictadura de Francisco Franco. De hecho, el líder Argentino destacó que su tercera posición representaba un nuevo resurgimiento supranacional contra el “demoliberalismo” y el comunismo, al que consideraba un resultado natural del primero. La suya fue una reacción global contra los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Fue una respuesta temprana y sintomática a un contexto de profundo cambio, frente al triunfo del liberalismo y el comunismo, así como un llamamiento a una nueva vía situada a contramano de aquellos: los pueblos habrían reaccionado contra quienes los habían despojado del poder. Con el peronismo, el pueblo habría regresado por fin al poder. Los pueblos de América Latina, Europa, Asia y África se enfrentaban a las cortinas de “hierro” y del “dólar”. De hecho, Perón soñaba con una nueva reacción global del pueblo contra los bloques estadounidense y soviético. Incluso pensó que el liberalismo estadounidense y el comunismo ruso se verían abrumados por esta nueva liberación de los pueblos. En un contexto en el que estaba convencido de la inminente Tercera Guerra Mundial, Perón aseguró a sus oyentes que la democracia liberal y el comunismo luchaban por su supervivencia. Afirmó que cuando estaban “unidos fueron peligrosos, pero de su enfrentamiento surgirá su propia debilidad”. Los pueblos del mundo se oponían a estos dos imperialismos y su victoria sería la de no ser combatientes de la Guerra Fría. Mientras que Rusia y EE. UU. representaban a los gobiernos que se oponían a la voluntad del pueblo, en 1946 Argentina “anunció al mundo que su gobierno hará lo que su pueblo quiera” (Perón, 1951, p. 203-208). En particular para América Latina, Perón mantenía que las fronteras abiertas eran una necesidad, o como sostenía, “las fronteras

son superfluas”; él dijo: “y soy todavía más atrevido en esto, porque en todas las oportunidades he sostenido que en esta parte del mundo las fronteras están de más” (Perón, 2016, p. 66).

La visión por parte de Perón de una nueva hegemonía global para lo que hoy conocemos como *populismo clásico*, por supuesto, nunca se materializó. Pero esa visión mesiánica de un momento de quiebre y cambio trascendental en la historia de la política es una clave importante para pensar las futuras rupturas populistas, como las generadas después de 1989, así como la de 2016, marcada por el triunfo de Donald Trump en EE. UU. En 1989 la caída del muro de Berlín cimentó las bases de los futuros populismos europeos, sobre todo en Europa Central y Oriental, y reformuló asimismo la tradición populista latinoamericana mediante la aparición de los nuevos populismos neoliberales en Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, y otros países. Por su parte, la ruptura populista de 1945 dejó una huella principal en el camino seguido por los primeros populismos del siglo XXI en América Latina. Al respecto, el presidente venezolano Hugo Chávez declaró, en febrero de 2005, que “Perón decía que estábamos ante la hora de los pueblos. Lamentablemente se apagaron aquellas batallas, pero no se perdieron, una cosa es que se apaguen momentáneamente, y otra cosa es que se pierdan para siempre”. Chávez (2005) destacó así la centralidad de las dimensiones supranacionales del populismo clásico latinoamericano e identificó esa antigua onda de Perón con la “nueva oleada” del siglo XXI.

Si Perón fue el líder principal del populismo del siglo XX, y Chávez su discípulo y tardío ejemplar, la nueva tendencia de derecha europea y estadounidense representa una renovada ola del populismo, que parece dominar los principios de este nuevo siglo. Esta vez, sin embargo, el populismo vuelve a algunos temas fascistas que Perón había rechazado, en su idea de un populismo global superador del fascismo. El trumpismo, y sus contrapartes europeas, como la francesa Marine Le Pen, Bolsonaro en Brasil, la Liga de Italia o la *Alternative für Deutschland* (AfD) de Alemania, regresan a la xenofobia de una manera que el conductor latinoamericano nunca habría imaginado. En Europa se puede hablar de una verdadera internacional populista, mientras que en América Latina comienza a darse el “efecto Bolsonaro”, tanto en la derecha neoliberal tradicional como en la populista⁵.

Si bien la violencia y el racismo fascistas representaban el pasado, el futuro sería diferente. Como afirmó Perón en 1945, antes de ser elegido y en claro rechazo de la violencia política, “no se vence con violencia; se vence con inteligencia y organización” (Perón, 1946, p. 183). El populismo fue una forma electoral de democracia autoritaria que se inspiró, pero al mismo tiempo rechazó la dictadura fascista. Tras 1945, esta relación histórica entre fascismo y populismo creó las primeras nociones posfascistas de democracia autoritaria antiliberal.

5 Para Europa, ver McDonnell y Werner (2019); Mammone (2018). Ver también, para otros contextos: Moffitt (2016); De la Torre (2018).

De pasados y presentes

Las nuevas alianzas populistas de derecha, que muchas veces incluyen a los fascistas, muestran el modo en que el populismo más reciente de la derecha está reduciendo las dimensiones posfascistas del populismo de posguerra. Históricamente, los populistas querían distanciarse de los “métodos” del fascismo. Pero, por ejemplo, tanto en el caso del trumpismo como en el del Frente Nacional, del bolsonarismo o de los populistas italianos, se puede apreciar la existencia de una coalición de variados elementos neofascistas con los líderes populistas. Estas relaciones son tanto nacionales como supranacionales. Los nuevos populismos representan una ruptura con sus antecesores posfascistas, como Perón. Los primeros populismos en el poder fusionaban democracia con autoritarismo, pero en general lo hacían sin caer en el fascismo dictatorial y racista. Este alejamiento de la dictadura y el racismo definió entonces, y hasta hace poco, al populismo contemporáneo. Las cosas han cambiado en los tiempos de Trump. En ese sentido, el punto de inflexión representado por 2016 es de una trascendencia mayor que 1989 para la historia global del populismo.

Con todo, los populistas también son racistas; y lo son abiertamente, más allá – literalmente – de sus propias fronteras. El futuro triunfo del populismo que Perón preveía a nivel global se está pareciendo cada vez al fascismo derrotado. Un fascismo que el general argentino y sus compañeros de ruta globales creían superado.

En la actualidad, estamos viviendo una nueva globalización de la xenofobia y la antipolítica. En una de sus giras cuasi triunfales por Europa, Steve Bannon se dirigió en marzo de 2018 a la convención del Frente Nacional francés. En ese marco, dijo a sus oyentes que estaban insertados en “un movimiento mundial más grande que Francia, que Italia, que Hungría o que Polonia”. Les pidió por ello: “dejen que los llamen racistas, xenófobos o lo que sea. Llévelo como una medalla de honor”. (Stanley, 2018). Lo que antes era percibido como insulto ahora es pensado como programa. Entre los oyentes posfascistas de Francia estaba su líder Marine Le Pen, quien había salido segunda en las elecciones presidenciales francesas del 2017, y que a su vez había festejado el triunfo trumpista como parte de “una revolución global”.

En ese momento, a fines de 2016, cuando el populismo llegó a su cima histórica y mundial en la Casa Blanca, otros populistas se hicieron eco de las proporciones transnacionales de esa victoria de la antipolítica. El italiano Beppe Grillo sostenía entonces que la victoria de Trump era un punto de inflexión en la historia mundial: “esto ha sido un ívete a la mierda! de amplio espectro. Trump ha obtenido una victoria increíble”. A su vez, para la misma Le Pen la victoria de Trump representaba el triunfo de la voluntad del pueblo sobre las élites. Se trataba de construir “un nuevo mundo destinado a reemplazar al viejo” (Finchelstein, 2017, p. 172). Como Jair Bolsonaro, Matteo Salvini y tantos otros, Marine Le Pen identificaba su propia posición con la de los verdaderos patriotas: “la división ya no es entre derecha a izquierda [sino] entre patriota y globalista” (Finchelstein, 2017, p. 158). Trump

repetiría lo mismo en su discurso en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2019: “el futuro no pertenece a los globalistas. El futuro pertenece a los patriotas” (Gearan & Kim, 2019).

Del mismo modo que Roma y Berlín se convirtieron en modelos para los fascistas, o Buenos Aires o Caracas para los populistas de América Latina, la campaña presidencial xenófoba y el actual gobierno de Trump se han convertido muy pronto en una fuente de convalidación para los populistas de todo el mundo. Washington es hoy el faro que ilumina el universo populista. Líderes populistas de la extrema derecha como Matteo Salvini, Marine Le Pen y Bolsonaro ensalzan a los votantes trumpistas por oponerse a las formas tradicionales de representación democrática y su cultura de élite. Forman parte de una nueva reacción global contra las formas de democracia deliberativa y proponen un modelo de país basado en el repudio de aquellos que son, actúan o piensan de forma diferente.

Referencias bibliográficas

Albanese, M., & Del Hierro, P. (2016). *Transnational fascism in the twentieth century: Spain, Italy and the global neo-fascist network*. London, England: Bloomsbury.

Arato, A. (2016). *Post sovereign constitution making: learning and legitimacy*. Oxford, England: Oxford University Press.

Ávila, L. H. (2016). *Anticommunism, the extreme right, and the politics of enmity in Argentina, Colombia, And Mexico, 1946-1972* (Ph.D Thesis). The New School for Social Research, New York, NY.

Berezin, M. (2019). Populism and fascism: are they useful categories for comparative sociological analysis? *Annual Review of Sociology*, 45.

Chávez, H. (2005, 1 de febrero). *Conferencia de Prensa del Comandante Presidente Hugo Chávez Frías*. Recuperado de <http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/3594-conferencia-de-prensa-del-comandante-presidente-hugo-chavez-frias>

Clinton, M. (2017). *Revolutionary nativism: fascism and culture in China, 1925-1937*. Durham, NC: Duke University Press.

Cuzzi, M. (2005). *L'internazionale delle camicie nere: i CAUR, Comitati d'azione per l'universalità di Roma, 1933-1939*. Milan, Italia: Mursia.

De La Torre, C. (2017a). Hugo Chávez and the diffusion of Bolivarianism. *Democratization*, 24(7), 1271-1288.

De la Torre, C. (2017b). A populist international? ALBA's democratic and autocratic promotion. *SAIS Review of International Affairs*, 37(1), 83-93.

De la Torre, C. (2017c). *Populismos*. Barcelona, España: Tibidabo.

De la Torre, C. (Ed.). (2018). *Routledge handbook on global populism*. London, England: Routledge.

Finchelstein, F. (2010). *Transatlantic fascism*. Durham, NC: Duke University Press.

-
- Finchelstein, F. (2014). *The ideological origins of the dirty war. Fascism, populism, and dictatorship in twentieth century Argentina*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Finchelstein, F. (2017). *From fascism to populism in history*. Oakland, CA: University of California Press.
- Finchelstein, F., & Urbinati, N. (2018). On populism and democracy. *Populism*, 1, 1-23.
- Gearan, A., & Kim, S. M. (2019, September 24). *Trump condemns globalism, touts nationalistic view of foreign affairs at U.N.* Recuperado de https://www.washingtonpost.com/politics/trump-touts-nationalistic-view-of-foreign-affairs-at-un/2019/09/24/e4a8486a-ded2-11e9-8fd3-d943b4ed57e0_story.html
- Griffin, R. (2017). Interregnum or endgame? The radical right in the 'post-fascist' era. In C. Mudde (Ed.), *The populist radical right*. London, England: Routledge.
- Herren, M. (2016). Fascist internationalism. In G. Sluga, & P. Clavin (Eds.), *Internationalisms: a twentieth-century history* (pp. 191-212). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Hofmann, R. (2015). *The fascist effect: Japan and Italy, 1915-1952*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ledeen, M. (1972). *Universal fascism: the theory and practice of the fascist international, 1928-1936*. New York, NY: H. Fertig.
- Mammone, A. (2015). *Transnational neofascism in France and Italy*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Mammone, A. (2018, March 13). *Why the European Union must respond to the Italian election*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2018/03/13/why-the-european-union-must-respond-to-the-italian-election/>
- McDonnell, D., & Werner, A. (2019). *International populism. The radical right in the European Parliament*. London, England: Hurst.
- Moffitt, B. (2016). *The global rise of populism: performance, political style, and representation*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: a very short introduction*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Müller, J. W. (2016). *What is populism?* Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Patel, K. K., & Reichardt, S. (2016). The dark side of transnationalism social engineering and Nazism, 1930s-40s. *Journal of Contemporary History*, 51(1), 3-21.
- Perón, J. D. (1946). *El pueblo ya sabe de qué se trata*. Buenos Aires, Argentina: [s.n.].
- Perón, J. D. (1951). *Artículos de Descartes*. Buenos Aires, Argentina: [s.n.].
- Perón, J. D. (1976). *Yo, Juan Domingo Perón*. Barcelona, España: Planeta.

Perón, J. D. (2001). *Memorial de puerta de hierro*. Buenos Aires, Argentina: Honorable Congreso de la Nación.

Perón, J. D. (2016). Discurso ante una delegación universitaria brasileña. In Autor, *Obras completas* (Vol. 2). Buenos Aires, Argentina: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Sabatini, D. (1997). *L'internazionale di Mussolini: la diffusione del fascismo in Europa nel progetto politico di Asvero Gravelli*. Roma, Italia: Tusculum.

Semán, E. (2017). *Ambassadors of the working class*. Durham, NC: Duke University Press.

Stanley, J. (2018) "Bannon's Deviant 'Badge of Honor'" New York Times, March 13

Urbanati, N. (2019). *Me the people: how populism transforms democracy*. Cambridge, England: Harvard University Press.

Zachariah, B. (2014). A voluntary *Gleichschaltung*? Indian perspectives towards a non-eurocentric understanding of fascism. *Transcultural Studies*, 2, 63-100.

Zanatta, L. (2013). *La internacional justicialista*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.

Como citar este artículo:

Norma A – ABNT

FINCHELSTEIN, F. Para una historia global del populismo: rupturas y continuidades. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 12-23, 2020.

Norma B – APA

Finchelstein, F. (2020). Para una historia global del populismo: rupturas y continuidades. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 12-23.

Norma C – Vancouver

Finchelstein F. Para una historia global del populismo: rupturas y continuidades.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2020 [cited Set 26, 2020];10(24):12-23.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2759>

From totalitarianism to populism: anti-liberal enemy in the right- wing discourse

Stéphane Boisard

Institut Universitaire J. F. Champollion

Laboratoire France-Amérique-Espagne – FRAMESPA

Centre National de la Recherche Scientifique – CNRS –

Unité Mixte de Recherche 5136

sboisard@univ-jfc.fr

Abstract

This article examines the concept of 'populism' in the light of its neoliberal opponents' discourse. The heuristic scope of the term, which its current political use has been devaluing, both in lay and scientific debates, is put into question. Starting from Quentin Skinner's theory, we propose a political reading of the concept and postulate that its use (and, therefore, the content assigned to it) teaches us much (or more) about the person, movement, or party using it than about the party or the person that it designates. The anti-populist discourse is at the same time a rejection of the people/ethnos (nationalism as the essence of populism), a denial of the people/démos (populism as a pathology of democracy because it establishes the tyranny of majority against the elite), an accusation of the people/pléthos (the fragile mass manipulated by a leader and the intellectuals), and a critique of the 'idolatry of State' on the part of populists who oppose economic liberalism in the name of an obsessive egalitarianism. We conclude that 'populism' is a 'kampfbegriff' (a 'battle concept'), as totalitarianism once was and it may be seen as a continuation of Cold War anti-communism.

Key words populism; anti-populism; neoliberalism; democracy; anti-liberalism; mario vargas llosa.

Del totalitarismo al populismo: el enemigo antiliberal en el discurso de derecha

Resumen

Este artículo examina el concepto de “populismo” a la luz del discurso de sus oponentes neoliberales. Se cuestiona el alcance heurístico del término, que su uso político actual ha ido desvalorizando, tanto en los debates profanos como en los científicos. Partiendo de la teoría de Quentin Skinner, se propone una lectura política del concepto y se postula que su uso (y el contenido por ende que se le da) nos enseña tanto (o más) sobre la persona, el movimiento o el partido que lo usa que sobre el partido o la persona que designa. El discurso antipopulista es a la vez un rechazo del pueblo/etnos (el nacionalismo como esencia del populismo), una negación del pueblo/démos (el populismo como patología de la democracia porque establece la tiranía de la mayoría en contra de la élite), una acusación al pueblo/pléthos (la masa frágil manipulada por un líder e intelectuales) y una crítica a la “estadolatría” de los populistas opuestos al liberalismo económico en nombre de un igualitarismo obsesivo. Se concluye que el “populismo” es un “kampfbegriff” (un “concepto de combate”), como lo fue otrora el totalitarismo y puede entenderse como una continuación del anticomunismo de la Guerra Fría.

Palabras clave populismo; antipopulismo; neoliberalismo; democracia; antiliberalismo; mario vargas llosa.

Do totalitarismo ao populismo: o inimigo antiliberal no discurso de direita

Resumo

Este artigo examina o conceito de “populismo” à luz do discurso de seus oponentes neoliberais. Questiona-se o escopo heurístico do termo, que seu uso político atual vem desvalorizando, tanto nos debates leigos quanto científicos. Partindo da teoria de Quentin Skinner, propõe-se uma leitura política do conceito e postula-se que seu uso (e, portanto, o conteúdo atribuído a ele) nos ensina muito (ou mais) sobre a pessoa, o movimento ou o partido que o utilize do que acerca do partido ou da pessoa que ele designa. O discurso antipopulista é, ao mesmo tempo, uma rejeição do povo/etnos (o nacionalismo como essência do populismo), uma negação do povo/démos (o populismo como uma patologia da democracia porque estabelece a tirania da maioria contra a elite), uma acusação do povo/pléthos (a massa frágil manipulada por um líder e os intelectuais) e uma crítica à “estadolatria” dos populistas que se opõem ao liberalismo econômico em nome de um igualitarismo obsessivo. Conclui-se que o “populismo” é um “kampfbegriff” (um “conceito de combate”), como o totalitarismo já foi e pode ser entendido como uma continuação do anticomunismo da Guerra Fria.

Palavras-chave populismo; antipopulismo; neoliberalismo; democracia; antiliberalismo, mario vargas llosa.

Du totalitarisme au populisme: l'ennemi antilibéral dans le discours de la droite

Résumé

Cet article examine le concept de « populisme » à la lumière du discours de ses opposants néolibéraux. La portée heuristique du terme, que son usage politique actuel a dévalué, tant dans les débats profanes et scientifiques, est remise en question. Partant de la théorie de Quentin Skinner, nous proposons une lecture politique du concept et postulons que son utilisation (et, par conséquent, le contenu qui lui est attribué) nous en apprend beaucoup (ou plus) sur la personne, le mouvement ou le parti l'utilisant que sur le parti ou la personne qu'il désigne. Le discours antipopuliste est à la fois un rejet du peuple/ethnos (le nationalisme comme essence du populisme), un déni du peuple/démos (le populisme comme pathologie de la démocratie car il instaure la tyrannie de la majorité contre l'élite), une accusation du peuple/pléthos (la masse fragile manipulée par un leader et les intellectuels), et une critique de « l'idolâtrie de l'État » des populistes qui s'opposent au libéralisme économique au nom d'un égalitarisme obsessionnel. Nous concluons que le « populisme » est un « *kampfbegriff* » (un « concept de bataille »), comme le totalitarisme était et peut être compris comme une continuation de l'anticommunisme de la Guerre Froide.

Mots-clés populisme; antipopulisme; néolibéralisme; démocratie; antilibéralisme; mario vargas llosa.

Introduction

The term *populism* started a peculiar adventure: it has become a popular word. This word, which belonged to a university-based language, is now used in political and journalistic controversies through expressions such as 'populist temptation' or 'populist danger,' which might mean anti-democratism or pseudo-democratism. It can reach the level of unfair treatment and even insult when using as a synonym for 'fascist' or 'demagogue.' However, in the history of populisms since the 19th century, neither anti-democratism or demagoguery or fascism emerge as dominant features. Quite the contrary. In Russian populism of the late 19th century, there is the reformist and 'progressive' orientation inherent to humanist socialism. As for Latin American populisms, although many leaders may be regarded as demagogues, they were also supporters and/or argued for the popular classes and sometimes prevented military coups d'État. Thus, and without denying the diffuse nature of this concept, Alain Touraine (1989, p. 167) defined the national-popular State as the interdependence of 3 components: a) the State as an advocate of national identity against a foreign domination; b) political and social integration mechanisms; and c) protection of national and popular culture.

In fact, it seems impossible to reach a satisfactory categorization of populism. Back in the 1960s, G. Ionescu and E. Gellner (1969) concluded that such a definition, unique and applicable to all situations, did not exist. There will not be an exhaustive account of the literature on populism in Latin America from 'the classics' (Germani, Ianni, & Torcuato, 1973; Malloy, 1977) to more recent studies on 'neopopulisms' (De la Torre, 2017; De la Torre & Arnson, 2013; Mudde & Kaltwasser, 2012; Rivero, Zarzalejos, & Del Palacio, 2017). In a schematic way – based on some outstanding examples

–, the existing works may be divided according to the methodology adopted. Resorting to political philosophy and grounded in a deductive method, Ernesto Laclau (2005) emphasizes that populism has an intrinsic and rational political rationale, which allows the expression of unmet social needs. Another perspective inspired by political science proposes a ‘catalog’ of objective criteria that determine a normative framework. The latter allows us to include certain historical situations and exclude others. This is the meritorious effort made by Fernando Vallespín and Máriam Martínez-Bascuñán (2017), but also Hawkins, Carlin, Littvay and Kaltwasser (2018), Kaltwasser, Taggart, Espejo and Ostiguy (2017), or Müller (2016). These works do not escape entirely from a normativism that tends to include situations in a disembodied political vocabulary. However, by placing populism in their respective historical contexts, they allow us to nuance and adjust categories that are sometimes strict. Another method, the inductive one, facilitates the passage from particular observations or specific analyses to rather general perspectives. It is the method used, for instance, by Gilberto Aranda Bustamante (2013), through primary sources. It manages to cast away both the politological reading by Carlos Malamud (2010), who sees in Chavismo a simple re-edition of the old populism, and that by Marta Harneker (2004), who analyzes it as a ‘sui generis revolution.’ Without ignoring or disqualifying a high-quality scientific reflection such as the one mentioned above, the heuristic value of this term seems to be lower due to its current political use, both in profane and scientific debates. This warning leads us to adopt the methodological viewpoint of Quentin Skinner (2000), according to which political theory cannot be considered merely as a ‘general system of ideas.’ Inspired by the performative theory of language proposed by John Austin, Skinner (2000) claims that it is necessary to see words as acts: philosophical concepts are not above reality or detached from it. They are political interventions in ideological conflicts, therefore, the historian must propose a political reading of theoretical and philosophical positions. Starting from this premise, a definition as neutral as possible of populism was privileged, so as not to incur a priori normative postulates. Populism is understood according to Taguieff (1997, p. 8, our translation):

[...] a political style capable of shaping various symbolic materials and establishing themselves in multiple ideological places, taking the political color of the place of destination. Also, and inseparably, it is presented as a set of rhetorical operations implemented through the symbolic exploitation of certain social representations: the gesture of appealing to the people presupposes a basic consensus on what the “people” is and what it is worth (demos or ethnos) and about what it wants.

In order not to add one more work to an already plethoric literature, this article proposes another perspective to ground the concept of populism, starting from the way how its enemies approach it. Based on the postulate of Q. Skinner and the fruitful works on anti-communism (Berstein & Becker, 1987), it is assumed that the use of this concept (and the content thus provided) teaches us

so much (or more) about the person, movement, or party that resorts to it than the party or person that it designates. So, this article studies the anti-populist discourse emanating from the current of thought that Albert Hirschman (1991) baptized as the 'third reactionary wave.' As it was shown in a previous study, this right-wing that has opposed the welfare State in the 20th century and its intellectual networks in Latin America are structured around the tutelary figure of the writer and Nobel Prize winner for Literature, Mario Vargas Llosa (Andurand & Boisard, 2017). Two books reflect the reading made by this current of populism and they serve as a primary source: a) *El estallido del populismo*, directed by Á. Vargas Llosa (2017); and b) *El engaño populista*, by Axel Kaiser and Gloria Álvarez (2016).

First, the figure of the current populist is analyzed (first section). Then, it is shown (second section) that her/his anti-populism is both a rejection of the people/ethnos (nationalism as the essence of populism), a denial of the people/démos (populism as a pathology of democracy), and an accusation of the people/pléthos (the fragile mass manipulated by a leader and intellectuals). The anti-populist discourse of the third reactionary wave is also characterized by its vituperation against the 'idolatry of State' uttered by populists 'opposed to economic liberalism in the name of obsessive egalitarianism.' It is concluded that 'populism' is a 'kampf-begriff' (a 'battle concept') as 'totalitarianism' once was and it may be understood as a continuation of Cold War anti-communism. As a conclusion, we wonder if, as in the short film shot by the Lumière brothers, *L'Arroseur Arrosé* (The Sprinkler Sprinkled), we are not always a populist according to another person.

The portrait of the current populist according to the third reactionary wave

Populism: left-wing and/or right-wing?

As a first step, a list of leaders labeled as populists may be found in *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017): D. Trump, in the United States of America (USA), A. M. López Obrador, in Mexico, D. Ortega, in Nicaragua, Lula da Silva, in Brazil, Néstor and Cristina Kirchner, in Argentina, R. Correa, in Ecuador, E. Morales, in Bolivia. In Europe, France Insoumise, Die Linke, Syriza, and most of the far-right-wing movements are mentioned, such as the Belgian Vlaams Block, the French Front National, the Italian Lega Nord, or the German AfD. In Spain, more precisely, Pablo Iglesias and Podemos (which may be an amalgam of Marxism, Chavismo, and civil-warfare state) and the Basque and Catalan nationalism (which may represent the old traditionalist bourgeoisie) are pointed out. Such a list does not show great originality, because this is how the opposition to these charismatic political characters or to these 'anti-establishment' movements has always depicted them. However, there are other examples that do not seem as obvious as that of the Castro brothers, in Cuba – which add up to the categories of communist and populist –, as well as M. Bachelet, in Chile (whose second

term is regarded as an attempt to re-found the Chilean neoclassical economic model) or the British Conservative Party, which pushed Brexit in England.

It is worth noticing that in this tailor's drawer the left-wing x right-wing dichotomy is not denied. In their respective articles, Mario Vargas Llosa and Mauricio Rojas point out that, in Latin America, populism is fundamentally left-wing oriented, while in Europe its political tendency is fundamentally right-wing oriented, not forgetting to include Syriza, Podemos, France Insoumise, Die Linke, and even Rodríguez Zapatero, in 2008, in European populism. If a mere statistical count is made of the cases cited in most of the cases analyzed in *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) and in *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016), this corresponds mainly to governments and left-wing leaders. A single left-wing government receives a *satisfecit* (Mario Vargas Llosa, 2017, p. 16):

There is also an interesting phenomenon in Latin America that goes against populism: left-wing governments, such as Uruguay's [El Frente Amplio], which have respected institutions and even encouraged some liberal measures in certain areas despite their socialist ideas and their interventionist vocation.

The anti-left-wing bias emerges in the case of Chile, when the re-foundational vocation of Michelle Bachelet's second term is denounced, which might be inspired by 'a dogmatic view.' The former unionist and *Chicago boy* Cristián Larroulet (2017) actively participated in the military dictatorship of the Military Junta, from 1973 to 1990. He could hardly classify Augusto Pinochet as a populist, despite being a 'strong leader' with a re-foundational vocation. On the contrary, he denies Michelle Bachelet a charismatic dimension, but nevertheless sees her as 'populist' during her second term. As established by her presidential program, M. Bachelet intended: a) to propose a new Constitution; b) raise taxes and change the tax system in favor of greater distribution; c) carry out a labor reform that provides the the unions with more weight; and d) reform education to introduce universal free access to Higher Education. In the end, C. Larroulet (2017) considers the center-left-wing government as populist, because it opposes the Chilean right-wing program, which has not stopped advocating General Pinochet's legacy since the return to democracy.

The Spanish case is somewhat more complex, because it emphasizes the 'transversality' between the Catalan and Basque nationalism and Podemos. Beyond the presence of nationalist left-wing currents, the reason that may allow uniting these currents has to do with the purpose they seek. They are fundamentally 'anti-Spanish,' according to the author, Cayetana Álvarez de Toledo (2017, p. 315), XIII Marquise de Casa Fuerte and member of the Popular Party, who writes: "nationalism seeks independence and Podemos seeks assault on power" and the means used by these two blocs allow us to view them as being similar. So, she proposes an impressive catalog of shared features:

Just dig using one fingertip to discover between separatists and Podemos a network of similarities. The most obvious refer to the means. Both trigger irrationality. They appeal to feelings. They promote victimhood. They despise past and present reality. They run over the truth. They monopolize the citizen's will on behalf of the people. They raise the flag of direct democracy against representative democracy. They demonize what is not in accord. They cause social divide. They cultivate an unchaste clientelism. They propose messianic utopias. And they assault democratic legality and its guardians, judges, and courts (Toledo, 2017, p. 314).

As a final proof of collusion, these two parties, both criticize the Spanish transition agreed in the late 1970s. Toledo (2017, p. 315) finishes her complaint accusing them of being a regression to Francoism, "in this, the populists reveal themselves as what they are: a regression not only regarding the constitutional regime, but to the late Franco regime. They are the new bunker. A fierce reaction." We try to see below on which theoretical basis such accusation is based.

Theoretical poverty of anti-populism: populism as "*forme jugée*"

Although some articles have a certain stylistic quality, neither of the two books analyzed brings a common definition of the term populism, something which makes the argument much weaker. The authors of *El engaño populista* state that their book "is not a treatise on populism that seeks to cover the phenomenon in all its complexity, variety, and multitude of dimensions [but] limited to the toughest forms of populism" (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 22). Their purpose is to refer to "populism as an intellectual product" because "the ideas, ideologies, and cultural hegemony that intellectuals and opinion makers build are key nutrients for populism" (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 22). Although they focus on this intellectual dimension, they do not refer to a concrete definition of populism in the book. According to them, this may be both left- and right-wing, but in fact the only cases of populism examined are limited to the left-wing that came back to power in Latin America with the pink tide in the 2000s. The main feature of this populist Gramscian elite could be its obsessive egalitarianism and its anti-liberalism.

The most persuasive explanation is undoubtedly that by Mauricio Rojas (2017). Based on the book by the Argentine philosopher Ernesto Laclau (2005), he claims that populism is first and foremost a 'political rationale' and not an identifiable movement relying on a special social base or having a certain ideological orientation. Therefore, populist reasoning may be both left- and right-wing and speak out on the most varied social interests. This author acknowledges that populism is "in varying degrees existing in virtually all political parties" because this is a political style that agitates popular passions and seeks to gain popular support through demagoguery. It may be articulated around 5 primary ideas: a) the Manichaean opposition between people – which is unique and represents the

true nation – and elite – which represents the so-called *establishment*; b) the foreign enemy to which the autochthonous elite was linked (in the form of imperialism, neoliberal globalization, or abroad); c) the apocalyptic metaphor that may be translated as a constant lethal threat against the people; d) the messianic component, which implies the need for a savior; and e) the generalized protest discourse. Then, populism manifests in 3 outstanding features: a) plebiscitary democratic forms (i.e. disruptive and confrontational) with a view to deploying re-foundational programs; b) a strong orientation towards personalism, a supposed symbiosis between people and leader; c) its instability, since populist movements only rest on the leader, but when challenged, she/he may lose her/his unifying role or, once elected, she/he may have to sweeten her/his message.

Except for this example, the chapters that constitute *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) and *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016) provide a merely descriptive account of the situation in various countries and their respective leaders. According to Julián Castro-Rea (2018, p.144, our translation), these books have no scientific pretense because they belong to what he names as journalistic best sellers, which achieved a quite wide dissemination in the Hispanic world:

The so-called *best sellers* are mass-produced soft cover books for distribution to an audience with an average general culture in an editorial market. They may be fiction works (novels, short stories, poems, etc.) or non-fiction works (essays, analysis of current reality, self-help books, etc.). Due to their low production cost per copy, publishing houses can offer these titles at competitive prices. Thus, best sellers, insofar as they propose an accessible interpretation, to any attentive reader, of complex social, political, and economic issues, may be a powerful instrument in the struggle for hegemony, in the sense that Antonio Gramsci speaks of.

This interpretation is reinforced by the fact that these books came out at a key moment of the presidential elections in many Latin American countries and in Spain. The main mobilized authors did not hide their support for right-wing parties participating in these elections and the apologetic tone used in many pages of these books is rather typical of an electoral campaign discourse than of a scientific analysis. In neither of these two books there is an actual will to discuss the very presuppositions of the term ‘populist.’ The vast majority of the articles are limited to citing, as a reliable proof of the veracity of their analysis, authors related to their specific ideological reading, in the manner of a self-citation system that could self-justify, which inevitably leads to tautological demonstrations that prevent a contradictory argument. So, we may claim that using the concept of populism just as these books do corresponds to “une forme jugée,” in Roland Barthes’ words in *Le degré zéro de l’écriture*. Marc Angenot (2014, p. 9, our translation) explains about it:

Some concepts introduce the world ‘in a judged form.’ This term has been coined by Roland Barthes in *Writing degree zero*: ‘totalitarianism,’ ‘neoliberalism,’ etc. In a way, these categorizations, these ideal-typical labels, say it all: if you accept this term to attribute a specified quality to an opinion, a theory, you are predisposed to take the guilt and the conclusions that accompany it. The process of condemning the labeling is a way of attributing a *motu proprio* authority, the appearance of at least an authority delegation, just because it classifies in a quasi-legal way that the person who proposes it becomes an inspector and turns a contrary opinion into something more than a ‘mere’ opinion: a fault, a crime, or even an outdated vocabulary that retains its meaning, a blasphemy against what is civically and politically sacred, something that ends up nominating itself to public outrage. Some of the categories are arguments in themselves or, rather, allow us to use them to take advantage while seeking intimidation.

Despite its use as “*une forme jugée*,” it is nevertheless worth analyzing the arguments proposed by the anti-populist discourse.

The populism of anti-populists: populism as a pathology of democracy

Populism and the people as an issue: ethnos, démos and pléthos?

Although Etienne Balibar (2015) prefers to talk about ‘counterpopulism’ without defining it concretely, but as a strategy of those advocating the current neoliberalism to scare the peoples, it is necessary to point out that the concept of anti-populism – just like populism – suffers from a unitary and univocal theoretical definition. Some authors highlight that anti-populism, in its academic version, translates contempt for the people, what Federico Tarragoni (2013, pp. 58-59, our translation) names, for instance, as a ‘populology’:

By reviving the passions and flattering the instincts of a voter who ends up forsaking interest and privileging her/his membership – real or ghostly – to the people, populism endangers governability and must necessarily be anti-liberal. These epistemological assumptions run through the scientific literature on populism. But they are much more widely assumed because the analyst accumulates many forms of legitimacy – scientific, media-based, political, and intellectual.

Federico Tarragoni (2013, pp. 58-59, our translation) illustrates the link between popular irrationality and populist danger using a speech by Mario Vargas Llosa, awarded the Nobel Prize for Literature, when commenting on the Venezuelan news in 2001:

The fact that so many Venezuelans support populist and autocratic delusions of the ridiculous figure of Lieutenant Colonel Hugo Chavez does not make him a democrat. It only reveals the extremes reached by the Venezuelan people's desperation, frustration, and civic enculturation.

By criticizing an alleged civic enculturation of Venezuelans that might lead him to vote for an anti-democrat man, Mario Vargas Llosa fails to say what he means by 'Venezuelan people.' However, Etienne Balibar (2015, p. 3, our translation) highlights that, at the theoretical level, 'popular sovereignty' creates a tension between populism, nationalism, and democracy. And this cannot be resolved without precisely defining the word 'people':

In a way, there has always been tension; it is inscribed in the heart of modern political systems, because, as the very etymology indicates, the notion of 'people' may be understood in various ways. The word that has been preserved in modern Greek for constitutional use, *laos*, from which the name 'populism' (*laikismos*) is derived (it is quite funny for a Frenchman that this is a quasi-homonym of 'laïcité,' which is currently one of the major focus points of populism in France) is only one of those to designate or connote the idea of 'people' in the traditional language of politics. There are at least three others that are more or less competing with each other: first *ethnos* (the historical people as a common culture, or even as a genealogical offspring, therefore essentially the nation or nationality), then *démos* (let us say, the community of citizens, who are supposed to have the constituent power), and finally *pléthos* (which Latin languages translate as mass, crowd, or *plèthos*).

How does the anti-populist discourse pose this issue of the people in its triple dimension of *ethnos*, *démos*, and *pléthos*?

The people/*ethnos* and nationalism as a poison

Mario Vargas Llosa (2017, pp. 9-10) writes about populism:

It is not [The populist threat] an ideology but a viral epidemic – in the most toxic sense of this word – that equally strikes against developed and undeveloped countries [...] Populism is a degeneration of democracy, [no country] is vaccinated against this disease.

The idea of pathology of democracy (body and medical discourse) may be defined by paraphrasing the thinker Corrado Gini (1935, pp. 725-726) (a fascist man and creator of the famous eponymous index), when suggesting the existence of an “economic pathology.” This intends to tackle the causes of imbalance and the rebalancing mechanisms in the political organization of societies. In the analysis proposed by Mario Vargas Llosa, political pathology implies the existence of a ‘realistic’ position, even ‘naturalistic,’ about what a democratic society should be, as the classic topos of the ‘fair political order.’ So, populism is characterized, according to him, as a regression to a tribal stage, i.e. nationalism: in face of globalization, which it regards as the most promising fact of the present time, this is the denial of culture, democracy, and rationality. It resorts to the most successful instincts in human beings, i.e. tribal spirit, distrust, and fear of the other, based on the fact of having a different race, language, or religion, as well as to xenophobia, patrioterism, and ignorance. Introduced as an anti-rational feeling that arises in a context of crisis, nationalism is, according to Mario Vargas Llosa (2017, p. 11), one of the main explanatory factors for the populist poison: “the central ingredient of populism is nationalism, the source, after religion, of the deadliest wars that humanity has experienced.”

As conceived by Karl Popper (1945), who provides Mario Vargas Llosa’s analysis with a basis, the closed, magical, tribal, or collectivist society is grounded in ‘organic’ or biological theories of the State. The relationships between members tend to be more ‘physical’ than ‘socially abstract.’ So, racism becomes the central ingredient of nationalism, because it is the weapon of the people/ethnos that defends itself as an organic community against an external aggression. According to Mario Vargas Llosa, countries with rather entrenched democratic traditions, such as Great Britain, France, the Netherlands, and the USA are not exempt from this ‘cancerous corruption,’ something which shows that the germ of destruction can be found within the open society itself. Usually, it arises when the people is manipulated by unscrupulous leaders, managing that the people/demos votes for him.

The people/demos before the charismatic leader: the supposed psychological weakness of the masses

The leader as a theme does not deserve a detailed analysis herein, because the presence of the leader and her/his direct relationship with the people are usually the central feature wielded by all populist analysts. The important thing lies, however, on the graduation proposed in the books *E/*

estallido del populismo (Á. Vargas Llosa, 2017) and *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016). By way of example, Lula da Silva is depicted as a moderate man (Schüler, 2017). The only thing that is reproached about this leader is that he was demagogic at the time of appealing to the people, but not so much both regarding ideological conviction and mere pragmatism. On the contrary, Juan Claudio Lechín (2017, p. 246) assigns an almost divine dimension to Evo Morales:

The populist caudillo is generally a being empty of convictions. Her/his pathological ambition for power is mobilized by a great will (Triumph des Willens) and grounded in an intuitive antenna (a natural pragmatism). Her/his antenna captures obvious things, inequality, injustice, anti-Semitism, but fundamentally the traumas of the collective unconsciousness. And when she/he does, the messianic caudillo becomes a mirror of the collective soul and the collectivity looks at her/him, recognizing and enchanting her/himself. This popular narcissism generates a massive devotion. In 2003, [Evo Morales] detected a growing indigenism and declared himself an indigenist. At that time, he turned from a politician into a messiah.

In the case of Manuel López Obrador, it is not so much the leader who appeals to the people, but the people could also influence her/his 'mana-personality' and how she/he behaves. Enrique Krauze (2017, p. 79) explains:

Now, much more than in Echeverría's time, the dialectics described by Jung is operating [i.e. the mana-personality]. The 'collective unconsciousness' of many Mexicans is dragging López Obrador to imbalance, requiring him to fulfill messianic expectations [...] He has been the first one to encourage those expectations and believe he can meet them. 'Anointed,' rather than elected, by the people, he could have the revolutionary and autocratic temptation to dissolve democratic institutions at one blow or little by little, including the reaction.

On the other extreme, we have portraits of leaders drawing almost demonic beings, parasites, unscrupulous or immoral individuals. An example of this cartoonish critique is the one made in the book by Axel Kaiser and Gloria Álvarez (2016), showing that the populist leader is part of the Greek hybris (i.e. excess). According to the authors, populism could allow us to cover, as historical reality, the following regimes:

The truth is that beyond comparisons, ideologically, people like Mussolini, Hitler, Stalin, and Mao were following the same route of people like Chávez, Perón, Castro,

Iglesias, Allende, Maduro, Morales, Correa, López Obrador, Kirchner, and Bachelet (the latter in her second term, in which she implemented a re-foundational program with the purpose of bringing to an end the successful system of freedoms that prevailed for more than three decades) [That is, since the beginning of the 80s in Chile, when General Pinochet's dictatorship glorified/raised the flag of free society in its 1980 Constitution!] (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 28).

According to these authors, Latin American populism may be traced back in Europe's creation through the myth of the 'noble savage,' whose promoters devalued European civilization and raised the flag of the Native American, assaulting the idea of private property. In the same subchapter, they manage to draw a line of populist and totalitarian thinking that goes from Michel de Montaigne to Raúl Prebisch, passing through Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx, and Che Guevara. They are responsible for spreading the myth of the noble savage:

A follower of Montaigne, the French philosopher born in Geneva Jean-Jacques Rousseau, a direct precursor of Marxist and National Socialist totalitarianism, would take this myth of the noble savage and the condemnation of private property up to the point of delirium [...] It is inevitable not to see in this myth that depicted Latin Americans as 'victims' of Europeans one of the intellectual origins of the famous doctrine of 'structuralism' that led to the ruinous system of import substitution that prevailed in Latin America from the 1940s onwards (Kaiser & Álvarez, 2016, pp. 36-40).

Both in *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) and in *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016), this distorted view of the reality advocated by populists has been made possible due to manipulation of the people. The title of the book by Kaiser and Álvarez (2016), when referring to a 'hoax,' is symptomatic of this reading. More generally, the whole semantic field of these books revolves around the idea of 'lie,' 'fraud,' 'cheat,' 'mystification,' or 'trickery' that are detrimental to the people, since an elite fully devoted to affirm the hegemonic will of the leader manages to manipulate the people. The people/démos (i.e. a group of citizens) then becomes a people/pléthos, i.e. a mass subjugated by its leader. Due to its numerical superiority, this mass manages to take the leader to power and keep her/him there, something which leads these authors to put into question the validity of 'popular sovereignty' as a source of democracy. According to Gabriela Calderón (2017), this problem arises in Ecuador because the equation "a person, a vote," which lies on an atomistic view of society, is 'parasitized' by the idea of common good inspired by the concept of 'good living' that keeps citizens in a state of immaturity.

In his study on Evo Morales, Juan Claudio Lechín (2017) asks himself in the title, unfortunately never providing an answer, if Morales' terms may be characterized as a 'plebeian monarchy' or

'lumpen monarchy,' which would have led to an 'infantilization of the Indian.' In this interpretation of the weakness of the masses, an idea of the Indian as a child that goes back to the colonial period intersects with more recent interpretations. According to Seymour Martin Lipset (1963), for instance, populist and extremist movements appeal to discontent individuals and people suffering from psychological weakness, those in a situation of personal failure, immature, uneducated, and authoritarian individuals. Such a weakness of peoples and individuals instrumentalize leaders through State's resources that enable the establishment of a clientelistic system. Hence the obsession against the alleged idolatry of State among populists and their struggle for conquering the State, the major resource of their power.

Populism as 'kampfbegriff': criticism of the idolatry of state

Criticism of the welfare State: a dividing line between populism and anti-populism

For the members of the third reactionary wave, the dividing line between populism and anti-populism turns out to be primarily the defense of the welfare State or what they name as *statism*. Mauricio Rojas (2017, p. 373) writes:

Much more relevant are other dividing lines [than the right-wing/left-wing], such as those that separate 'modernists' and 'traditionalists' in a value sense or those that propose an expansion of State functions and regulations with regard to those who advocate a limited State and greater freedom of action for the private sphere. This last dividing line has gained great relevance due to the evolution of various 'right-wing' populist parties towards statism, particularly in relation to the Welfare State, whose defense and expansion in many cases has become a key axis of the populist discourse.

Conceptually and theoretically, A. Kaiser and G. Álvarez (2016, p. 28) explain that populism is equivalent to – not to say synonymous with – totalitarianism because it lies on hatred of individual freedom and idolatry of State: "the German nazism and Italian fascism, for instance, [...] were also populist movements that made hatred of individual freedom and worship of the State their crucial propeller."

In a rather subtle way, Álvaro Vargas Llosa (2017) thinks that Donald Trump is fundamentally a populist, despite some of his most significant and emblematic measures, such as massive lowering of taxes for the richest ones, are judged as anti-populist. This dichotomy allows us to classify the administrations of de Felipe González and José María Aznar as anti-populist. Likewise, it is claimed

that Chile was free from populism from 1990 to 2014, then including in the same continuity the administrations of the center-left Concertación and that of the right-wing man Sebastián Piñera. Such a reading also exists in the analysis of right-wing populism which people distinguish, for instance, between the xenophobic parties and the English Conservative Party that has led Brexit. Mario Vargas Llosa (2017, p. 11) regrets, for instance, the fact that “English nationalism has, unfortunately, some liberal aspects that add complexity to the discussion and confuse many people.” But he manages to tackle this schizophrenic position by referring to the fact that the conservative British right-wing is not to blame for Brexit, but the European bureaucracy. Taking as an example his most revered political mentor, Margaret Thatcher, Mario Vargas Llosa (2017, p. 11) states that today the liberals’ task is fighting against this bureaucratization:

The rejection of Europe is, in part, the rejection of the European bureaucracy, a reality that cannot be denied, although the best way to fight against it is from within [...] These liberal principles, which some British politicians and intellectuals share today, are surely worth of respect, and it is necessary, indeed, to fight against the bureaucratization of the European project.

This criticism of the Welfare State and the State cannot be understood without taking into account the historical role that the third reactionary wave assigns to populism.

Populism as another totalitarianism: the continuation of Cold War anti-communism

It is worth noticing, first, that the two books under study do not show a link between the historical populisms in the 1930s and 40s and the current ones. The privileged historical affiliation is established rather with European fascisms and communist regimes in the Eastern Bloc during the Cold War. As Juan Claudio Lechín (2017) explains in his study on Evo Morales, populism is today a term more convenient than ‘fascism’ or ‘communism.’ The variety – seemingly irreconcilable of these movements with each other – is based on the minimum definition of the term ‘populism,’ which would only be a new authoritarianism (Lechín, 2017, pp. 253-254):

[...] the etymology of the word ‘populism’ (populus-people and ism-doctrine), doctrine of the people, has its accuracy component because it blames the people for authoritarian regimes that manage to attract their support [...] The greatest virtue of the word ‘populism’ is that it encompasses the phenomenon of authoritarianisms that are born with popular support, without causing bias such as when the words ‘fascism’ or ‘communism’ are used.

Although most of the Latin American left-wing governments, labeled as populist by the authors of the books under study, came to power by democratic means, they are denied the adjective 'democratic' because they are 'anti-liberal' in the economic sphere. In fact, these governments were mostly related to a European-type social democracy that is not opposed to the free market and there were very few of them that followed the route of 21st century socialism led by Venezuelan leader Hugo Chávez. However, according to Mario Vargas Llosa (2017, p. 7), "communism is no longer the main enemy of liberal democracy – 'of freedom' – but populism." This author never manages to assimilate communism and populism, because he recognizes that most of right-wing populist movements are strongly anti-communist. However, he establishes a historical continuity between communism and populism based on an 'anti-liberal' genealogy that might threaten a Western and capitalist order, seen as the last stage of a natural evolution of the peoples. Although the concept of anti-liberalism has no reliable theoretical grounds (Boisard, 2017), it is usual since the Cold War to confuse it with that of 'totalitarianism.' When speaking of 'populist or communist dictatorships' as manifestations of totalitarianism, it is assumed that the terms are synonymous without analyzing the regimes types that each one supposes and lacking a historization of the concepts. However, as E. Traverso (2001, p. 11) recalls, totalitarianism has a "substantial ambiguity" because:

[...] it means at the same time a fact (totalitarian regimes as a historical reality), a concept (the totalitarian State as a new power type and unclassifiable through the typologies proposed by classic thought), and a theory (a domain model defined by elements common to the various totalitarian regimes, after having compared them).

A historization of the concept shows that it was most widely used during the Cold War (Traverso, 2001, p. 83):

The period from 1947 to 1960 is, therefore, the golden age of the idea of totalitarianism, which then reached its utmost theoretical formulation, the most widely used. However, such a canonization was done at the price of a relevant mutation: more than a critical function before the existing regimes – as in the 1930s –, the concept of totalitarianism played an apologetic role in the Western order, in other words, it turned into ideology.

Enzo Traverso (2001) deduces that the ideological function of totalitarianism as a concept stems from the fact that after World War II, the former enemy, Germany, became a new ally while the former ally against fascism, the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), became the main, if not

exclusive, incarnation of totalitarianism. Then, anti-totalitarianism is confused with anti-communism and becomes a weapon of propaganda and a “battle concept” (Kampfbegriff) (Traverso, 1998, p. 102).

According to the authors of the two books analyzed, anti-populism, seen as the continuation of anti-totalitarianism, is today the last bulwark of the “Western order” and the USA still remains as the beacon of the free world. And according to Mario Vargas Llosa (2017, p. 18), the “Western order” is today threatened by the current weakening of the USA and Donald Trump’s isolationist policy:

Trump has exploited this isolationist trend and intends to leave the door open for authoritarian demagogues like Vladimir Putin to replace the U.S. leadership, weakening, for instance, Europe’s ability to curb the imperialist impulses of the Russian leader. The USA is clearly the leader of the West and it has a responsibility that it cannot avoid. Thinking that the free world can do without an active foreign policy by the USA is a dangerous naivety.

The demonstration of continuity and similarity between the Cold War era and the current situation lies on the role of an intellectual left-wing elite, directly inspired by Antonio Gramsci, which advocated an anti-liberal model during the Cold War by supporting socialist regimes and it is still active today, with the defense of populist governments. In the two books analyzed, there is much emphasis on the responsibility of the ‘entourages of intellectuals’ who could be acting in the shadow of charismatic leaders. In the text about Rafael Correa in Ecuador, Gabriela Calderón (2017, p. 219) refers to the “tyranny of social engineers”:

The government of the citizen Revolution came to power ten years ago boasting of being a group of people with “lucid minds, burning hearts, and clean hands” [...] The argument was that a group of enlightened assumptions, willing to serve, and having no ambition to benefit personally from power came to save us from a mythical past in which we had allegedly been subject to the discretion of private interests. Private entities were the bad ones, those to blame for corruption and for that reason it was required to increase the State’s size and scope to control them.

This author finishes her demonstration accusing these social engineers of being experts in ‘re-foundational utopia,’ ‘State idolaters’ obsessed by egalitarianism, as well as agents of corruption and decay since, citing Ludwig von Mises (1996, p. 220), “interventionism always breeds corruption.” *Quod erat demonstrandum!* (What was to be shown).

This Gramscian elite as a theme is also a true obsession of Axel Kaiser (2014) – as his book *La fatal ignorancia. La anorexia cultural de la derecha frente al avance ideológico progresista* shows,

whose title plagiarizes the essay by F. Hayek (1988), *The fatal conceit*, known as a bible of anti-constructivism. In the book *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016), the authors dedicate the third part to “cultural hegemony as the foundation of populism.” They explain that “to grasp the populist phenomenon, especially in its totalitarian variant, it is key to know that it resorts to a whole language and intellectual apparatus created especially to destroy freedom and justify the leader’s aspirations to power” (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 82). Relying on George Orwell, these authors intend, then, to unmask these left-wing intellectuals. The reason is simple: “the reason why, usually, intellectuals prefer socialism is partly due to the fact that most of them are not interested in the truth, but to impose their worldview, whatever the cost others must pay” (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 85). Beyond the fact that there would be a truth and that the liberal opponents of the socialists could have it, the authors provide their explanation by means of the example of the leader of Podemos, Pablo Iglesias, the preeminence of Antonio Gramsci today in the political struggle (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 94):

Iglesias says, then, that the battle field of the entire fascist-populist project that they carry out lies on culture and on the terrain of ideas. Thus, their struggle is primarily intellectual, and it must be so because, lacking ‘Mao’s rifles,’ they cannot lead the armed revolution to power. What they must do, then, is changing the hegemony by using democratic structures to manage to control the State’s power.

The intellectual fathers of 21st century socialism are, then, the Argentine Norberto Ceresole, the French Ignacio Ramonet, the German Heinz Dieterich, the American Noam Chomsky, the Hungarian István Mészáros, the Spanish Juan Carlos Monedero, the British Alan Wood, and the Chilean Marta Harnecker. Among the promoters of socialism, the two authors also include Pope Francis, whose “lightness of judgment” (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 144) has led him to get “everything wrong” (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 147). As Kaiser and Álvarez (2016, p. 145) write: “more clear and serious is the unawareness of His Holiness when he claims that the free market does not improve the situation of the poor and that the idea that it does ‘has never been demonstrated by the facts.’”

The ultimate goal of statism, according to the authors under analysis is, however, the same: advocating the idea of a strong State to manipulate the masses through clientelistic networks funded by the public treasury. As populism is nothing else but a continuity by other means of ‘collectivism’ (in both its communist and fascist forms, according to the authors concerned), then anti-populism turns into a battle concept against what could be false democracy, because the majority (i.e. the people) can oppose the government of the fittest (i.e. the elite). We see in these arguments the basis of those who denounced back in the 1930s one of the fathers of the Vienna neoliberal economic school, Ludwig Von Mises (1996, p. 150, our translation):

The concept of majority government or government by the people, recommended by liberalism, does not aim that the mass prevails, men on the streets. It certainly does not advocate, as some critics assume, for the government of the most unworthy, boorish, and unable. The liberals do not doubt that above all the nation should be ruled by the best.

A few pages later, Mises (1996, p. 153, our translation) adds:

[...] the modernly reappearing collectivist dogmas – the main cause of disasters and sorrows that afflict us – have triumphed in such a way that they managed to relegate the primary ideas in which liberal social philosophy is grounded. Today, this thought is unknown even to many of the supporters of democratic institutions. The arguments used to justify freedom and democracy are plagued by collectivist errors; their doctrines rather constitute a misrepresentation than a defense of authentic liberalism. The majorities, in their opinion, are always right simply because they have enough power to crush the dissident; a majority government is equivalent to the dictatorship of the most numerous party, and the majority does not have to restrain itself when exercising power or managing public affairs. As soon as any group has conquered the support of the mass and, therefore, controls all the government resources, it sees itself as capable of denying the minority the same democratic rights that served it to prevail. This pseudo-liberalism, noticeably, is the antithesis of liberal philosophy.

In another book, Ludwig von Mises (1951, p. 21, our translation) explained what is, according to him, the true liberal doctrine, therefore, the very essence of democracy:

The capitalist social order is the realization of what should be named as economic democracy [...] This kind of state of affairs would be as undemocratic as a social constitution in which officials and soldiers, and not the people as a whole, should decide the government's policy. This could be the opposite of what we are used to name as democracy. When it is claimed that capitalist society is a consumers' democracy, it is meant that the right to resort to means of production, provided for business leaders and capitalists, can only be obtained by the vote of consumers, renewed every day in the market.

According to this definition, *in fine*, the populist can only be an anti-democratic advocate of totalitarianism, based on the idea that economic liberalism is synonymous with democracy.

By way of conclusion, we may claim that the use of the term ‘populism’ by the authors of the two books under study, *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) and *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016), does not resolve the theoretical apories of a definition that depends fundamentally on the meaning given to the terms ‘people’ and ‘democracy.’ By rejecting the people/ethnos due to its exclusionary nationalism, the people/démos, due to its ability to prevent the government of the fittest and ensure the ‘dictatorship of the majority’ and the irrational people/pléthos that could facilitate the seizure of power by undemocratic leaders, the anti-populists belonging to the third reactionary wave ground their argument in a very precise definition of democracy, conceived as a ‘market’s democracy,’ and of the fundamental rights of individuals. Then, throughout this analysis of the books *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) and *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016) a portrait of the populist as a ‘pathologized and demonized’ man emerges, a deceiver and fundamentally left-wing man, due to his obsessive egalitarianism. The cases in which a right-wing man is labeled as populist occur when he opposes economic liberalism by advocating a commercial or economic nationalism.

It is precisely by denying the theoretical validity of the equivalence between democracy and liberalism that the critics of anti-populists belonging to the third reactionary wave also classify them as ‘populists.’ The heuristic interest of this historical reading and the use of the term ‘populist’ that follows from it are, however, diminished by the fact that its political adversaries also resort to the term ‘populist’ when speaking of a ‘top-down populism.’ or an ‘far-center populism.’ In an almost ironic way, we could plagiarize the sentence by Philippe Machefer (1974), according to which “we are always a fascist according to another person,” stating that “we are always a populist according to another person.” Etienne Balibar (2015, pp. 5-6, our translation) suggests, for instance, the existence of a ‘center populism’:

I would like to add the idea that it is all the more insufficient and disconcerting to speak of an ‘extremism’ that oscillates between the right-wing and the left-wing when in fact there is also a very powerful ‘center populism’: in the sense that ‘populism’ evokes a public opinion manipulated by power structures against an imaginary ‘enemy’ that serves to prevent citizens from informing themselves and discovering where their own interests are. I take the term ‘center’ in two senses at once: the political ‘center,’ as opposed to extremes, and the dominant ‘power center.’

From the same perspective, according to the sociologist Michel Wieviorka (2017), Emmanuel Macron would embody a ‘top-down populism’ by advocating this ‘far-center’ discourse. Another leader related to ultra-liberalism, Margaret Thatcher, was also labeled as populist by Stuart Hall

(2008). According to this author, it represented an 'authoritarian populism' due to supporting an exceptional type of capitalist State that, unlike classic fascism, retained most of the old representative institutions, while building around them an active popular consent. Stuart Hall (2008) has concluded that Thatcherism was a 'Gramscian' right-wing that claimed a 'radical novelty.' Compared to the old conservatism, it intended to radically change the political system inherited from World War II and grounded in Keynesian consensus. With its famous creed "There Is No Alternative" (TINA), it has managed to discredit ideas rooted in European mentalities such as 'social spending,' 'equality,' and 'public property' in the name of a natural right to inequality and the primacy of safety over democracy. In this sense, Stuart Hall (2008) has found an ideological and cultural victory of this 'new right-wing' by imposing social models of its own (the entrepreneur, the consumer, the owner) and conveying the impression that 'it has history by its side.'

The use of the term *far-center populism* to classify the censers of market democracy emphasizes the growing tension between liberalism and democracy in many countries of the world. These two terms emerge as synonyms in the discourse of the third reactionary wave, since the two could be put into practice through appreciation of the free market, on the one hand, and of the human rights, on the other. But this liberal conception undermines the symbolic role played by popular sovereignty, which is the backbone of the democratic ideal. People's sovereignty is now perceived, in most cases, as an obsolete idea and an obstacle to the realization of human rights. Such a reading does not take into account the interconnection of two different traditions: the liberal tradition (with individual freedom and pluralism) and the democratic tradition (which emphasizes sovereignty and popular equality). This interconnection was constituted in the 19th century, through the alliance between the liberal and democratic forces. As C. B. MacPherson (1977) pointed out, the result has been that liberalism became democratized and democracy became liberalized.

The legitimacy of modern liberal democracy stems from people's sovereignty, and those who believe that it is possible to do without it are deeply mistaken. The democratic deficit that manifests itself in many ways in a growing number of liberal societies is due to the fact that people feel there is no room for meaningful participation in major decisions. This democratic deficit has contributed to the development of populist parties that claim to represent the people and fight for their rights confiscated by the elites. Current populism cannot be thought, as a political phenomenon, outside the framework of democracy. As we do not undertake an urgent reflection on current democracy and its boundaries, perhaps democracy and liberalism disappear in a not-so-distant future.

References

- Andurand, A., & Boisard, S. (2017). *El papel de internet en la circulación del ideario neoliberal: una mirada a las redes de think tanks latinoamericanos de las dos últimas décadas*. Retrieved from <https://journals.openedition.org/nuevomundo/71443>
- Angenot, M. (2014). *La rhétorique de la qualification et les controverses d'étiquetage*. Retrieved from <https://journals.openedition.org/aad/1787>
- Balibar, E. (2015). *Du populisme au contre-populisme: histoire et stratégie*. Retrieved from <http://www.populismus.gr/wp-content/uploads/2015/05/interventions3-balibar.pdf>
- Berstein, S., & Becker, J. J. (1987). *Histoire de l'anti-communisme en France* (Tome 1: 1917-1940). Paris, France: Olivier Orban.
- Boisard, S. (2017). *La matriz antiliberal en las derechas radicales: el caso del Frente Nacional Patria y Libertad en Chile (1971-1973)*. Retrieved from <http://journals.openedition.org/nuevomundo/69124>
- Bustamante, G. A. (2013). *El proyecto Chávez (1999-2007). Participación, isocracia e integración regional*. Santiago, Chile: Ed. Universitaria.
- Calderón, G. (2017). Ecuador: la revolución, el buen vivir y la tiranía de ingenieros sociales. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 197-224). Barcelona, España: Planeta.
- Castro-Rea, J. (2018). Escrever com a direita: os *best sellers* da direita no espanhol e sua promoção nas redes transnacionais. In E. Bohoslavsky, R. P. S. Motta, & S. Boisard (Dirs.), *Pensar as direitas na América Latina* (p. 144-160). São Paulo, SP: Alameda.
- De la Torre, C. (2017). *Populismos: una inmersión rápida*. Barcelona, España: Tibidabo.
- De la Torre, C., & Arnson, C. (2013). *Latin American populism in the twenty-first century*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center.
- Germani, G., Ianni, O., & Torcuato, D. T. (Eds.). (1973). *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica* (Serie Popular). México, DF: Era.
- Gini, C. (1935). *Prime linee di patologia economia*. Milano, Italia: Giuffrè.
- Hall, S. (2008). *Le populisme autoritaire. Puissance de la droite et impuissance de la gauche au temps du thatchérisme et du blairisme*. Paris, France: Amsterdam.
- Harneker, M. (2004). *Venezuela. Una revolución sui generis*. Madrid, España: Viejo Topo.
- Hawkins, K. A., Carlin, R. E., Littvay, L., & Kaltwasser, C. R. (Dirs.). (2018). *The ideational approach to populism: concept, theory, and analysis*. London, England: Routledge.
- Hayek, F. (1988). *The fatal conceit: the errors of socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hirschman, A. (1991). *The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

-
- Ionescu, G., & Gellner, E. (Dir.). (1969). *Populismo y sus significados y características nacionales*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Kaiser, A. (2014). *La fatal ignorancia. La anorexia cultural de la derecha frente al avance ideológico progresista*. Madrid, España: Unión Editorial.
- Kaiser, A., & Álvarez, G. A. (2016). *El engaño populista. Por qué se arruinan nuestros países y cómo rescatarlos*. Barcelona, España: Planeta.
- Kaltwasser, C. R., Taggart, P., Espejo, P. O., & Ostiguy, P. (Dir.). (2017). *The Oxford handbook of populism*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Krauze, E. (2017). Los redentores no cambian. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 53-80). Barcelona, España: Planeta.
- Laclau, E. (2005). *On populist reason*. London, England: Verso.
- Larroulet, V. C. (2017). ¿Se aleja el fantasma? In Á. Vargas Llosa (Dir.), *El estallido del populismo* (pp. 287-308). Barcelona, España: Planeta.
- Lechín, J. C. (2017). Evo Morales, monarquía plebeya o monarquía lumpen. In Á. Vargas Llosa (Dir.), *El estallido del populismo* (pp. 235-258). Barcelona, España: Planeta.
- Lipset, S. M. (1963). *The political man: the social bases of politics*. Garden City, MI: Doubleday.
- Machefer, P. (1974). *Ligues et fascismes en France, 1919-1939*. Paris, France: Presses Universitaires de France.
- Macpherson, C. B. (1977). *The life and times of liberal democracy*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Malamud, C. (2010). *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*. Oviedo, España: Nobel.
- Malloy, J. M. (1977). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Mises, L. V. (1951). *Socialism: an economic and sociological analysis*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mises, L. V. (1996). *Human action: a treatise on economics*. Auburn, AL: The Ludwig von Mises Institute.
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (Eds.). (2012). *Populism in Europe and the Americas: threat or corrective for democracy?* Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Müller, J. W. (2016). *Was ist Populismus? Ein Essay*. Frankfurt am Main, Deutschland: Suhrkamp.
- Popper, K. (1945). *The open society and its enemies*. London, England: Routledge.
- Rivero, A., Zarzalejos, J., & Del Palacio, J. (Dir.). (2017). *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*. Madrid, España: Tecnos.

-
- Rojas, M. (2017). El populismo en Europa Occidental. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 353-380). Barcelona, España: Planeta.
- Schüler, F. L. (2017). Lula y el PT, la incógnita brasileña. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 123-140). Barcelona, España: Planeta.
- Skinner, Q. (2000). *La liberté avant le libéralisme*. Paris, France: Seuil.
- Taguieff, P. A. (1997). Le populisme et la science politique: du mirage conceptuel aux vrais problèmes. *Vingtième Siècle: Revue d'Histoire*, 56, 4-33.
- Tarragoni, F. (2013). La science du populisme au crible de la critique sociologique: archéologie d'un mépris savant du peuple. *Actuel Marx*, 56-70.
- Toledo, C. A. (2017). Ellos y nosotros: el populismo en España. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 311-328). Barcelona, España: Planeta.
- Touraine, A. (1989). *América Latina: política y sociedad*. Barcelona, España: Paidós.
- Traverso, E. (1998). *Le totalitarisme. Histoire et apories d'un concept*. Retrieved from http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1998_num_129_3_2963
- Traverso, E. (2001). *El totalitarismo. Historia de un debate*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Vallespín, F., & Martínez-Bascuñán, M. (2017). *Populismos*. Madrid, España: Alianza.
- Vargas Llosa, Á. (Coord.). (2017). *El estallido del populismo*. Barcelona, España: Planeta.
- Vargas Llosa, M. (2017). El populismo, el nuevo enemigo. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 9-23). Barcelona, España: Planeta.
- Wieviorka, M. (2017, 19 février). *Emmanuel Macron incarne un « populisme d'en haut »*. Retrieved from https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/02/19/emmanuel-macron-incarne-un-populisme-d-en-haut_5081979_3232.html

How to cite this article:

Norma A – ABNT

BOISARD, S. From totalitarianism to populism: anti-liberal enemy in the right-wing discourse. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 24-48, 2020.

Norma B – APA

Boisard, S. (2020). From totalitarianism to populism: anti-liberal enemy in the right-wing discourse. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 24-48.

Norma C – Vancouver

Boisard S. From totalitarianism to populism: anti-liberal enemy in the right-wing discourse. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24):24-48. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2686>

Del totalitarismo al populismo: el enemigo antiliberal en el discurso de derecha

Stéphane Boisard

Institut Universitaire J. F. Champollion

Laboratoire France-Amérique-Espagne - FRAMESPA Centre

National de la Recherche Scientifique -

Unité Mixte de Recherche 5136

sboisard@univ-jfc.fr

Resumen

Este artículo examina el concepto de “populismo” a la luz del discurso de sus oponentes neoliberales. Se cuestiona el alcance heurístico del término, que su uso político actual ha ido desvalorizando, tanto en los debates profanos como en los científicos. Partiendo de la teoría de Quentin Skinner, se propone una lectura política del concepto y se postula que su uso (y el contenido por ende que se le da) nos enseña tanto (o más) sobre la persona, el movimiento o el partido que lo usa que sobre el partido o la persona que designa. El discurso antipopulista es a la vez un rechazo del pueblo/etnos (el nacionalismo como esencia del populismo), una negación del pueblo/démos (el populismo como patología de la democracia porque establece la tiranía de la mayoría en contra de la élite), una acusación al pueblo/pléthos (la masa frágil manipulada por un líder e intelectuales) y una crítica a la “estadolatría” de los populistas opuestos al liberalismo económico en nombre de un igualitarismo obsesivo. Se concluye que el “populismo” es un “kampfbegriff” (un “concepto de combate”), como lo fue otrora el totalitarismo y puede entenderse como una continuación del anticomunismo de la Guerra Fría.

Palabras clave populismo; antipopulismo; neoliberalismo; democracia; antiliberalismo; mario vargas llosa.

From totalitarianism to populism: anti-liberal enemy in the right-wing discourse

Abstract

This article examines the concept of ‘populism’ in the light of its neoliberal opponents’ discourse. The heuristic scope of the term, which its current political use has been devaluing, both in lay and scientific debates, is put into question. Starting from Quentin Skinner’s theory, we propose a political reading of the concept and postulate that its use (and, therefore, the content assigned to it) teaches us much (or more) about the person, movement, or party using it than about the party or the person that it designates. The anti-populist discourse is at the same time a rejection of the people/ethnos (nationalism as the essence of populism), a denial of the people/démos (populism as a pathology of democracy because it establishes the tyranny of majority against the elite), an accusation of the people/pléthos (the fragile mass manipulated by a leader and the intellectuals), and a critique of the ‘idolatry of State’ on the part of populists who oppose economic liberalism in the name of an obsessive egalitarianism. We conclude that ‘populism’ is a ‘kampfbegriff’ (a ‘battle concept’), as totalitarianism once was and it may be seen as a continuation of Cold War anticommunism.

Key words populism; antipopulism; neoliberalism; democracy; anti-liberalism; mario vargas llosa.

Do totalitarismo ao populismo: o inimigo antiliberal no discurso de direita

Resumo

Este artigo examina o conceito de “populismo” à luz do discurso de seus oponentes neoliberais. Questiona-se o escopo heurístico do termo, que seu uso político atual vem desvalorizando, tanto nos debates leigos quanto científicos. Partindo da teoria de Quentin Skinner, propõe-se uma leitura política do conceito e postula-se que seu uso (e, portanto, o conteúdo atribuído a ele) nos ensina muito (ou mais) sobre a pessoa, o movimento ou o partido que o utiliza do que acerca do partido ou da pessoa que ele designa. O discurso antipopulista é, ao mesmo tempo, uma rejeição do povo/etnos (o nacionalismo como essência do populismo), uma negação do povo/démos (o populismo como uma patologia da democracia porque estabelece a tirania da maioria contra a elite), uma acusação do povo/pléthos (a massa frágil manipulada por um líder e os intelectuais) e uma crítica à “estadolatría” dos populistas que se opõem ao liberalismo econômico em nome de um igualitarismo obsessivo. Conclui-se que o “populismo” é um “kampfbegriff” (um “conceito de combate”), como o totalitarismo já foi e pode ser entendido como uma continuação do anticomunismo da Guerra Fria.

Palavras-chave populismo; antipopulismo; neoliberalismo; democracia; antiliberalismo, mario vargas llosa.

Du totalitarisme au populisme: l'ennemi antilibéral dans le discours de la droite

Résumé

Cet article examine le concept de « populisme » à la lumière du discours de ses opposants néolibéraux. La portée heuristique du terme, que son usage politique actuel a dévalué, tant dans les débats profanes et scientifiques, est remise en question. Partant de la théorie de Quentin Skinner, nous proposons une lecture politique du concept et postulons que son utilisation (et, par conséquent, le contenu qui lui est attribué) nous en apprend beaucoup (ou plus) sur la personne, le mouvement ou le parti l'utilisant que sur le parti ou la personne qu'il désigne. Le discours antipopuliste est à la fois un rejet du peuple/ethnos (le nationalisme comme essence du populisme), un déni du peuple/démos (le populisme comme pathologie de la démocratie car il instaure la tyrannie de la majorité contre l'élite), une accusation du peuple/pléthos (la masse fragile manipulée par un leader et les intellectuels), et une critique de « l'idolâtrie de l'État » des populistes qui s'opposent au libéralisme économique au nom d'un égalitarisme obsessionnel. Nous concluons que le « populisme » est un « *kampfbegriff* » (un « concept de bataille »), comme le totalitarisme était et peut être compris comme une continuation de l'anticommunisme de la Guerre Froide.

Mots-clés populisme; antipopulisme; néolibéralisme; démocratie; antilibéralisme; mario vargas llosa.

Introducción

El término *populismo* conoció una aventura peculiar: se ha convertido en una palabra popular. Esta palabra, que pertenecía al lenguaje universitario, se usa ahora en polémicas políticas y periodísticas a través de expresiones como “tentación populista” o “peligro populista”, que significarían un antidemocratismo o un seudodemocratismo. Puede llegar al registro del agravio y hasta de la injuria al usarse como sinónimo de “fascista” o “demagogo”. Sin embargo, en la historia de los populismos desde el siglo XIX, ni el antidemocratismo, ni la demagogia, ni el fascismo aparecen como características dominantes. Muy por el contrario. En el populismo ruso de finales de siglo XIX, está presente la orientación reformista y “progresista” propia del socialismo humanista. En cuanto a los populismos latinoamericanos, si bien muchos líderes pueden considerarse como demagogos, fueron también partidarios y/o defendieron a las clases populares e impidieron a veces golpes de Estado militares. Por esta razón, y sin negar el carácter difuso del concepto, Alain Touraine (1989, p. 167) definía el Estado nacional-popular como la interdependencia de 3 componentes: a) el Estado como defensor de la identidad nacional frente a una dominación extranjera; b) mecanismos políticos y sociales de integración; y c) la defensa de la cultura nacional y popular.

En realidad, parece imposible llegar a una categorización satisfactoria del populismo. Ya en la década de 1960, G. Ionescu y E. Gellner (1969) concluían que tal definición, unívoca y aplicable a todas las situaciones, no existía. No se hará aquí un recuento exhaustivo de la literatura sobre el populismo en América Latina desde “los clásicos” (Germani, Ianni, & Torcuato, 1973; Malloy, 1977) hasta estudios

más recientes sobre los “neopopulismos” (De la Torre, 2017; De la Torre & Arnsón, 2013; Mudde & Kaltwasser, 2012; Rivero, Zarzalejos, & Del Palacio, 2017). De manera esquemática – a partir de unos ejemplos destacables –, se pueden dividir los trabajos existentes de acuerdo con la metodología adoptada. Desde la filosofía política y a partir de un método deductivo, Ernesto Laclau (2005) pone de relieve que el populismo tiene una lógica política, intrínseca y racional, que permite la expresión de demandas sociales insatisfechas. Otra perspectiva inspirada por la ciencia política propone un “catálogo” de criterios objetivos que determinan un marco normativo. Este permite incluir ciertas situaciones históricas y descartar otras. Ese es el esfuerzo meritorio que hacen Fernando Vallespín y Máriam Martínez-Bascuñán (2017), pero también Hawkins, Carlin, Littvay y Kaltwasser (2018), Kaltwasser, Taggart, Espejo y Ostiguy (2017) o Müller (2016). No escapan estas obras totalmente de un normativismo que tiende a fijar situaciones en un vocabulario politológico desencarnado. Sin embargo, al ubicar al populismo en sus contextos históricos respectivos, permiten matizar y flexibilizar categorías a veces rígidas. Otro método, el inductivo, facilita el paso de observaciones particulares o de análisis específicos a perspectivas más generales. Es el método usado, por ejemplo, por Gilberto Aranda Bustamante (2013), a partir de fuentes primarias. Logra desechar tanto la lectura politológica de Carlos Malamud (2010), que ve en el chavismo una simple re-edición del viejo populismo, como la de Marta Harneker (2004) que lo analiza como una “revolución sui géneris”. Sin desconocer ni descalificar una reflexión científica de alta calidad como la mencionada antes, el valor heurístico de este término parece menor por su uso político actual, tanto en los debates profanos como en los científicos. Esta advertencia nos lleva a adoptar el punto de vista metodológico de Quentin Skinner (2000) según el cual la teoría política no puede considerarse meramente como un “sistema general de ideas”. Inspirándose de la teoría performativa del lenguaje desarrollada por John Austin, Skinner (2000) afirma que es necesario entender las palabras como actos: los conceptos filosóficos no están por encima de la realidad ni desvinculados de ella. Son intervenciones políticas en conflictos ideológicos y, por consiguiente, el historiador debe proponer una lectura política de las posturas teóricas y filosóficas. Partiendo de esta premisa, se privilegió una definición lo más neutral posible del populismo, para no incurrir en postulados normativos *a priori*. Se entenderá el populismo según Taguief (1997, p. 8, nuestra traducción):

[...] un estilo político capaz de dar forma a diversos materiales simbólicos y de establecerse en múltiples lugares ideológicos, asumiendo la coloración política del lugar de recepción. También, e inseparablemente, se presenta como un conjunto de operaciones retóricas implementadas a través de la explotación simbólica de ciertas representaciones sociales: el gesto de apelar al pueblo presupone un consenso básico sobre lo que es y vale el “pueblo” (demos o ethnos), y sobre lo que quiere.

Para no añadir un trabajo más a una literatura ya pletórica, este trabajo propone otra perspectiva para cernir el concepto de populismo, partiendo de la manera cómo sus enemigos lo enfocan. Basándose en el postulado de Q. Skinner y en los fecundos trabajos sobre el anticomunismo (Berstein & Becker, 1987), se postula que el uso del concepto (y el contenido por ende que se le da) nos enseña tanto (o más) sobre la persona, el movimiento o el partido que lo usa que sobre el partido o la persona que designa. Se estudiará entonces en este artículo el discurso antipopulista que emana de la corriente de pensamiento que Albert Hirschman (1991) bautizó como la “tercera ola reaccionaria”. Como se mostró en un trabajo anterior, esta derecha que se ha opuesto en el siglo XX al Estado de bienestar y sus redes intelectuales en América Latina se estructuran en torno a la figura tutelar de escritor y premio Nobel de literatura Mario Vargas Llosa (Andurand & Boisard, 2017). Dos libros reflejan la lectura que esta corriente hace del populismo y servirán de fuente primaria: a) *El estallido del populismo*, dirigido por Á. Vargas Llosa (2017); y b) *El engaño populista*, de Axel Kaiser y Gloria Álvarez (2016).

Se analizará primero la figura del populista actual (primera sección). Se mostrará luego (segunda sección) que su antipopulismo es a la vez un rechazo del pueblo/ethnos (el nacionalismo como esencia del populismo), una negación del pueblo/démos (el populismo como patología de democracia) y una acusación al pueblo/pléthos (la masa frágil manipulada por un líder e por intelectuales). El discurso antipopulista de la tercera ola reaccionaria se caracteriza también por su vituperio a la “estadolatría” de los populistas “opuestos al liberalismo económico en nombre de un igualitarismo obsesivo”. Se concluirá que el “populismo” es un “kampfbegriff” (un “concepto de combate”) como lo fue otrora el “totalitarismo” y puede entenderse como una continuación del anticomunismo de la Guerra Fría. A modo de conclusión, nos preguntaremos si, como en el cortometraje rodado por los hermanos Lumière, *L’Arroseur Arrosé* (El Regador Regado), no se es siempre el populista de otro.

El retrato del populista actual según la tercera ola reaccionaria

El populismo: ¿izquierda y/o derecha?

Como primera aproximación, se puede establecer una lista de los líderes tildados de populistas en *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017): D. Trump, en Estados Unidos de América (EE. UU.), A. M. López Obrador, en México, D. Ortega, en Nicaragua, Lula da Silva, en Brasil, Néstor y Cristina Kirchner, en Argentina, R. Correa, en Ecuador, E. Morales, en Bolivia. En Europa, se menciona a la France Insumise, Die Linke, Syriza y la mayoría de los movimientos de extrema-derecha, como el Vlams Block belga, el Frente Nacional francés, la Liga del Norte italiana o el AfD alemán. En España, más precisamente, se señala a Pablo Iglesias y Podemos (que sería un amalgama de marxismo,

chavismo y de guerracivilismo) y a los nacionalismos vascos y catalanes (que representarían la vieja burguesía tradicionalista). Esta lista no muestra gran originalidad, porque es la manera como la oposición a estos personajes políticos carismáticos o a estos movimientos “*anti-establishment*” los ha caracterizado siempre. Sin embargo, hay otros ejemplos que no parecen tan obvios como el de los hermanos Castro, en Cuba – que suman las categorías de comunista y populista –, de M. Bachelet, en Chile (cuyo segundo mandato es considerado como un intento de refundación del modelo económico neoclásico chileno) o del Partido Conservador británico, que empujó el Brexit en Inglaterra.

Es interesante resaltar que en este cajón de sastre no se niega la dicotomía izquierda x derecha. En sus artículos respectivos, Mario Vargas Llosa y Mauricio Rojas señalan que, en América Latina, el populismo es fundamentalmente de izquierda, mientras que en Europa su tendencia política es fundamentalmente de derecha, sin dejar de incluir en el populismo europeo a Syriza, Podemos, France Insumise, Die Linke y hasta Rodríguez Zapatero, en 2008. Si se hace un mero recuento estadístico de los casos citados en la mayoría de casos analizados en *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) y en *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016), éste corresponde fundamentalmente a gobiernos y a líderes de izquierda. Un sólo gobierno de izquierda recibe un *satisfecit* (Mario Vargas Llosa, 2017, p. 16):

Hay además en América Latina un fenómeno interesante que va a contrapelo del populismo: gobiernos de izquierdas, como el de Uruguay [El Frente Amplio], que han respetado las instituciones e incluso propiciado algunas medidas liberales en ciertas áreas a pesar de sus ideas socialistas y su vocación intervencionista.

El sesgo antizquierdista aparece en el caso de Chile, cuando se denuncia la vocación refundacional del segundo mandato de Michelle Bachelet, que estaría inspirado por “una visión dogmática”. El ex-gremialista y *Chicago boy* Cristián Larroulet (2017) participó activamente en la dictadura militar de la Junta Militar, de 1973 a 1990. Dificilmente podía clasificar a Augusto Pinochet como populista, a pesar de ser un “líder fuerte” con vocación refundacional. Al contrario, niega a Michelle Bachelet una dimensión carismática, pero sin embargo la considera “populista” durante su segundo mandato. Como lo establece su programa presidencial, M. Bachelet quería: a) proponer una nueva Constitución; b) elevar los impuestos y cambiar el sistema tributario a favor de un mayor reparto; c) realizar una reforma laboral que da más peso a los sindicatos; e d) reformar la educación para introducir la gratuidad universal en la educación superior. Al final, C. Larroulet (2017) considera como populista al gobierno de centro-izquierda, porque se opone al programa de la derecha chilena que no ha dejado de defender el legado del general Pinochet desde la vuelta a la democracia.

El caso español es algo más complejo, porque se hace hincapié en la “transversalidad” entre los nacionalismos catalán y vasco y Podemos. Más allá de la presencia de corrientes izquierdistas

nacionalistas, la razón que permitiría unir estas corrientes tiene que ver con la finalidad que buscan. Son fundamentalmente “antiespañoles”, según la autora, Cayetana Álvarez de Toledo (2017, p. 315), XIII Marquesa de Casa Fuerte y miembro del Partido Popular, que escribe: “el nacionalismo busca la independencia y Podemos el asalto al poder” y los medios usados por estos dos bandos permiten asemejarlos. Propone entonces un impresionante catálogo de características compartidas:

Basta escarbar con la yema de un dedo para descubrir entre los separatistas y Podemos un entramado de similitudes. Las más evidentes se refieren a los medios. Ambos atizan la irracionalidad. Apelan a los sentimientos. Promueven el victimismo. Desprecian la realidad pasada y presente. Atropellan la verdad. Monopolizan la voluntad ciudadana en nombre del pueblo. Enarbolan la democracia directa contra la democracia representativa. Demonizan al discrepante. Provocan la división social. Cultivan un impúdico clientelismo. Proponen utopías mesiánicas. Y atacan la legalidad democrática y sus guardianes, los jueces y los tribunales (Toledo, 2017, p. 314).

Como prueba última de connivencia, estos dos partidos, los dos critican la transición española consensuada a finales de la década de 1970. Toledo (2017, p. 315) termina su denuncia acusándolos de ser una regresión al franquismo, “en esto, los populistas se revelan como lo que son: una regresión no ya respecto del régimen constitucional, sino del último franquismo. Son el nuevo búnker. Una feroz reacción”. Se intentará ver a continuación sobre qué base teórica descansa tal acusación.

Pobreza teórica del antipopulismo: el populismo como “*forme jugée*”

Pese a que algunos artículos tienen cierta calidad estilística, ninguno de los dos libros estudiados presenta una definición común del término *populismo*, lo que le resta mucha fuerza a la argumentación. Los autores de *El engaño populista* plantean que su libro “no es un tratado sobre populismo que pretenda abarcar el fenómeno en toda su complejidad, variedad y multitud de dimensiones [sino que] se limitará a las formas más duras de populismo” (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 22). Su propósito es referirse al “populismo como producto intelectual” porque “las ideas, las ideologías y la hegemonía cultural que construyen intelectuales y líderes de opinión son nutrientes fundamentales del populismo” (Kaiser & Álvarez 2016, p. 22). Aunque recalquen en esta dimensión intelectual, no se refieren en el libro a una definición concreta del populismo. Según ellos, éste puede ser tanto de izquierda como de derecha, pero en los hechos los únicos casos de populismo examinados se limitan a la izquierda que volvió al poder en América Latina con la marea rosa de los años 2000. El rasgo principal de esta élite gramsciana populista sería su igualitarismo obsesivo y su antiliberalismo.

La explicación más elaborada es sin lugar a dudas la de Mauricio Rojas (2017). Apoyándose en el libro del filósofo argentino Ernesto Laclau (2005), afirma que el populismo es ante todo una “lógica política” y no un movimiento identificable con una base social especial o con una determinada orientación ideológica. Por ello, la lógica populista puede ser tanto de izquierda como de derecha y hacerse vocera de los más variados intereses sociales. Reconoce este autor que el populismo se encuentra “en grados variables en prácticamente todos los partidos políticos” al ser un estilo político que agita las pasiones populares y busca ganar apoyo popular mediante la demagogia. Se articularía en torno a 5 ideas básicas: a) la contraposición maniquea entre pueblo – que tiene unicidad y representa la verdadera nación – y élite – que representa el *establishment*; b) el enemigo foráneo al cual estaría vinculada la élite autóctona (bajo su forma de imperialismo, globalización neoliberal o el extranjero); c) la metáfora apocalíptica que se traduciría como una constante amenaza letal contra el pueblo; d) el componente mesiánico, que implica la necesidad de un salvador; y e) el discurso generalizado de protesta. Se manifestaría entonces el populismo bajo tres características sobresalientes: a) las formas democráticas plebiscitarias (es decir rupturistas y confrontativas) con vistas a aplicar programas refundacionales; b) una fuerte orientación hacia el personalismo, supuesta simbiosis entre pueblo y líder; c) su inestabilidad, puesto que los movimientos populistas sólo descansan en el líder, pero éste al ser desafiado puede perder su papel unificador o, una vez electo, puede tener que edulcorar su mensaje.

Con la salvedad de este ejemplo, los capítulos que componen *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) y *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016) presentan entonces un cuadro meramente descriptivo de la situación de distintos países y de sus respectivos líderes. Para Julián Castro-Rea (2018, p.144), estos libros no tienen pretensión científica porque pertenecen a los que llama *best sellers* periodísticos, que lograron una difusión bastante importante en el mundo hispánico:

Los llamados *best sellers* (más vendidos) son libros de tapa blanda que se producen de forma masiva para su distribución a un público con una cultura general promedio en un mercado editorial. Pueden ser obras de ficción (novelas, cuentos, poemas, etc.) o no ficción (ensayos, análisis de la realidad actual, libros de autoayuda, etc.). Debido a su bajo costo de producción por copia, las editoriales pueden ofrecer estos títulos a precios competitivos. De esta manera, los *best sellers*, en la medida en que proponen una interpretación accesible, a cualquier lector atento, de complejos problemas sociales, políticos y económicos, pueden ser un instrumento poderoso en la lucha por la hegemonía, en el sentido en que Antonio Gramsci habla.

Esta interpretación viene reforzada por el hecho que estos libros salieron en un momento clave de elecciones presidenciales en muchos países de América Latina y en España. Los principales autores movilizados no ocultaron sus apoyos a los partidos de derecha que participaron en dichas

elecciones y el tono apologético usado en muchas páginas de estos libros es más propio de un discurso de campaña electoral que de un análisis científico. En ninguno de estos dos libros hay voluntad real de discutir los presupuestos mismos del término “populista”. La inmensa mayoría de los artículos se limitan a citar, como prueba fehaciente de la veracidad de su análisis, a autores afines a su propia lectura ideológica, a la manera de un sistema de autocitación que se autojustificaría, lo que conduce irremediamente a demostraciones tautológicas que impiden una argumentación contradictoria. Es posible afirmar pues que el uso del concepto de populismo que se hace en estos libros corresponde a “*une forme jugée*”, según la expresión de Roland Barthes en *Le degré zéro de l'écriture*. Marc Angenot (2014, p. 9, nuestra traducción) explica al respecto:

Algunos conceptos presentan el mundo “bajo una forma juzgada”. La expresión es de Roland Barthes en *El grado cero de la escritura*: “totalitarismo”, “neoliberalismo”, etc. En cierto modo, estas categorizaciones, estas etiquetas idealtípicas, lo dicen todo: si aceptas este término para calificar una opinión, una teoría, te predispones a asumir la culpa y las conclusiones que la acompañan. El proceso de condenación del etiquetado es una forma de atribuir autoridad *motu proprio*, la apariencia al menos de una delegación de autoridad, por el solo hecho de que califica de manera cuasi-legal que la persona que lo propone se convierte en fiscal y transforma la opinión contraria en algo más que una “simple” opinión: una falta, un delito o incluso, en un vocabulario anticuado que conserva su significado, una blasfemia contra lo sagrado cívico y político, algo que finalmente se designa a sí mismo a la indignación pública. Hay categorías que son en sí mismas un argumento o, más bien, que permiten que se utilice para sacar ventaja mientras se busca intimidar.

Pese a su uso como “*forme jugée*”, cabe sin embargo analizar a los argumentos desarrollados en el discurso antipopulista.

El populismo de los antipopulistas: el populismo como patología de la democracia

El populismo y la cuestión del pueblo: ¿ethnos, démos y pléthos?

Aunque Etienne Balibar (2015) prefiere hablar de “contrapopulismo” sin definirlo concretamente, sino como una estrategia de los defensores del neoliberalismo actual para asustar a los pueblos, es preciso señalar que el concepto de antipopulismo – al igual que el de populismo – padece de una definición teórica unitaria y unívoca. Algunos autores ponen de relieve que el

antipopulismo, en su versión académica, traduce un desprecio al pueblo, lo que Federico Tarragoni (2013, pp. 58-59, nuestra traducción) llama, por ejemplo, una “populología”:

Al avivar las pasiones y halagar los instintos de un votante que termina por aborrecer el interés y privilegiar su pertenencia-real o fantasmada-al pueblo, el populismo pone en peligro la gobernabilidad y debe ser necesariamente antiliberal. Estos presupuestos epistemológicos recorren la literatura científica sobre el populismo. Pero son tanto más asumidas ya que el analista acumula varias formas de legitimidad-científica, mediática, política e intelectual.

Federico Tarragoni (2013, pp. 58-59, nuestra traducción) ilustra el vínculo entre irracionalidad popular y peligro populista con un discurso de Mario Vargas Llosa, galardonado con el Premio Nobel de Literatura, al comentar éste la actualidad venezolana en 2001:

El hecho de que tantos venezolanos apoyen los delirios populistas y autocráticos de la ridícula figura del Teniente Coronel Hugo Chávez no lo convierte en un demócrata. Sólo revela los extremos alcanzados por la desesperación, la frustración y la inculturación cívica del pueblo venezolano.

Al criticar una supuesta incultura cívica de los venezolanos que lo llevaría a votar por un antidemócrata, Mario Vargas Llosa omite decir lo que entiende por “pueblo venezolano”. Sin embargo, Etienne Balibar (2015, p. 3 nuestra traducción) subraya que, en el plano teórico, la “soberanía popular” crea una tensión entre populismo, nacionalismo y democracia. Y ésta no se puede resolver sin definir precisamente el vocablo “pueblo”:

En cierto modo, siempre ha existido la tensión; está inscrita en el corazón de los sistemas políticos modernos, porque, como ya indica la etimología, la noción de “pueblo” puede entenderse de distintas maneras. La palabra que se conserva en el griego moderno en el uso constitucional, *laos*, de la que se deriva el nombre “populismo” (*laikismos*) (es bastante divertido para un francés que sea un cuasi-homónimo de laïcité, que es actualmente uno de los grandes puntos de fijación del populismo en Francia) es sólo uno de los que designan o connotan la idea de “pueblo” en el lenguaje tradicional de la política. Hay por lo menos otros tres que están más o menos en competencia entre sí: primero *ethnos* (el pueblo histórico como cultura común, o incluso como descendencia genealógica, por lo tanto esencialmente la nación o la nacionalidad), luego *démos* (digamos la comunidad de ciudadanos, que se supone que tiene el poder constituyente), y finalmente *pléthos* (que las lenguas latinas traducen como masa, multitud o *plethos*).

¿Cómo se plantea el discurso antipopulista esta cuestión del pueblo en su triple dimensión de *ethnos*, *démos* y *pléthos*?

El pueblo/ethnos y la ponzoña del nacionalismo

Mario Vargas Llosa (2017, pp. 9-10) escribe a propósito del populismo:

No se trata [La amenaza populista] de una ideología sino de una epidemia viral – en el sentido más tóxico de la palabra – que ataca por igual a los países desarrollados como atrasados [...] El populismo es una degeneración de la democracia [ningún país] está vacunado contra esta enfermedad.

La idea de patología de la democracia (discurso orgánico y médico) puede definirse parafraseando al pensador Corrado Gini (1935, pp. 725-726) (fascista y creador del famoso índice epónimo), al sugerir la existencia de una “patología económica”. Esta quiere dar cuenta de las causas del desequilibrio y de los mecanismos de reequilibrio de la organización política de las sociedades. En el análisis que propone Mario Vargas Llosa, la patología política supone la existencia de una posición “realista”, incluso “naturalista”, de lo que debe ser una sociedad democrática, como el topos clásico del “orden político justo”. Se caracteriza entonces el populismo, según él, por un retroceso a una etapa tribal, la del nacionalismo: frente a la globalización a la que considera como el hecho más promisorio del tiempo actual, éste es la negación de la cultura, de la democracia y de la racionalidad. Apela a los instintos más acendrados en los seres humanos, al espíritu tribal, a la desconfianza y al miedo al otro por tener una raza, lengua, o religión distintas, a la xenofobia, al patriotismo y a la ignorancia. Presentado como un sentimiento anti-racional que surge en un contexto de crisis, el nacionalismo es, según Mario Vargas Llosa (2017, p. 11), uno de los factores explicativos principales de la ponzoña populista: “el ingrediente central del populismo es el nacionalismo, la fuente, después de la religión, de las guerras más mortíferas que haya padecido la humanidad”.

Tal como la concibe Karl Popper (1945), en que se apoya el análisis de Mario Vargas Llosa, la sociedad cerrada, mágica, tribal o colectivista se fundamenta en teorías “orgánicas” o biológicas del Estado. Las relaciones entre los miembros tienden a ser más “físicas” que “socialmente abstractas”. El racismo se vuelve entonces el ingrediente central del nacionalismo, porque es el arma del pueblo/ethnos que se defiende como comunidad orgánica frente a una agresión exterior. Según Mario Vargas Llosa, los países de más arraigadas tradiciones democráticas, como Gran Bretaña, Francia, Holanda y EE. UU. no están exentos de esta “corrupción cancerosa”, lo que muestra que el germen de la destrucción puede encontrarse dentro de la sociedad abierta misma. En general, surge cuando el pueblo es manipulado por líderes sin escrúpulos, logrando que el pueblo/démos vote por él.

El pueblo/démos frente al líder carismático: la supuesta fragilidad psicológica de las masas

El tema del líder no merece aquí un análisis detallado, porque la presencia del líder y de su relación directa con el pueblo suelen ser la característica central esgrimida por todos los analistas del populismo. Lo importante descansa, sin embargo, en la graduación propuesta en los libros *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) y *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016). A modo de ejemplo, el retrato que se ofrece de Lula da Silva es moderado (Schüler, 2017). Lo único que se reprocha a este líder es que fue demagógico a la hora de apelar al pueblo, pero no tanto por convicción ideológica como por mero pragmatismo. Al contrario, Juan Claudio Lechín (2017, p. 246) otorga una dimensión casi divina a Evo Morales:

El caudillo populista es generalmente un ser vacío de convicciones. Su patológica ambición de poder está movilizadora por una gran voluntad (Triumph des Willens) y orientada por una antena intuitiva (un pragmatismo natural). Su antena capta lo obvio, la inequidad, la injusticia, el antisemitismo, pero fundamentalmente los traumas del inconsciente colectivo. Y cuando lo hace, el caudillo mesiánico se vuelve espejo del alma colectiva y la colectividad se mira en él, reconociéndose y encantándose. Este narcisismo popular genera una devoción masiva. En el año 2003, [Evo Morales] detectó el creciente indigenismo y se declaró indigenista. En ese momento se transformó de político en mesías.

En el caso de Manuel López Obrador, no es tanto el líder que apela al pueblo, sino el pueblo que podría también influir en su “personalidad maná” y en la manera cómo se comporta. Explica Enrique Krauze (2017, p. 79):

Ahora, mucho más que en la época de Echeverría, la dialéctica descrita por Jung está operando [la de la personalidad maná]. El “inconsciente colectivo” de muchos mexicanos está arrastrando a López Obrador al desequilibrio exigiéndole cumplir expectativas mesiánicas [...] El ha sido el primero en alentar esas expectativas y en creer que puede cumplirlas. “Ungido”, más que electo, por el pueblo, podría tener la tentación revolucionaria y autocrática de disolver de un golpe o poco a poco las instituciones democráticas, incluyendo la reacción.

En el otro extremo, tenemos retratos de líderes que dibujan seres casi demoníacos, aprovechadores, sin escrúpulos ni moral. Ejemplo de esta crítica caricaturesca es la que se hace en el libro de Axel Kaiser y Gloria Álvarez (2016), mostrando que el líder populista es parte de la

hybris (de la desmedida) griega. Según los autores, el populismo permitiría abarcar, como realidad histórica, a los regímenes siguientes:

Lo cierto es que más allá de las comparaciones, ideológicamente, gente como Mussolini, Hitler, Stalin y Mao estuvieron en una misma trayectoria de un Chávez, Perón, Castro, Iglesias, Allende, Maduro, Morales, Correa, López Obrador Kirchner y Bachelet (esta última en su segundo gobierno, en el cual implementó un programa refundacional con el objetivo de terminar el exitoso sistema de libertades prevaleciente por más de tres décadas) [Es decir desde el inicio de los años 80 en Chile cuando la dictadura del General Pinochet glorifica/enarbola la sociedad libre en su Constitución del 80!] (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 28).

Según estos autores, el populismo latinoamericano puede rastrearse en la creación en Europa del mito del “buen salvaje” cuyos promotores desvalorizaron la civilización europea y enarbolaron al nativo americano, atacando la idea de propiedad privada. En un mismo subcapítulo, logran trazar una línea de pensamiento populista y totalitario que va desde Michel de Montaigne a Raúl Prebisch, pasando por Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx y Che Guevara. Son ellos los responsables de la difusión del mito del buen salvaje:

Seguidor de Montaigne, el filósofo francés nacido en Ginebra Jean-Jacques Rousseau, un directo precursor de los totalitarismos marxista y nacionalsocialista, llevaría este mito del buen salvaje y la condena a la propiedad privada hasta el delirio [...] Es inevitable no ver en este mito que retrató a los latinoamericanos como “víctimas” de los Europeos uno de los orígenes intelectuales de la famosa doctrina del “estructuralismo” que llevó al ruinoso sistema de sustitución de importaciones que predominó en América Latina desde la década del 1940 en adelante (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 36-40).

Tanto en *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) como en *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016), esta visión distorsionada de la realidad defendida por los populistas ha sido posible gracias a la manipulación del pueblo. El título mismo del libro de Kaiser y (2016), al referirse a un “engaño”, es sintomático de la lectura. Más generalmente, todo el campo semántico de estos libros gira en torno a la idea de “mentira”, “estafa”, “trampa”, “mixtificación” o “embaucamiento” que se hacen en perjuicio al pueblo, puesto que una élite totalmente dedicada a afirmar la voluntad hegemónica del líder logra manipular el pueblo. El pueblo/démos (es decir un conjunto de ciudadanos) se convierte entonces en un pueblo/pléthos, es decir una masa subyugada por su líder. Debido a su superioridad numérica, esta masa logra llevar y mantener en el poder al líder, lo que

lleva estos autores a cuestionar la validez de la “soberanía popular” como fuente de la democracia. Según Gabriela Calderón (2017), este problema se plantea en Ecuador puesto que la ecuación “una persona, un voto”, que descansa en una visión atomista de la sociedad, viene “parasitada” por la idea de bien común inspirado del concepto de “buen vivir” que mantiene a los ciudadanos en un estado de inmadurez.

En su estudio sobre Evo Morales, Juan Claudio Lechín (2017) se pregunta en el título, sin contestar nunca desgraciadamente, si los gobiernos de Morales pueden ser caracterizados como “monarquía plebeya” o “monarquía lumpen”, que hubieran acarreado una “infantilización del Indio”. Se cruzan en esta interpretación de la fragilidad de las masas una idea del indio como un niño que se remonta al periodo colonial con interpretaciones más recientes. Para Seymour Martin Lipset (1963), por ejemplo, los movimientos populistas y extremistas atraen a los descontentos y a las personas que sufren de fragilidad psicológica, a los individuos en una situación de fracaso personal, a las personas inmaduras, incultas y autoritarias. Esta fragilidad de los pueblos y de los individuos instrumentalizan los líderes a través de los recursos del Estado que permiten el establecimiento de un sistema clientelista. De ahí la obsesión contra la supuesta estadolatría de los populistas y su lucha por la conquista del Estado, recurso fundamental de su poder.

El populismo como “kampfbegriff” la crítica a la idolatría del Estado

La crítica al Estado de bienestar: una línea divisoria entre populismo y antipopulismo

Para los miembros de la tercera ola reaccionaria, la línea divisoria entre populismo y antipopulismo resulta ser fundamentalmente la defensa del Estado de bienestar o lo que ellos llaman el *estatismo*. Escribe Mauricio Rojas (2017, p. 373):

Mucho más relevantes son otras líneas divisorias [que la derecha/izquierda], como las que separan “modernistas” y “tradicionalistas” en sentido valórico o aquellos que proponen una expansión de las funciones y regulaciones estatales respecto de quienes propugnan un Estado limitado y mayor libertad de acción para la esfera privada. Esta última línea divisoria ha cobrado gran relevancia debido a la evolución de diversos partidos populistas “de derecha” hacia el estatismo, en particular en lo referente al Estado de Bienestar, cuya defensa y expansión en muchos casos se ha transformado en un eje clave del discurso populista.

Conceptual y teóricamente, A. Kaiser y G. Álvarez (2016, p. 28) explican que el populismo es equivalente a – para no decir sinónimo de – totalitarismo porque descansa en el odio a la libertad individual y la idolatría del Estado: “el nazismo alemán y el fascismo italiano, por ejemplo [...] también fueron movimientos populistas que hicieron del odio a la libertad individual y de la adoración del Estado su impulsor fundamental”.

De manera más sutil, Álvaro Vargas Llosa (2017) considera que Donald Trump es fundamentalmente un populista, pese a algunas de sus medidas más importantes y emblemáticas, como la baja masiva de impuestos a los más ricos, son juzgadas como antipopulistas. Esta dicotomía permite calificar a los gobiernos de Felipe González y de José María Aznar como antipopulistas. Al igual, se considera que Chile quedó libre de populismo del 1990 al 2014, incluyendo entonces en una misma continuidad los gobiernos de la Concertación de centro-izquierda y el del derechista Sebastián Piñera. Esta lectura está presente también en el análisis del populismo de derecha en el cual se distingue, por ejemplo, entre los partidos xenófobos y el Partido Conservador inglés que está liderando el Brexit. Mario Vargas Llosa (2017, p. 11) lamenta, por ejemplo, el hecho de que “el nacionalismo inglés tiene, desgraciadamente, algunos aspectos liberales que añaden complejidad a la discusión y confunden a mucha gente”. Pero logra resolver esta postura esquizofrénica aludiendo al hecho de que la culpa del Brexit no lo tiene la derecha británica conservadora, sino la burocracia europea. Tomando como ejemplo a su mentor político más venerado, Margaret Thatcher, dice Mario Vargas Llosa (2017, p. 11) que hoy la tarea de los liberales es luchar contra esta burocratización:

El rechazo de Europa en parte es el rechazo a la burocracia Europea, una realidad que no se puede negar, aunque la mejor forma de dar la batalla contra ella es desde adentro [...] Esos principios liberales, que algunos políticos e intelectuales británicos comparten hoy, son respetables desde luego, y es muy necesario combatir la burocratización del proyecto europeo.

Esta crítica al Estado de Bienestar y al Estado no puede entenderse sin tomar en cuenta el papel histórico que la tercera ola reaccionaria asigna al populismo.

El populismo como otro totalitarismo: la continuación del anti-comunismo de la Guerra Fría

Es preciso notar, primero, que en los dos libros estudiados no se traza un vínculo entre los populismos históricos de los años 1930 y 40 y los actuales. La filiación histórica privilegiada se establece más bien con los fascismos europeos y los regímenes comunistas del Bloque del Este durante la Guerra Fría. Como lo explica Juan Claudio Lechín (2017) en su estudio sobre Evo Morales, el populismo es hoy un término más conveniente que “fascismo” o “comunismo”. La variedad – aparentemente irreconciliable de estos movimientos entre sí – se hace con base en la definición mínima del término “populismo”, que sólo sería un nuevo autoritarismo (Lechín, 2017, pp. 253-254):

[...] la etimología de la palabra “populismo” (populus-pueblo e ismo-doctrina), doctrina del pueblo, tiene su componente de exactitud pues culpa al pueblo por los regímenes autoritarios que consiguen seducir su apoyo [...] La mayor virtud de la palabra “populismo” es que engloba al fenómeno de los autoritarismos que nacen con apoyo popular, sin provocar prejuicios como cuando se usan las palabras “fascismo” o “comunismo”.

Pese a que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de izquierda, tildados de populistas por los autores de los libros estudiados, llegaron al poder por la vía democrática, se les niega el adjetivo de “democrático” por ser “antiliberales” en lo económico. En la realidad, estos gobiernos fueron en su gran mayoría afines a una social-democracia de tipo europeo que no se opone al libremercado y fueron muy pocos los que siguieron la línea del socialismo del siglo XXI propiciada por el líder venezolano Hugo Chávez. Sin embargo, para Mario Vargas Llosa (2017, p. 7), “el comunismo ya no es el enemigo principal de la democracia liberal – ‘de la libertad’ – sino el populismo”. Este autor no llega nunca a asimilar el comunismo con el populismo, porque reconoce que la mayoría de los movimientos populistas de derecha son férreos anticomunistas. Sin embargo, establece una continuidad histórica entre comunismo y populismo a partir de una genealogía “antiliberal” que amenazaría un orden occidental y capitalista, visto como la última etapa de una evolución natural de los pueblos. A pesar de que el concepto de antiliberalismo no tiene fundamentos teóricos fiables (Boisard, 2017), se suele desde la Guerra Fría confundirlo con el de “totalitarismo”. Al hablar de “dictaduras populistas o comunistas” como manifestaciones del totalitarismo, se asume que los términos son sinónimos prescindiendo de un análisis de los tipos de regímenes que suponen cada una y de una historización de los conceptos. Sin embargo, como lo recuerda E. Traverso (2001, p. 11), el totalitarismo tiene una “sustancial ambigüedad” por:

[...] significar a la vez un hecho (los regímenes totalitarios como realidad histórica), un concepto (el Estado totalitario como forma de poder nueva e inclasificable entre las tipologías elaboradas por el pensamiento clásico) y una teoría (un modelo de dominio definido por los elementos comunes a los diversos regímenes totalitarios, después de haber procedido a su comparación).

La historización del concepto muestra que el momento de su mayor uso corresponde a la Guerra Fría (Traverso, 2001, p. 83):

El periodo que se extiende desde 1947 hasta 1960 será, por ende, la edad de oro de la idea de totalitarismo, que alcanzó entonces su formulación teórica acabada y de mayor difusión. Sin embargo, esta canonización se hará al precio

de una mutación relevante: más que una función crítica frente a los regímenes existentes – como en los años 30 –, el concepto de totalitarismo asumía una función apologética del orden occidental, dicho de otro modo, se transformaba en ideología.

Deduca Enzo Traverso (2001) que la función ideológica del concepto de totalitarismo se debe a que después de la Segunda Guerra Mundial, el antiguo enemigo, Alemania, se transformó en nuevo aliado mientras que el ex-aliado frente a los fascismos, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se transformó en la principal, si no exclusiva, encarnación del totalitarismo. El antitotalitarismo llega entonces a confundirse con el anticomunismo convirtiéndose en una arma de propaganda y un “concepto de lucha” (Kampfbegriff) (Traverso, 1998, p. 102).

Para los autores de los dos libros analizados, el antipopulismo, visto como la continuación del antitotalitarismo, es hoy día el último baluarte del “orden occidental” y EE. UU. sigue siendo el faro del mundo libre. Y para Mario Vargas Llosa (2017, p. 18), el “orden occidental” está hoy día amenazado por el debilitamiento actual de los EE. UU. y la política aislacionista de Donald Trump:

Trump ha explotado esta tendencia aislacionista y pretende dejar la puerta abierta a que demagogos autoritarios como Vladimir Putin reemplacen el liderazgo de EE. UU., debilitando por ejemplo la capacidad de Europa de frenar los impulsos imperialistas del líder ruso. Estados Unidos es claramente el líder de Occidente y tiene una responsabilidad que no puede eludir. Pensar que el mundo libre puede prescindir de una política exterior activa por parte de Estados Unidos es una peligrosa ingenuidad.

La demostración de la continuidad y de la semejanza entre la época de la Guerra Fría y la situación actual descansa en el papel de una élite intelectual de izquierda, directamente inspirada de Antonio Gramsci, que defendió un modelo antiliberal durante la Guerra Fría al sostener regímenes socialistas y que sigue activa hoy con la defensa de gobiernos populistas. En los dos libros estudiados, se insiste mucho en la responsabilidad que incumbe a las “camarillas de intelectuales” que estarían actuando a la sombra de líderes carismáticos. En el texto sobre Rafael Correa en Ecuador, Gabriela Calderón (2017, p. 219) se refiere a la “tiranía de los ingenieros sociales”:

El gobierno de la Revolución ciudadana llegó hace diez años al poder jactándose de ser un grupo de personas con “mentes lúcidas, corazones ardientes y manos limpias” [...] El argumento era que un grupo de supuestos iluminados, con voluntad de servicio y sin ambición de beneficiarse personalmente del poder, llegaban a salvarnos de un pasado mítico en el que supuestamente habíamos

estado sometidos a los arbitrios de los privados. Eran los privados los malos, los culpables de la corrupción y por eso se requería expandir la envergadura y tamaño del Estado para controlarlos.

Termina la demostración esta autora acusando a estos ingenieros sociales de ser expertos en “utopía de la refundación”, “idólatras del Estado” obsesionados por el igualitarismo, de corrupción y de decadencia puesto que, citando a Ludwig von Mises (1996, p.220), “el intervencionismo engendra siempre corrupción”. *¡Quod erat demonstrandum!* (Lo que se quería demostrar).

Este tema de la élite gramsciana es también una verdadera obsesión de Axel Kaiser (2014) –como lo muestra su libro *La fatal ignorancia. La anorexia cultural de la derecha frente al avance ideológico progresista*, cuyo título plagia el ensayo de F. Hayek, *The fatal conceit*, conocido como una biblia del anticonstructivismo. En el libro *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016), los autores dedican la tercera parte a la “hegemonía cultural como fundamento del populismo”. Explican que “para entender el fenómeno populista, especialmente en su variante totalitaria, es fundamental saber que este se sirve de todo un lenguaje y un aparataje intelectual creado especialmente para destruir la libertad y justificar las aspiraciones al poder del líder” (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 82). Apoyándose en George Orwell, estos autores pretenden, entonces, desenmascarar a estos intelectuales de izquierda. La razón es simple: “el por qué de que, en general, los intelectuales prefieran el socialismo se debe en parte a que a la mayoría de ellos no les interesa la verdad, sino imponer su visión del mundo, sea cual sea el costo que otros deban pagar” (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 85). Más allá del hecho de que existiría una verdad y que los oponentes liberales a los socialistas la tendrían, los autores explican a partir del ejemplo del líder de Podemos, Pablo Iglesias, la preeminencia de Antonio Gramsci hoy día en la lucha política (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 94):

Iglesias dice, entonces, que el campo de disputa de todo el proyecto fascipopulista que llevan adelante es la cultura y el terreno de las ideas. Así, su lucha es primeramente de tipo intelectual, y debe serlo porque, como carecen de “los fusiles de Mao”, no pueden hacer la revolución armada para llegar al poder. Lo que deben hacer entonces es cambiar la hegemonía utilizando las estructuras democráticas para llegar a controlar el poder del Estado.

Los padres intelectuales del socialismo del siglo XXI son, entonces, el argentino Norberto Ceresole, el francés Ignacio Ramonet, el alemán Heinz Dieterich, el estadounidense Noam Chomsky, el húngaro István Mészáros, el español Juan Carlos Monedero, el británico Alan Wood y la chilena Marta Harnecker. Dentro de los promotores del socialismo, los dos autores incluyen también al Papa Francisco cuya “liviandad de juicio” (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 144) lo ha llevado a entender “todo mal” (Kaiser & Álvarez, 2016, p. 147). Escriben Kaiser y Álvarez (2016, p. 145): “más evidente y grave

es el desconocimiento de Su Santidad cuando sostiene que el libre mercado no mejora la situación de los pobres y que la idea de que lo hace ‘nunca ha sido demostrada por los hechos’”.

La meta final del estatismo según los autores estudiados es, sin embargo, la misma: se defiende la idea de un Estado fuerte para manipular a las masas a través de redes clientelistas financiadas por el erario público. Como el populismo no es más que la continuidad por otros medios del “colectivismo” (en su forma tanto comunista como fascista, según los autores estudiados), el antipopulismo se convierte entonces en un concepto de combate contra lo que sería la falsa democracia, porque la mayoría (el pueblo) puede oponerse al gobierno de los más aptos (la élite). Encontramos en estos argumentos las bases de los que denunciaban ya en los años 1930 uno de los padres de la escuela económica neoliberal de Viena, Ludwig Von Mises (1996 p. 150, nuestra traducción):

El concepto de gobierno mayoritario o gobierno por el pueblo, recomendado por el liberalismo, no aspira a que prevalezca la masa, el hombre de la calle. Ciertamente no aboga, como algunos críticos suponen, por el gobierno de los más indignos, zafios e incapaces. No dudan los liberales que sobre todo conviene a la nación ser regida por los mejores.

Añade unas páginas después Mises (1996 p. 153, nuestra traducción):

Los dogmas colectivistas modernamente reaparecidos — causa principal de los desastres y dolores que nos afligen — han triunfado de tal modo que han logrado relegar al olvido las ideas básicas en que se funda la filosofía social liberal. Hoy en día desconocen este pensamiento incluso muchos de los partidarios de las instituciones democráticas. Los argumentos que esgrimen para justificar la libertad y la democracia están plagados de errores colectivistas; sus doctrinas más bien constituyen una tergiversación que una defensa del liberalismo auténtico. Las mayorías, en su opinión, tienen siempre razón simplemente por cuanto gozan de poder bastante para aplastar al disidente; el gobierno mayoritario equivale a la dictadura del partido más numeroso, no teniendo por qué refrenarse a sí misma la mayoría en el ejercicio del poder, ni en la gestión de los negocios públicos. Tan pronto como una facción cualquiera ha conquistado el apoyo de la masa y, por ende, controla todos los resortes del gobierno, considérase facultada para denegar a la minoría aquellos mismos derechos democráticos que le sirvieron para predominar. Este pseudoliberalismo, evidentemente, es la antítesis de la filosofía liberal.

En otro libro, Ludwig von Mises (1951, p. 21, nuestra traducción) explicitó lo que es según él la verdadera doctrina liberal y por consiguiente la esencia misma de la democracia:

El orden social capitalista es la realización de lo que debería llamarse democracia económica [...] Un estado de cosas de esta clase sería tan poco democrático como una constitución social en que los funcionarios y los soldados, y no el conjunto del pueblo, debieran decidir de la política del gobierno. Esto sería lo contrario de lo que tenemos costumbre de llamar democracia. Cuando se afirma que la sociedad capitalista es una democracia de consumidores, se quiere decir con ello que el derecho para disponer de los medios de producción, conferido a los jefes de empresa y a los capitalistas, sólo puede obtenerse por el voto de los consumidores, renovado todos los días en el mercado.

Acorde a esta definición, el populista no puede ser sino un antidemócrata defensor *in fine* del totalitarismo, partiendo de la idea de que el liberalismo económico es sinónimo de democracia.

A modo de conclusión, podemos afirmar que el uso del término “populismo” por los autores de los dos libros estudiados, *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) y *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016), no resuelve las aporías teóricas de una definición que depende fundamentalmente del sentido que se da a los términos “pueblo” y “democracia”. Al rechazar el pueblo/ethnos por su nacionalismo excluyente, al pueblo/démos, por su capacidad de impedir el gobierno de los mejores y asegurar la “dictadura de la mayoría” y al pueblo/pléthos irracional que facilitaría la toma del poder de líderes antidemocráticos, los antipopulistas de la tercera ola reaccionaria apoyan su argumentación en una definición muy precisa de la democracia, concebida como “democracia de mercado” y de los derechos fundamentales de los individuos. Aparece, entonces, a lo largo de este análisis de los libros *El estallido del populismo* (Á. Vargas Llosa, 2017) y *El engaño populista* (Kaiser & Álvarez, 2016) un retrato del populista como un hombre “patologizado y demonizado”, engañador y fundamentalmente de izquierda, debido a su igualitarismo obsesivo. Los casos en los que se tilda de populista a un hombre de derecha es cuando se opone al liberalismo económico al defender un nacionalismo en materia comercial o económica.

Es precisamente negando la validez teórica de la equivalencia entre democracia y liberalismo que los críticos a los antipopulistas de la tercera ola reaccionaria los califican también de “populistas”. El interés heurístico de esta lectura histórica y el uso del término “populista” que se deduce de ella están, sin embargo, menguados por el hecho de que sus adversarios políticos apelan también al término “populista” al hablar de un “populismo desde arriba” o un “populismo de extremo-centro”. De manera casi irónica, podríamos plagiar la frase de Philippe Machefer (1974), según la cual “siempre somos el fascista de otra persona”, afirmando que “somos siempre el populista de otra

persona”. Etienne Balibar (2015, pp. 5-6, nuestra traducción) sugiere, por ejemplo, la existencia de un “populismo de centro”:

Me gustaría añadir la idea de que es tanto más insuficiente y desconcertante hablar de un “extremismo” que oscila entre la derecha y la izquierda cuando en realidad también hay un “populismo de centro” muy poderoso: en el sentido de que el “populismo” evoca una opinión pública manipulada por estructuras de poder contra un “enemigo” imaginario que sirve para impedir que los ciudadanos se informen y descubran dónde están sus propios intereses. Tomo el término “centro” en dos sentidos a la vez: el “centro” político, en oposición a los extremos, y el “centro de poder” dominante.

En esta misma perspectiva, para el sociólogo Michel Wieviorka (2017), Emmanuel Macron encarnaría un “populismo desde arriba” al defender este discurso de “extremo-centro”. Otro líder afín al ultraliberalismo, Margaret Thatcher, fue también tildada de populista por Stuart Hall (2008). Según este autor, representaba un “populismo autoritario” porque defendía una forma excepcional del Estado capitalista que, a diferencia del fascismo clásico, conservó la mayor parte de las antiguas instituciones representativas, mientras construyó a su alrededor un consentimiento popular activo. Stuart Hall (2008) llegó a la conclusión de que el thatcherismo fue una derecha “gramsciana” que reclamó una “novedad radical”. En comparación con el viejo conservadurismo, deseó transformar radicalmente el sistema político heredado de la Segunda Guerra Mundial y basado en el consenso keynesiano. Con su famoso credo “No Hay Alternativa” (*There Is No Alternative* [TINA]), logró desprestigiar ideas enraizadas en las mentalidades europeas como las de “gasto social”, de “igualdad” y de “propiedad pública” en nombre de un derecho natural a la desigualdad y la primacía de la seguridad sobre la democracia. En este sentido, Stuart Hall (2008) concluyó a una victoria ideológica y cultural de esta “nueva derecha” al lograr imponer sus propios modelos sociales (el empresario, el consumidor, el propietario) y dar la impresión de que “tiene la historia de su lado”.

El uso del término *populismo de extremo-centro* para calificar a los turiferarios de la democracia de mercado hace hincapié en la tensión creciente entre liberalismo y democracia en muchos países del planeta. Estos dos términos aparecen como sinónimos en el discurso de la tercera ola reaccionaria, puesto que los dos se realizarían a través de la valoración del libre mercado, por un lado, y la de los derechos humanos, por otro. Pero esta concepción liberal minora el papel simbólico que juega la soberanía popular, que es la columna vertebral del ideal democrático. La soberanía del pueblo se percibe ahora, en la mayoría de los casos, como una idea obsoleta y un obstáculo para la realización de los derechos humanos. Esta lectura no toma en cuenta la articulación de dos tradiciones diferentes: la tradición liberal (con libertad individual y pluralismo) y la tradición democrática (que enfatiza la soberanía y la igualdad popular). Esta articulación se formó en el siglo

XIX, con la alianza entre las fuerzas liberales y democráticas. Como C. B. MacPherson (1977) señaló, el resultado ha sido que el liberalismo se fue democratizando y la democracia se fue liberalizando.

La legitimidad de la democracia liberal moderna proviene de la soberanía del pueblo, y quienes creen que es posible prescindir de ella están profundamente equivocados. El déficit democrático que se manifiesta de muchas maneras en un número creciente de sociedades liberales se debe a que la gente siente que no hay espacio para una participación significativa en las decisiones importantes. Este déficit democrático ha contribuido al desarrollo de partidos populistas que pretenden representar al pueblo y defender sus derechos confiscados por las élites. El populismo actual no se puede pensar, como fenómeno político, fuera del marco de la democracia. Al no emprender urgentemente una reflexión sobre la democracia actual y sus límites, es posible que en un futuro no tan lejano desaparezcan tanto la democracia como el liberalismo.

Referencias bibliográficas

- Andurand, A., & Boisard, S. (2017). *El papel de internet en la circulación del ideario neoliberal: una mirada a las redes de think tanks latinoamericanos de las dos últimas décadas*. Recuperado de <https://journals.openedition.org/nuevomundo/71443>
- Angenot, M. (2014). *La rhétorique de la qualification et les controverses d'étiquetage*. Recuperado de <https://journals.openedition.org/aad/1787>
- Balibar, E. (2015). *Du populisme au contre-populisme: histoire et stratégie*. Recuperado de <http://www.populismus.gr/wp-content/uploads/2015/05/interventions3-balibar.pdf>
- Berstein, S., & Becker, J. J. (1987). *Histoire de l'anti-communisme en France* (Tome 1: 1917-1940). Paris, France: Olivier Orban.
- Boisard, S. (2017). *La matriz antiliberal en las derechas radicales: el caso del Frente Nacional Patria y Libertad en Chile (1971-1973)*. Recuperado de <http://journals.openedition.org/nuevomundo/69124>
- Bustamante, G. A. (2013). *El proyecto Chávez (1999-2007). Participación, isocracia e integración regional*. Santiago, Chile: Ed. Universitaria.
- Calderón, G. (2017). Ecuador: la revolución, el buen vivir y la tiranía de ingenieros sociales. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 197-224). Barcelona, España: Planeta.
- Castro-Rea, J. (2018). Escrever com a direita: os best sellers da direita no espanhol e sua promoção nas redes transnacionais. In E. Bohoslavsky, R. P. S. Motta, & S. Boisard (Dirs.), *Pensar as direitas na América Latina* (p. 144-160). São Paulo, SP: Alameda.
- De la Torre, C. (2017). *Populismos: una inmersión rápida*. Barcelona, España: Tibidabo.
- De la Torre, C., & Arnson, C. (2013). *Latin American populism in the twenty-first century*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center.

Germani, G., Ianni, O., & Torcuato, D. T. (Eds.). (1973). *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica* (Serie Popular). México, DF: Era.

Gini, C. (1935). *Prime linee di patologia economica*. Milano, Italia: Giuffrè.

Hall, S. (2008). *Le populisme autoritaire. Puissance de la droite et impuissance de la gauche au temps du thatchérisme et du blairisme*. Paris, France: Amsterdam.

Harneker, M. (2004). *Venezuela. Una revolución sui géneris*. Madrid, España: Viejo Topo.

Hawkins, K. A., Carlin, R. E., Littvay, L., & Kaltwasser, C. R. (Dir.). (2018). *The ideational approach to populism: concept, theory, and analysis*. London, England: Routledge.

Hayek, F. (1988). *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. Chicago: University of Chicago Press.

Hirschman, A. (1991). *The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Ionescu, G., & Gellner, E. (Dir.). (1969). *Populismo y sus significados y características nacionales*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Kaiser, A. (2014). *La fatal ignorancia. La anorexia cultural de la derecha frente al avance ideológico progresista*. Madrid, España: Unión Editorial.

Kaiser, A., & Álvarez, G. A. (2016). *El engaño populista. Por qué se arruinan nuestros países y cómo rescatarlos*. Barcelona, España: Planeta.

Kaltwasser, C. R., Taggart, P., Espejo, P. O., & Ostiguy, P. (Dir.). (2017). *The Oxford handbook of populism*. Oxford, England: Oxford University Press.

Krauze, E. (2017). Los redentores no cambian. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 53-80). Barcelona, España: Planeta.

Laclau, E. (2005). *On populist reason*. London, England: Verso.

Larroulet, V. C. (2017). ¿Se aleja el fantasma? In Á. Vargas Llosa (Dir.), *El estallido del populismo* (pp. 287-308). Barcelona, España: Planeta.

Lechín, J. C. (2017). Evo Morales, monarquía plebeya o monarquía lumpen. In Á. Vargas Llosa (Dir.), *El estallido del populismo* (pp. 235-258). Barcelona, España: Planeta.

Lipset, S. M. (1963). *The political man: the social bases of politics*. Garden City, MI: Doubleday.

Machefer, P. (1974). *Ligues et fascismes en France, 1919-1939*. Paris, France: Presses Universitaires de France.

Macpherson, C. B. (1977). *The life and times of liberal democracy*. Oxford, England: Oxford University Press.

Malamud, C. (2010). *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*. Oviedo, España: Nobel.

Malloy, J. M. (1977). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Mises, L. V. (1951). *Socialism: an economic and sociological analysis*. New Haven, CT: Yale University Press.

Mises, L. V. (1996). *Human action: a treatise on economics*. Auburn, AL: The Ludwig von Mises Institute.

Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (Eds.). (2012). *Populism in Europe and the Americas: threat or corrective for democracy? Cambridge, England: Cambridge University Press.*

Müller, J. W. (2016). *Was ist Populismus? Ein Essay*. Frankfurt am Main, Deutschland: Suhrkamp.

Popper, K. (1945). *The open society and its enemies*. London, England: Routledge.

Rivero, A., Zarzalejos, J., & Del Palacio, J. (Dir.). (2017). *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*. Madrid, España: Tecnos.

Rojas, M. (2017). El populismo en Europa Occidental. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 353-380). Barcelona, España: Planeta.

Schüler, F. L. (2017). Lula y el PT, la incógnita brasileña. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 123-140). Barcelona, España: Planeta.

Skinner, Q. (2000). *La liberté avant le libéralisme*. Paris, France: Seuil.

Taguieff, P. A. (1997). Le populisme et la science politique: du mirage conceptuel aux vrais problèmes. *Vingtième Siècle: Revue d'Histoire*, 56, 4-33.

Tarragoni, F. (2013). La science du populisme au crible de la critique sociologique: archéologie d'un mépris savant du peuple. *Actuel Marx*, 56-70.

Toledo, C. A. (2017). Ellos y nosotros: el populismo en España. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 311-328). Barcelona, España: Planeta.

Touraine, A. (1989). *América Latina: política y sociedad*. Barcelona, España: Paidós.

Traverso, E. (1998). *Le totalitarisme. Histoire et apories d'un concept*. Recuperado de http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1998_num_129_3_2963

Traverso, E. (2001). *El totalitarismo. Historia de un debate*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Vallespín, F., & Martínez-Bascuñán, M. (2017). *Populismos*. Madrid, España: Alianza.

Vargas Llosa, Á. (Coord.). (2017). *El estallido del populismo*. Barcelona, España: Planeta.

Vargas Llosa, M. (2017). El populismo, el nuevo enemigo. In Á. Vargas Llosa (Coord.), *El estallido del populismo* (pp. 9-23). Barcelona, España: Planeta.

Wieviorka, M. (2017, 19 février). *Emmanuel Macron incarne un « populisme d'en haut »*. Recuperado de https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/02/19/emmanuel-macron-incarne-un-populisme-d-en-haut_5081979_3232.html

Como citar este artículo:

Norma A – ABNT

BOISARD, S. Del totalitarismo al populismo: el enemigo antiliberal en el discurso de derecha.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, v. 10, n. 24, p. 24-48, 2020.

Norma B – APA

Boisard. S. (2020). Del totalitarismo al populismo: el enemigo antiliberal en el discurso de derecha.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, 10(24), 24-48.

Norma C – Vancouver

Boisard S. Del totalitarismo al populismo: el enemigo antiliberal en el discurso de derecha. *Conhecer:*

Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2020 [cited Oct 11, 2020];10(24):24-48.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2686>

Populism and Brazilian social sciences: theoretical and methodological challenges

Fabio Gentile

Ph.D. in Philosophy and Politics from the Università degli Studi di Napoli "L'Orientale" – UniOr

Professor at the Department of Social Sciences of the Federal University of Ceará – UFC

fabio_gentile@ymail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5746-8008>

Abstract

Along the way to obtaining the most significant results in the relevant debate, this article provides an analytical, historico-critical, and methodological, though not exhaustive, overview of the uses (as well as the abuses) of the concept of populism in Brazilian social sciences – given that the latter constitute a true laboratory for the Latin American appropriation of *populism*. If, on the one hand, the Brazilian debate incorporates all the strengths and weaknesses of the European and U.S. debates on populism, the adoption of this concept in Brazilian politico-social thinking, on the other hand, must meet some specific needs, starting from the early theories about the 'amorphous' people, between the second half of the 19th century and the beginning of the 20th century, going through the analysis of the national-developmental cycle in the 'Vargas Era' (within the period from 1930 to 1964), until reaching the resumption of this concept in the last decades, in order to define the phenomenon named as 'Lulism' and, above all, the so-called 'Bolsonarism,' in the very 21st century.

Key words populism; vargas era; laborism; bolsonarism.

Populismo e ciências sociais brasileiras: desafios teóricos e metodológicos

Resumo

Ao longo do caminho trilhado para obter os resultados mais significativos no debate pertinente, este artigo proporciona um panorama analítico, histórico-crítico e metodológico, embora não exaustivo, dos usos (e também dos abusos) do conceito de *populismo* nas ciências sociais brasileiras – tendo em vista que estas constituem um verdadeiro laboratório da apropriação latino-americana do populismo. Se, por um lado, o debate brasileiro incorpora todos os pontos fortes e fracos do debate europeu e norte-americano sobre o populismo, a adoção desse conceito no pensamento político-social brasileiro, por outro lado, deve atender a algumas necessidades específicas, a partir das primeiras teorias sobre o povo “amorfo”, entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX, passando pela análise do ciclo nacional-desenvolvimentista da “Era Vargas” (no período de 1930 a 1964), até chegar à recuperação desse conceito nas últimas décadas, para definir o fenômeno do “lulismo” e, sobretudo, o chamado “bolsonarismo”, já no século XXI.

Palavras-chave populismo; era vargas; trabalhismo; bolsonarismo.

Populismo y ciencias sociales brasileñas: desafíos teóricos y metodológicos

Resumen

En el camino hacia la obtención de los resultados más significativos en el debate relevante, este artículo ofrece un panorama analítico, histórico-crítico y metodológico, aunque no exhaustivo, de los usos (así como los abusos) del concepto de *populismo* en las ciencias sociales brasileñas – dado que estas últimas constituyen un verdadero laboratorio para la apropiación latinoamericana del populismo. Si, por un lado, el debate brasileño incorpora todas las fortalezas y debilidades de los debates europeo y norteamericano acerca del populismo, la adopción de este concepto en el pensamiento político-social brasileño, por otro lado, debe satisfacer algunas necesidades específicas, comenzando desde las primeras teorías sobre el pueblo “amorfo”, entre la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, pasando por el análisis del ciclo nacional-desarrollista en la “Era Vargas” (en el período de 1930 a 1964), hasta llegar a la recuperación de este concepto en las últimas décadas, para definir el fenómeno del “Lulismo” y, sobre todo, el llamado “Bolsonarismo”, ya en el siglo XXI.

Palabras clave populismo; era vargas; laborismo; bolsonarismo.

Populisme et sciences sociales brésiliennes: défis théoriques et méthodologiques

Résumé

En route pour obtenir les résultats les plus significatifs dans le débat pertinent, cet article offre un panorama analytique, historico-critique et méthodologique, mais bien que non exhaustif, des utilisations (ainsi que des abus) du concept de *populisme* dans les sciences sociales brésiliennes – car ces derniers constituent un véritable laboratoire d'appropriation latino-américaine du populisme. Si, d'une part, le débat brésilien intègre toutes les forces et les faiblesses des débats européen et nord-américain sur le populisme, l'adoption de ce concept dans la pensée politico-sociale brésilienne, d'autre part, doit répondre à des besoins spécifiques, à partir de les premières théories sur le peuple « amorphe », entre la seconde moitié du XIXe siècle et le début du XXe siècle, en passant par l'analyse du cycle national-développementaliste de « l'ère Vargas » (dans la période de 1930 à 1964), jusqu'à son arrivée à la récupération de ce concept au cours des dernières décennies, pour définir le phénomène nommé « lulisme » et, surtout, le soi-disant « bolsonarisme », déjà au 21e siècle.

Mots-clés populisme; ère vargas; travailisme; bolsonarisme.

Introduction

The ambiguities inherent to the concept of *populism* still mark its tortuous and non-consensual path in the field of European and U.S. political theory (Eatwell & Godwin, 2018; Finchelstein, 2017; Mény & Surel, 2000) – since its early theorizations, in the 1950s and 60s (Gellner & Ionescu, 1969), proposed to analyze phenomena caused by 'pathological' tendencies of mass democracy after World War II (Donzelli & Pozzi, 2003) and, therefore, not clearly classified in the categories *fascism*, *authoritarianism*, and *totalitarianism*, until its resumption, in the 1980s and 90s. Populism is thought of within this new circumstance as a multiform and flexible container, capable of capturing the deepest essence of the phenomena (particularly in the right-wing area, but also in the left-wing), provoked by the crises of Western liberal representative democracies, in the context of the 'end of ideologies' opened by the collapse of the Soviet Union.

In short, this is a controversial, ambivalent, illusory political concept, whose appropriation occurs, in many cases, in an ideological way in everyday political language, in spite of the scientific needs for which it was devised.

However, if we restrict the field of analysis to the circulation of the concept in Latin America since the second half of the 20th century, we find that populism was not marked by the same antinomies, detected by European and U.S. social sciences.

Under the push of the methodological and theoretical renewal adopted by the Italian-Argentine sociologist Gino Germani (1969, 1978), populism registered a significant success in Latin American socio-political thought, without, however, having undergone the methodological and theoretical rigor that a robust political theory requires, in many

circumstances becoming a category more ideological than scientific, useful to classify all the crucial stages of Latin American modernization, in continuous oscillation between the non-coincident levels of the concept, the fact, the theory, and the semantics of populist communication.

From this perspective, Brazilian social sciences constitute a true laboratory for the Latin American appropriation of populism. If, on the one hand, the Brazilian debate incorporates all the strengths and weaknesses of the European and U.S. debates on populism, the use of this concept in Brazilian politico-social thinking, on the other hand, needs to meet specific needs, since the early theories about the ‘amorphous’ people, between the second half of the 19th century and the beginning of the 20th century, passing through the analysis of the national-developmental cycle of the ‘Vargas Era’ (1930-1964), thought of as a comprehensive industrialization project, a privileged way to overcome underdevelopment, under the aegis of the State (Bielschowsky, 1988) – which, according to many social scientists, marks the starting point of Brazilian populism –, until the resumption of the concept in recent decades, to define the phenomenon of ‘Lulism’ and, above all, the so-called ‘Bolsonarism,’ introduced as a mixture of globalized neoliberalism and authoritarianism, which took part in the right-wing wave at the world level.

In the path taken towards the most significant results of the debate (Ferreira, 2001), this article provides an analytical, historico-critical, and methodological panorama, although not exhaustive, of the uses (and also the abuses) of the concept of populism in Brazilian social sciences. This is an initiative to encourage European, U.S., and Latin American social sciences to collaborate on the common ground of building interdependence networks, which need to be strengthened by means of a social science committed to the ‘transnationalization’ of culture (Costa Pinto & Finchelstein, 2019). From this perspective, the core of analysis no longer lies on the traditional rationale of a ‘center’ that creates ideologies and an exclusively reproductive ‘periphery.’ On the contrary, the objective is creating new transnational spaces for circulation of ideas, interaction, and comparison between phenomena that share the same ideological and political roots.

The ‘amorphous’ people in brazilian national-authoritarian thinking of the early 20th century

The first post-war era was a period of profound transformation for Brazilian society. Although Brazil did not participate in the Great War, the devastating effect of this disruption inaugurated a transition period, culminating in the ‘1930 Revolution’ and the ‘Vargas Era’ between the 1930s and the first half of the 1950s – a period that marks the country’s entry into the 20th century’s modernity (Ferreira & Delgado, 2003).

The effervescent atmosphere of the 1920s favored the optimal conditions for the emergence of a 'political militant' nationalism, under the push of the needs theorized in many dimensions of Brazilian politico-cultural panorama to create the nation-people, 'rediscovering' the original traits of the Brazilian nation since its colonial matrix.

In addition to the diversity of intellectual biographies and ideological paths, the nation's 'rediscovery' was shared by intellectuals and politicians who were eager to rethink the nation-State bond taking a perspective that is qualitatively different from the 19th century's liberal nationalism (Lippi, 1990).

This does not mean that the nationalist 'rediscovery' was an exclusive landmark of the 1920s. In the wake of literary works by Euclides da Cunha and Silvio Romero, the liberal politician Alberto Torres (1865-1917), early in the 20th century, influenced by the wide circulation of the ideas of Auguste Comte and Émile Durkheim in Brazil, had anticipated one of the central themes of Brazilian nationalist ideology between the two world wars: the deep hiatus between the 'legal' Brazil under the *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (*Constituição de 1891, 1891*) – a sophisticated legal work based on the assembly of foreign models belonging to the European and U.S. liberal tradition and, as such, regarded as inadequate to the national historical path – and the 'real' Brazil, tackling deep-rooted social and economic problems and dealing with a people marked by anomie, i.e. absence of solidarity ties, 'amorphous' and completely devoid of minimum requirements for political participation. Without giving up the major principles of liberalism, the remedy for the 'ills of Brazil' – in the opinion of Torres (1978) – was incorporating the people into the nation through organicist nationalism, characterized by increase in the State's power and organization of all the country's economic and social forces.

It is in this context that a nationalist and authoritarian right-wing emerges, shaped around the 'creation' and education of the people by the nation-State.

According to the most convincing results of historiography in this regard (Beired, 1999), the analysis of this phenomenon suggests that we think of it as a field of intellectual and political relations polarized around a set of issues in which traditional long-term themes of Brazilian political thinking, such as the 'absence of a people' (seen as a lack of national consciousness) and the need for a centralized State, are intertwined with the challenges of modernization, linked to the crisis of the Brazilian agro-export model, within the broader context of world crisis of capitalism and the liberal State, noticed as inadequate to manage the great transformations in progress.

This right-wing galaxy is introduced as having a triple face: a) the national-authoritarianism, heir to the Brazilian positivist tradition; b) the Catholic right-wing; and c) the integralist right-wing, which, according to an analysis consolidated in the historical debate, may be the politico-ideological movement closest to European fascism (Trindade, 1974).

Given the impossibility that this study examines the history of the Brazilian right-wing in the 20th century, our analysis focuses on the key features of nationalism and authoritarianism, since the main theorists of this dimension open the theoretical pathway to successive appropriation of populist theories in Brazilian social sciences.

National-authoritarian thinking grounds its diagnosis of society on an eclectic positivism – whose original core lies on the expansion of positivism in southern Brazil in the second half of the 19th century (Love, 1975). Thus: a) the Spencerian theory, the basis of Darwinian social evolutionism, merges with Comte's social organicism; b) the methodology of early theories about the family provided by Le Play's sociological school is linked to Georges Vacher de Lapouge's biological racism and Arthur de Gobineau's racial demography; and c) Gustave Le Bon's crowd theory and Gaetano Mosca and Vilfredo Pareto's elite theory are supplemented by psychology and psychoanalysis (Oliveira Vianna, 2005).

Although with some differences, due to individual politico-ideological biographies, the national-authoritarian dimension – mainly concentrated around intellectuals like Francisco José de Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, and Francisco Campos – shares the main idea that Brazil is not ready to a liberal-democratic regime inspired by the Anglo-Saxon model. Also due to its past as a colonized country, the Brazilian people is introduced as 'amorphous,' since the Constituição de 1891 (1891), widening the gap between the country of "utopian idealists" (a category proposed by Oliveira Vianna, 2005, p. 56, our translation) and the real Brazil throws the Brazilian people, uprooted from its clan-based parental ties, in a "phase of profound and general disorganization." The only rational and comprehensive solution to the Brazilian economic, political, and social reality pointed out by this lineage of Brazilian political thinking is the national-authoritarian State.

As precisely observed (Lamounier, 1977; Silva, 2004), the diagnosis of the Brazilian reality and the legal remedies proposed by national-authoritarianism constituted the core of a new 'State ideology' as a necessary and specific answer to the issue of organizing power and creating a people, in face of the crisis of liberalism, within the broader context of international crisis during the first post-war period. The main points of this ideology are: a) the State's domination over the market; b) a comprehensive-corporate view of society, of a positivist matrix; c) a paternalistic and authoritarian view of the social struggle produced by industrialization; d) the State seen as a 'benevolent leviathan' that incorporates the working masses; and e) trust in the elites (Lamounier, 1977).

Finally, the significance of national-authoritarianism lies on the ability to conceptualize the State ideology according to its multiple functions of organization, incorporation, education, control, and protection in society.

The concept of 'amorphous people' to seek a national identity, devised by the ideologues of Getúlio Vargas' Brazilian New State, is also appropriated by other lines of Brazilian political thought.

This is the case of the social scientist Sérgio Buarque de Holanda, who, in the classic book *Raízes do Brasil* (Roots of Brazil) (Buarque de Holanda, 1936), reformulated the category Brazilian ‘cordial man.’ In short, according to the author, Brazilian man, born and grown in the latifundian clan-based parental structure, is not compatible with the political regimes of modern European societies. The individualistic and elitist society of liberalism, the class society, or the mass society, both dominated by left- or right-wing totalitarianism, were not the models to follow in order to create the Brazilian nation, still marked by its slave-trade and rural past. Buarque de Holanda (1936) concludes his analysis by arguing that Brazilian social sciences needed to find new categories capable of interpreting the country’s entry into the contemporary world.

Therefore, if we cannot speak of a true theory of Brazilian populism in the 1930s, it is timely to recognize that the theorists of the Vargas State open the way for us to use the concept in the analysis of the 20th century Brazilian modernity-modernization processes.

From ‘authoritarian state ideology’ to developmental national-populism as an explanatory category of brazilian modernization

Given the above, it is necessary to wait until the 1960s to have the first scientifically validated theories of populism. This does not mean that the concept has vanished from the debate. The problem is that, in the immediate post-World War II period, populism is limited to a descriptive analysis of the politico-ideological discourse of reactionary, conservative, and anti-communist liberalism, to discredit the populist political ‘enemy,’ accused of leading Brazil to a catastrophe with its social reform projects. Just think, for instance, of the economist Roberto Campos, exponent of the right wing in developmentalism (Bielschowsky, 1988), who theorizes a ‘provisional’ authoritarian dictatorship – dominated by military men and technocrats, the only depositaries of ‘good’ and ‘rationality’–, given the Brazilian people’s inability to provide itself with democratic-liberal institutions under the guidance of dangerous populist demagogues – in the most derogatory sense of the term – like Getúlio Vargas, João Goulart, Leonel Brizola, Jânio Quadros, and Juscelino Kubitschek, just to mention some of the most famous politicians in Brazilian post-World War II history.

The work of some of the great founders of Brazilian academic sociology in the 1960s and 70s is situated in this horizon of problems, in the midst of military dictatorship. This is a major circumstance in the Brazilian version of the concept of populism.

Given the scientific and political need to interpret, in the heat of the moment, national-developmentalism in the ‘Vargas Era,’ Octavio Ianni (1968) and Francisco Weffort

(1978), dissatisfied in theoretical terms with the categories *fascism*, *totalitarianism*, and *authoritarianism*, think through the concept of populism, freed from its ideological uses and abuses in the 1950s political struggle to be applied as a scientific category in the socio-political analysis of the 'developmentalist cycle' from 1930 to 1964.

If, on the one hand, Ianni (1968) and Weffort (1978) are willing to accept the Brazilian New State ideologues' theory that Vargas' State had created the Brazilian nation, on the other hand, they resume from Buarque de Holanda (1936) the category 'cordiality,' to reaffirm the need to engage in specific readings of Brazilian society, incomparable with European, marked by totalitarian and authoritarian regimes.

Despite the theoretical effort of Ianni (1968) and Weffort (1978), populism would have been left out of Brazilian social sciences without the contribution of Gino Germani. The studies of the Italian-Argentine sociologist provide Brazilian social sciences with the opportunity to legitimize the Varguist, populist, national-developmentalism theory on scientific grounds.

From the studies conducted in the 1940s on and throughout his career as a sociologist concerned with modernization processes, addressed from a structural-functionalist and Parsonian perspective, Gino Germani, as a keen observer of the fascist totalitarianism era and Argentine Peronism, came to the conclusion that, in a comparative analysis between European and Latin American societies, it is not enough to highlight the closeness between the two areas – from this perspective, Mediterranean Europe might have a clear link with Latin American countries –, but, above all, the specific national routes for *desarrollo* or *development*.

However, Gino Germani's scientific sociology also involves analyzing the participation of the masses in national life. The comparison between *fascism* and *Peronism* leads the author to recognize, on the one hand, the novelty of permanent totalitarian mobilization of the masses in Nazi-fascism, but, on the other hand, to admit the impossibility of reproducing in Latin American societies the totalitarian party State, which absorbs the private sphere in the public one, given that Peronism and Varguism were limited to incorporating into the State the working class, which participated for the first time, albeit passively, in national life (Germani, 1978).

Even recognizing the overt influence of the European model, Gino Germani invites his reader to analyze Latin American specificities. This is a theoretical and methodological effort to grasp the exception to the development model of European countries.

If, unlike the European, Latin American liberalism was exclusive, given the absence of a bourgeois revolution, the national populism era inaugurated by Getúlio Vargas and Juan Domingo Perón could only be – this is the point of arrival of his comparative analysis – characterized by a populist policy of including the masses in national life, in spite of its authoritarian and corporate features. Hence the interest of social sciences in analyzing

why Latin American countries chose national-authoritarian populism as the most adequate model to manage the inevitable and necessary entry of their societies into modernity.

On the path opened by Gino Germani, Octavio Ianni introduces the features of Brazilian national populism. According to Ianni (1968), the 1930 'Varguist Revolution' opened the way for a populist democracy era in Brazil. In his opinion, the 'Vargas Era,' although authoritarian within the Brazilian New State period, had inaugurated the mass politics, based on the economic-social model, whose point of arrival was the Decreto-Lei n. 5.452 (Consolidação das Leis Trabalhistas [CLT], 1943) – a very broad labor code, encompassing all the social legislation built during the 'Vargas Era' and still in force today –, which paved the way for the deploying popular democracy in Brazil.

Ianni (1968) argues that the decade from Vargas' suicide to the military coup d'État (1954-1964) is characterized by an economic cycle that breaks with the classic agro-export model, encouraging the import of technology and breaking with the dependence on foreign investments. Industrialization supported by a national-populist political design becomes the decisive point to establish the young and weak Brazilian democracy, in the context of the Cold War and U.S. imperialism in Latin America.

Therefore, it does not seem paradoxical for Ianni (1968) that the major changes taking place in the 'Vargas Era' – even during the most overtly fascist phase of the Brazilian New State – favor the creation of a rather democratic model of Brazil and, consequently, also become the object of politico-ideological struggle between the popular sectors supporting the 'Varguist' and 'populist' presidents and the elites allied with the reactionary bourgeoisie, which leads to the end of the virtuous cycle (1930-1964), interrupted by the military coup d'État.

Following in the footsteps of Ianni (1968), the social scientist Weffort (1978) devises one of the most sophisticated models of Brazilian populism.

According to Weffort (1978), the Brazilian national-populism era is characterized by the participation of popular classes in national life, in the context of the economic, political, and social changes brought about by the early modernization processes between the second half of the 19th century and the beginning of the 20th century. The pressure of popular classes is exerted both over State structures – increasing popular participation in politics, especially in the field of social rights – and in the economy, with access of popular sectors to professions and consumer goods from which they were traditionally excluded. Therefore, national-populism was the policy of including the popular classes in an inevitable and necessarily industrial development model, pushed by the charismatic and paternalistic leader (Getúlio Vargas, 'father of the poor and working people'), relying on the support of a socio-nationalist, anti-liberal, and anti-oligarchic political alliance, in addition to being able to lean on the popular sectors that, although in a passive way, participated for the first time in the economic, political, and social development of Brazil.

Finally, the importance of populism theories proposed by Ianni (1968) and Weffort (1978) in the field of Brazilian social sciences and, more generally, in Latin American ones, may be noticed both from a scientific and, above all, a politico-ideological perspective.

Under the scientific profile, it is necessary to register a first major theoretical and methodological effort to interpret the specific national development model in Latin American countries, comparing it with the European one. Under the politico-ideological profile, the theory of Getúlio Vargas as ‘father of the poor and working people,’ the leader who inaugurated the entry of Brazilian popular classes into history, it is key to grasp left-wing populism, modeled around the character of Lula (Lulismo), the ‘people’s child,’ who receives Vargas’ legacy, translating it into a great social inclusion project for the Brazilian people through the Brazilian Workers’ Party (Partido dos Trabalhadores [PT]), in the first decade of the 21st century.

‘The invention of laborism’

The classic populism theories had a strong influence at least until the late 1970s, when there was a new effort to systematize theoretical and methodological issues that were still poorly explored in populism.

In a scenario marked by the slow and gradual transition from the military dictatorship to democracy, also under the push of ‘new trade unionism’ and the resumption of social movements, in the second half of the 1970s, a new generation of Brazilian social scientists is faced with the crisis of the 1950s’ structuralist and functionalist paradigms and the renewal of Marxism itself, dialoguing, above all, with E. P. Thompson’s studies on the English working class (Gomes, 2001; Thompson, 1963).

The reference work of this phase of the debate about populism is, undoubtedly, *A invenção do trabalhismo* (The invention of laborism) (Gomes, 1988). This book aimed to open an interdisciplinary dialogue between sociology, political science, and history, in the light of the new documentary sources available, interpreted from the perspective of recent theories on the international trade union and laborist movement (Gomes, 2001).

Angela Maria de Castro Gomes examines the ‘disruption’ caused by the 1930 ‘Varguist Revolution’ in Brazilian history, rethinking it in terms of a new interpretative model of the Brazilian working class’ history.

If Brazilian Marxism has always depicted the working classes as subordinate and co-opted in all crucial circumstances of national history – at least since Independence, given the absence of a bourgeois revolution that should have led dialectically to the proletariat revolution –, Angela Maria de Castro Gomes, on the contrary, refuses the consolidated reading, introducing, based on a multidisciplinary theory, the working class as an active subject in Brazilian history. The challenge consists in rethinking populism from a new

perspective, detached from the classic theories marked by media manipulation of the masses fascinated by the charismatic virtues of Getúlio Vargas as a leader, as well as by the authoritarian incorporation of the working class into the State.

According to Angela Maria de Castro Gomes, far from being a passive subject in Brazilian history, the working classes interacted dialectically with the Vargas State, even conditioning their political strategies (Gomes, 2001). Finally, national-developmentalism is introduced as an “open field of possibilities” (Gomes, 2001), in which the State, the political elite, the industrial bourgeoisie, and the working class negotiate a new representation way that is less conflictive and more conciliatory, having Brazilian industrialization as a common objective.

The category proposed by Angela Maria de Castro Gomes is ‘laborism.’ This is a new pact between the State and the productive classes since the creation of the Brazilian New State, in 1937. The deepest sense of laborism lies on the link between the State and the working class within a period that begins well before the ‘Vargas Era’ and it ends well afterwards. From a thorough examination of this long period of Brazilian history, the scientist comes to the conclusion that the relation between the State and the labor world has always been marked by struggles, advances, and defeats on both sides and, consequently, it could not be reduced to the populist, passive, mobilization of the popular classes in the State, according to the theory proposed by Weffort (1978).

It may be concluded that, on the one hand, Angela Maria de Castro Gomes’ work had the merit of driving the debate towards a new reflection on populism, the Vargas Era and, above all, the entry of Brazil into the 20th century’s modernity; on the other hand, she addresses two key theoretical and methodological issues.

The first issue is that Angela Maria de Castro Gomes thinks of Brazilian history from a solely national perspective. She does not take into account, but marginally, that the ‘Vargas Era’ is characterized by a strong influence of the Italian fascist corporatist model (Gentile, 2014). And, furthermore, purified from its rather overt totalitarian features – this is the second issue –, the authoritarian regime of the Brazilian New State may be depicted as the beginning of a pact built under the aegis of Vargas as ‘father of national developmentalism,’ opening way, then, for a revisionism of the ‘Vargas Era’ within the last thirty years (Romani, 2015).

Right-wing populism and left-wing populism: from Collor to Bolsonaro, passing through Lula

During the transition from dictatorship to democracy, the history of uses and abuses of the concept of populism was enriched with new content. In the wake of this new era of

thinking through Brazilian populism, it is worth mentioning some factors, albeit briefly: the end of the bipolar world has a major reflex in the contemporary socio-political debate, since it decrees the 'end' of the 20th century's ideologies and, consequently, invites us to rethink the traditional categories of right- and left-wing in the light of new political phenomena seemingly incompatible with them (right- and left-wing populisms), the crisis of democratic representation in the 20th century, and the new ways of personalizing politics (Manin, 1995), which, if facing some resistance among social players and traditional politicians in Western countries, with more consolidated liberal and democratic institutions, in the Brazilian case, on the contrary, it faces no obstacle, given the weakness of still very young democratic institutions, also taking considering the peculiar arrangement of 'coalition presidentialism,' inaugurated in 1946 and resumed by the Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição Federal [CF], 1988) after the military dictatorship (Abranches, 2018).

This is the case of the Fernando Collor de Mello administration, which lasted only 3 years – from 1990 to 1992 –, coming to an end through an impeachment inquiry (Sallum, 2016). The victory of a political 'outsider' (Collor) in the presidential elections may be the result of a system change – from dictatorship to democracy – which breaks with the traditional social and political balance.

Democracy is accepted by all the forces in dispute, but the economic development model sees, on the one hand, Collor as the head of a trans-classist, 'non-partisan' social movement, proposing reformist and liberal policies and uttering an emotional discourse, which ignites the people in the name of 'us, citizens of good will' against 'them, citizens of bad will,' and this group is represented, on the opposite side, by old and new parties, allies in the rearrangement of a rather distributive national-developmental project.

The 1989 Brazilian election campaign is a laboratory for analyzing some of the central themes of the representative democracy crisis and the success of populism in recent years. Collor's populism was already polarized around the personality of a leader who, in the name of anti-politics, creates a fideistic relation with his voters, who respond to opinion polls. The political space, traditionally occupied by the parties, responsible for leading Brazilian masses from the military dictatorship to democracy, becomes a scenario where the populist leader Collor stands out, supported by the 'non-partisan' arrangement of a new political movement, through the Brazilian National Reconstruction Party (Partido da Reconstrução Nacional [PRN]).

Collor's impeachment, in 1992, is underpinned by widespread popular mobilization, led by the main parties in the transition to democracy.

The Collor case shows, once again, the polymorphic, flexible, and ultimately ambiguous nature of the concept of populism, since it is used as a scientific category to describe the features of Collor's right-wing populism, however, at the same time, once again, as well as

in the 1950s politico-ideological struggle, was a weapon for the parties that oppose Collor, contemptuously defined as ‘populist,’ a dangerous demagogue, an enemy of democracy.

Associated for a long time with a descriptive trend of populist traits, including the personalization of politics, in recent years this concept has gained predominance – reconfirming its flexibility – and it is applied in the analysis of phenomena more compatible with the classic processes of representative democracy, based on the values of freedom and equality. This is the case of ‘Lulism,’ regarded as a populist democratic project, focused on the charismatic figure of Luiz Inácio Lula da Silva (Singer, 2012).

‘Lulism’ – as Lula himself claimed in many circumstances – is neither right- nor left-wing, and it can both consolidate tradition and provide major changes, as evidenced during his first presidential term, under the sign of maintaining the neoliberal order of Collor and Fernando Henrique Cardoso (FHC), in order to deploy progressive and reformist social policies, aimed at fighting poverty, misery, and inequality and boosting the domestic consumer market, in the context of the international economic crisis in the first decade of the 21st century.

Lula’s stronghold is a generic concept of ‘people,’ in which the great layers of the urban proletariat and sub-proletariat of the great Brazilian metropolises can meet.

From the 2002 triumph to the 2016 crisis, Lula has absorbed the PT in his charismatic character, up to the point that one of the main elements of Jair Bolsonaro’s right-wing populist triumph in the 2018 presidential elections was a rejection of Lula and the PT, depicted by Bolsonaro’s rhetoric as a symbiotic association.

If ‘Lulism,’ within the scope of left-wing populisms, polarized Brazilian society around a dialectics of ‘petism x anti-petism’ – its version of ‘we,’ i.e. depositaries of ‘good,’ versus ‘them,’ depositaries of ‘evil’ – consequently, Jair Bolsonaro may also be interpreted as an equal and opposite reaction to ‘Lulism’: populist, ‘anti-petist,’ right-wing oriented.

However, it would be simplistic to think that the phenomenon called ‘Bolsonarism’ is limited to this. The Jair Bolsonaro’s triumph, in addition to the usual ingredients (indignation, anti-politics, rejection of traditional representative channels, personalization of politics, charisma, etc.), properly described by means of the concept of populism, is the product of a specific feature of the Brazilian right-wing: tension between liberalism and authoritarianism (Gentile, 2018), which marks all Brazilian modernization throughout the 20th century.

Neo-liberal institutes linked to international networks, Pentecostals, traditional players of Brazilian politics since the 1970s, evangelicals, and new active movements converge with the ‘Bolsonarist’ populist right-wing, above all on the social media – Revoltados Online, Nas Ruas, Vem Pra Rua, Movimento Brasil Livre (MBL), and some neofascists –, paving the way for Bolsonaro’s victory, since the June 2013 demonstrations, passing through Dilma Rousseff’s impeachment, in 2016, until the 2018 elections.

Relying on the support of his ‘guru,’ Olavo de Carvalho, a theorist of the revolt against left-wing intellectuals, who are concentrated in Brazilian universities, Bolsonaro’s right-wing is organized around a politico-ideological platform whose main features are anti-petism, anti-Bolivarianism – reviving the 1950s anti-communism –, praise of the military dictatorship, and even denial of its authoritarian nature, anti-politics, expressed in the moral discourse of indignation against systemic corruption, conservatism (i.e. defense of the traditional family and patriotism), war against crime, opposition to adopting racial- and gender-based quotas in universities and, to top it all, a minimum State, market society, freedom of business, and the end of the welfare State – central elements of neoliberal thinking.

Conclusions

We may make the following points about the validity and usefulness of the concept of *populism*. It represents, at least seemingly, a way out of the taxonomic difficulties inherent to describing a set of functional traits of populist phenomena – charismatic leadership, personalization of politics, appeal to the people, etc. –, but it must be emphasized that this does not explain their genesis, nor, to paraphrase Max Weber, adequately captures the parliamentary mediation processes in face of conflicting interests in a complex society, since a populist charismatic leader goes from the electoral campaign, characterized by the communicative and media-based codes of the ‘anti-political’ discourse, to the Presidency of the Republic.

In this regard, the Brazilian laboratory, in addition to reproducing the lights and shadows of the European and U.S. debates on populism, has an aspect as significant as poorly analyzed concerning the conceptual genesis and the historical path of populism, designed as a model to give responses to specific historical conditions in Latin American countries, facing the challenges of the creation of the nation-State and the modernity-modernization processes.

Having this privileged observatory as a basis, we may notice the usefulness of the concept, in spite of its widely detected ambiguities, in the analysis of political typologies that, like fascist movements, but not comparable to a classic fascist regime (just as in the case of the Bolsonarist right-wing), are born to provide the masses with responses, looking for new ‘post-democratic’ political subjects, capable of protecting and representing the masses in face of the classic liberal-representative democracy crisis.

References

- Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Beired, J. L. B. (1999). *Sob o signo da Nova Ordem: intelectuais autoritários no Brasil e na Argentina (1914-1945)*. São Paulo, SP: Loyola.
- Bielschowsky, R. (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Buarque de Holanda, S. (1936). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. (1891). Rio de Janeiro, DF.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Costa Pinto, A., & Finchelstein, F. (2019). *Authoritarianism and corporatism in Europe and Latin America. Crossing boundaries*. London, England: Routledge.
- Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. (1943). Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, DF.
- Donzelli, M., & Pozzi, R. (2003). *Patologie della politica. Crisi e critica della democrazia tra Otto e Novecento*. Roma, Italia: Donzelli.
- Eatwell, R., & Godwin, M. (2018). *National populism: the revolt against liberal democracy*. London, England: Penguin.
- Ferreira, J. (2001). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Ferreira, J., & Delgado, L. (2003). *O Brasil republicano. O tempo do liberalismo excludente* (Vol. 1). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Finchelstein, F. (2017). *From fascism to populism in history*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gellner, E., & Ionescu, G. (1969). *Populism: its meaning and national characteristics*. London, England: Weidenfeld & Nicolson.
- Gentile, F. (2014). O fascismo como modelo: incorporação da “Carta del Lavoro” na via brasileira para o corporativismo autoritário da década de 1930. *Mediações*, 19(1), 84-101.
- Gentile, F. (2018). A direita brasileira em perspectiva histórica. *Plural*, 1, 92-110.
- Germani, G. (1969). *Sociología de la modernización*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Germani, G. (1978). *Authoritarianism, fascism, and national populism*. New Brunswick, NJ: Transaction.

-
- Gomes, A. M. C. (1988). *A invenção do trabalhismo*. São Paulo, SP: Vértice.
- Gomes, A. M. C. (2001). O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. In Ferreira, J. (Org.), *O populismo e sua história: debate e crítica* (pp. 17-59). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Ianni, O. (1968). *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Lamounier, B. (1977). Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In B. Fausto (Org.), *História geral da civilização brasileira* (Vol. 2, Tomo 3, pp. 345-374). São Paulo, SP: Difel.
- Lippi, L. (1990). *A questão nacional na Primeira República*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Love, J. L. (1975). *O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930*. São Paulo, SP: Perspectiva.
- Manin, B. (1995). *The principles of representative government*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Mény, Y., & Surel, Y. (2000). *Par le peuple. Pour le peuple. Le populisme et les démocraties*. Paris, France: Fayard.
- Oliveira Vianna, F. J. (2005). *Populações meridionais do Brasil*. Brasília, DF: Ed. Senado Federal.
- Romani, C. (2015). A ditadura tolerada: herança autoritária na historiografia sobre Vargas. In N. Avelino, T. Dias Fernandes, & A. Montoya (Orgs.), *Ditaduras. A desmesura do poder* (pp. 197-230). São Paulo, SP: Contrassensos.
- Sallum, B., Jr. (2016). Crise política e *impeachment*. *Novos Estudos CEBRAP*, 35(2), 183-203.
- Silva, R. (2004). *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*. Chapecó, SC: Argos.
- Singer, A. (2012). *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Thompson, E. P. (1963). *The making of the English working class*. London, England: Victor Gollancz.
- Torres, A. (1978). *A organização nacional*. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional.
- Trindade, H. (1974). *Integralismo: o fascismo brasileiro na década de trinta*. São Paulo, SP: Difusão Europeia do Livro.
- Weffort, F. (1978). *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

How to cite this article:

Norma A – ABNT

GENTILE, F. Populism and Brazilian social sciences: theoretical and methodological challenges. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 49-65, 2020.

Norma B – APA

Gentile, F. (2020). Populism and Brazilian social sciences: theoretical and methodological challenges. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 49-65.

Norma C – Vancouver

Gentile F. Populism and Brazilian social sciences: theoretical and methodological challenges. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24):49-65. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2674>

Populismo e ciências sociais brasileiras: desafios teóricos e metodológicos¹

Fabio Gentile

Doutor em Filosofia e Política pela Università degli Studi di Napoli “L’Orientale” – UniOr

Professor no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará – UFC

Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – UECE

fabio_gentile@ymail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5746-8008>

Resumo

Ao longo do caminho trilhado para obter os resultados mais significativos no debate pertinente, este artigo proporciona um panorama analítico, histórico-crítico e metodológico, embora não exaustivo, dos usos (e também dos abusos) do conceito de *populismo* nas ciências sociais brasileiras – tendo em vista que estas constituem um verdadeiro laboratório da apropriação latino-americana do populismo. Se, por um lado, o debate brasileiro incorpora todos os pontos fortes e fracos do debate europeu e norte-americano sobre o populismo, a adoção desse conceito no pensamento político-social brasileiro, por outro lado, deve atender a algumas necessidades específicas, a partir das primeiras teorias sobre o povo “amorfo”, entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX, passando pela análise do ciclo nacional-desenvolvimentista da “Era Vargas” (no período de 1930 a 1964), até chegar à recuperação desse conceito nas últimas décadas, para definir o fenômeno do “lulismo” e, sobretudo, o chamado “bolsonarismo”, já no século XXI.

Palavras-chave populismo; era vargas; trabalhismo; bolsonarismo.

1 O presente artigo elabora uma palestra ministrada pelo autor sobre o tema “O populismo nas ciências sociais brasileiras”, junto com o ICS de Lisboa, com apoio Capes-Funcap, numero do processo 8881.165965/2018-01

Populism and Brazilian social sciences: theoretical and methodological challenges

Abstract

Along the way to obtaining the most significant results in the relevant debate, this article provides an analytical, historico-critical, and methodological, though not exhaustive, overview of the uses (as well as the abuses) of the concept of *populism* in the Brazilian social sciences – given that the latter constitute a true laboratory for the Latin American appropriation of *populism*. If, on the one hand, the Brazilian debate incorporates all the strengths and weaknesses of the European and North American debates on populism, the adoption of this concept in Brazilian politico-social thinking, on the other hand, must meet some specific needs, starting from the early theories about the ‘amorphous’ people, between the second half of the 19th century and the beginning of the 20th century, going through the analysis of the national-developmental cycle in the ‘Vargas Era’ (within the period from 1930 to 1964), until reaching the resumption of this concept in the last decades, in order to define the phenomenon named as ‘Lulism’ and, above all, the so-called ‘Bolsonarism,’ in the very 21st century.

Key words populism; vargas era; laborism; Bolsonarism

Populismo y ciencias sociales brasileñas: desafíos teóricos y metodológicos

Resumen

En el camino hacia la obtención de los resultados más significativos en el debate relevante, este artículo ofrece un panorama analítico, histórico-crítico y metodológico, aunque no exhaustivo, de los usos (así como los abusos) del concepto de *populismo* en las ciencias sociales brasileñas – dado que estas últimas constituyen un verdadero laboratorio para la apropiación latinoamericana del *populismo*. Si, por un lado, el debate brasileño incorpora todas las fortalezas y debilidades de los debates europeo y norteamericano acerca del populismo, la adopción de este concepto en el pensamiento político-social brasileño, por otro lado, debe satisfacer algunas necesidades específicas, comenzando desde las primeras teorías sobre el pueblo “amorfo”, entre la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, pasando por el análisis del ciclo nacional-desarrollista en la “Era Vargas” (en el período de 1930 a 1964), hasta llegar a la recuperación de este concepto en las últimas décadas, para definir el fenómeno del “Lulismo” y, sobre todo, el llamado “Bolsonarismo”, ya en el siglo XXI.

Palabras clave populismo; era vargas; laborismo; bolsonarismo

Populisme et sciences sociales brésiliennes: défis théoriques et méthodologiques

Résumé

En route pour obtenir les résultats les plus significatifs dans le débat pertinent, cet article offre un panorama analytique, historico-critique et méthodologique, mais bien que non exhaustif, des utilisations (ainsi que des abus) du concept de *populisme* dans les sciences sociales brésiliennes – car ces derniers constituent un véritable laboratoire d'appropriation latino-américaine du populisme. Si, d'une part, le débat brésilien intègre toutes les forces et les faiblesses des débats européen et nord-américain sur le *populisme*, l'adoption de ce concept dans la pensée politico-sociale brésilienne, d'autre part, doit répondre à des besoins spécifiques, à partir de les premières théories sur le peuple « amorphe », entre la seconde moitié du XIXe siècle et le début du XXe siècle, en passant par l'analyse du cycle national-développementaliste de « l'ère Vargas » (dans la période de 1930 à 1964), jusqu'à son arrivée à la récupération de ce concept au cours des dernières décennies, pour définir le phénomène nommé « lulisme » et, surtout, le soi-disant « bolsonarisme », déjà au 21e siècle.

Mots-clés populisme; ère vargas; travailisme; bolsonarisme

Introdução

As ambiguidades ínsitas no conceito de *populismo* marcam até hoje seu caminho tortuoso e não consensual no campo da teoria política europeia e americana (Eatwell & Godwin, 2018; Finchelstein, 2017; Mény & Surel, 2000) – desde suas primeiras teorizações, nas décadas de 1950 e 1960 (Gellner & Ionescu, 1969), formuladas para analisar fenômenos produzidos por tendências “patológicas” da democracia de massa após a Segunda Guerra Mundial (Donzelli & Pozzi, 2003) e, portanto, não claramente classificáveis nas categorias *fascismo*, *autoritarismo* e *totalitarismo*, até sua retomada, nas décadas de 1980 e 1990. O populismo é pensado nessa nova conjuntura como um recipiente multiforme e elástico, capaz de capturar a essência mais profunda dos fenômenos (especialmente na área da direita, mas também na esquerda), provocados pelas crises das democracias representativas liberais ocidentais, no contexto do “fim das ideologias” aberto pelo colapso da União Soviética.

Em suma, trata-se de um conceito político controverso, ambivalente, ilusório, cuja apropriação se dá, em muitos casos, de modo ideológico na linguagem política cotidiana, a despeito das necessidades científicas para as quais foi pensado.

No entanto, se restringirmos o campo de análise à circulação do conceito na América Latina desde a segunda metade do século XX, observamos que o populismo não foi marcado pelas mesmas antinomias, detectadas pelas ciências sociais europeia e norte-americana.

Sob o impulso da renovação metodológica e teórica trilhada pelo sociólogo ítalo-argentino Gino Germani (1969, 1978) o populismo registrou grande sucesso no pensamento sociopolítico latino-americano, sem, todavia, ter sido submetido ao rigor metodológico e

teórico que uma teoria política sólida demanda, tornando-se uma categoria em muitas circunstâncias mais ideológica do que científica, útil para classificar todas as etapas cruciais da modernização latino-americana, em contínua oscilação entre os níveis não coincidentes do conceito, do fato, da teoria e da semântica da comunicação populista.

Nessa perspectiva, as ciências sociais brasileiras constituem um verdadeiro laboratório da apropriação latino-americana do populismo. Se, por um lado, o debate brasileiro incorpora todos os pontos de força e de fragilidade do debate europeu e norte-americano sobre o populismo, o uso desse conceito no pensamento político-social brasileiro, por outro lado, precisa atender a necessidades específicas, a partir das primeiras teorias sobre o povo “amorfo”, entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX, passando pela análise do ciclo nacional-desenvolvimentista da “Era Vargas” (1930-1964), pensado como um projeto de industrialização integral, caminho privilegiado para superar o subdesenvolvimento, sob a égide do Estado (Bielschowsky, 1988) – que para muitos cientistas sociais marca o ponto de partida do populismo brasileiro –, até a recuperação do conceito nas últimas décadas, para definir o fenômeno do “lulismo” e, sobretudo, o chamado “bolsonarismo”, apresentado como mistura de neoliberalismo globalizado e autoritarismo, que se insere na onda de direita em nível mundial.

No caminho trilhado rumo aos resultados mais significativos do debate (Ferreira, 2001), este artigo fornece um panorama analítico, histórico-crítico e metodológico, embora não exaustivo, dos usos (e também dos abusos) do conceito de populismo nas ciências sociais brasileiras. Trata-se de uma iniciativa para incentivar as ciências sociais europeia, norte-americana e latino-americana a colaborar no terreno comum da construção de redes de interdependência, que precisam ser fortalecidas com base em uma ciência social comprometida com a “transnacionalização” da cultura (Costa Pinto & Finchelstein, 2019). Nessa perspectiva, o cerne da análise não reside mais na lógica tradicional de um “centro” que elabora ideologias e uma “periferia” exclusivamente reprodutora. Pelo contrário, o objetivo é criar novos espaços transnacionais para a circulação de ideias, a interação e a comparação entre fenômenos que compartilham as mesmas raízes ideológicas e políticas.

O povo “amorfo” no pensamento nacional-autoritário brasileiro do início do século XX

O primeiro pós-guerra foi um período de profunda transformação para a sociedade brasileira. Embora o Brasil não tenha participado da Grande Guerra, o efeito devastador dessa ruptura abriu um período de transição, culminando na “Revolução de 1930” e na “Era Vargas” entre os anos 1930 e a primeira metade da década de 1950 – época que marca a entrada do país na modernidade do século XX (Ferreira & Delgado, 2003).

O clima efervescente da década de 1920 favoreceu as condições ideais para o surgimento de um nacionalismo “político-militante”, sob o impulso da exigência teorizada em muitas vertentes do panorama político e cultural brasileiro para criar o povo nação, “redescobrimo” os traços originais da nação brasileira desde sua matriz colonial.

Além da diversidade de biografias intelectuais e percursos ideológicos, o “redescobrimo” da nação foi compartilhado por intelectuais e políticos animados a repensar o vínculo nação-Estado em uma perspectiva qualitativamente diferente do nacionalismo liberal do século XIX (Lippi, 1990).

Isso não quer dizer que o “redescobrimo” nacionalista fosse um marco exclusivo da década de 1920. Na trilha das obras literárias de Euclides da Cunha e Sílvio Romero, o político liberal Alberto Torres (1865-1917), já no início do século XX, influenciado pela ampla circulação das ideias de Auguste Comte e Émile Durkheim no Brasil, havia antecipado um dos temas centrais da ideologia nacionalista brasileira entre as duas guerras mundiais: o hiato profundo entre o Brasil “legal” da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Constituição de 1891, 1891) – sofisticada obra jurídica baseada na montagem de modelos estrangeiros da tradição liberal europeia e norte-americana e, como tal, considerada inadequada ao caminho histórico nacional – e o Brasil “real”, lidando com profundos problemas sociais e econômicos e com um povo marcado pela anomia, pela ausência de laços de solidariedade, “amorfo” e totalmente desprovido dos requisitos mínimos para participação política. Sem abrir mão dos princípios fundamentais do liberalismo, o remédio para os “males do Brasil” – na opinião de Torres (1978) – era a incorporação do povo à nação mediante um nacionalismo organicista, caracterizado pela ampliação dos poderes do Estado e pela organização de todas as forças econômicas e sociais do país.

É nesse contexto que surge uma direita nacionalista e autoritária, plasmada em torno da “criação” e da educação do povo pelo Estado-nação.

De acordo com os resultados mais convincentes da historiografia a esse respeito (Beired, 1999), a análise desse fenômeno sugere que o pensemos como um campo de relações intelectuais e políticas polarizadas em torno de um conjunto de problemas no qual temas tradicionais de longo prazo do pensamento político brasileiro, como a “ausência de um povo” (entendida como falta de consciência nacional) e a necessidade de um Estado centralizado, entrelaçam-se com os desafios da modernização, vinculados à crise do modelo agroexportador brasileiro, no contexto mais amplo da crise mundial do capitalismo e do Estado liberal, percebido como inadequado para governar as grandes transformações em andamento.

Essa galáxia de direita se apresenta com uma face tripla: a) o nacionalismo-autoritarismo, herdeiro da tradição positivista brasileira; b) a direita católica; e c) a direita integralista, que, de acordo com um análise consolidada no debate histórico, seria o movimento ideológico e político mais próximo do fascismo europeu (Trindade, 1974).

Na impossibilidade deste estudo examinar a trajetória da direita brasileira no século XX, nossa análise enfoca os traços essenciais do nacionalismo e autoritarismo, já que os principais teóricos dessa vertente abrem o caminho teórico à apropriação sucessiva das teorias populistas nas ciências sociais brasileiras.

O pensamento nacionalista autoritário fundamenta seu diagnóstico da sociedade em um positivismo eclético – cujo núcleo originário se encontra na expansão do positivismo no Sul do Brasil na segunda metade do século XIX (Love, 1975). Assim: a) a teoria spenceriana, base do evolucionismo social darwiniano, funde-se com o organicismo social de Comte; b) a metodologia das primeiras teorias sobre a família da escola sociológica de Le Play está vinculada ao racismo biológico de Georges Vacher de Lapouge e a demografia racial de Arthur de Gobineau; e c) a teoria das multidões de Gustave Le Bon e a teoria das elites de Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto são complementadas com a psicologia e a psicanálise (Oliveira Vianna, 2005).

Embora com algumas diferenciações, devido às biografias ideológicas e políticas individuais, a vertente nacional-autoritária – concentrada principalmente em torno de intelectuais como Francisco José de Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos – compartilha a ideia principal de que o Brasil não está pronto para um regime liberal-democrático no modelo anglo-saxônico. Também em virtude de seu passado como país colonizado, o povo brasileiro se apresenta como “amorfo”, uma vez que a Constituição de 1891 (1891), ampliando o hiato entre o país dos “idealistas utópicos” (categoria proposta por Oliveira Vianna, 2005, p. 56) e o Brasil real joga o povo brasileiro, desenraizado de seus laços clânico-parentais, em uma “fase de desorganização profunda e geral”. A única solução racional e orgânica para a realidade econômica, política e social brasileira apontada por essa linhagem do pensamento político brasileiro é o Estado nacionalista autoritário.

Como foi justamente observado (Lamounier, 1977; Silva, 2004), o diagnóstico da realidade brasileira e os remédios normativos propostos pelo nacional-autoritarismo constituíram o núcleo de uma nova “ideologia do Estado” como resposta necessária e específica ao problema da organização do poder e da criação de um povo, diante da crise do liberalismo, no contexto mais amplo da crise internacional do primeiro pós-guerra. Os principais pontos dessa ideologia são: a) o domínio do Estado sobre o mercado; b) uma visão orgânico-corporativa da sociedade, de matriz positivista; c) uma visão paternalista e autoritária do conflito social produzido pela industrialização; d) o Estado pensado como um “leviatã benevolente” que incorpora as massas trabalhadoras; e e) a confiança nas elites (Lamounier, 1977).

Enfim, a importância do autoritarismo nacionalista reside na capacidade de conceituar a ideologia do Estado em suas múltiplas funções de organização, incorporação, educação, controle e proteção da sociedade.

O conceito de “povo amorfo” em busca de uma identidade nacional, elaborado pelos ideólogos do Estado Novo de Getúlio Vargas, também é apropriado por outras linhagens do pensamento político brasileiro.

É o caso do cientista social Sérgio Buarque de Holanda, que, no clássico *Raízes do Brasil* (Buarque de Holanda, 1936), reformulou a categoria “homem cordial” brasileiro. Em síntese, de acordo com o autor, o homem brasileiro, nascido e criado na estrutura clã-parental do latifúndio, não é compatível com os regimes políticos das sociedades europeias modernas. A sociedade individualista e elitista do liberalismo, a sociedade de classe ou aquela de massa, ambas dominadas pelos totalitarismos de esquerda ou de direita, não eram os modelos a seguir para criar a nação brasileira, ainda marcada por seu passado escravocrata e rural. Buarque de Holanda (1936) conclui sua análise argumentando que as ciências sociais brasileiras precisavam encontrar novas categorias capazes de interpretar a entrada do país no mundo contemporâneo.

Se, portanto, não podemos falar de uma verdadeira teoria do populismo brasileiro na década de 1930, é oportuno reconhecer que os teóricos do Estado varguista abrem caminho para o uso do conceito na análise dos processos de modernidade-modernização brasileira do século XX.

Da “ideologia do estado autoritário” ao nacional-populismo desenvolvimentista como categoria explicativa da modernização brasileira

Com base no exposto, é preciso aguardar até a década de 1960 para ter as primeiras teorias do populismo com base científica. Isso não quer dizer que o conceito tenha desaparecido do debate. O problema é que, no imediato segundo pós-guerra, o populismo se limita a uma análise descritiva do discurso ideológico-político do liberalismo reacionário, conservador e anticomunista, para desacreditar o “inimigo” político populista, acusado de levar o Brasil a uma catástrofe com seus projetos de reforma social. Basta pensar, por exemplo, no economista Roberto Campos, expoente da ala direita do desenvolvimentismo (Bielschowsky, 1988), que teoriza uma ditadura autoritária “provisória” – dominada por militares e tecnocratas, os únicos depositários do “bem” e da “racionalidade” –, dada a incapacidade do povo brasileiro de dar-se instituições democráticas-liberais sob a orientação de perigosos demagogos populistas – no sentido mais depreciativo do termo – como Getúlio Vargas, João Goulart, Leonel Brizola, Jânio Quadros e Juscelino Kubitschek, apenas para mencionar alguns dos políticos mais famosos da história brasileira do segundo pós-guerra.

Nesse horizonte de problemas se coloca a obra de alguns dos grandes fundadores da sociologia acadêmica brasileira das décadas de 1960 e 1970, em plena ditadura militar. Trata-se de uma conjuntura importante na elaboração brasileira do conceito de populismo.

Diante da necessidade científica e política de interpretar, no calor do momento, o nacional-desenvolvimentismo da “Era Vargas”, Octavio Ianni (1968) e Francisco Weffort (1978), insatisfeitos em termos teóricos com as categorias *fascismo*, *totalitarismo* e *autoritarismo*, refletem sobre o conceito de *populismo*, liberado de seus usos e abusos ideológicos no conflito político da década de 1950 para ser aplicado como categoria científica na análise sócio-política do “ciclo desenvolvimentista” de 1930 a 1964.

Se, por um lado, Ianni (1968) e Weffort (1978) estão dispostos a aceitar a teoria dos ideólogos do Estado Novo de que o Estado varguista havia criado a nação brasileira, por outro lado, retomam de Buarque de Holanda (1936) a categoria “cordialidade”, para reafirmar a necessidade de elaborar leituras específicas da sociedade brasileira, incomparável com a europeia, marcada por regimes totalitários e autoritários.

Apesar do esforço teórico de Ianni (1968) e Weffort (1978), o populismo teria ficado à margem das ciências sociais brasileiras sem a contribuição de Gino Germani. Os estudos do sociólogo ítalo-argentino proporcionam às ciências sociais brasileiras a oportunidade de legitimar a teoria do nacional-desenvolvimentismo varguista, populista, em bases científicas.

A partir dos trabalhos da década de 1940 e ao longo de sua trajetória como sociólogo dos processos de modernização analisados sob a perspectiva estrutural-funcionalista e parsoniana, Gino Germani, como observador atento da era do totalitarismo fascista e do peronismo argentino, chega à conclusão de que, na análise comparativa entre as sociedades europeias e as latino-americanas, não basta destacar as aproximações entre as duas áreas – sob essa perspectiva, a Europa mediterrânea teria um vínculo evidente com os países latino-americanos –, mas, sobretudo, as vias nacionais específicas para o *desarrollo* ou o *desenvolvimento*.

Porem, a sociologia científica de Gino Germani também envolve a análise da participação das massas na vida nacional. O confronto entre *fascismo* e *peronismo* leva o autor a reconhecer, por um lado, a novidade da mobilização permanente totalitária das massas no nazi-fascismo, mas, por outro lado, a admitir a impossibilidade de reproduzir nas sociedades latino-americanas o Estado-partido totalitário, que absorve a esfera do privado no público, dado que o peronismo e o varguismo se limitaram a incorporar no Estado a classe trabalhadora, a qual participou pela primeira vez, embora passivamente, na vida nacional (Germani, 1978).

Mesmo reconhecendo a influência explícita do modelo europeu, Gino Germani convida seu leitor a analisar as especificidades latino-americanas. Trata-se de um esforço

teórico e metodológico para entender a exceção ao modelo de desenvolvimento dos países europeus.

Se, diferentemente do europeu, o liberalismo latino-americano foi excludente, dada a ausência de uma revolução burguesa, a era do nacional-populismo inaugurada por Getúlio Vargas e Juan Domingo Perón poderia ser apenas – eis o ponto de chegada de sua análise comparativa – caracterizada por uma política populista de inclusão das massas na vida nacional, apesar de suas características autoritárias e corporativas. Daí o interesse das ciências sociais em analisar por que os países latino-americanos escolheram o populismo nacional-autoritário como modelo mais adequado para dirigir a inevitável e necessária entrada de suas sociedades na modernidade.

No caminho aberto por Gino Germani, Octavio Ianni apresenta as características do nacional-populismo brasileiro. Segundo Ianni (1968), a “Revolução” varguista de 1930 abriu caminho para a era da democracia populista no Brasil. Em sua opinião, a “Era Vargas”, embora autoritária no período do Estado Novo, havia inaugurado a política das massas, enquadradas no modelo econômico-social, cujo ponto de chegada foi o Decreto-Lei n. 5.452 (Consolidação das Leis Trabalhistas [CLT], 1943) – um código trabalhista muito amplo, incorporando toda a legislação social produzida durante a “Era Vargas” e ainda em vigor nos dias de hoje –, que criou as condições para a implantação da democracia popular no Brasil.

Ianni (1968) argumenta que a década que vai do suicídio de Vargas ao golpe militar (1954-1964) é caracterizada por um ciclo econômico que rompe com o modelo agroexportador clássico, incentivando a importação de tecnologia e rompendo a dependência dos investimentos estrangeiros. A industrialização sustentada por um desenho político nacional-populista se torna o ponto crucial para o desenrolar da jovem e frágil democracia brasileira, no contexto da Guerra Fria e do imperialismo norte-americano na América Latina.

Portanto, não parece paradoxal para Ianni (1968) que as grandes mudanças introduzidas pela “Era Vargas” – mesmo na fase mais abertamente fascista do Estado Novo – favoreçam a criação de um modelo de Brasil mais democrático e, conseqüentemente, também se tornem objeto de conflito ideológico-político entre os setores populares apoiando os presidentes “varguistas” e “populistas” e as elites aliadas com a burguesia reacionária, que leva ao fim do ciclo virtuoso (1930-1964), interrompido pelo golpe militar.

Na trilha de Ianni (1968), o cientista social Weffort (1978) elabora um dos modelos mais sofisticados de populismo brasileiro.

Para Weffort (1978), a era do nacional-populismo brasileiro é caracterizada pela participação das classes populares na vida nacional, no contexto das transformações econômicas, políticas e sociais provocadas pelos primeiros processos de modernização entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX. A pressão das classes

populares é exercida tanto em cima das estruturas estatais – ampliando a participação popular na política, especialmente no campo dos direitos sociais – quanto na economia, com o acesso de setores populares a profissões e bens de consumo dos quais eram tradicionalmente excluídos. O nacional-populismo seria, portanto, a política de inclusão das classes populares em um modelo de desenvolvimento inevitável e necessariamente industrial, dirigido pelo líder carismático e paternalista (Getúlio Vargas, “pai dos pobres e trabalhadores”), com o apoio de uma aliança política social nacionalista, antiliberal e antioligárquica, além de poder contar com os setores populares que, embora de modo passivo, participavam pela primeira vez no desenvolvimento econômico, político e social do Brasil.

Enfim, a importância das teorias do populismo de Ianni (1968) e Weffort (1978) no campo das ciências sociais brasileiras e, de modo mais geral, nas latino-americanas, pode ser constatada tanto sob a perspectiva científica quanto, sobretudo, a ideológico-política.

Sob o perfil científico, é necessário registrar um primeiro grande esforço teórico e metodológico para interpretar o modelo específico de desenvolvimento nacional dos países latino-americanos, comparando-o com o europeu. Sob o perfil ideológico-político, a teoria do Getúlio Vargas “pai dos pobres e dos trabalhadores”, o líder que inaugurou a entrada das classes populares brasileiras na história, é fundamental para entender o populismo de esquerda, modelado em torno da figura de Lula (lulismo), o “filho do povo”, que recebe o legado varguista, traduzindo-o em um grande projeto de inclusão social do povo brasileiro mediante o Partido dos Trabalhadores (PT), na primeira década do século XXI.

“A invenção do trabalhismo”

As teorias clássicas do populismo exercem forte influência pelo menos até o final da década de 1970, quando se registra um novo esforço para sistematizar questões teóricas e metodológicas ainda pouco exploradas do populismo.

Em um panorama marcado pela lenta e gradual transição da ditadura militar para a democracia, também sob o impulso do “novo sindicalismo” e a volta dos movimentos sociais, na segunda metade da década de 1970, uma nova geração de cientistas sociais brasileiros se confronta com a crise dos paradigmas estruturalistas e funcionalistas da década de 1950 e com a renovação no próprio marxismo, dialogando, sobretudo, com os estudos de E. P. Thompson sobre a classe trabalhadora inglesa (Gomes, 2001; Thompson, 1963).

A obra de referência dessa fase do debate sobre o populismo é, sem dúvida, *A invenção do trabalhismo* (Gomes, 1988). O objetivo do livro é abrir um diálogo interdisciplinar entre sociologia, ciência política e história, à luz das novas fontes documentais disponíveis,

interpretadas sob a perspectiva das recentes teorias sobre o movimento sindical e trabalhista internacional (Gomes, 2001).

Angela Maria de Castro Gomes examina a “ruptura” provocada pela “Revolução” varguista de 1930 na história brasileira, repensando-a em função de um novo modelo interpretativo da história da classe trabalhadora brasileira.

Se o marxismo brasileiro sempre apresentou as classes trabalhadoras como subordinadas e cooptadas em todas as conjunturas cruciais da história nacional – pelo menos desde a Independência, dada a ausência de uma revolução burguesa que deveria ter levado dialeticamente à revolução do proletariado –, Angela Maria de Castro Gomes, pelo contrário, recusa a leitura consolidada, apresentando, com base em uma teoria multidisciplinar, a classe trabalhadora como sujeito ativo da história brasileira. O desafio é repensar o populismo sob uma nova perspectiva, desvinculada das teorias clássicas marcadas pela manipulação midiática das massas fascinadas pelas virtudes carismáticas do líder Getúlio Vargas, bem como pela incorporação autoritária da classe trabalhadora ao Estado.

De acordo com Angela Maria de Castro Gomes, longe de constituírem um sujeito passivo da história brasileira, as classes trabalhadoras interagiram dialeticamente com o Estado varguista, até condicionando suas estratégias políticas (Gomes, 2001). Enfim, o nacional-desenvolvimentismo é apresentado como um “campo aberto de possibilidades” (Gomes, 2001), no qual o Estado, a elite política, a burguesia industrial e a classe trabalhadora negociam uma nova forma de representação menos conflituosa e mais conciliatória, tendo por objetivo comum a industrialização brasileira.

A categoria elaborada por Angela Maria de Castro Gomes é o “trabalhismo”. Trata-se de um novo pacto entre o Estado e as classes produtivas desde a criação do Estado Novo, em 1937. O sentido mais profundo do trabalhismo reside no vínculo entre o Estado e a classe trabalhadora em uma época que tem início bem antes da “Era Vargas” e termina bem depois. A partir do exame minucioso dessa longa época da história brasileira, a cientista chega à conclusão de que a relação entre o Estado e o mundo do trabalho sempre foi marcada por conflitos, avanços e derrotas de ambos os lados e, por consequência, não poderia ser reduzida à mobilização populista, passiva, das classes populares no Estado, de acordo com a teoria de Weffort (1978).

Pode-se concluir que, por um lado, a obra de Angela Maria de Castro Gomes teve o mérito de orientar o debate rumo a uma nova reflexão sobre o populismo, a Era Vargas e, sobretudo, a entrada do Brasil na modernidade do século XX; por outro, ela apresenta dois problemas teóricos e metodológicos fundamentais.

O primeiro problema é que Ângela Maria de Castro Gomes pensa a história brasileira sob uma perspectiva exclusivamente nacional. Ela não leva em consideração, senão marginalmente, que a “Era Vargas” se caracteriza por uma forte influência do

modelo corporativista fascista italiano (Gentile, 2014). E, além disso, purificado de suas características mais abertamente totalitárias – esse é o segundo problema –, o regime autoritário do Estado Novo pode ser apresentado como o início de um pacto construído sob a égide do Vargas “pai do nacional-desenvolvimentismo”, abrindo caminho, então, para o revisionismo da “Era Vargas” dos últimos trinta anos (Romani, 2015).

Populismo de direita e populismo de esquerda: de Collor a Bolsonaro, passando por Lula

Com a transição da ditadura para a democracia, a história dos usos e dos abusos do conceito de populismo enriqueceu com os novos conteúdos. Nas origens dessa nova época de reflexão sobre o populismo brasileiro há alguns fatores que merecem ser mencionados, ainda que brevemente: o fim do mundo bipolar tem um reflexo fundamental no debate sócio-político contemporâneo, uma vez que decreta o “fim” das ideologias do século XX e, conseqüentemente, convida-nos a repensar as categorias tradicionais de direita e esquerda à luz de novos fenômenos políticos aparentemente incompatíveis com elas (os populismos de direita e aquele de esquerda), a crise da representação democrática do século XX e as novas formas de personalização da política (Manin, 1995), que, se encontra certa resistência nos atores sociais e nas políticas tradicionais nos países ocidentais, com instituições liberais e democráticas mais consolidadas, no caso brasileiro, pelo contrário, não enfrenta obstáculo algum, dada a fragilidade das instituições democráticas ainda muito jovens, também levando em conta a peculiar conformação do “presidencialismo de coalizão”, inaugurada em 1946 e restaurada pela Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição Federal [CF], 1988) após a ditadura militar (Abranches, 2018).

É o caso do governo Fernando Collor de Mello, que durou apenas 3 anos – de 1990 a 1992 –, terminando com um processo de *impeachment* (Sallum, 2016). A vitória do político “outsider” (Collor) nas eleições presidenciais seria o resultado de uma mudança de sistema – da ditadura para a democracia – que rompe com o equilíbrio social e político tradicional.

A democracia é aceita por todas as forças em disputa, mas o modelo de desenvolvimento econômico vê, por um lado, Collor à frente de um movimento social transclassista, “não partidário”, propondo políticas reformistas e liberais e elaborando um discurso emocional, que inflama o povo em nome do “nós, cidadãos do bem” contra “eles, cidadãos do mal”, sendo este grupo representado, pelo lado oposto, por antigos e novos partidos, aliados na reformulação de um projeto nacional-desenvolvimentista mais distributivo.

A campanha eleitoral brasileira de 1989 constitui um laboratório para analisar alguns dos temas centrais da crise da democracia representativa e do sucesso do populismo

nos últimos anos. O populismo de Collor já se apresentava polarizado em torno da personalidade do líder que, em nome da antipolítica, cria uma relação fideísta com seus eleitores, consultados pelas pesquisas de opinião. O espaço político, tradicionalmente ocupado pelos partidos, responsável por liderar as massas brasileiras da ditadura militar à democracia, torna-se um cenário no qual assume destaque o líder populista Collor, apoiado pela configuração “não partidária” de um novo movimento político, por meio do Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

O *impeachment* de Collor, em 1992, é sustentado por uma ampla mobilização popular, dirigida pelos principais partidos da transição à democracia.

O caso Collor mostra, mais uma vez, a natureza polimórfica, elástica e, em última análise, ambígua do conceito de populismo, uma vez que é usado como categoria científica para descrever as características do populismo de direita de Collor, porém, ao mesmo tempo, volta a ser, bem como no conflito ideológico-político da década de 1950, uma arma de luta dos partidos que se opõem a Collor, definido com desprezo como “populista”, perigoso demagogo, inimigo da democracia.

Associado por um longo período a uma tendência descritiva dos traços populistas, entre os quais a personalização da política, nos últimos anos esse conceito tem assumido predominância – reafirmando sua flexibilidade – e é aplicado na análise de fenômenos mais compatíveis com os processos clássicos da democracia representativa, fundamentados nos valores da liberdade e da igualdade. Eis o caso do “lulismo”, concebido como projeto populista democrático, centrado na figura carismática de Luiz Inácio Lula da Silva (Singer, 2012).

O “lulismo” – como o próprio Lula afirmou em várias circunstâncias – não é nem de direita nem de esquerda, podendo tanto consolidar a tradição quanto proporcionar grandes mudanças, como evidenciado em seu primeiro mandato presidencial, sob o signo da manutenção da ordem neoliberal de Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC), para implementar políticas sociais de cunho progressista e reformista, tendo por objetivos o combate à pobreza, à miséria e à desigualdade e o impulso ao mercado interno de consumo, no contexto da crise econômica internacional da primeira década do século XXI.

A força de Lula é um conceito genérico de “povo”, no qual as grandes camadas do proletariado e subproletariado urbano das grandes metrópoles brasileiras podem encontrar-se.

Desde o triunfo de 2002 até a crise de 2016, Lula vai absorvendo o PT em sua pessoa carismática, ao ponto de um dos principais elementos do sucesso populista de direita de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018 ter sido a rejeição a Lula e ao PT, apresentados pela retórica bolsonarista como um vínculo simbiótico.

Se o “lulismo”, no âmbito dos populismos de esquerda, polarizou a sociedade brasileira em torno de uma dialética “petismo x antipetismo” – sua versão do “nós”,

depositários do “bem”, contra “eles”, depositários do “mal” –, consequentemente, Jair Bolsonaro também pode ser interpretado como uma reação igual e oposta ao “lulismo”: populista, “antipetista”, de direita.

No entanto, seria simplório pensar que o fenômeno denominado “bolsonarismo” se limita a isso. O triunfo de Jair Bolsonaro, além dos ingredientes usuais (indignação, antipolítica, rejeição dos canais representativos tradicionais, personalização de política, carisma etc.), adequadamente descritos pelo conceito de populismo, é o produto de uma característica específica da direita brasileira: a tensão entre liberalismo e autoritarismo (Gentile, 2018), que marca toda a modernização brasileira ao longo do século XX.

Na direita populista “bolsonarista” confluem os institutos neoliberais ligados às redes internacionais, os pentecostais, atores tradicionais da política brasileira desde a década de 1970, os evangélicos e os novos movimentos ativos, sobretudo nas redes sociais – Revoltados Online, Nas Ruas, Vem Pra Rua, Movimento Brasil Livre (MBL) e alguns neofascistas –, abrindo caminho para a vitória de Bolsonaro, desde as manifestações de junho de 2013, passando pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, até as eleições de 2018.

Com o apoio de seu “guru”, Olavo de Carvalho, teórico da revolta contra a intelectualidade de esquerda, concentrada nas universidades brasileiras, a direita de Bolsonaro se organiza em torno de uma plataforma político-ideológica cujas principais características são o antipetismo, o antibolivarismo – revisitações do anticomunismo da década de 1950 –, a exaltação da ditadura militar, e até a negação de seu caráter autoritário, a antipolítica, expressa no discurso moral de indignação contra a corrupção sem limites, o conservadorismo (defesa da família tradicional e patriotismo), a guerra contra o crime, a oposição à introdução de cotas raciais e de gênero nas universidades e, para completar, o Estado mínimo, a sociedade de mercado, a liberdade de empresa e o fim do Estado de bem-estar social – elementos centrais do pensamento neoliberal.

Considerações finais

Podemos fixar os seguintes pontos sobre a validade e a utilidade do conceito de *populismo*. Ele representa, pelo menos aparentemente, uma saída para as dificuldades taxonômicas inerentes à descrição de um conjunto de traços funcionais dos fenômenos populistas – liderança carismática, personalização da política, apelo ao povo etc. –, mas é preciso ressaltar que não explica a gênese deles nem, parafraseando Max Weber, captura adequadamente os processos de mediação parlamentar dos interesses conflitantes de uma sociedade complexa, uma vez que o líder carismático populista transita da campanha eleitoral, caracterizada pelos códigos comunicativos e midiáticos do discurso “antipolítico”, à Presidência da República.

A esse respeito, o laboratório brasileiro, além de reproduzir as luzes e as sombras do debate europeu e norte-americano sobre o populismo, apresenta um aspecto tão significativo quanto pouco analisado da gênese conceitual e do percurso histórico do populismo, concebido como modelo para dar respostas a condições históricas específicas dos países da América Latina, enfrentando os desafios da criação do Estado-nação e dos processos de modernidade-modernização.

A partir desse observatório privilegiado, pode-se observar a utilidade do conceito, apesar de suas ambiguidades amplamente detectadas, na análise de tipologias políticas que, como os movimentos fascistas, mas não comparáveis a um regime fascista clássico (como é o caso da direita bolsonarista), nascem para dar respostas às massas, em busca de novos sujeitos políticos “pós-democráticos”, capazes de protegê-las e representá-las diante da crise da democracia liberal-representativa clássica.

Referências bibliográficas

Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Beired, J. L. B. (1999). *Sob o signo da Nova Ordem: intelectuais autoritários no Brasil e na Argentina (1914-1945)*. São Paulo, SP: Loyola/Programa de Pós-Graduação em História Social-USP.

Bielschowsky, R. (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Buarque de Holanda, S. (1936). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio.

Campos, F. (1940). *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio.

Canovan, M. (1981). *Populism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

Capelato Rolim, M. H. (1998). *Multidões em cena. Propaganda política no varguismo e no peronismo*. Campinas, SP: Papirus.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. (1891). Rio de Janeiro, DF.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. (1988). Brasília, DF.

Costa Pinto, A., & Finchelstein, F. (2019). *Authoritarianism and corporatism in Europe and Latin America. Crossing boundaries*. London, England: Routledge.

Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. (1943). Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, DF.

Donzelli, M., & Pozzi, R. (2003). *Patologie della politica. Crisi e critica della democrazia tra Otto e Novecento*. Roma, Italia: Donzelli.

-
- Eatwell, R., & Godwin, M. (2018). *National populism: the revolt against liberal democracy*. London, England: Penguin.
- Ferreira, J. (2001). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Ferreira, J., & Delgado, L. (2003). *O Brasil republicano. O tempo do liberalismo excludente* (Vol. 1). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Finchelstein, F. (2017). *From fascism to populism in history*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gellner, E., & Ionescu, G. (1969). *Populism: its meaning and national characteristics*. London, England: Weidenfeld & Nicolson.
- Gentile, F. (2014). O fascismo como modelo: incorporação da “Carta del Lavoro” na via brasileira para o corporativismo autoritário da década de 1930. *Mediações*, 19(1), 84-101.
- Gentile, F. (2018). A direita brasileira em perspectiva histórica. *Plural*, 1, 92-110.
- Germani, G. (1969). *Sociología de la modernización*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Germani, G. (1978). *Authoritarianism, fascism, and national populism*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Gomes, A. M. C. (1988). *A invenção do trabalhismo*. São Paulo, SP: Vértice.
- Gomes, A. M. C. (2001). O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. In Ferreira, J. (Org.), *O populismo e sua história: debate e crítica* (pp. 17-59). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Ianni, O. (1968). *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Lamounier, B. (1977). Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In B. Fausto (Org.), *História geral da civilização brasileira* (Vol. 2, Tomo 3, pp. 345-374). São Paulo, SP: Difel.
- Lippi, L. (1990). *A questão nacional na Primeira República*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Love, J. L. (1975). *O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930*. São Paulo, SP: Perspectiva.
- Manin, B. (1995). *The principles of representative government*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Mény, Y., & Surel, Y. (2000). *Par le peuple. Pour le peuple. Le populisme et les démocraties*. Paris, France: Fayard.
- Oliveira Vianna, F. J. (2005). *Populações meridionais do Brasil*. Brasília, DF: Ed. Senado Federal.
- Romani, C. (2015). A ditadura tolerada: herança autoritária na historiografia sobre Vargas. In N. Avelino, T. Dias Fernandes, & A. Montoya (Orgs.), *Ditaduras. A desmesura do poder* (pp. 197-230). São Paulo, SP: Contrassensos.

-
- Sallum, B., Jr. (2016). Crise política e *impeachment*. *Novos Estudos CEBRAP*, 35(2), 183-203.
- Silva, R. (2004). *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*. Chapecó, SC: Argos.
- Singer, A. (2012). *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Thompson, E. P. (1963). *The making of the English working class*. London, England: Victor Gollancz.
- Torres, A. (1978). *A organização nacional*. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional.
- Trindade, H. (1974). *Integralismo: o fascismo brasileiro na década de trinta*. São Paulo, SP: Difusão Europeia do Livro.
- Weffort, F. (1978). *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Para citar este artigo:

Norma A – ABNT

AUTOR, A. A.; AUTOR, B. B.; AUTOR, C. C. Populismo e ciências sociais brasileiras: desafios teóricos e metodológicos. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 49-65, 2020.

Norma B – APA

Autor, A. A., Autor, B. B., & Autor, C. C. (2020). Populismo e ciências sociais brasileiras: desafios teóricos e metodológicos. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 49-65.

Norma C – Vancouver

Autor AA, Autor BB, Autor CC. Populismo e ciências sociais brasileiras: desafios teóricos e metodológicos. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Oct 14, 2020];10(24):49-65. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2674>

Vargas and Goulart: populism at stake

Pedro Cezar Dutra Fonseca

*Professor at the Federal University of Rio Grande do Sul – UFRGS
Researcher at the Brazilian National Council for Scientific and
Technological Development – CNPq
pedro.fonseca@ufrgs.br
<https://orcid.org/0000-0002-3814-9578>*

Ivan Colangelo Salomão

*Professor at the Federal University of Paraná – UFPR
ivansalomao@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5857-7505>*

Abstract

This article deals with the economics and controversies on the economic policy of the second Getúlio Vargas administration (1951-1954) and the João Goulart administration (1961-1964), as well as their respective historical meanings. Despite conjunctural differences when Goulart took office as President, it is known that it did not differ greatly from the economic context in which Vargas resumed his government in 1951: rising inflation and a slowing trend in gross domestic product (GDP) growth rates, which, along with the mandate, added to the worsening external accounts situation, with a balance of payments deficit and difficulties in attracting external capital. In spite of the differences, both governments had tragic outcomes, with negative political and social consequences. Based on the various interpretations of the economic policy throughout these periods, the hypothesis that both Vargas and Goulart fit into the concept of economic populism, established in the literature, is refuted.

Key words economic populism; getúlio vargas; joão goulart.

Vargas e Goulart: o populismo em questão

Resumo

Este artigo tem por objeto a economia e as controvérsias sobre a política econômica do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954) e do governo João Goulart (1961-1964), bem como seus respectivos significados históricos. Apesar das diferenças conjunturais quando da posse de Goulart na Presidência da República, sabe-se que ela não diferia em grandes traços do contexto econômico em que Vargas reassumiu o governo, em 1951: inflação crescente e tendência de desaceleração das taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB), às quais se somaram, ao longo do mandato, ao agravamento da situação das contas externas, com déficit no balanço de pagamentos e dificuldades para atração de capitais externos. Guardadas as diferenças, ambos os governos tiveram desfechos trágicos, com consequências políticas e sociais negativas. Partindo das diferentes interpretações acerca da política econômica ao longo desses períodos, refuta-se, assim, a hipótese de que tanto Vargas quanto Goulart se enquadrem no conceito de populismo econômico consagrado pela literatura.

Palavras-chave populismo econômico; getúlio vargas; joão goulart.

Vargas y Goulart: el populismo en cuestión

Resumen

Este artículo tiene como objeto la economía y las controversias acerca de la política económica del segundo gobierno de Getúlio Vargas (1951-1954) y del gobierno de João Goulart (1961-1964), así como sus respectivos significados históricos. A pesar de las diferencias coyunturales cuando Goulart asumió el cargo de Presidente, se sabe que Goulart no difería mucho del contexto económico en el que Vargas reanudó su gobierno en 1951: aumento de la inflación y una tendencia a la desaceleración de las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB), que, junto con el mandato, contribuyó al empeoramiento de la situación de las cuentas externas, con un déficit en la balanza de pagos y dificultades para atraer capital externo. A pesar de las diferencias, ambos gobiernos tuvieron resultados trágicos, con consecuencias políticas y sociales negativas. A partir de las diferentes interpretaciones sobre la política económica a lo largo de estos períodos, se refuta la hipótesis de que tanto Vargas como Goulart se ajustan al concepto de populismo económico consagrado por la literatura.

Palabras clave populismo económico; getúlio vargas; joão goulart.

Vargas et Goulart: le populisme en question

Résumé

Cet article traite de l'économie et des controverses sur la politique économique du deuxième gouvernement de Getúlio Vargas (1951-1954) et du gouvernement de João Goulart (1961-1964), ainsi que de leurs significations historiques respectives. Malgré les différences conjoncturelles lorsque Goulart a pris ses fonctions de président, on sait qu'il ne différait pas beaucoup du contexte économique dans lequel Vargas a repris son gouvernement en 1951: hausse de l'inflation et ralentissement de la croissance du produit intérieur brut (PIB), qui, avec le mandat, a aggravé la détérioration de la situation des comptes extérieurs, avec un déficit de la balance des paiements et des difficultés à attirer des capitaux extérieurs. Malgré les différences, les deux gouvernements ont eu des résultats tragiques, avec des conséquences politiques et sociales négatives. Sur la base des différentes interprétations de la politique économique au cours de ces périodes, l'hypothèse selon laquelle Vargas et Goulart s'inscrivent dans le concept de populisme économique, consacré par la littérature, est réfutée.

Mots-clés populisme économique; getúlio vargas; joão goulart.

Introduction

It is usual in historiography to characterize the administrations of Getúlio Vargas (1951-1954) and João Goulart (1961-1964) as typical representatives of populism in Brazil, associating them to a phenomenon also observed in many Latin American countries since the 1930s. The meaning, historical motivations, and various manifestations of populism constitute an object of deep controversy in the literature, making it hard to reach a consensual conceptualization, although there are common traits frequently mentioned by analysts. Traditionally, attention has been paid to phenomena of a clear political nature, such as the existence of charismatic leadership and the direct relationship between leader and led, doing without intermediate instances, distributive discourse, and the adoption of demagogic and authoritarian measures, among others.

Although the context of Goulart's inauguration in the Presidency of the Republic was more serious, it is worth remembering that he does not differ much from the situation in which Vargas resumed government in 1951: rising inflation and a tendency to slow down the gross domestic product (GDP) growth rates, which were added, throughout the mandate, to the worsening of the external accounts situation, with a deficit in the balance of payments and difficulties in attracting foreign capital. From a political viewpoint, Santos (1986) highlights the greater vulnerability of João Goulart in comparison to the presidents who preceded him in the post-war period. According to this author, the Goulart administration experienced a crisis of decision-making paralysis, due to 3 conditions at the period: "political fragmentation, ideological polarization, and instability of coalitions" (Santos, 1986, p. 81, our translation).

Even under different political circumstances, it is worth mentioning that both Vargas and Goulart faced problems in taking office, when the atmosphere of radicalization caused sectors of the civil and military opposition to propose breaking constitutional law. Despite the governments' attempts to increase the support base, which at various times resorted to a moderate and conciliatory discourse, in both cases, the economic and political crises worsened and the growing radicalization led to a tragic end: Vargas' suicide, in 1954, and the civil-military coup d'État against Goulart, a decade later.

The turbulent political environment of these governments has contributed so that a large part of the literature considered the economic policies deployed by them as 'hesitant,' 'irrational,' and/or 'ambiguous,' adjectives through which, even involuntarily, analyses suggest that their measures were erratic and illogical. Such qualifications seek to strengthen their characterization as populist governments.

By disagreeing with this interpretative narrative, this article argues that both governments started from a similar strategy to execute their economic policies, i.e. try to convince private players about the priority of fighting inflation, with austere policy proposals

focused on achieving a balance in public accounts, while never failing to mention economic development as the ultimate goal. Notwithstanding, as time went on, that priority was gradually eased, mainly due to political pressure. The latter took place, to a large extent, because both governments did not give up implementing policies of a larger scale, of a nationalist nature, in favor of industrialization and income redistribution, which are named as *institutional policies* herein. Several authors, as shown below, saw such difficulties, as well as the coexistence between stabilization and development measures, as contradictory and fruits of hesitation or inconsistency in the making, marked by oscillations typical of ‘populist’ administrations.

This article aims to demonstrate that a certain pattern of regularity can be detected in the economic policy of both governments under analysis and that it deviates from what is conventionally named as *populism*. Thus, in addition to this brief introduction, the article is divided into 4 other sections: a) presentation of the concepts of political and economic populism; b) analysis of the second Vargas administration; c) analysis by the Goulart administration; and d) final remarks.

Populis: concepts and features

Although the term *populism* is subject to multiple definitions and it is used by various authors to designate different historical phenomena, a theoretical approach between *political populism* and *economic populism* is accepted herein, established in the literature for at least 3 decades (Bresser-Pereira, 1991)¹. In principle, both have in common the always derogatory burden associated with governments regarded as ‘demagogic,’ ‘irresponsible,’ or conflict ‘manipulators;’ however, for analytical purposes, they may be thought of and typified separately, since they are likely to occur in a non-concomitant way.

If this article’s objective and hypothesis are simple to formulate, its biggest challenge has a methodological nature: how do we test whether a government is in tune with economic populism or not? Which path should we follow to merely avoid the succession of explicit value judgments or, something which is not that different, the persistent recourse of orthodoxy, of ‘judging’ economic policy (if ‘coherent,’ ‘consistent,’ ‘populist,’ etc.) through

¹ Bresser Pereira (1991, p. 8, our translation) mentions Juan Perón and Alan Garcia as cases in which both coincide. Vargas might be an example of political populism, but not economic populism. Salvador Allende might be a socialist and non-populist leader, from a political viewpoint, but his economic policy is an example of economic populism. This article focuses on economic populism, but it may be said that there are also restrictions from the political viewpoint to characterize the second Vargas administration as populist. The fact that he created, at the end of the Brazilian New State (Estado Novo), the Brazilian Social Democratic Party (Partido Social Democrático [PSD]) and the Brazilian Labor Party (Partido Trabalhista Brasileiro [PTB]) helps to highlight his search for party’s and congress’ support, which he used to ensure governability, also along with conservative sectors (D’Araújo, 1982), by no means reminding direct contact with shirtless people, repudiation of political alliances, or aversion to intermediate institutions. In this regard, there seems to be substantial differences in relation to Perón, who is closer to what is typified in the literature as political populism (Fonseca & Haines, 2012).

the model being formulated, a case where the conclusion is embedded in the premises themselves?

Thus, it was decided to start from the consolidated literature and extract from it what is regarded as economic populism in order to, by means of these elements, be able to select and investigate some relevant variables of the economic policy from the historical period at stake to test it empirically. It is not intended to put the concept or its use into question, nor to oppose the various meanings and nuances taken by it, but only to identify the 'hard core' of this research program as a way to analyze the economic policies of the Vargas (1951-1954) and Goulart (1961-1964) administrations and verify the pertinence of its use in the cases in vogue.

Political populism

The theses on populism in Latin America in the 20th century found fertile ground in the Brazil intellectuality, mainly of a Marxist nature, in the 1960s and 1970s. It was, above all, an interpretation of the interregnum from 1946 to 1964 as a continuity of an authoritarianism historically rooted in the country: the democratic experience and social movements of the period were neglected under the sign that there was a manipulation of the 'masses,' especially urban ones, by strong charismatic leaders who partly met their needs and they assessed the results for their own benefit, making it hard for truly left-wing trade unions and parties to take action, and such a left-wing was seen as a mouthpiece for the 'actual' interests of the working class and the avant-garde in charge of leading the social revolution towards socialism. It is worth noticing that sometimes the proletariat was seen as a history subject and the class playing the historical role of change, now weak, lacking political awareness, and subject to manipulation by populist leaders, something which legitimized the need for an enlightened avant-garde.

Latin American political populism is the oldest, most widely known, and most extensively studied research object². In the Brazilian case, its radiating focus that gave rise to the most robust analyses came from authors like Francisco Weffort, Fernando Henrique Cardoso, and Octavio Ianni. Herein, it is not worth repeating their arguments, which are widely discussed in the literature. Cardoso and Faletto (1977) illustrate this approach perfectly, as easily associated with Brazil and other Latin American countries in the post-World War II era, by relating the phenomenon of populism to the transition from a traditional/agrarian society to another one, an urban/industrial society, as a link connecting

2 The most exciting theoretical reflections on populism come from Gino Germani, Torcuato di Tella, and Ernesto Laclau. On the origin of the use of the term *populism* in Brazil, see the articles by Ângela de Castro Gomes and Jorge Ferreira in Ferreira (2001). For a critical assessment of political populism to characterize the Vargas and Goulart administrations, see also Ferreira (1997, 2005) and Gomes (2005).

the urban masses mobilized by industrialization – or expelled from the agrarian sector as a result of their transformation or deterioration – to the new power scheme. Thus, it turns into mass politics, which does try to encourage the maintenance of a relatively limited political participation scheme, based on a weak trade union structure that has not affected the rural masses or the urban popular sector as a whole.

In this sense, it is understood that the emergence of political populism was due to an economic cause: industrialization and urbanization. The terms speak for themselves: ‘masses’ (as opposed to social classes or citizens), ‘expelled,’ ‘deterioration,’ ‘limited,’ ‘weak’... However, it is registered that even in these authors there is a second, more sophisticated, definition, in which populism goes beyond a simple manipulation³. Although always coexisting with a ‘lack of conscience’ in the working class, it was argued that such a manipulation was neither absolute nor free from contradictions, something which made room for manifestations on the part of workers and the ‘middle strata’ of the urban population. Weffort (2003, p. 51, our translation), for instance, claims that populism “was a determined and concrete way of manipulating the popular classes, but it was also a way of expressing their dissatisfactions,” so that the ascendance of the dominant classes became ‘potentially threatened.’ Anyway, when classifying a government or ruler as populist, the analyst invariably attributes it/her/him a pejorative character, constituting a theoretical category with a strong evaluative component. As Ferreira (2001) summed it up, a populist is always ‘the other.’ After 1964, those advocating the new government began to use this term to designate their predecessors, synthesizing a series of ‘-isms’ to which they were opposed: nationalism, laborism, trade unionism, Vargasism, socialism...

Thus, the term ‘populist’ started gaining space in the media and it is used by players of various ideologies, shaping themselves according to the objectives and attributes that each one wanted to emphasize. It is an intriguing phenomenon how this adjective touched characters of various ideological and antagonistic orders, each one resorting to what they pleased. However, some features associated with it permeate all of them, like ‘mass manipulation,’ demagoguery, and promises impossible to keep that ignored budget restrictions, always with the purpose of perpetuating power. Therefore, the two extremes in the political field resorted to ‘populist imagery’ as a way of synthesizing the difficulties and, on the edge, the infeasibility of democracy in countries like Brazil. Thus, they helped legitimizing the disruption of the constitutional order – coups d’État or revolutions. So, the contradiction of various users of what may be called ‘populist imagery’ becomes clear: a populist authoritarianism could only be overcome by another kind of authoritarianism. The latter might claim to play the role of national savior, since it would be up to an enlightened elite or avant-garde to avoid the evils that the masses, due to their ignorance, were unable to see.

³ The study by Silva (2008) uses game theory and also endorses the critique to the working class’ manipulative and passive nature.

Nevertheless, populism would not be restricted to a mere phenomenon of political manipulation, as it would require, in order to come true, economic policy measures. The latter are addressed below.

Economic populism

Economic populism models are usually based on theoretical constructs that characterize an economic policy pattern expressed in cycles. In this case, the economic policy provided for by the models is restricted to macroeconomic stabilization instruments, also known as starting policies, namely, monetary, exchange, and fiscal policies. This finding proves to be significant, since the term *economic policy – lato sensu* – encompasses all government decisions that concern the economy, such as end policies, aimed at specific areas (like the industrial, agrarian, and technological policy) or institutional policies, of greater scale and scope, such as changes in laws and codes and the creation of bodies or ‘rules of the game.’

Although emphasizing various instruments, the authors converge by stating that the phenomenon is associated with a behavior pattern whose mark is rapid growth, even in adverse situations, ignoring or underestimating stabilization policies. Populist governments hold their predecessors responsible for recession and unemployment, they do not recognize the need for restraint measures and propose a drastic ‘turnaround’ in economic policy, proposing, as an alternative, greater growth.

Analyzing the Argentine experience⁴, Canitrot (1991), although not identifying a cycle, emphasizes wage policy as an instrument par excellence of populist governments: their leaders find a fertile ground in recessive periods and promise growth, income distribution, and jobs. After being elected, they choose generous wage increases as a way of making their program viable, something which becomes their bottleneck as inflation accelerates. In turn, in O’Donnell (1991) the notion of cycles appears, building a dual economy model, having an export sector with relative autonomy alongside another, turned inward, which involve producing wage or non-tradable goods. Although not using the word populism, the author shows how the unstable balance resulting from duality leads to temporary political alliances, hard to sustain in the long run, which alternately prioritize one sector or another, causing a “pendular” movement (O’Donnell, 1991, p. 61, our translation). Sachs (1991) devises a version similar to that proposed by O’Donnell (1991), with 2 sectors, one exporter of primary goods and the other producer of non-tradable goods, involving intensive labor dependent on imported inputs; the exchange rate is the variable par excellence for arbitrating gains and losses between sectors. Díaz-Alejandro (1991) shows, by means of frustrated stabilization plans, that they show a repetitive phase sequence pattern, which

4 For a more recent study providing in-depth analysis of Perón’s economic policy, see Ferrari (2008).

always begins with the choice for growth and the rejection of restrictive policies to fight inflation.

Dornbusch and Edwards (1991) are responsible for one of the most widespread definitions of economic populism. These authors point out that, generally, populist programs start from a situation of stagnant or depressed economy, which creates conditions for strongly expansionist programs; ‘resumption with distribution’ is the watchword. There are 4 phases: a) wage increases and demand growth policies, served by imports; b) bottlenecks appear gradually and the government rejects stabilizing measures, choosing exchange control or protectionism; c) the crisis worsens, there are capital flights, demonetization, tax revenues fall, and public deficit deteriorates – with rising inflation, real wages fall and the political situation is unstable; d) there is room for adopting orthodox policies (Dornbusch & Edwards, 1991).

Among Brazilian authors, Bresser-Pereira (1991) provided a major contribution to increase awareness of the phenomenon in its economic facet. The formulation is expanded in at least 3 aspects: a) showing various possibilities to begin the cycle, pointing out the diverse range of experiences; b) distinguishing ‘left-wing’ economic populism, grounded in “naive distributivism via wages and refusal to adjust,” from ‘right-wing’ economic populism, whose preference falls on public spending and clientelism (Bresser-Pereira, 1991, p. 111, our translation); and c) considering the economic policy of other Latin American countries, emphasis is placed on the Brazilian experience, a particularly important aspect for the purpose of this article. Thus:

1. The first phase is characterized by strong growth and low inflation and it can be triggered by several non-exclusive alternatives, based on a set of measures such as:
 - Exchange rate increase, with growth due to imports, wages, and domestic consumption;
 - Wage increases, whether in the public or private sector;
 - Increase in public expenditure and deficit;
 - Artificially low interest rate; and
 - Damming of prices and public tariffs.
2. After the ‘momentary paradise,’ the balance of payment crisis worsens and the lack of control over the public deficit leads to a fiscal crisis; and
3. Exchange devaluation becomes inevitable, inflation skyrockets, and the economic and political crisis worsens, ending up with “replacing the ministers in charge, if not a coup d’État” (Bresser-Pereira, 1991, p. 111, our translation).

Fonseca (2011), in turn, points out that, despite the differences in nuances, the models introduced converge in measures whose repetition among different authors suggests that

they take a part in the ‘hard core’ of economic populism: a) loose wage policy, with gains greater than productivity (the so-called ‘wage populism’); b) increase in public spending not covered by taxes (‘fiscal populism’); and c) exchange rate appreciation (‘exchange rate populism’). According to the author, it is noteworthy that all analysts register measures of a strong expansionist nature associated with rejection of stabilization policies as the initial phase of their models. So, it is concluded that it is in this first phase that economic populism is revealed: the government, convinced that it can overcome the crisis through measures for accelerated growth and income distribution, refrains from adopting restrictive policies.

In short, there is a consensus among the main authors with regard to the understanding that economic populism is, above all, a behavior pattern. Culturally rooted, the inability of economic policymakers to face the challenge of stabilization would manifest itself in the cycle described, which would have Latin America as its stage par excellence.

The second Vargas administration (1951-1954)

Interpretations about the second Vargas administration (hereinafter SVA) are the result of huge controversy, and they range from those that see him as a populist or left-wing politician to those that emphasize his conservative traits. Below, we summarize the main currents of debate, but focusing on the making of economic policy. They may be listed as defenders, respectively, of: a) economic populism; b) ‘nationalist turn,’ i.e. the government started as conservative and orthodox and, in mid-1952, it chose to make a sudden change – the ‘turn’ (this current also associates economic policy with dubiousness and inconsistency); and c) orthodoxy, interpreting this economic policy profile according to a rather general nature of government conservatism. It is worth noticing that the 3 interpretations have something in common, as they adopt as a theoretical assumption the incompatibility between austerity measures, such as fiscal and monetary balance, and developmentalism⁵.

Herein, our hypothesis runs in the opposite direction:

- As shown below, there is no incompatibility, neither logical (i.e. theoretical) nor historical (i.e. factual) between the two;
- The empirical experience strongly supports the observation that, not infrequently, governments considered to be in tune with developmentalism, such as those of Vargas and Goulart, also used stabilization policies (something which does not mean that they are the same as those claimed by orthodoxy);

5 The polarity between developmentalism and orthodoxy is theoretically based on a negatively sloped short-term Philips curve, which imposes the choice between growth and fighting inflation. In our view, both the theses associating the SVA with populism and orthodoxy, as well as the ‘turning point’ thesis, adopt this theoretical assumption. It is also worth noticing that even if the latter is valid, this does not mean that any of them have empirical grounds when analyzing the SVA.

-
- Such a hypothesis serves as a corollary to another, as it provides a support base to show that the economic policy of such governments differs from that modeled by the theorists of economic populism.

Next, we put these interpretations into question and argue that, if a framework is needed, the most appropriate for governmental action at that period might be associating it with what some studies in the literature name as *developmentalism* or, more accurately, a subtype of it: *national-developmentalism*⁶.

In view of the polysemy and the multiple uses of terminology, it is worth explaining right now what is meant by developmentalism. This is associated with a national project whose execution takes place through economic policy

[...] deliberately formulated and/or executed by (national or subnational) governments to, through production and productivity growth, under the leadership of the industry sector, change society with a view to achieving desirable ends, especially overcoming its economic and social issues, within the institutional frameworks of the capitalist system (Fonseca, 2015, p. 8, our translation).

The execution of such an economic policy, as in the case of the SVA, may face cyclical difficulties, such as rising inflation, fiscal imbalance, and deficit in the balance of payments. In such contexts, these difficulties may simply hinder the growth and improvement of social indicators – i.e. the execution of developmental policies – and, therefore, they cannot be ignored by economic policymakers. Thus, the appropriate methodology aims to go beyond the monitoring of instrumental or stabilization policies – fundamentally monetary, exchange rate, and fiscal policies – and to incorporate into the analysis the end- and institutional policies, such as the industrial, agrarian, and technological, as well as the creation of laws, codes, bodies in the State apparatus, State-owned companies, and production funding. Only adding these end- and institutional policies we can detect *rulers' intentionality*, without which the existence or not of a *developmental project* cannot be sustained. It is

6 Traditionally, the sociological literature, certainly due to the weight of the University of São Paulo (USP) school, sees two subtypes or one development style: 'national-developmentalism' and 'dependent-associate.' Both share industrialization as a strategy for development and advocated import substitution. The difference is that the first rather relied on the State to drive the process, through State-owned companies and public financing, while the second was more receptive to foreign capital and to attracting foreign savings. The theoretical typification assumed the lack of 'breath' of national private capital to leverage development, hence the choice of resorting to the State and foreign capital. It is worth having in mind that the categories resemble types of ideas, because, in practice, they are not mutually exclusive, something which makes differentiation a matter of degree. In the case of Brazil, the Vargas and Goulart administrations may be closer examples of national-developmentalism, while Juscelino Kubitschek and the military administrations after 1964 were examples of the 'dependent-associated' subtype. Another attribute used for differentiation is that national-developmentalism incorporated greater income distribution and urban workers in the political pact, while the 'dependent-associate,' led by investments made by multinational consumer goods companies, coexisted with income concentration.

observed that not even the variables capturing the ex post economic performance – such as GDP, employment level, inflation, and real exchange rate – are good indicators to show the project, because, although the latter exists, it may not be able to be deployed and/or be disturbed by exogenous variables, like an adverse external situation or political motivations. Then, the risk could be a false negative. Macroeconomic variables, more than the others, had a significant influence on the quantitative performance below what was expected in the SVA and, mainly, in the Goulart administration.

The Dutra administration's legacy and the stabilization policy: the denial of economic populism

The favorable context that Vargas used to make major changes in his first term – especially after the Brazilian New State (Estado Novo – 1937) – did not persist throughout his second term. At the beginning of 1951, the economic situation, although not disastrous, sent signals that the optimism of the immediate post-war had been overcome.

The balance of payments accounted for a significant part of the difficulties of the Brazilian economy since the end of World War II (1939-1945). The financial architecture established by the Bretton Woods agreement (1944) had imposed a first embarrassment, by adjusting the exchange rates of capitalist countries to the new international transaction currency, the US dollar. For Brazil, the rate of Cr\$ 18.50 per dollar was set, a quote close to that observed in the period before the war, in a real appreciation that directly and negatively impacted the trade balance.

Also, the country has borne the burden of the so-called 'currency illusion,' since a significant amount of foreign exchange had accumulated during the world conflict, concentrated, however, in non-convertible currencies, i.e. not accepted by other countries but their issuer. Misreading the situation of international reserves allowed the seriousness of this circumstance to remain hidden throughout the early months of the government of Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Perhaps being not aware of the magnitude of this problem, the Ministry of Finance adopted a liberalization policy in the foreign exchange market, which contributed to further aggravate the external accounts. As soon as the obstacles imposed by the foreign exchange shortage were noticed, in the mid-1947, the government adopted an active attitude and started to intervene in the foreign exchange market by means of the Instrução n. 25 of the Superintendência de Moeda e do Crédito (Superintendência da Moeda e do Crédito [SUMOC]). Accordingly, it was determined that 30% of the currencies operated by authorized financial institutions should be sold to the Bank of Brazil (Banco do Brasil [BB]) at the official rate.

The relevance of such a measure is not measured by the consequences on the foreign exchange market itself, but by the symbolism underlying them:

-
- A new standard was inaugurated to manage the exchange rate policy in the country, which would be, from then on, managed on a political basis.

Seeking to intervene in the foreign exchange market, the government took on the responsibility to define the goal of the then few resources available, establishing criteria to favor the import of products regarded as crucial for the industrialization process⁷.

In this context, in February 1948, the Dutra administration resorted to its boldest measure in the foreign exchange field by establishing the so-called 'import contingency': it kept the exchange rate fixed, starting to manage the scarcity of dollars by conditioning imports to 'prior licenses,' which, in turn, would be granted by the government according to those essentiality criteria. The latter were defined taking into account the importance for the productive process, particularly the industrial one, hence its inherent commitment to the import-substituting process.

At the end of the 1940s, in addition to the shortage of convertible currencies, the inflationary upsurge (general increase in prices) represented another macroeconomic imbalance to be inherited by Getúlio. According to the Rio de Janeiro Consumer Price Index (Índice de Preços ao Consumidor do Rio de Janeiro [IPC-RJ]), inflation had risen from 3.4% in 1948 to 9.4% in 1950 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2003). The impossibility of curbing inflation through the austerity measures previously adopted – such as the damming of the minimum wage at the 1943 level –, along with fixing the exchange rate at high price levels, demonstrated the seriousness of this situation. Finally, and perhaps with the purpose of reinforcing the fight against price escalation, the government relaxed the system for granting import licenses, something which had a negative impact on the already strained balance of payments.

In this scenario, Vargas assumed the Presidency of the Republic with difficulty not only to fulfill the promises of accelerated growth made in the election campaign, but also to face short-term adversities. In spite of adopting a policy that has an orthodox bias at the beginning, some of the measures taken during his entire administration which allow us to unveil his developmental nature are reconstituted below.

Shortly after taking office, in January 1951, Vargas and his economic team found that short-term impasses would make it hard to comply with the industrialization program advocated during the elections. Strictly speaking, the government was faced with the classic dilemma between *encouraging growth or stabilizing the economy*. Growing would increase

⁷ Despite the supposed consensus about the liberal interregnum that the Dutra administration (1946-1951) represented in the economic area, more recent studies, like Saretta (2000) and Bastos (2004), have been showing the ambivalence of the economic policy put into practice within the period. Ayres and Fonseca (2017), for instance, bring to light a series of clues that Eurico Gaspar Dutra had laid the foundations of 'associated developmentalism,' further developed by Juscelino Kubitschek, contributing to the maturation of a new model of development and import-substituting industrialization. Thus, Dutra's economic policy was not that liberal, but it inaugurated a development style different from the 'national-developmentalism' of the Vargas' Brazilian New State.

imports of inputs and capital goods, public spending and domestic consumption, which, in turn, would reinforce the problems of external accounts and inflation. Furthermore, it was known that the duration of this expansionist spasm would be limited. Inflation would erode wages, private investments and public finances, which are crucial variables for dynamically sustained economic growth. Finally, the need to import capital goods and inputs in order to advance industrialization would run into external strangulation, at the same time that it would reinforce this in the subsequent moment, according to the model of the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) established by authors like Prebisch (1961) and Tavares (1972).

The solution found by the government was to temporarily contain economic activity, a strategy consistent with the diagnosis that it was a short-term difficulty. The recovery in the price of coffee, since mid-1949, and the expectation of a more friendly relationship on the part of the American President Harry Truman authorized a moderate optimism. Also, the installation of the Joint Commission Brazil-United States (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos [CMBEU]), in July 1951, brought a certain optimistic atmosphere. This was responsible for the preparation of studies on the Brazilian economy, which encompassed a set of development projects, a part of which, at a cost of US\$ 300 million, would be financed by the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the Export-Import Bank of the United States (EXIMBANK). The solution to face macroeconomic imbalances was evidenced by the expression of the Minister of Finance Horácio Lafer (1951-1953), who, as advised by Oswaldo Aranha, advocated the adoption of the so-called 'Campos Sales-Rodrigues Alves formula.' In compliance with the actions taken by these two rulers during the Brazilian Old Republic, stability would be prioritized at the first stage, focusing efforts on fiscal adjustment and fighting inflation and imbalance of balance of payments. Once these issues have been remedied, the government would be able to stimulate the expansion of aggregate demand and, ultimately, sustained economic development. The 'formula,' as it seems, was not mere rhetoric, although the stabilization measures did not mean abandoning the developmental project. This becomes clear when, in line with Lafer's measures, Vargas created a new institution directly linked to the Presidency of the Republic: the Economic Advisory Council. The latter should think about the long term and devise development projects for the country, mainly aimed at industrialization and infrastructure. It had names committed to this purpose, such as Rômulo de Almeida (former advisor to industrial entities, who was in charge of management), Ignacio Rangel, Jesus Soares Pereira, João Neiva de Figueiredo, Cleanto de Paiva Leite, and Tomás Pompeu Acioli Borges⁸.

The SVA's economic policy must be analyzed by having this type of evidence as a basis, resorting to a rationality that goes beyond a purely instrumental logic. The presidential message sent to the Brazilian National Congress, on the occasion of the opening of the 1951

8 On the Economic Advisory Council, see Lima (2013).

legislative year, for instance, brings a series of references to the larger project of economic development with social justice. Nevertheless, short-term contingencies recommended caution, forcing the government to adopt 'strict expenditure compression measures' and to increase its collection. Many other presidential statements from 1951 follow the same line (Fonseca, 1989).

The effectiveness of the choice for stability may be assessed through the results achieved at the end of the first year of government. If compared to the previous year, public investments fell by 3% and the government's participation in gross fixed capital formation fell by 8%. The fiscal surplus was achieved both by increasing the Union's tax collection (from Cr\$ 19.37 billion to Cr\$ 23.17 billion) and by decreasing expenses (from Cr\$ 23.67 billion to Cr\$ 20.78 billion). Inflation had its upward trajectory interrupted and stabilized at around 12% per year (IBGE, 2003). As a consequence, GDP growth in 1951 was 4.9%, a significant decrease when compared to that observed in the immediately previous three-year period (9.7%, 7.7%, and 6.8%).

Such preference for stabilization appears more clearly until the early months of 1952, when the BB – whose president, Ricardo Jafet, aligned with the most developmentalist wing of the economic team and showed restrictions on containment à la 'Campos Sales' – started to expand credit to legal entities and natural persons. Also, the expansion of the debts of states, municipalities, and the Federal District showed that the Union's fiscal rigor had been gradually relaxed.

Thus, it is observed that the onset of the SVA was marked, in fact, by the adoption of stabilizing measures. This observation, in turn, invalidates the thesis of economic populism, since, according to the models previously presented, the first phase of populist governments would set a cycle in which, mandatorily, pro-growth and redistributive measures would be employed, without any concern with stability. Unlike demagoguery and growing up unaware of economic constraints, the SVA provides robust empirical evidence in the opposite direction.

The 'turning point' and developmentalism

Once some of the goals of the 'Campos Sales' phase had been achieved, and under the impulse of political pressure, the government began to soften, from the second half of 1952 on, the rigor of economic policy, especially monetary policy. With the expansion of credit and the liberalization of imports in the capital goods sector, investment responded and registered a robust growth that year. As a result, after a four-year period of decreasing rates (1948-1951), GDP expanded (7.3%) and the trade balance registered a deficit of US\$ 286 million, the largest since the Great Depression.

One of the main measures that illustrate the gradual change in economic policy at this phase was the approval, in January 1953, of the Brazilian Free Market Law (the Lei n.

1.807, enacted in 1953). In order to attract foreign capital via foreign exchange freedom and loosening the criteria for reinvestments, the change in the foreign exchange policy was sympathetic to foreign capital. On the other hand, it demonstrated the government's commitment to industrialization, since it maintained both the segmentation of imports by levels according to the essentiality of goods (in accordance with import substitution) and exports by categories according to the weight of the product at stake, with a view to encouraging its diversification. In practice, a system of multiple exchange rates was established that sought to make long-term economic growth compatible with the limits imposed by the balance of payments. In the context of an exchange rate crisis, the intent was managing losses and gains according to a political and pro-development criterion.

The government's gradualist position in addressing the conflict between stability and growth contradicts the thesis, emphatically advocated by Skidmore (1976), i.e. there was a sudden turn from one to the other. However, Skidmore (1976) also touches on the notion of populism, because, on the center of his argument lies the judgment that, at the beginning, Vargas could be willing to adopt austerity policies to face the adverse circumstance, but, to do that, the government might have to give up its main long-term priorities: industrialization and, ultimately, development. Thus, until mid-1952 the government adopted a stabilization policy, but it was unable to sustain it. With the exacerbation of political conflicts and facing the threat of jeopardizing his developmentalist program, Vargas chose a sudden change: the nationalist 'turn.'

It is worth noticing that not only gradualism and the coexistence between the stabilization and development purposes of the early years of the government undermine the thesis of the 'turn.' Even in the second half of 1953 – when, according to Skidmore (1976), there was supposed to be a 'nationalist phase' – with the creation of major projects, such as the Brazilian National Economic Development Bank (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico [BNDE]) and the Petrobras –, the government did not entirely abandon its concern with public accounts. As the Brazilian Free Market Law did not achieve the result that was expected of it and pressured by the economic crisis, on the one hand, and due to the intensification of the political crisis between trade unions (at the left-wing) and the Brazilian National Democratic Union (União Democrática Nacional – at the right-wing), on the other hand, Vargas promoted, in June 1953, a ministerial reform in which João Goulart took office in the Ministry of Labor and Oswaldo Aranha took office in the Ministry of Finance. Given the external impasse and the threat of inflation growth, in October of the same year, the new economic team launched its most important measure: the Instrução n. 70 of the SUMOC, which aimed at stability in the balance of payments concurrently with fiscal balance. Furthermore, it devalued the cruzeiro against the dollar, a measure that, although opposed to the economic populism model, was perfectly consistent with the government's developmental intents.

The Instrução n. 70 of the SUMOC formally maintained a fixed exchange rate, but in practice it institutionalized the system of multiple exchange rates: 2 categories for exports (coffee and other products) and 5 for imports, according to their essentiality for the import-substituting process (ISP). Overall, imports could be subsidized the more indispensable they were for the ISP, so that the more 'crucial,' the lower the premium to be paid in the auction above the official rate. For exports, a bonus was paid over the official exchange rate, making the rates more attractive to the exporter than those practiced in the free market. The difference between what was collected with goodwill and what was paid as bonuses builds the account 'Goodwill and Bonuses,' whose balance represented a major source of funds for the federal government, with which the latter funded the purchase of coffee stocks, in addition to having contributed, under the government of Juscelino Kubitschek (JK), to the works of the Goals Plan (Plano de Metas) and the building of Brasília.

In the short term, the results were positive, since the government managed to mitigate the most pressing effects of the currency crisis. The trade balance ended 1953 with a positive result, contributing to the balance of payments registering a small surplus, reversing the trend of the previous year. Inflation, however, accelerated and reached around 20% at the end of 1953. At the same time, the Union's expenses and the credit granted by the BB to the Brazilian National Treasury also increased, showing the expansionary nature of fiscal and monetary policies within the period. If the results of this strategy proved to be costly to stability and, consequently, to sustained growth, the Minister Oswaldo Aranha showed that he was willing to return to the 'Campos Sales' phase deployed at the beginning of the government. Yet, as it seems, the government no longer had political support to do this and the president was not inclined to endorse another change of route. Not in that direction, at least.

The difficulty to mitigate the increase in prices and the external deficit had reinforced the choice for radicalization of economic policy within the last months of the government. At the same time, the international circumstance was worsening. The presidential succession in the United States of America (USA) - from the Democrat Harry Truman to the Republican Dwight Eisenhower - was followed by the funding suspension indicated when the CMBEU was installed in 1951. Also, the retraction in international trade due to the unfolding of Korean War and a crisis in the cotton industry (second item on the Brazilian export agenda) accentuated the adversities.

On the other hand, the campaign for creating the Petrobras has stirred up internal spirits. The ambiguous relationship that Vargas established with the American governments during his second term was also permeated by the imperiousness of this moment of radicalization. If the hardships of external accounts suggested succumbing to U.S. pressures, on the other hand, the nationalist nature of his government not only supported the campaign 'The Oil is Ours!,' but enabled the creation of an eminently Brazilian, monopolist,

state-owned company. Besides, he refused to send troops to Korea, changing the policy of rapprochement with the USA that had taken place during World War II.

Vargas' nationalism was also manifested through his position contrary to the ECLAC. Unhappy with the direction that the body had taken after Raúl Prebisch's manifesto in Havana, Cuba, in 1949, the Truman government began to advocate, through diplomatic means, the discontinuity of ECLAC activities. At a meeting held by the Organization of American States (OAS) in Rio de Janeiro, Brazil, in 1952, the U.S. delegation officially introduced the plan for closing the agency. According to Dosman (2011, p. 299, our translation), the resistance offered by the Brazilian government was key to reject the idea, with the vote of the meeting's host country being one of the main reasons for the USA to abdicate the intention. Such measures taken by the government, like others listed below, clash head-on with the aforementioned interpretation, according to which Vargas had adopted, from the beginning to the end of his government, an orthodox and conservative economic policy, as claimed by Lessa and Fiori (1984) and Vianna (1989). These authors, going further, not only deny the thesis of 'turn' and the coexistence of policies, but claim to be unaware of the deployment of any deliberate industrialization project, even putting into question the thesis of populism, as the government would be simply conservative, it was not nationalist, pro-industry, or worker-friendly at all. Such a position, in the end, fails to explain the SVA's outcome and the radicalism of the Brazilian National Democratic Union (União Democrática Nacional [UDN]) against his government, which had already manifested during the electoral process and in the announcement of the results of the elections, when asking in court for a second round, under the pretext that Vargas' victory, with 48.7% of the votes, had not reached an absolute majority; the perennial and relentless persecution remained until the end of his life. The aversion of the opposition to *Vargas' laborism*, which came from the social legislation of the Brazilian New State and the creation of the first State-owned companies, such as the Brazilian National Steel Company (Companhia Siderúrgica Nacional [CSN]), and which Vargas proposed to expand in 1954, as well as his support among the working class, just as already anticipated by joining the 'wantism' (queremismo) campaign (calling for a Brazilian National Constituent Assembly without removing the president from power), provide evidence opposed to the thesis of conservatism.

The political crisis deepened with the Petrobras campaign and the emergence of numerous strikes, such as the '300,000 people strike' in São Paulo, Brazil, the largest and best known of them. Labor Minister João Goulart, one of the main labor leaders and historically linked to the unions, proposed, as an emergency measure, a 100% increase in the minimum wage, something which further reinforced the employer's rejection of his name (Gomes, 2006). At the beginning of 1954, the second echelon of the Armed Forces published the 'Colonels' Manifest,' through which it asked for Goulart's resignation. Despite having removed this coreligionist the following month, Vargas accepted his proposal and,

on the Labor Day holiday (May 1), announced an increase that doubled the minimum wage. A few months later, the Tonelero Street shooting (atentado da Rua Tonelero), in which a private employee of the president set up the murder of his main opponent, federal deputy Carlos Lacerda (from the UDN), precipitated the final events that led to Vargas' suicide.

In this context of deep polarization, just as in the case at the beginning of 1954, it becomes complex to assess an abstract rationale in face of the economic policy management. The objections imposed by the political clash restricted the autonomous use of economic policy instruments, providing the extra-economic variables with power to better explain the meaning of governmental decisions. Thus, it is understood that economic policy cannot be explained by teleological coherence; in spite of their instrumental rationale, decisions and choices are not linearly subordinated to ideologies or theoretical models, but they are marked out by conjunctural contingencies. This is one of the main reasons why it is hard to detect long-term policies, such as those of a developmental nature, through simple measures to stimulate aggregate demand. The existence of a developmentalist project is sheltered by studies like D'Araújo (1982), Draibe (1985), Fonseca (1989), and Bastos (2004, 2009), among others. These studies corroborate the understanding that the State has implemented measures with the unequivocal purpose of accelerating the industrialization process and agriculture modernization. The fact that the government endorsed stabilization policies aimed at balancing the balance of payments and fighting inflation, in its early months, did not allow a metonymic judgment of the object under analysis.

Therefore, in addition to conducting instrumental policies, an appreciation of the institutional pro-development apparatus created during Vargas' second term is crucial. The first agency that deserves to be highlighted is the aforementioned Economic Advisory Council, whose creation represented, in itself, an innovation, since it delegated to a part of the economic team the responsibility of planning the country's development, anticipating the creation of the future Ministry of Planning, in the João Goulart administration. The importance of this institution may be translated not only by the advice given to Getúlio Vargas, but also by the influence that a part of its members had in the preparation of the most structured and systematized economic plan adopted in the country so far, the Goals Plan, executed in the JK administration (1956-1961).

Also, commissions were created for specific purposes (such as National Development, Transport Coordination and Development, Supply and Prices, Commercial Exchange with Foreign Countries, and Review of Customs Tariffs, among others) and to propose national plans (for transport, such as tractors, trucks, and automobiles; for energy, such as those aimed at oil, electrification, and coal). In the financial and credit sectors, the Amazonas Credit Bank (Banco de Crédito do Amazonas) and the Bank of Northeastern Brazil (Banco do Nordeste do Brasil [BNB]) were created, in addition to the BNDE, which, along with the Petrobras and Eletrobras, would become one of the symbol organizations of Brazilian

national-developmentalism. Finally, it is worth noticing that, on May 1, 1954, Vargas announced, in addition to the 100% increase in the minimum wage, several measures in the labor area, like: a) social security benefits for various categories of workers and their dependents, including self-employed liberal professionals, domestic and rural workers; b) extension, to the latter, through the Rural Worker's Employment Record Book (*Carteira do Trabalhador Rural*), of stability, working hours, and protected women and minors' work; c) end of the limited value of pensions, making them proportional to wages; d) retirement at 55 years of age for 'painful and unhealthy' activities; e) creation of marriage assistance; and, finally, f) workers' participation in the management of retirement and pension institutes.

Just as mentioned above, it was only in the final months of the SVA, i.e. during 1954, that the adoption of starting or instrumental measures could get close to the hard core of the concept of economic populism. However, the exceptional nature of the period, during which the government sought to ensure its base of social, trade union, and parliamentary support through expansionist policies, prevents it from being taken as a standard of regular behavior for the entire SVA. Just like in the case of Goulart, which is addressed below, the institutional measures of a labor or national-developmental nature caused a much greater reaction and, along with this, they are much more useful to explain the opposition's resistance and the deepening of the crisis than the manipulation of macroeconomic instruments.

The João Goulart administration (1961-1964)

After Getúlio Vargas's suicide in August 1954, the administrations of Café Filho (1954-1955) and Juscelino Kubitschek (1956-1961) followed. The latter, despite registering high growth rates and providing the country with an interconnected and diversified industrial structure, through the Goals Plan, bequeathed to its successor, Jânio Quadros, serious internal and external imbalances. Eight months after taking office, Quadros resigned from the Presidency of the Republic and put the country in face of one of the most serious institutional crises in its history. There was resistance in the Armed Forces to the inauguration of João Goulart, Quadros' vice-president. The Brazilian National Congress, in turn, did not accept the military veto.

The conflict was overcome by adopting a 'half-solution': the parliamentary regime. Goulart was to remain president until January 31, 1966, and until then a plebiscite should be held to confirm or reject the new regime. Under such a troublesome political atmosphere, on September 7, 1961, João Goulart, Vargas' most legitimate political heir, took office as President of the Republic. The following day, Tancredo Neves, affiliated with the Brazilian Social Democratic Party (*Partido Social Democrata [PSD]*), the largest party in the Congress, was appointed as prime minister. At the end of 1962, the Congress set for January 6 of the

following year the plebiscite to define the political regime to be adopted. On that day, the population decided, by a large majority, for the return of presidentialism.

The economic conditions inherited by Goulart were not very different from those found by Vargas 10 years earlier. Inflation, as measured by the Brazilian General Price Index - Internal Availability (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), had reached 30% in 1960 and this was again the main problem to be tackled. Once again, the economic policy management suggested that we were facing the challenge of fighting inflation without jeopardizing economic growth. In fact, in the following 2 years, both the decrease in economic growth rates and the acceleration of inflation and the deterioration of the balance of payments were observed, especially between 1961 and 1963.

Generally speaking, the interpretations about the economy's loss of dynamism within the period either highlight the structural nature of the crisis, such as those provided by Furtado (1968), Tavares and Serra (1972), and Ianni (1986), in a longer-term view, or accentuate the conjunctural aspects, as pointed out by Wells (1977), often linking them to the political instability context then existing. Often, economic policy is described as undefined, erratic, or incoherent. Several authors have pointed out the issues and difficulties of Goulart's economic policy. As a critique of CEPAL's structuralism, Simonsen (1969, our translation), for instance, states:

[...] another example, more specific for Brazil, refers to the decline in the growth rate of real product between 1962 and 1967. For the orthodox, this was a reflection of the imbalances inherited from the 1950s, of the economic policy irrationality between August 1961 and March 1964, and subsequent efforts at monetary stabilization.

In the same sense, Baer (1996) claims that “the turbulent years that followed the resignation, at the end of August 1961, until the overthrow of the next government, in April 1964, were devoid of any line of consistent economic policy.” Castro and Ronci (1991) also advocate that this period characterized economic misconduct:

The features of Goulart's populism fit nicely into the description of a conventional mishandling of economic tools.

Along this line, Lessa (1982, p. 118, our translation) sees that the measures deployed by the government did not “follow any guidelines precisely, pointing out multiple directions.” And Wells (1977), in a clear attempt to disqualify any structural explanation of

the crisis, assigned the poor GDP performance after 1963 to mistakes made by economic policymakers during the Brazilian Triennial Plan, such as excessive credit restriction, which affected especially sectors like consumer goods.

Previously, we distinguished between starting policies (or instrumental policies), end policies, and institutional policies and emphasized that the economic populism models focus on the first one. The starting policy management, both within Goulart's parliamentary and presidential periods, does not allow us to conclude that it was erratic or devoid of rationality. The frequent change of the Minister of Finance and changes in orientation cannot be confused with omission, lack of guidelines, or inconsistency. It is worth remembering that the most visible indicators of the crisis – slowing product growth rates, rising inflation, and imbalance of balance of payments –, as we know, date back to the end of the 1950s, still within the Juscelino Kubitschek's period.

Monteiro (1999, p. 44, our translation), when analyzing the study by Wells (1977), pertinently asked about the interpretation on the economic policy irrationality at the period, which does not inquire about the reasons that led its formulators to “make systematic mistakes that led economic policy measures designed to resolve the crisis to worsen it.” Dividing the Goulart administration into 2 subperiods, i.e. parliamentarism and presidentialism, Monteiro (1999) shows that, in each of them, a stabilization policy emphasizing inflation and balance of payments balance was initially attempted, not only rhetorically but in the effective deployment of measures. However, the government was unable to maintain this and ended up abandoning it in favor of a policy prioritizing accelerated growth and fighting unemployment. The fact of first prioritizing such stabilization policies do detach the government, like in the SVA, from what is postulated by the economic populism models.

Parliamentary period (1961-1963)

When it took office, in September 1961, the first parliamentary cabinet faced a hard economic circumstance, aggravated by the political instability atmosphere that followed Jânio Quadros' resignation. The effort to build a reputation as a strong government began with the appointment of an austere ministry. In the search for a consensus government, the main parties were embraced in the organization of the cabinet, promoting a reasonably balanced division of ministries. Managing the economy, as expected, there was a conservative man. The Ministry of Finance chose the banker Walter Moreira Salles, with an orthodox profile, responsible for the successful negotiations of the Brazilian foreign debt in the USA during the Quadros administration. Soon after taking office, Salles emphasized in his statements the economic policy austerity to be put into practice, which would be “exercised by the Parliament's collegiate decisions” (Jornal do Comércio, 11 set. 1961, p. 6, our translation). With this, he sought to show a certain detachment from the presidential figure, although

the president's power was not only symbolic during the Brazilian parliamentarism, since he played the role of choosing the name of the prime minister to be submitted to Parliament's approval.

In view of the opaque power divide between the president and the prime minister, the consolidation of the government's credibility necessarily involved the recovery of Goulart's image, inside and outside the country. Thus, the president's initial statements took a moderate tone, with a commitment to democracy, emphasizing the position against communism and providing political support to the strictest anti-inflationary measures proposed by the cabinet. The apparent success of Goulart's visit to the USA, in April 1962, materialized in the ratification of agreements signed by the Quadros administration (although conditioned to deploying the stabilization program), also served to consolidate his political position internally, above all among the middle class and the military personnel. Yet, to remain in power, the government needed to quickly gain the confidence of economic players regarding their ability to lead the country to economic stability. Nevertheless, the attempt to stabilize the first parliamentary cabinet, in the so-called 'Emergency Action,' in September 1961, although showing a reversal of indicators, such as inflation, did not have the desired effect and the last months of that year were characterized by lack of fiscal and monetary control. Indeed, the government did not have, in the short term, instruments to deal with the problems inherited from the previous administration, hence the decision to concentrate the stabilization efforts in the following year. In January 1962, Moreira Salles, even in face of business pressures against possible tax increases and restrictions imposed by the stabilization program, stressed that he would not back down and relied on the 'noble sacrifice' that the circumstance required (Jornal do Comércio, 1º jan. 1962, p. 8, our translation).

The new stabilization program, implemented in March 1962, announced goals for containing expenses and expanding currency and credit, seeking balance for the current year. From the perspective of expenditure, 3 measures were proposed: a) a new expenditure containment plan, to be submitted for approval by the Brazilian National Congress, which would allow savings of Cr\$ 60 billion; b) a budget execution plan, which scheduled the payment of supplies and services for the period from January to May 1963, totaling Cr\$ 81 billion; and c) the transfer of Cr\$ 38 billion of expenditure authorizations to future years, with no due date for settlement. Thus, the cash deficit was reduced to Cr\$ 150 billion. In the effort to establish non-inflationary sources to fund the deficit, and given the constitutional limitation regarding tax changes within the same year, 2 public loans were granted to cover the difference: a) a compulsory loan, totaling Cr\$ 20 billion, in the form of an additional income tax payable by legal entities and natural persons; and b) another, voluntary, estimated at Cr\$ 100 billion, in Treasury Bills or Bonds, with a guarantee clause against monetary devaluation. The remaining deficit, Cr\$ 30 billion, should be funded by the BB.

Also, a tax and administrative reform was proposed to signal balance in the following years. The program predicted that measures to control the public deficit should be complemented by limitations on the expansion of credit on the part of the monetary authorities. In April, the program's first month of execution, the established goals were met. The public deficit remained within the boundary values, just like the credit to the private sector, although, in both cases, dangerously close to the targets set.

Despite being the result of a commitment solution, designed by the traditional 'chiefs' of Brazilian politics, the conditions under which the parliamentary regime was adopted – through a constitutional amendment, “drafted in a few hours under the emotional influence of exceptional events” (Brochado da Rocha as quoted in Abreu, 1989, p. 200, our translation) – and the constant pressure of President João Goulart to resume the full powers of the presidency, first in a veiled way, then openly, caused the political instability atmosphere to be maintained throughout the parliamentarism validity period. Insecurity about Goulart's movements to resume power, as well as those of his opponents to prevent this from happening, only increased the instability inherent to the exercise of parliamentary mandate, contributing to greatly reduce the horizon of economic policymakers. The proximity of elections to renew the Chamber of Deputies, accounting for 1/3 of the Brazilian Federal Senate and the government in half of the states, scheduled for October 7, 1962, contributed to making the political environment even more disorderly, increasing the polarization around the stabilization program and hampering the approval of measures, both necessary and unpopular. Members of Congress, including members of the cabinet itself, were not interested in associating their names with the approval of laws that could jeopardize their electoral prospects.

Economic policy decisions, which result from the shortening of the government horizon and the increase in the discount rate over time and helped by the increased credibility within the first months, seem to be lost as of May and they can be noticed in the confrontation between fiscal and monetary policies. From that month on, the deficit started to increase rapidly, differing a lot from the goals established in the program. At the same time, and in the opposite direction, the government adopted restrictive measures on credit, with an increase in the compulsory deposit through the Instrução n. 225 of the SUMOC, enacted in May 18, 1962⁹.

The effect of the government's change in attitude towards stability can be seen in the results of the main economic variables. In May, the government exceeded the target set for

⁹ Monteiro (1999) uses the model proposed by Barro (1986) to characterize this phase, following the attempt at stabilization, as 'random,' as it shows contrary signals, with pro-stability measures soon followed by others of an expansionist nature, demonstrating that it is irrational or meaningless. Such a model, however, associates the economic policy management with the government's credibility, i.e. its ability to face resistance from various interest groups against the cost of stabilization. Fonseca (2004) shows that there is an interrelation between credibility and legitimacy, i.e. the apparent irrationality or weakness may be explained by variables of a political nature, which the model proposed by Barro (1986) does suggest to be relevant.

the public deficit and, consequently, also the credit target set by the BB to the Treasury. In that month, credit to the private sector still remained within the boundaries of the program. According to Abreu (1989), the “loss of control over the economy becomes clear as of May with the significant increase in the government’s cash deficit generated by the increase in public spending and the increase in the rate of expansion of money supply.” June, the last month of Tancredo Neves’ cabinet, marked the abandonment of the stabilization policy. That month, in addition to increase in the public deficit – which reached more than the double of what had been established as an annual target –, the nominal credit boundary of the BB to the private sector was also exceeded. Thus, what remained of the cabinet’s credibility vanished. From then on, Goulart began to articulate the anticipation of the plebiscite on whether the parliamentary amendment should remain and to advocate the return of parliamentarism. At that moment, he invited Celso Furtado, already the most influential Brazilian economist in the structuralist movement and a successful executive playing the role of first president of the Brazilian Northeastern Development Superintendence (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste [SUDENE]), to create an economic plan for Brazil – whose advertising recalled that it could be executed only if he resumed presidential powers. Thus, the Brazilian Triennial Plan for Economic and Social Development was born.

Moreira Salles stepped down in September 1962, already worn out by the contrast between the measures he proposed to execute and the presidential discourse and that of other members of the government, in addition to parliamentarians belonging to his support base, of a strongly nationalist nature, favorable to expropriating the Rio Grande do Sul State Telephone Company (Companhia Telefônica do Rio Grande do Sul – a subsidiary of a U.S. company) and the bill limiting the transfer of profits abroad, approved by the Brazilian Federal Senate at the beginning of the month, shortly before the approval of the Brazilian National Agrarian Reform Council (Conselho Nacional de Reforma Agrária).

The year 1962 ended with a high GDP growth rate (6.6%), although lower than in 1961 (8.1%), a 51.6% inflation and a negative balance of trade balance of US\$ 89 million, mainly caused by the drop in exports (from US\$ 1.4 billion to US\$ 1.2 billion), while imports grew slightly (from US\$ 1.2 billion to US\$ 1.3 billion). Goulart, at the end of that year, attributed this context of difficulties to the impositions that the International Monetary Fund (IMF) placed on Latin American economies (Jornal do Comércio, 6 dez. 1962), but he had previously associated it with his lack of powers to face serious economic and social issues. The stakes, then, were on presidentialism.

Presidential period (1963-1964)

Upon resuming the full powers of the presidency, in January 1963, Goulart was faced with the immense challenge of gaining the trust of economic players by means of his ability (and willingness) to resume his growth proposal without ignoring macroeconomic stability. Once again, given the weak structure of the country's economic institutions, the attempt at stabilization lied on a delicate architecture, starting with the appointment of ministers. Goulart sought to appoint a ministry of notables, in which moderation of its main members stood out. The Ministry of Finance was in the hands of San Tiago Dantas. Although a member of the left-wing in the Brazilian Labor Party (Partido Trabalhista Brasileiro [PTB]), The new minister was known for advocating orthodox ideas with regard to the fight against inflation. The 'minister without agenda' Celso Furtado also worked in the economic area, and he had no close connection to political parties. The most radical left-wing was represented by the Minister of Labor, Almino Afonso, and the ultranationalist João Mangabeira, responsible for the Ministry of Interior and Justice, indicating that Goulart did not wish to sever his ties with trade unionism at all. The War Ministry remained in the hands of General Amauri Kruel, of a moderate tendency.

The first measures of the new phase of the Goulart administration were addressed in the Brazilian Triennial Plan. Once again, contrary to what was predicted in the economic populism models, the economic policy suggested re-editing the old 'Campos Sales-Rodrigues Alves formula,' recalling the government's commitment to economic development, but that the government had stability as a prerequisite in the short-run, without which the growth targets themselves could be compromised. Thus, it foresaw the implementation of typical restrictive policies in conventional stabilization programs, such as reducing the public deficit, controlling emissions, and restricting credit to the private sector. Also, it proposed the uniformity of exchange rates and their fixation at realistic levels. To prove the seriousness of its intentions, the government established fiscal and monetary targets that were to be met throughout the year. Once again, we observe the behavior adopted within previous periods, something which consists of announcing strong measures to fight inflation, as a way for the government to show its commitment to stability.

The results in the early months were reasonably positive. April's currency devaluation virtually equated the official exchange rate with the parallel market rate, somehow reflecting a change in the government's confidence level. The public deficit target was not met in the first quarter, because the rules for financial execution were established only in March, but in the second quarter the government was able to remain within the established boundaries. Credit policy, in spite of not complying with the nominal targets set, was contractionist, in real terms, within the first 2 quarters, above all in the first, when real credit decreased by almost 17%. In the second quarter, the decrease was around 4%. Price growth, after

corrective inflation within the early months, slowed down in April, signaling the possibility of a successful stabilization program.

The political situation at the beginning of Goulart's presidential term, despite the loose victory in the plebiscite, was far from peaceful. The positions remained radicalized and the government's continuity depended on Goulart's ability to calm the spirits of the groups in conflict. Skidmore (1976) highlights the 2 main currents in dispute: a) the traditional anti-Vargas, led by Carlos Lacerda; and b) the radical left-wing, led by Leonel Brizola. According to the Brazilianist, the impossibility of an accountability policy was manifested, mainly, in the controversies about the treatment of foreign capital and about agrarian reform. Thanks to the actions taken by the 2 groups, the threat of the president's overthrow stalked Goulart over the entire period during which he was in power, effectively coming true in March 1964. Right-wing radicals had already conspired against him since Jânio Quadros resigned – in other words, since he was Vargas' minister. Now, better organized, they began to rely on the decisive support of the Institute for Research and Social Studies (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais [IPES]), an organization created in November 1961 by businessmen from Rio de Janeiro and São Paulo, contrary to the guidelines of the Goulart administration. Such support strengthened the conspiracy movement, which already admitted the 'use of rather direct methods' to resist the government. Left-wing radicals, likewise, worked with the possibility of "direct methods to fight 'coupists,' 'cosmopolitanists,' and 'reactionaries'" (Skidmore, 1976, our translation). It is worth recalling that such polarity followed the international trend, since, with Cuba's adherence to socialism, an unprecedented event was inaugurated in Latin America, bringing here the 'Cold War' focus.

The imminent possibility of a coup d'État, which in theory could come from any of the political currents in struggle, contributed to reduce the government's time horizon and further stir up spirits. Any move by Goulart, in either direction, could mean the government's end due to subversion of the constitutional order by the group that was being disregarded. This movement took place at the end of 1963, when Goulart aligned with the rather radical left-wing to try to remain in power and marked a change in emphasis in the economic policy management. The economic difficulties associated with the costs of the stabilization program were added to the context of progressive political deterioration in order to intensify the radicalization of positions. The measures of fiscal and monetary discipline were interpreted by nationalists as requirements of developed countries to meet their interests, at the expense of the sacrifice of the Brazilian population. The corrective inflation that followed the exchange rate and public tariff readjustments and the tight credit policy made the government even more vulnerable to criticism from its opponents.

The government's change in attitude towards stability, marking the beginning of the loosening phase of economic policy, began with the episode of readjusting the civil service, in May 1963. By agreeing to the 70% readjustment, one week after the arrival of an IMF

mission to the country, the government knew that it was jeopardizing compliance with the central point of the stabilization program.

The Instrução n. 255 da SUMOC was among the latest attempts at short-term stabilization, by means of it the banks exceeding the credit boundaries authorized by the government could be obliged to buy Treasury bonds, without interest, with a 180-day redemption term. This measure was an initiative taken by Carvalho Pinto, the second Minister of Finance in the Goulart administration. When relying on the name of a conservative politician with a strong influence in the São Paulo state's business environment, Goulart tried to build an image of moderation, implying that he would not give up seeking credibility. But the new minister, just upon taking office, made it clear that his policy would alter the priority of stabilization; the latter, although being a must, had to be made compatible with the quest for growth – not in the long run, but immediately. This choice is largely due to social pressure, as unemployment and the fall in real wages accompanied the inflationary and low growth processes.

In August, the *Business Week* magazine reported that Goulart had abandoned the policy of fighting inflation¹⁰. The third Minister of Finance, Nei Galvão, supported by the president and the other ministers, began to emphasize the primary reforms. This was a set of social reforms, including agrarian, tax (progressive taxes), banking, educational (mass literacy), electoral (voting by illiterate individuals), political, administrative, etc.¹¹. The Profit Transfer Law, which represents an imposition on foreign capital, led to discontent of this sector among the others that felt hampered by reforms, especially landowners, whose expropriation should be paid in public bonds and not in cash, as strategically provided for by the Brazilian 1946 Constitution. Goulart's decision to begin reforms by popular mobilization at large rallies, as he predicted that they would not be supported by the Brazilian National Congress, pushed him away from the core of the political spectrum, precipitating his overthrow.

Final remarks

Given the above, it is observed that the various interpretations about the governments at stake give rise to deep controversies between the analysts who were willing to address this troublesome period of Brazilian history. There are several authors who corroborate the widespread view, generally associated with the mainstream, that Vargas and Goulart repeated what was conventionally defined as populism. Others, in a diametrically opposite

¹⁰ At the beginning of July 1963, the symbolic fact that influential sectors of Brazilian society chose not to agree with Goulart anymore is registered: Roberto Campos, Brazilian ambassador to the USA, asked for his resignation because he thought "Brazil's credit possibilities, after the ministerial change made to address the financial recovery policy, were totally lost" (Fonseca & Monteiro, 2005, p. 239, our translation).

¹¹ On primary reforms and the profit transfer law, see Moreira (2011) and Loureiro (2012).

way, identify in the brief strategic retreats at the beginning of their respective mandates unmistakable signs that the SVA's economic policy was orthodox and conservative and that the Goulart administration's was erratic and inconsistent.

In line with the arguments developed throughout this article, the analysis of the measures adopted both by Vargas (between 1951 and 1954) and by Goulart (1961-1964) allows us to identify them as typical national-developmental policies. Initially, the hypothesis of populism is surely ruled out in both. This requires a cycle that must begin with the expansion of aggregate demand and redistributive proposals, something which may lead to rapid growth, resulting in a deep crisis. However, this phase not only did not occur in the 2 governments, but the opposite was observed: both started with proposals for austerity and acknowledged the need for stabilization (and Goulart twice, since he repeats it when resuming the powers of presidentialism, at the beginning of 1963).

Economic populism models also require that the crisis, at the end of the cycle, is inherently due to the economic policy deployed: the perverse outcome is the main critique of the economic populism models. However, in both, as everything suggests, the difficulties at the end of the respective periods were rather due to political or structural conflicts. In the case of Vargas, the situation bequeathed to his successor was much better than he had found at the beginning of his government. By way of example: in the year following his government, 1955, GDP grew 8.8% and later even more, pushed by Juscelino Kubitschek's Goals Plan. On the other hand, the trade balance improved, a consequence desired by the Instrução n. 70 of the SUMOC, and inflation remained low for the standard of that time (11.8%). Thus, in the case of the SVA, neither the first phase nor the last meets the requirements of economic populism models: on the contrary, the exact opposite occurs. In the Goulart administration, the situation is more complex, but its instrumental economic policy can hardly be held responsible for the entire extent of the economic crisis, as it began at least three years after the beginning of his government.

To conclude, it is worth considering that, by showing that there is no economic populism in both administrations, such an interpretation may not be read as if the actions taken and/or proposed by them have not contributed to the troublesome outcome of both. Once again, it must be recalled that the economic policy is not restricted to starting policies, i.e. instrumental policies. In both cases, political crises are not due to instrumental economic policy management, which is focused on theories about economic populism, but to end policies and institutional policies, markedly those of a nationalist or labor nature. These are the cases of resistance to the creation of State-owned companies, nationalizations, and labor legislation, by Getúlio Vargas, and the primary reforms of João Goulart. They are more related to the national-developmental nature or to the labor ideology shared by both presidents rather than to the alleged populist management of macroeconomic instruments.

References

- Abreu, M. P. (1989). *A ordem do progresso; cem anos de política republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Ayres, L. S., & Fonseca, P. C. D. (2017). Liberalismo ou desenvolvimentismo associado? Uma interpretação da política econômica do governo Dutra (1946-1951). *Revista Análise Econômica*, 35(68), 209-232.
- Barro, R. (1986). Reputation in a model of monetary policy with incomplete information. *Journal of Monetary Economics*, 17(1), 3-20.
- Bastos, P. P. Z. (2004). O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948). *História Econômica e História das Empresas*, 7(1), 99-135.
- Bastos, P. P. Z. (2009). *Qual o projeto econômico Vargasista?* (Texto para Discussão n. 161). Campinas, SP: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.
- Bresser-Pereira, L. C. (1991). *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo, SP: Nobel.
- Canitrot, A. (1991). La experiencia populista de distribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, 15(59), 331-351.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1977). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- D'Araújo, M. C. (1982). *O segundo governo Vargas, 1951-1954*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1991). Southern Cone stabilization programs. In W. Cline, & S. Weintraub (Eds.), *Economic stabilization in developing countries* [n.a.]. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Dornbusch, R., & Edwards, S. (1991). *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Dosman, E. J. (2011). *Raúl Prebisch (1901-1986). A construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto.
- Draibe, S. (1985). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Ferrari, A. (2008). *El peronismo: un fenómeno argentino. Una interpretación de la política económica argentina, 1946-1955* (Tesis de Doctorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Ferreira, J. (1997). *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Ferreira, J. (Org.). (2001). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

-
- Ferreira, J. (2005). *O imaginário trabalhista*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Fonseca, P. C. D. (1989). *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Fonseca, P. C. D. (2004). Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. *Revista Estudos Econômicos*, 34(3), 587-622.
- Fonseca, P. C. D. (2011). O mito do populismo econômico de Vargas. *Revista de Economia Política*, 31, 56-76.
- Fonseca, P. C. D. (2015). Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In R. Dathein (Org.), *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas, as políticas* (pp. 13-71). Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS.
- Fonseca, P. C. D., & Haines, A. F. (2012). Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. *Economia e Sociedade*, 21(Esp.), 1043-1074.
- Fonseca, P. C. D., & Monteiro, S. M. M. (2005). Credibilidade e populismo: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. *Revista Brasileira de Economia*, 2(59), 215-243.
- Furtado, C. (1968). *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Saga.
- Gomes, A. C. (2005). *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C. (2006). Memórias em disputa: Jango, ministro do trabalho ou dos trabalhadores? In M. M. Ferreira (Org.), *João Goulart: entre a memória e a história* (pp. 31-56). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Ianni, O. (1986). *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2003). *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.
- Jornal do Comércio*. (1961-1964). Porto Alegre, RS.
- Lessa, C. F. T. M. R. (1982). *Quinze anos de política econômica*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Lessa, C. F. T. M. R., & Fiori, J. L. (1984). Houve uma política nacional-populista? In *Anais do 12o Encontro Nacional de Economia*. São Paulo, SP.
- Lima, M. C. (Org.). (2013). *Os boêmios cívicos. A assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)*. Rio de Janeiro, RJ: Centro Celso Furtado.
- Loureiro, F. P. (2012). *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Monteiro, S. M. M. (1999). *Política econômica e credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Moreira, C. S. (2011). *O projeto de nação do governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS.

-
- O'Donnell, G. (1991). Estado y alianzas de clase en Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-554.
- Prebisch, R. (1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín Económico de América Latina*, 6(1), 1-26.
- Sachs, J. D. (1991). Social conflict and populist policies in Latin America. In R. Brunette, & C. Delaringa (Eds.), *Labor relations and economic performance* [n.a.]. London, England: MacMillan Press.
- Santos, W. G. (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo, SP: Vértice.
- Saretta, F. (2000). *Política econômica brasileira*. Araraquara, SP: Ed. Unesp.
- Silva, C. F. (2008). *Populismo no Brasil na década de 1930: uma aplicação à teoria dos jogos* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Skidmore, T. (1976). *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Tavares, M. C. (1972). Auge e declínio da substituição de importações. In Autor, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro* [n.d.]. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Tavares, M. C., & Serra, J. (1972). Mais além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. In M. C. Tavares, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro* [n.d.]. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Vianna, S. B. (1989). *A política econômica no segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro, RJ: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Weffort, F. (2003). *O populismo na política brasileira*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Wells, J. R. (1977). *Growth and fluctuations in the Brazilian manufacturing sector during the 1960's and early 1970's* (Ph.D. Thesis). University of Cambridge, Cambridge, England.

How to cite this article:

Norma A – ABNT

FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. Vargas and Goulart: populism at stake. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 66-97, 2020.

Norma B – APA

Fonseca, P. C. D., & Salomão, I. C. (2020). Vargas and Goulart: populism at stake. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 66-97.

Norma C – Vancouver

Fonseca PCD, Salomão IC. Vargas and Goulart: populism at stake. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24):66-97. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1942>

Vargas e Goulart: o populismo em questão

Pedro Cezar Dutra Fonseca

*Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e
Tecnológico – CNPq
pedro.fonseca@ufrgs.br
<https://orcid.org/0000-0002-3814-9578>*

Ivan Colangelo Salomão

*Professor na Universidade Federal do Paraná – UFPR
ivansalomao@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5857-7505>*

Resumo

Este artigo tem por objeto a economia e as controvérsias sobre a política econômica do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954) e do governo João Goulart (1961-1964), bem como seus respectivos significados históricos. Apesar das diferenças conjunturais quando da posse de Goulart na Presidência da República, sabe-se que ela não diferia em grandes traços do contexto econômico em que Vargas reassumiu o governo, em 1951: inflação crescente e tendência de desaceleração das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), às quais se somaram, ao longo do mandato, ao agravamento da situação das contas externas, com déficit no balanço de pagamentos e dificuldades para atração de capitais externos. Guardadas as diferenças, ambos os governos tiveram desfechos trágicos, com consequências políticas e sociais negativas. Partindo das diferentes interpretações acerca da política econômica ao longo desses períodos, refuta-se, assim, a hipótese de que tanto Vargas quanto Goulart se enquadrem no conceito de populismo econômico consagrado pela literatura.

Palavras-chave populismo econômico; Getúlio Vargas; João Goulart.

Vargas and Goulart: populism at stake

Abstract

This article deals with the economics and controversies on the economic policy of the second Getúlio Vargas administration (1951-1954) and the João Goulart administration (1961-1964), as well as their respective historical meanings. Despite conjunctural differences when Goulart took office as President, it is known that it did not differ greatly from the economic context in which Vargas resumed his government in 1951: rising inflation and a slowing trend in GDP growth rates. Gross Domestic Product (GDP), which, along with the mandate, added to the worsening external accounts situation, with a balance of payments deficit and difficulties in attracting external capital. In spite of the differences, both governments had tragic outcomes, with negative political and social consequences. Based on the various interpretations of the economic policy throughout these periods, the hypothesis that both Vargas and Goulart fit into the concept of economic populism, established in the literature, is refuted.

Key words economic populism; Getúlio Vargas; João Goulart.

Vargas y Goulart: el populismo en cuestión

Resumen

Este artículo tiene como objeto la economía y las controversias acerca de la política económica del segundo gobierno de Getúlio Vargas (1951-1954) y del gobierno de João Goulart (1961-1964), así como sus respectivos significados históricos. A pesar de las diferencias coyunturales cuando Goulart asumió el cargo de Presidente, se sabe que Goulart no difería mucho del contexto económico en el que Vargas reanudó su gobierno en 1951: aumento de la inflación y una tendencia a la desaceleración de las tasas de crecimiento del PIB. Producto Interno Bruto (PIB), que, junto con el mandato, contribuyó al empeoramiento de la situación de las cuentas externas, con un déficit en la balanza de pagos y dificultades para atraer capital externo. A pesar de las diferencias, ambos gobiernos tuvieron resultados trágicos, con consecuencias políticas y sociales negativas. A partir de las diferentes interpretaciones sobre la política económica a lo largo de estos períodos, se refuta la hipótesis de que tanto Vargas como Goulart se ajustan al concepto de populismo económico consagrado por la literatura.

Palabras clave populismo económico; Getúlio Vargas; João Goulart.

Vargas et Goulart: le populisme en question

Résumé

Cet article traite de l'économie et des controverses sur la politique économique du deuxième gouvernement de Getúlio Vargas (1951-1954) et du gouvernement de João Goulart (1961-1964), ainsi que de leurs significations historiques respectives. Malgré les différences conjoncturelles lorsque Goulart a pris ses fonctions de président, on sait qu'il ne différait pas beaucoup du contexte économique dans lequel Vargas a repris son gouvernement en 1951: hausse de l'inflation et ralentissement de la croissance du PIB. Le produit intérieur brut (PIB), qui, avec le mandat, a aggravé la détérioration de la situation des comptes extérieurs, avec un déficit de la balance des paiements et des difficultés à attirer des capitaux extérieurs. Malgré les différences, les deux gouvernements ont eu des résultats tragiques, avec des conséquences politiques et sociales négatives. Sur la base des différentes interprétations de la politique économique au cours de ces périodes, l'hypothèse selon laquelle Vargas et Goulart s'inscrivent dans le concept de populisme économique, consacré par la littérature, est réfutée.

Mots-clés populisme économique; Getúlio Vargas; João Goulart.

Introdução

É usual na historiografia caracterizar os governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e de João Goulart (1961-1964) como típicos representantes do populismo no Brasil, associando-os a um fenômeno também observado em diversos países latino-americanos a partir da década de 1930. O significado, as motivações históricas e as diferentes manifestações do populismo constituem objeto de profunda controvérsia na literatura, dificultando uma conceituação consensual, embora haja traços comuns citados com frequência pelos analistas. Tradicionalmente, atenta-se a fenômenos de clara natureza política, como a existência de liderança carismática e a relação direta entre esta e os governados, dispensando instâncias intermediárias, o discurso distributivista, a adoção de medidas demagógicas e autoritárias, dentre outros.

Conquanto o contexto da posse de Goulart na Presidência da República fosse mais grave, vale lembrar que ele não difere muito da conjuntura em que Vargas reassumiu o governo, em 1951: inflação crescente e tendência de desaceleração das taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB), às quais se somaram, ao longo do mandato, ao agravamento da situação das contas externas, com déficit no balanço de pagamentos e dificuldades para atração de capitais externos. Do ponto de vista político, Santos (1986) ressalta a maior vulnerabilidade de João Goulart em comparação com os presidentes que o antecederam no pós-Guerra. De acordo com esse autor, o governo Goulart viveu uma crise de paralisia decisória, resultante de 3 condições do período: “a fragmentação política, a polarização ideológica e a instabilidade das coalizões” (Santos, 1986, p. 81).

Mesmo sob circunstâncias políticas diferentes, é importante mencionar que tanto Vargas quanto Goulart enfrentaram problemas para tomar posse, quando o clima de radicalização fez com que setores da oposição civil e militar propusessem o rompimento das normas constitucionais. Apesar das tentativas de ampliação da base de sustentação por parte dos governos, que em vários momentos lançaram mão de um discurso moderado e conciliatório, nos dois casos, as crises econômica e política se aprofundaram e a radicalização crescente desaguou em final trágico: o suicídio de Vargas, em 1954, e o golpe civil-militar contra Goulart, uma década depois.

O conturbado ambiente político desses governos contribuiu para que boa parte da literatura considerasse as políticas econômicas por eles executadas como “hesitantes”, “irracionais” e/ou “ambíguas”, adjetivos dos quais decorrem, mesmo involuntariamente, análises que sugerem tratar-se de medidas erráticas e desprovidas de lógica. Tais qualificações procuram robustecer sua caracterização como governos populistas.

Ao discordar de tal linha interpretativa, argumenta-se neste artigo que ambos os governos partiram de uma estratégia semelhante para executar suas políticas econômicas, qual seja, tentar convencer os agentes privados quanto à prioridade do combate à inflação,

com propostas de políticas austeras e voltadas à obtenção de equilíbrio das contas públicas, embora sem nunca deixar de mencionar o desenvolvimento econômico como fim último. À medida que o tempo avançava, não obstante, tal prioridade foi gradualmente afrouxada, sobretudo por pressões políticas. Estas ocorreram, em boa medida, por ambos os governos não abrirem mão de executar políticas de maior envergadura, de cunho nacionalista, em favor da industrialização e da redistribuição de renda, as aqui denominadas *políticas institucionais*. Vários autores, como se mostra adiante, entenderam tais dificuldades, assim como a convivência entre medidas de estabilização e de cunho desenvolvimentista, como contraditórias e frutos da hesitação ou incoerência de formulação, marcadas por oscilações que seriam próprias de governos “populistas”.

Este artigo tem por objetivo demonstrar que se pode detectar determinado padrão de regularidade na política econômica de ambos os governos em análise e que ele se afasta do que se convencionou denominar *populismo*. Assim, além desta breve introdução, o trabalho está dividido em outras 4 seções: a) apresentação dos conceitos de populismo político e econômico; b) análise do segundo governo Vargas; c) análise do governo Goulart; e d) considerações finais.

Populismo: conceitos e características

Embora o termo *populismo* esteja sujeito a múltiplas definições e seja empregado por diferentes autores para designar fenômenos históricos diversos, aqui se admite o corte teórico entre *populismo político* e *populismo econômico*, consagrado na literatura há pelo menos três décadas (Bresser-Pereira, 1991)¹. Em princípio, ambos têm em comum a carga sempre depreciativa associada a governos tidos como “demagógicos”, “irresponsáveis” ou “manipuladores” de conflitos; todavia, para fins analíticos, eles podem ser pensados e tipificados separadamente, já que são passíveis de ocorrer de modo não concomitante.

Se o objetivo e a hipótese deste artigo são de simples formulação, o maior desafio é de cunho metodológico: como testar se um governo se afina ou não com o populismo econômico? Qual caminho seguir para evitar tão simplesmente a sucessão de juízos de valor

¹ Bresser Pereira (1991, p. 8) menciona Juan Perón e Alan Garcia como casos em que ambos coincidem. Vargas seria exemplo de populismo político, mas não econômico. Salvador Allende seria um líder socialista e não populista, do ponto de vista político, mas sua política econômica constitui exemplo de populismo econômico. Este artigo tem por foco o populismo econômico, mas se pode adiantar que também do ponto de vista político há restrições para caracterizar o segundo governo Vargas como populista. O fato dele ter criado, ao final do Estado Novo, o Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ajuda evidenciar sua busca de sustentação partidária e congressual, da qual lançou mão para obter governabilidade, inclusive em composição com setores conservadores (D’Araújo, 1982), nada lembrando o contato direto com os descamisados, o repúdio às composições políticas ou a aversão a instituições intermediárias. Nesse aspecto, parece haver diferenças marcantes em relação a Perón, este mais próximo daquilo tipificado na literatura como populismo político (Fonseca & Haines, 2012).

explícitos ou, o que não é muito diferente, o recurso contumaz da ortodoxia, de “julgar” a política econômica (se “coerente”, “consistente”, “populista” etc.) a partir do próprio modelo que se formula, caso em que a conclusão está embutida nas próprias premissas?

Assim, optou-se por partir da literatura consolidada e dela extrair o que se considera populismo econômico para, a partir de tais elementos, ter-se condições de selecionar e investigar algumas variáveis relevantes da política econômica do período histórico em pauta para testá-la empiricamente. Não se pretende questionar o conceito ou seu uso, tampouco contrapor as diversas acepções e nuances assumidas por ele, mas tão somente identificar o “núcleo duro” (*hard core*) desse programa de pesquisa como caminho para analisar a política econômica dos governos Vargas (1951-1954) e Goulart (1961-1964) e verificar a pertinência de sua utilização nos casos em voga.

Populismo político

As teses sobre o populismo na América Latina no século XX encontraram no Brasil campo fértil na intelectualidade, principalmente de matiz marxista, nas décadas de 1960 e 1970. Tratava-se, sobretudo, de uma interpretação sobre o interregno de 1946 a 1964 como uma continuidade do autoritarismo historicamente enraizado no país: negligenciavam-se a experiência democrática e os movimentos sociais do período sob o entendimento de que havia uma manipulação das “massas”, em especial urbanas, por parte de líderes em geral carismáticos que atendiam parte de suas demandas e contabilizavam seus resultados em benefício próprio, dificultando a ação dos sindicatos e dos partidos da “verdadeira” esquerda, concebida como porta-voz dos “reais” interesses da classe operária e vanguarda responsável por liderar a revolução social em direção ao socialismo. Vale notar que ora se considerava o proletariado sujeito da história e classe responsável pelo papel histórico da transformação, ora fraco, sem consciência política e manipulável por líderes populistas, o que legitimava a necessidade de uma vanguarda esclarecida.

O populismo político latino-americano como objeto de análise é o mais antigo, conhecido e estudado². No caso brasileiro, seu foco irradiador e construtor das análises mais robustas foram autores como Francisco Weffort, Fernando Henrique Cardoso e Octavio Ianni. Aqui, não cabe repisar seus argumentos, bastante discutidos na literatura. Cardoso e Faletto (1977) ilustram essa abordagem com perfeição, facilmente associada ao Brasil e a outros países latino-americanos no pós-Segunda Guerra, ao vincular o fenômeno do populismo à transição de uma sociedade tradicional/agrária para outra, urbano/industrial, como elo que vincula as massas urbanas mobilizadas pela industrialização – ou expulsas

2 As reflexões teóricas mais instigantes sobre populismo se devem a Gino Germani, Torcuato di Tella e Ernesto Laclau. Sobre a origem da utilização do termo populismo no Brasil, ver os artigos de Ângela de Castro Gomes e Jorge Ferreira em Ferreira (2001). Para uma avaliação crítica do populismo político para caracterizar os governos de Vargas e Goulart, ver também Ferreira (1997, 2005) e Gomes (2005).

do setor agrário como consequência de suas transformações ou de sua deterioração – ao novo esquema de poder. Desse modo, converte-se na política de massas, que tratará de impulsionar a manutenção de um esquema de participação política relativamente limitado e baseado em uma frágil estrutura sindical, que não afetou as massas rurais nem o conjunto do setor popular urbano.

Nesse sentido, entende-se que a emergência do populismo político decorria de uma causa econômica: a industrialização e a urbanização. Os termos falam por si: “massas” (em oposição a classes sociais ou a cidadãos), “expulsas”, “deterioração”, “limitado”, “débil”... Registra-se, todavia, que mesmo nesses autores se encontra uma segunda definição, mais sofisticada, na qual populismo transcendia a simples manipulação³. Embora sempre em coexistência com a “falta de consciência” da classe operária, defendeu-se que tal manipulação não era absoluta nem livre de contradições, o que abria espaço a manifestações próprias dos trabalhadores e dos “estratos médios” da população urbana. Weffort (2003, p. 51), por exemplo, assevera que o populismo “foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares, mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações”, pelo que o domínio das classes dominantes se tornava “potencialmente ameaçado”. De todo modo, ao tipificar um governo ou governante como populista, o analista invariavelmente lhe atribui um caráter pejorativo, configurando uma categoria teórica imbuída de forte componente valorativo. Como bem sintetizou Ferreira (2001), populista é sempre “o outro”. Após 1964, defensores do novo governo passaram a utilizar o termo para designar seus antecessores, nele sintetizando uma série de “ismos” a que se opunham: nacionalismo, trabalhismo, sindicalismo, varguismo, socialismo...

Assim, o termo “populista” passou a ganhar espaço na mídia e é utilizado por atores de diferentes ideologias, moldando-se aos objetivos e atributos que cada qual pretendia enfatizar. É um fenômeno intrigante como essa adjetivação comoveu personagens de matizes ideológicos diferentes e antagônicos, cada um deles fazendo o uso que lhe aprazia. Todavia, algumas características que lhe são associadas perpassam todos eles, como a “manipulação das massas”, a demagogia e as promessas irrealizáveis que ignoravam restrições orçamentárias, sempre com o objetivo de perpetuação no poder. Portanto, os dois extremos do campo político lançaram mão do “imaginário do populismo” como modo de sintetizar as dificuldades e, no limite, a inviabilidade da democracia em países como o Brasil. Ajudavam a legitimar, assim, o rompimento da ordem constitucional – golpes ou revoluções. A contradição dos diferentes usuários do que se pode denominar “imaginário do populismo” fica, desse modo, evidente: o autoritarismo populista só poderia ser debelado por outro autoritarismo. Este tenderia a advogar para si o caráter de salvação nacional, já

3 O trabalho de Silva (2008) utiliza teoria dos jogos e também referenda a crítica ao caráter manipulatório e de passividade da classe trabalhadora.

que caberia a uma elite ou vanguarda esclarecida evitar os males que as massas, com sua ignorância, não conseguiam enxergar.

O populismo, todavia, não se restringiria a mero fenômeno circunscrito à manipulação política, uma vez que exigiria, para se materializar, medidas de política econômica. Estas são abordadas a seguir.

Populismo econômico

Os modelos sobre populismo econômico geralmente se baseiam em construções teóricas que caracterizam um padrão de política econômica expressa por meio de ciclos. No caso, a política econômica prevista pelos modelos se restringe aos instrumentos macroeconômicos de estabilização, também conhecidos como políticas-meio, quais sejam, políticas monetárias, cambiais e fiscais. Essa constatação se mostra importante, pois o termo *política econômica*, em sentido *lato*, abrange todas as decisões governamentais que dizem respeito à economia, como as políticas-fins, voltadas a áreas específicas (como política industrial, agrária, tecnológica) ou as políticas institucionais, de maior alcance e envergadura, como as mudanças de leis e códigos e a criação de órgãos ou “regras do jogo”.

Embora enfatizem instrumentos diferentes, os autores convergem ao afirmar que o fenômeno se associa a um padrão de comportamento cuja marca é crescer aceleradamente, mesmo em situações adversas, ignorando ou subestimando políticas de estabilização. Ao assumirem diante de uma conjuntura de crise, os governos populistas delegam a seus antecessores a responsabilidade por recessão e desemprego, não reconhecem a necessidade de medidas de contenção e propõem uma “virada” drástica da política econômica, apresentando, como alternativa, maior crescimento.

Analisando a experiência argentina⁴, Canitrot ([1975] 1991), embora não chegue à identificação de um ciclo, enfatiza a política salarial como instrumento por excelência dos governos populistas: seus líderes encontram campo fértil em períodos recessivos e prometem crescimento, distribuição de renda e empregos. Após eleitos, optam por aumentos generosos de salários como forma de viabilizar seu programa, o que se transforma em seu gargalo com a aceleração da inflação. Já em O’Donnell ([1977] 1991) aparece embrionariamente a noção de ciclos, ao elaborar um modelo de economia dual, com um setor exportador com relativa autonomia ao lado de outro, voltado para dentro, com produção de bens-salário ou não comercializáveis. Embora não utilize o vocábulo populismo, o autor mostra como o equilíbrio instável advindo da dualidade resulta em alianças políticas temporárias, de difícil sustentação a longo prazo, as quais alternadamente priorizam um setor e outro, ocasionando um movimento “pendular” (O’Donnell, 1991, p.

4 Para um estudo mais recente que analisa em profundidade a política econômica de Perón, ver Ferrari (2008).

61). Sachs (1991) elabora uma versão semelhante à de O'Donnell (1991), com dois setores, um exportador de bens primários e outro produtor de bens não comercializáveis, com trabalho intensivo e dependente de insumos importados; a taxa de câmbio é a variável por excelência para arbitrar ganhos e perdas entre os setores. Díaz-Alejandro (1991) mostra, a partir de planos frustrados de estabilização, que estes evidenciam um padrão repetitivo de sequência de fases, o qual sempre começa com a opção pelo crescimento e a rejeição a políticas restritivas de combate à inflação.

Dornbusch e Edwards (1991) são os responsáveis por uma das mais consagradas definições de populismo econômico. Esses autores assinalam que, em geral, os programas populistas partem de uma situação de economia estagnada ou em depressão, a qual cria condições para programas fortemente expansionistas; a “retomada com distribuição” é a palavra de ordem. Seguem-se 4 fases: a) aumentos salariais e políticas de aquecimento da demanda, atendida por importações; b) pontos de estrangulamento aparecem de modo gradual e o governo rejeita medidas estabilizadoras, optando por controle cambial ou protecionismo; c) a crise se aprofunda, há fugas de capitais, desmonetização, cai a arrecadação e o déficit público se deteriora – com a inflação ascendente, os salários reais caem e a situação política se instabiliza; d) abre-se espaço para a adoção de políticas de cunho ortodoxo (Dornbusch & Edwards, 1991).

Dentre os autores brasileiros, Bresser-Pereira (1991) proporcionou importante contribuição para aumentar a compreensão do fenômeno em sua faceta econômica. Alarga-se a formulação em pelo menos 3 aspectos: a) mostrando diferentes possibilidades para o começo do ciclo, apontando a diversificada gama de experiências; b) distinguindo o populismo econômico “de esquerda”, assentado no “distributivismo ingênuo via salários e com a recusa de ajustamento”, daquele “de direita”, cuja preferência recai sobre o gasto público e o clientelismo (Bresser-Pereira, 1991, p. 111); e c) considerando a política econômica de outros países latino-americanos, dá-se ênfase à experiência brasileira, aspecto particularmente importante para o objetivo deste artigo. Assim:

1. A primeira fase se caracteriza por forte crescimento e inflação baixa e pode ser desencadeada por várias alternativas, não excludentes, a partir de um conjunto de medidas como:

- Valorização cambial, com crescimento decorrente das importações, dos salários e do consumo doméstico;
 - Aumentos salariais, seja no setor público ou no setor privado;
 - Elevação das despesas e do déficit público;
 - Taxa de juros artificialmente baixa; e
 - Represamento de preços e tarifas públicas.
- Ao configurar o ciclo, uma combinação dessas medidas inicialmente induz o crescimento dos salários e das demanda de consumo e de investimento.

-
2. Após o “paraíso momentâneo”, agrava-se a crise do balanço de pagamentos e o descontrole do déficit público leva a uma crise fiscal; e
 3. A desvalorização cambial se torna inevitável, a inflação dispara e a crise econômica e política se aprofunda, finalizando com “mudanças dos ministros responsáveis, senão por um golpe de Estado” (Bresser-Pereira, 1991, p. 111).

Fonseca (2011), por sua vez, aponta que, apesar das diferenças de nuances, os modelos apresentados convergem ao assinalar medidas cuja repetição entre os diferentes autores sugere que elas fazem parte do “núcleo duro” (*hard core*) do populismo econômico: a) política salarial frouxa, com ganhos superiores à produtividade (o chamado “populismo salarial”); b) aumento de gastos públicos não coberto por impostos (“populismo fiscal”); e c) apreciação do câmbio (“populismo cambial”). Para o autor, é notável que todos os analistas registrem como fase inicial de seus modelos medidas de forte caráter expansionista associadas à rejeição a políticas de estabilização. Nesse sentido, conclui-se que é nessa primeira fase que o populismo econômico se revela: o governo, convicto de que pode superar a crise com medidas pró-crescimento acelerado e de distribuição de renda, exime-se de adotar políticas restritivas.

Em suma, observa-se um consenso entre os principais autores quanto ao entendimento de que populismo econômico é, sobretudo, um padrão de comportamento. Culturalmente arraigada, a incapacidade dos formuladores de política econômica enfrentarem o desafio da estabilização se manifestaria no ciclo descrito, o qual teria a América Latina como seu palco por excelência.

O segundo governo Vargas (1951-1954)

As interpretações sobre o segundo governo Vargas (doravante SGV) são fruto de intensa controvérsia, desde aquelas que o consideram populista ou esquerdista até as que salientam seus traços conservadores. A seguir, sintetizamos as principais correntes do debate, mas com enfoque na condução da política econômica. Elas podem ser enumeradas como defensoras, respectivamente, de: a) populismo econômico; b) “virada nacionalista”, ou seja, o governo teria começado conservador e ortodoxo e, em meados de 1952, teria optado por uma mudança brusca – a “virada” (tal corrente também associa a política econômica a dubiedade e inconsistência); e c) ortodoxia, interpretando tal perfil da política econômica com o caráter mais geral do conservadorismo do governo. Cabe assinar que as 3 interpretações têm algo em comum, pois assumem como pressuposto teórico a incompatibilidade entre medidas de austeridade, como equilíbrio fiscal e monetário, com desenvolvimentismo⁵.

⁵ A polaridade entre desenvolvimentismo e ortodoxia tem como esteio teórico a curva de Philips de curto prazo negativamente inclinada, a qual impõe a opção entre crescimento e combate à inflação. A nosso ver, tanto as teses que

Aqui, nossa hipótese se firma em sentido oposto:

- Como se mostra adiante, não há incompatibilidade nem lógica (ou teórica) nem histórica (ou fática) entre ambas;
- A experiência empírica dá forte guarida à observação de que, não raramente, governos tidos como afinados com o desenvolvimentismo, como os de Vargas e Goulart, também lançaram mão de políticas de estabilização (o que não significa que estas sejam iguais às apregoadas pela ortodoxia);
- Tal hipótese serve de corolário a outra, pois proporciona uma base de sustentação para evidenciar que a política econômica de tais governos foge daquilo modelado pelos teóricos do populismo econômico.

A seguir, contestamos tais interpretações e defendemos que, se é necessário um enquadramento, o mais adequado para a ação governamental do período seria associá-la ao que parte da literatura denomina desenvolvimentismo ou, mais precisamente, a um subtipo dele: o *nacional-desenvolvimentismo*⁶.

Diante da polissemia e dos múltiplos usos da terminologia, convém esclarecer desde já o que se entende por desenvolvimentismo. Este é associado a um projeto nacional cuja execução se dá por meio de política econômica “formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista” (Fonseca, 2015, p. 8).

A execução de tal política econômica, como ocorreu no SGV, pode defrontar-se com dificuldades conjunturais, como inflação crescente, desequilíbrio fiscal e déficit no balanço de pagamentos. Em tais contextos, essas dificuldades podem simplesmente inviabilizar o crescimento e a melhoria de indicadores sociais – ou seja, a execução das

associam o SGV ao populismo quanto à ortodoxia, bem como a da “virada”, assumem tal pressuposto teórico. Cabe assinalar, ainda, que mesmo que este seja válido, não se segue que quaisquer delas tenham sustentação empírica ao se analisar o SGV.

6 Tradicionalmente, a literatura sociológica, por certo pelo peso da escola da Universidade de São Paulo (USP), considera dois subtipos ou um estilo de desenvolvimento: o “nacional-desenvolvimentismo” e o “dependente-associado”. Ambos têm em comum a industrialização como estratégia para o desenvolvimento e defenderam a substituição de importações. A diferença é que o primeiro contava mais com o Estado para a condução do processo, por meio de empresas estatais e financiamento público, enquanto o segundo era mais receptivo ao capital estrangeiro e à captação de poupança externa. A tipificação teórica supunha a falta de “fôlego” do capital privado nacional para alavancar o desenvolvimento, por isso o recurso ao Estado e ao capital estrangeiro. Deve-se ter em mente que as categorias lembram tipos de ideias, pois, na prática, não se excluem, o que torna a diferenciação uma questão de grau. No caso do Brasil, os governos Vargas e Goulart seriam exemplos mais próximos do nacional-desenvolvimentismo, enquanto Juscelino Kubitschek e os governos militares após 1964 exemplificariam o subtipo “dependente-associado”. Outro atributo usado para a diferenciação é que o nacional-desenvolvimentismo incorporava maior distribuição de renda e os trabalhadores urbanos no pacto político, enquanto o “dependente-associado”, liderado pelos investimentos das empresas multinacionais de bens de consumo duráveis, coexistia com a concentração de renda.

políticas desenvolvimentistas – e, por isso, não podem ser ignoradas pelos gestores da política econômica (*policymakers*). Destarte, a metodologia adequada aponta para ir além do acompanhamento das políticas instrumentais ou de estabilização – fundamentalmente as monetárias, cambiais e fiscais –, e incorporar à análise as políticas-fins e institucionais, como a industrial, a agrária e a tecnológica, assim como a criação de leis, códigos, órgãos no aparelho do Estado, empresas estatais e de financiamento à produção. Só com a adição dessas políticas-fins e institucionais se pode detectar a *intencionalidade* dos governantes, sem a qual não se pode sustentar a existência ou não de um *projeto desenvolvimentista*. Observa-se que nem as variáveis que captam o desempenho da economia *ex post* – como PIB, nível de emprego, inflação e taxa de câmbio real – são bons indicadores para evidenciar o projeto, pois este, apesar de existir, pode não ter condições de ser implantado e/ou sofrer perturbações de variáveis exógenas, como uma conjuntura externa adversa ou motivações de ordem política. O risco seria, então, de um falso negativo. As variáveis macroeconômicas, mais do que a primeira, pesaram para o desempenho quantitativo aquém no esperado do SGV e, principalmente, no governo Goulart.

A herança do governo Dutra e a política de estabilização: a negação do populismo econômico

O contexto favorável de que Vargas se valeu para implementar mudanças de vulto em seu primeiro governo – em especial a partir do Estado Novo (1937) – não persistiu ao longo de seu segundo mandato. No início de 1951, a conjuntura econômica, ainda que não desastrosa, emitia sinais de que o otimismo do imediato pós-Guerra fora superado.

O balanço de pagamentos respondia por significativa parte das dificuldades da economia brasileira desde o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A arquitetura financeira concertada no acordo de Bretton Woods (1944) impusera um primeiro embaraço, ao fixar as taxas de câmbio dos países capitalistas à nova moeda de transação internacional, o dólar norte-americano. Para o Brasil, estabeleceu-se a taxa de 18,50 cruzeiros por dólar, cotação próxima à observada no período anterior à guerra, em uma valorização real que impactava direta e negativamente a balança comercial.

Ademais, o país arcou com o ônus da chamada “ilusão de divisas”, uma vez que se havia acumulado quantidade significativa de divisas estrangeiras durante o conflito mundial, concentradas, porém, em moedas não conversíveis, ou seja, não aceitas por outros países que não seu emissor. A leitura equivocada da situação das reservas internacionais permitiu que a gravidade da circunstância permanecesse oculta ao longo dos primeiros meses do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Talvez por não ter consciência da magnitude do problema, o Ministério da Fazenda adotou uma política de liberalização no mercado cambial, a qual contribuiu para agravar ainda mais o quadro das contas externas. Tão logo os óbices impostos pela penúria cambial se fizeram notar, em meados de 1947, o governo

adotou uma postura ativa e passou a intervir no mercado de câmbio por meio da Instrução n. 25 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Por esta, determinou-se que 30% das moedas operadas pelas instituições financeiras autorizadas deveriam ser vendidas ao Banco do Brasil segundo a taxa oficial.

A relevância de tal medida não se afere pelas consequências no mercado cambial propriamente ditas, mas pelo simbolismo a elas subjacente:

- Inaugurava-se um novo padrão na condução da política cambial no país, a qual seria, a partir de então, administrada politicamente.

Procurando intervir no mercado de câmbio, o governo se incumbiu da responsabilidade de balizar o fim que se daria aos limitados recursos disponíveis, estabelecendo critérios que privilegiassem a importação de produtos tidos como essenciais para o processo de industrialização⁷.

Nesse contexto, o governo Dutra lançou mão, em fevereiro de 1948, de sua medida mais ousada no campo cambial ao estabelecer o denominado “contingenciamento de importações”: mantinha o câmbio fixo, passando a administrar a escassez de dólares ao condicionar as importações à obtenção de “licenças prévias”, as quais, por sua vez, seriam concedidas pelo governo de acordo com aqueles critérios de essencialidade. Estes eram definidos levando em conta a importância para o processo produtivo, particularmente o industrial, daí seu caráter de compromisso com o processo de substituição de importações.

Ao final da década de 1940, além da carestia de moedas conversíveis, o recrudescimento inflacionário (aumento geral dos preços) representava outro desequilíbrio macroeconômico a ser herdado por Getúlio. De acordo com o Índice de Preços ao Consumidor do Rio de Janeiro (IPC-RJ), a inflação subira de 3,4% em 1948 para 9,4% em 1950 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2003). A impossibilidade de debelar a inflação por meio das medidas de austeridade adotadas anteriormente – como o represamento do salário mínimo no nível de 1943 –, aliadas à fixação da taxa de câmbio em níveis valorizados, demonstrava a gravidade da situação. Por fim, e talvez com o propósito de reforçar o combate à escalada dos preços, o governo relaxou o sistema de concessão das licenças de importação, o que repercutiu negativamente no já combalido balanço de pagamentos.

Nesse cenário, Vargas assumiu a Presidência da República com dificuldades não apenas para implementar as promessas de crescimento acelerado feitas na campanha eleitoral, mas também para enfrentar as adversidades de curto prazo. Em que pese à

⁷ A despeito do suposto consenso acerca do interregno liberal que teria representado o governo Dutra (1946-1951) na área econômica, trabalhos mais recentes, como Saretta (2000) e Bastos (2004), vêm demonstrando a ambivalência da política econômica observada no período. Ayres e Fonseca (2017), por exemplo, trazem à tona uma série de indícios de que Eurico Gaspar Dutra teria lançado as bases do “desenvolvimentismo associado”, posteriormente aprofundado por Juscelino Kubitschek, contribuindo para o amadurecimento de um novo modelo de desenvolvimento e de industrialização substitutiva de importações. Assim, a política econômica de Dutra não seria propriamente liberal, mas inauguraria um estilo de desenvolvimento diferente do “nacional-desenvolvimentismo” do Estado Novo varguista.

adoção de uma política com de viés ortodoxo em seu início, reconstituem-se a seguir algumas medidas executadas durante todo o seu governo que permitem descortinar sua natureza desenvolvimentista.

Logo após tomar posse, em janeiro de 1951, Vargas e sua equipe econômica constataram que os impasses conjunturais dificultariam o cumprimento do programa de industrialização defendido nas eleições. A rigor, o governo se deparava com o clássico dilema entre *incentivar o crescimento* ou *estabilizar a economia*. Crescer acarretaria aumento das importações de insumos e de bens de capital, dos dispêndios públicos e do consumo doméstico, os quais, por sua vez, reforçariam os problemas das contas externas e da inflação. Ademais, a duração desse espasmo expansionista, sabia-se, seria limitada. A inflação corroeria os salários, os investimentos privados e as finanças públicas, variáveis fundamentais para o crescimento econômico dinamicamente sustentado. Por fim, a necessidade de importar bens de capital e insumos para fazer avançar a industrialização esbarraria no estrangulamento externo, ao mesmo tempo que o reforçaria no momento subsequente, conforme o modelo cepalino consagrado por autores como Prebisch (1961) e Tavares (1972).

A solução encontrada pelo governo foi conter temporariamente a atividade econômica, estratégia coerente com o diagnóstico de que se tratava de uma dificuldade de curto prazo. A recuperação do preço do café, desde meados de 1949, e a expectativa de uma relação mais amistosa por parte do presidente norte-americano Harry Truman autorizavam o otimismo moderado. Além disso, a instalação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), em julho de 1951, trouxe certo clima de otimismo. A esta se incumbiu a elaboração de estudos sobre a economia brasileira, os quais contemplariam um conjunto de projetos de desenvolvimento, parte dos quais, ao valor de US\$ 300 milhões, seriam financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Export-Import Bank of the United States (EXIMBANK). A solução de enfrentar os desequilíbrios macroeconômicos ficou consagrada na expressão do Ministro da Fazenda Horácio Lafer (1951-1953), o qual, ao que consta aconselhado por Oswaldo Aranha, defendeu a adoção da chamada “fórmula Campos Sales-Rodrigues Alves”. Em observância ao que fora executado por esses dois governantes durante a República Velha, em uma primeira etapa seria priorizada a estabilidade, centrando os esforços no ajuste fiscal e no combate à inflação e no desequilíbrio do balanço de pagamentos. Uma vez saneados estes, o governo teria condições de estimular a expansão da demanda agregada e, em última análise, o desenvolvimento econômico sustentado. A “fórmula”, ao que consta, não se tratou de mera retórica, embora as medidas de estabilização não tenham significado o abandono do projeto desenvolvimentista. Isso fica evidente quando, concomitante às medidas de Lafer, Vargas criou uma nova instituição diretamente ligada à Presidência da República: a Assessoria Econômica. Esta deveria pensar o longo prazo e elaborar projetos de desenvolvimento para

o país, mormente voltados à industrialização e à infraestrutura. Nela constavam nomes comprometidos com tal propósito, como Rômulo de Almeida (ex-assessor de entidades industriais, a quem coube a chefia), Ignacio Rangel, Jesus Soares Pereira, João Neiva de Figueiredo, Cleanto de Paiva Leite e Tomás Pompeu Acioli Borges⁸.

É com base nesse tipo de evidência que se deve analisar a política econômica do SGV, com recurso a uma racionalidade que extrapola uma lógica puramente instrumental. A mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura do ano legislativo de 1951, por exemplo, traz uma série de menções ao projeto maior de desenvolvimento econômico com justiça social. As contingências de curto prazo, entretanto, recomendavam cautela, obrigando o governo a adotar “medidas rigorosas de compressão de despesas” e a aumentar sua arrecadação. Vários outros pronunciamentos presidenciais de 1951 seguem a mesma linha (Fonseca, 1989).

A eficácia da opção pela estabilidade pode ser aferida pelos resultados alcançados ao final do primeiro ano de governo. Se comparados ao ano anterior, os investimentos públicos registraram queda de 3% e a participação do governo na formação bruta de capital fixo, de 8%. O superávit fiscal foi atingido tanto pelo aumento da arrecadação tributária da União (de Cr\$ 19,37 bilhões para Cr\$ 23,17 bilhões) quanto pela diminuição das despesas (de Cr\$ 23,67 bilhões para Cr\$ 20,78 bilhões). A inflação teve sua trajetória ascendente interrompida e estabilizou-se ao redor de 12% ao ano (IBGE, 2003). Como consequência, o crescimento do PIB em 1951 foi de 4,9%, um decréscimo significativo em comparação ao observado no triênio imediatamente anterior (9,7%, 7,7% e 6,8%).

Tal preferência pela estabilização aparece com mais nitidez até os primeiros meses de 1952, quando o Banco do Brasil – cujo presidente, Ricardo Jafet, alinhava-se à ala mais desenvolvimentista da equipe econômica e mostrava restrições à contenção à lá “Campos Sales”, de Lafer – passou a expandir o crédito a empresas e pessoas físicas. Além disso, a ampliação das dívidas dos estados, municípios e do Distrito Federal demonstrava que o rigor fiscal da União estava sendo paulatinamente afrouxado.

Assim, observa-se que o início do SGV foi marcado, de fato, pela adoção de medidas estabilizadoras. Essa constatação, por sua vez, invalida a tese do populismo econômico, uma vez que, de acordo os modelos anteriormente apresentados, a primeira fase de governos populistas configuraria um ciclo em que, de modo obrigatório, seriam empregadas medidas abertamente pró-crescimento e redistributivas, sem qualquer preocupação com a estabilidade. Ao contrário da demagogia e do crescer desconhecendo restrições econômicas, o SGV fornece evidência empírica robusta em sentido oposto.

8 Sobre a Assessoria Econômica, ver Lima (2013).

A “virada” e o desenvolvimentismo

Uma vez alcançada uma parte dos objetivos da fase “Campos Sales”, e sob o impulso de pressões políticas, o governo passou a abrandar, a partir do segundo semestre de 1952, o rigor da política econômica, especialmente a política monetária. Com a expansão do crédito e a liberalização das importações no setor de bens de capital, o investimento respondeu e registrou um crescimento robusto naquele ano. Como resultado, após um quadriênio de taxas decrescentes (1948-1951), o PIB se expandiu (7,3%) e a balança comercial registrou um déficit de US\$ 286 milhões, o maior desde a Grande Depressão.

Uma das principais medidas que ilustram a mudança paulatina da política econômica nessa fase foi a aprovação, em janeiro de 1953, da Lei do Mercado Livre (Lei n. 1.807/1953). Com o objetivo de atrair capital estrangeiro via liberdade cambial e afrouxamento dos critérios para reinvestimentos, a alteração da política de câmbio se mostrava simpática ao capital estrangeiro. Por outro lado, demonstrava o compromisso do governo com a industrialização, uma vez que se mantinha tanto a segmentação das importações por faixas de acordo com a essencialidade dos bens (em conformidade com a substituição de importações) quanto das exportações em categorias conforme o peso do produto em pauta, de modo a incentivar sua diversificação. Estabelecia-se, na prática, um sistema de taxas múltiplas de câmbio que buscava compatibilizar o crescimento econômico de longo prazo com os limites impostos pelo balanço de pagamentos. No contexto de crise cambial, pretendia-se administrar perdas e ganhos segundo um critério político e pró-desenvolvimento.

A posição gradualista do governo na abordagem do conflito entre estabilidade e crescimento contraria a tese, enfaticamente defendida por Skidmore (1976), de que teria havido uma virada brusca de uma para outra. Não obstante Skidmore (1976) também tangencie a noção de populismo, pois, no centro de sua argumentação repousa o juízo de que, no início, Vargas estaria disposto a adotar políticas de austeridade para enfrentar a conjuntura adversa, mas, para tanto, o governo teria de abdicar de suas principais prioridades de longo prazo: a industrialização e, em última análise, o desenvolvimento. Assim, até meados de 1952 o governo teria adotado uma política de estabilização, contudo, não foi capaz de sustentá-la. Com a exacerbação dos conflitos políticos e diante da ameaça de comprometer seu programa desenvolvimentista, Vargas teria optado por uma mudança brusca: a “virada” nacionalista.

Vale registrar que não apenas o gradualismo e a convivência entre os propósitos de estabilização e de desenvolvimento dos anos iniciais do governo prejudicam a tese da “virada”. Mesmo no segundo semestre de 1953 – quando já se deveria, para Skidmore (1976), estar na “fase nacionalista” – com a criação de empreendimentos de vulto, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Petrobras –, o governo

não abandonara de vez a preocupação com as contas públicas. Como a Lei do Mercado Livre não alcançou o resultado que dela se esperava e pressionado pela crise econômica, de um lado, e pelo acirramento da crise política entre sindicatos (à esquerda) e a União Democrática Nacional (à direita), de outro, Vargas promoveu, em junho de 1953, uma reforma ministerial na qual empossou João Goulart no Ministério do Trabalho e Oswaldo Aranha no Ministério da Fazenda. Diante do impasse externo e da ameaça do crescimento da inflação, a nova equipe econômica lançou, em outubro do mesmo ano, sua mais importante medida: a Instrução n. 70 da SUMOC, que visava à estabilidade no balanço de pagamentos concomitantemente ao equilíbrio fiscal. Ademais, desvalorizava o cruzeiro perante o dólar, medida que, se avessa ao modelo de populismo econômico, coadunava-se perfeitamente com os desígnios desenvolvimentistas do governo.

A Instrução n. 70 da SUMOC mantinha, formalmente, o câmbio fixo, mas na prática ela institucionalizou o sistema de taxas múltiplas de câmbio: 2 categorias para as exportações (café e demais produtos) e 5 para as importações, de acordo com sua essencialidade para o processo de substituição de importações (PSI). De modo geral, seriam subsidiadas as importações quanto mais indispensáveis fossem para o PSI, de modo que, quanto mais “essenciais”, menor o ágio a ser pago no leilão acima da taxa oficial. Para as exportações, pagava-se um bônus sobre a taxa de câmbio oficial, tornando as taxas mais atraentes para o exportador do que as praticadas no mercado livre. A diferença do que era arrecadado com os ágios e do que era pago de bônus formava a conta “Ágios e Bonificações”, cujo saldo representou uma fonte fundamental de recursos para o governo federal, com a qual este financiou a compra dos estoques de café, além de ter contribuído, no governo Juscelino Kubitschek (JK), para as obras do Plano de Metas e a construção de Brasília.

No curto prazo, os resultados foram positivos, uma vez que o governo logrou atenuar os efeitos mais prementes da crise cambial. A balança comercial encerrou o ano de 1953 com resultado positivo, contribuindo para que o balanço de pagamentos registrasse um pequeno superávit, invertendo a tendência do ano anterior. A inflação, entretanto, acelerava-se e atingia cerca de 20% ao final de 1953. Paralelamente, as despesas da União e o crédito concedido pelo Banco do Brasil ao Tesouro Nacional também aumentavam, evidenciando o caráter expansionista das políticas fiscal e monetária no período. Caso os resultados dessa estratégia se provassem onerosos à estabilidade e, conseqüentemente, ao crescimento sustentado, o ministro Oswaldo Aranha demonstrava estar disposto a voltar à fase “Campos Sales” empregada no início do governo. Ao que tudo indica, no entanto, o governo não mais dispunha de apoio político para isso e o presidente tampouco se mostrava inclinado a cancelar nova mudança de rota. Não nessa direção, ao menos.

A dificuldade de atenuar o avanço dos preços e do déficit externo reforçara a opção pela radicalização da política econômica nos últimos meses do governo. Assistia-se, concomitantemente, a um agravamento da conjuntura internacional. À sucessão

presidencial nos Estados Unidos da América (EUA) – do democrata Harry Truman pelo republicano Dwight Eisenhower – seguiu-se a suspensão do financiamento acenado quando da instalação da CMBEU, em 1951. Além disso, a retração do comércio internacional devido aos desdobramentos da Guerra da Coreia e uma crise na indústria do algodão (segundo item da pauta de exportações brasileira) acentuavam as adversidades.

Por outro lado, a campanha de criação da Petrobras acirrava os ânimos internamente. A relação ambígua que Vargas manteve com os governos norte-americanos durante seu segundo mandato também foi permeada pelas imperiosidades desse momento de radicalização. Se as agruras das contas externas sugeriam a sucumbência diante das pressões norte-americanas, por outro lado, a índole nacionalista de seu governo não só bancou a campanha “O Petróleo é nosso!”, mas viabilizou a criação de uma empresa eminentemente brasileira, estatal e monopolista. Além disso, negou-se a enviar tropas para a Coreia, alterando a política de aproximação com os EUA que tivera lugar durante a Segunda Guerra.

O nacionalismo de Vargas também se manifestou por meio de seu posicionamento contrário à proposta norte-americana de fechamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Descontente com os rumos que o órgão tomara após o manifesto de Raúl Prebisch em Havana, em 1949, o governo Truman passou a defender, por meios diplomáticos, a descontinuidade das atividades da CEPAL. Em reunião realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) no Rio de Janeiro, em 1952, a comitiva dos EUA apresentou oficialmente o plano para o encerramento da agência. De acordo com Dosman (2011, p. 299), a resistência oferecida pelo governo brasileiro foi fundamental para rechaçar a ideia, tendo sido o voto do país-sede do encontro um dos principais motivos para que os EUA abdicassem do intento. Tais medidas tomadas pelo governo, como outras arroladas a seguir, chocam-se frontalmente com a interpretação mencionada, segundo a qual Vargas adotara, do início ao fim de seu governo, uma política econômica ortodoxa e conservadora, como sustentam Lessa e Fiori (1984) e Vianna (1989). Tais autores, indo além, não só negam a tese da “virada” e a coexistência de políticas, mas afirmam desconhecer a implementação de qualquer projeto deliberado de industrialização, questionando inclusive a tese do populismo, pois o governo seria simplesmente conservador, nada tendo de nacionalista, pró-indústria ou favorável aos trabalhadores. Tal posição, no limite, não consegue explicar o desfecho do SGV e o radicalismo da União Democrática Nacional (UDN) contra seu governo, o qual se manifestara já no processo eleitoral e no anúncio do resultado das eleições, ao reclamar judicialmente um segundo turno, sob o pretexto de que a vitória de Vargas, com 48,7%, dos votos não atingira a maioria absoluta; a perseguição perene e implacável permaneceu até o fim de sua vida. A aversão da oposição ao *trabalhismo* varguista, que vinha desde a legislação social do Estado Novo e a criação das primeiras estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), e que Vargas propunha ampliar

em 1954, bem como seu respaldo entre a classe trabalhadora, como já antecipara a adesão à campanha do “queremismo” (convocação de uma Assembleia Constituinte sem afastar o presidente do poder), fornecem evidências opostas à tese do conservadorismo.

A crise política se aprofundou com a campanha da Petrobras e a eclosão de inúmeras greves, como a “greve dos 300 mil”, em São Paulo, a maior e mais conhecida delas. O Ministro do Trabalho João Goulart, uma das principais lideranças trabalhistas e historicamente ligado aos sindicatos, propôs, como medida emergencial, um aumento de 100% do salário mínimo, o que reforçou ainda mais a rejeição patronal a seu nome (Gomes, 2006). No início de 1954, o segundo escalão das Forças Armadas publicou o “Manifesto dos Coronéis”, por meio do qual exigia a demissão de Goulart. Apesar de ter afastado o correligionário no mês seguinte, Vargas encampou sua proposta e, no feriado do Dia do Trabalho (1º de maio), anunciou o aumento que dobraria o valor do salário mínimo. Poucos meses depois, o atentado da Rua Tonelero, no qual um funcionário particular do presidente armou o assassinato de seu principal adversário, o deputado federal Carlos Lacerda (UDN), precipitou os últimos acontecimentos que levariam ao suicídio de Vargas.

Nesse contexto de profunda polarização, como foi o do início de 1954, torna-se complexo aferir uma lógica abstrata à condução da política econômica. As objeções impostas pelo embate político restringiam o emprego autônomo dos instrumentais de política econômica, conferindo às variáveis extraeconômicas a faculdade de elucidar melhor o sentido das decisões governamentais. Assim, entende-se que a política econômica não pode ser explicada por uma coerência teleológica; a despeito de sua lógica instrumental, as decisões e escolhas não se subordinam linearmente a ideologias ou modelos teóricos, mas são balizadas pelas contingências conjunturais. Eis um dos principais motivos pelos quais dificilmente se detectam políticas de longo prazo, como as de cunho desenvolvimentista, por meio de simples medidas de estímulo à demanda agregada. A existência de um projeto de caráter desenvolvimentista encontra guarida em trabalhos como de D’Araújo (1982), Draibe (1985), Fonseca (1989) e Bastos (2004, 2009), dentre outros. Estes corroboram o entendimento de que o Estado implementou medidas com o propósito inequívoco de acelerar o processo de industrialização e a modernização da agricultura. O fato do governo ter chancelado políticas de estabilização visando ao equilíbrio do balanço de pagamentos e ao combate da inflação, em seus primeiros meses não permitiu o julgamento metonímico do objeto em análise.

Por conseguinte, além da condução das políticas instrumentais, mostra-se fundamental a apreciação do aparato institucional pró-desenvolvimento criado ao longo do segundo mandato de Vargas. O primeiro órgão que merece destaque foi a já citada Assessoria Econômica, cuja criação representou, por si só, uma inovação, pois delegava à parte da equipe econômica a responsabilidade de planejar o desenvolvimento do país, antecipando a criação do futuro Ministério do Planejamento, no governo João Goulart. A

importância dessa instituição pode ser traduzida não apenas pelo assessoramento prestado a Getúlio Vargas, mas também pela influência que parte de seus integrantes tiveram na elaboração do mais bem-acabado e sistematizado plano econômico até então adotado no país, o Plano de Metas, executado no governo JK (1956-1961).

Além disso, conceberam-se comissões com finalidades específicas (como de Desenvolvimento Nacional, de Coordenação e Desenvolvimento de Transportes, de Abastecimento e Preços, de Intercâmbio Comercial com o Exterior, e de Revisão de Tarifas Aduaneiras, dentre outras) e para propor planos nacionais (para transportes, como tratores, caminhões e automóveis; para energia, como a voltada ao petróleo, à eletrificação e ao carvão). No setor financeiro e de crédito, criaram-se o Banco de Crédito do Amazonas e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), além do BNDE, o qual, junto com a Petrobras e a Eletrobras, tornar-se-ia um dos órgãos-símbolo do nacional-desenvolvimentismo brasileiro. Finalmente, vale destacar que, em 1º de maio de 1954, Vargas anunciou, além do aumento de 100% do salário mínimo, diversas medidas na área trabalhista, como: a) benefícios previdenciários a várias categorias de trabalhadores e seus dependentes, inclusive profissionais liberais autônomos, domésticas e trabalhadores rurais; b) extensão, a estes últimos, por meio da Carteira do Trabalhador Rural, de estabilidade, duração de jornada de trabalho e proteção ao trabalho da mulher e do menor; c) fim do limite do valor das pensões, tornando-as proporcionais aos salários; d) aposentadoria aos 55 anos de idade para atividades “penosas e insalubres”; e) criação do auxílio-matrimônio; e, finalmente, f) participação dos trabalhadores na gestão dos institutos de aposentadorias e pensões.

Como apresentado, foi somente nos últimos meses do SGV, já no decorrer de 1954, que se observou que a adoção de medidas-meio ou instrumentais poderia aproximar-se do núcleo duro do conceito de populismo econômico. No entanto, a excepcionalidade do período, durante o qual o governo buscou assegurar sua base de sustentação social, sindical e parlamentar por meio de políticas expansionistas, impede que seja tomada como padrão de comportamento regular de todo o SGV. Como no caso de Goulart, que se verá a seguir, as medidas institucionais de cunho trabalhista ou nacional-desenvolvimentista causavam uma reação muito maior e, com isso, são muito mais úteis para elucidar as resistências da oposição e o aprofundamento da crise do que a manipulação dos instrumentos macroeconômicos.

O governo João Goulart (1961-1964)

Após o suicídio de Getúlio Vargas, em agosto de 1954, seguiram-se os governos Café Filho (1954-1955) e Juscelino Kubitschek (1956-1961). Este último, apesar de registrar elevadas taxas de crescimento e de dotar o país de uma estrutura industrial integrada e diversificada,

com o Plano de Metas, legou a seu sucessor, Jânio Quadros, graves desequilíbrios internos e externos. Oito meses após tomar posse, Quadros renunciou à Presidência da República e colocou o país diante de uma das mais graves crises institucionais de sua história. Havia resistência nas Forças Armadas à posse de João Goulart, vice de Quadros. O Congresso Nacional, por sua vez, não aceitava o veto dos militares.

O conflito foi contornado com a adoção de uma “meia-solução”: o regime parlamentarista. Goulart deveria permanecer como presidente até 31 de janeiro de 1966 e, até lá, deveria ser realizado um plebiscito para confirmar ou rejeitar o novo regime. Foi nesse conturbado clima político que, em 7 de setembro de 1961, João Goulart, o mais legítimo herdeiro político de Vargas, foi empossado como Presidente da República. No dia seguinte, Tancredo Neves, filiado ao Partido Social Democrata (PSD), o maior partido do Congresso, foi apontado como primeiro-ministro. No final de 1962, o Congresso marcou para o dia 6 de janeiro do ano seguinte o plebiscito que definiria o regime político a ser adotado. Nesse dia, a população decidiu, por ampla maioria, pelo retorno do presidencialismo.

As condições econômicas herdadas por Goulart não foram muito diferentes das recebidas por Vargas 10 anos antes. A inflação, medida pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), atingira 30% em 1960 e constituía novamente o principal problema a ser enfrentado. Mais uma vez, a condução da política econômica sugeria que se estava diante do desafio do combate da inflação sem comprometer o crescimento econômico. Com efeito, observaram-se, nos 2 anos subseqüentes, tanto a redução das taxas de crescimento econômico como a aceleração da inflação e a deterioração do balanço de pagamentos, especialmente entre 1961 e 1963.

De modo geral, as interpretações sobre a perda de dinamismo da economia no período ou ressaltam o caráter estrutural da crise, como as de Furtado (1968), Tavares e Serra (1972) e Ianni (1986), em uma visão de mais longo prazo, ou acentuam os aspectos conjunturais, tal qual apontado por Leff (1977) e Wells (1977), muitas vezes vinculando-os ao quadro de instabilidade política então existente. Não raro, a política econômica é descrita como indefinida, errática ou incoerente. Diversos foram os autores que apontaram os problemas e as dificuldades da política econômica de Goulart. Em crítica ao estruturalismo cepalino, Simonsen (1969), por exemplo, afirma:

[...] outro exemplo, mais específico para o Brasil, se refere ao declínio da taxa de crescimento do produto real entre 1962 e 1967. Para os ortodoxos, esse foi o reflexo dos desequilíbrios herdados do decênio de 1950, da irracionalidade da política econômica entre agosto de 1961 e março de 1964, e dos posteriores esforços de estabilização monetária.

No mesmo sentido, Baer (1996) atesta que “os turbulentos anos que se seguiram à renúncia, no final de agosto de 1961, até a derrubada do governo seguinte, em abril de 1964, foram desprovidos de qualquer linha de política econômica consistente”. Castro e Ronci (1991) também defendem ter se tratado de um período de má conduta econômica:

“As características do populismo de Goulart se enquadram bem na descrição do típico manuseio incorreto dos instrumentos econômicos” (Tradução nossa).

The features of Goulart’s populism fit nicely into the description of a conventional mishandling of economic tools.

Nessa linha, Lessa (1982, p. 118) entende que as medidas implementadas pelo governo não seguiam “com precisão quaisquer diretrizes, apontando para múltiplas direções”. E Wells (1977), em clara tentativa de desqualificar qualquer explicação estrutural da crise, atribuiu o baixo desempenho do PIB após 1963 a erros dos gestores de política econômica (*policymakers*) durante o Plano Trienal, como o exagerado aperto do crédito, o qual afetou sobremaneira setores como o de bens de consumo duráveis.

Anteriormente, fizemos a distinção entre políticas-meio (ou instrumentais), políticas-fins e políticas institucionais e salientamos que os modelos de populismo econômico se centram nas primeiras. A condução das políticas-meio, tanto no período parlamentarista como no presidencialista de Goulart, não permite concluir que sua condução tenha sido errática ou desprovida de racionalidade. A frequente troca de Ministro da Fazenda e as mudanças de orientação não podem ser confundidas com omissão, falta de diretrizes ou inconsistência. Vale lembrar que os indicadores mais visíveis da crise – desaceleração das taxas de crescimento do produto, elevação da inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos –, como se sabe, remontam ao fim da década de 1950, ainda no período de Juscelino Kubitschek.

Monteiro (1999, p. 44), ao analisar o trabalho de Wells (1977), questionou, com pertinência, sua interpretação sobre a irracionalidade da política econômica do período, que não indaga quais motivos teriam levado seus formuladores a “cometerem erros sistemáticos que fizeram com que as medidas de política econômica destinadas a resolver a crise acabassem por agravá-la”. Separando o governo Goulart em dois subperíodos, o do parlamentarismo e o do presidencialismo, Monteiro (1999) mostra que em cada um deles se tentou inicialmente uma política de estabilização com ênfase na inflação e no equilíbrio do balanço de pagamentos, não só no plano retórico como na efetiva implementação de medidas. Entretanto, o governo não foi capaz de mantê-la e acabou abandonando-a em prol de uma política de prioridade ao crescimento acelerado e de combate ao desemprego.

O fato de priorizar, em um primeiro momento, tais políticas de estabilização já o afastam, como no SGV, daquilo postulado pelos modelos de populismo econômico.

Período parlamentarista (1961-1963)

Ao assumir o poder, em setembro de 1961, o primeiro gabinete parlamentarista se deparou com uma situação econômica difícil, agravada pelo clima de instabilidade política que se seguiu à renúncia de Jânio Quadros. O esforço de construir uma reputação de governo forte começou pela nomeação de um ministério austero. Na busca por um governo de consenso, os principais partidos foram contemplados na formação do gabinete, promovendo-se uma divisão razoavelmente equilibrada das pastas. No comando da economia, como era de esperar, um conservador. O Ministério da Fazenda ficou com o banqueiro Walter Moreira Salles, de perfil ortodoxo, responsável pelas bem-sucedidas negociações da dívida externa brasileira nos EUA durante o governo Quadros. Logo após assumir, Salles enfatizava em seus pronunciamentos a austeridade da política econômica a ser posta em prática, a qual seria “exercida pelas decisões colegiadas do Parlamento” (Jornal do Comércio, 11/09/1961, p. 6). Procurava, com isso, mostrar certo distanciamento da figura presidencial, embora o poder do presidente não fosse apenas simbólico no parlamentarismo brasileiro, já que lhe cabia o papel de escolher o nome do primeiro-ministro a ser submetido à aprovação do Parlamento.

Diante da divisão opaca de poderes entre o presidente e o primeiro-ministro, a consolidação da credibilidade do governo passava necessariamente pela recuperação da imagem de Goulart, dentro e fora do país. Nesse sentido, os pronunciamentos iniciais do presidente adotaram um tom moderado, assumindo compromisso com a democracia, ressaltando a posição contrária ao comunismo e dando suporte político às medidas anti-inflacionárias mais rígidas propostas pelo gabinete. O aparente sucesso da visita de Goulart aos EUA, em abril de 1962, materializado na ratificação dos acordos firmados pelo governo Quadros (embora condicionada à execução do programa de estabilização), também serviu para consolidar internamente sua posição política, em especial junto à classe média e aos militares. Para se manter no poder, entretanto, o governo precisava ganhar com rapidez a confiança dos agentes econômicos em relação à sua capacidade de conduzir o país à estabilidade econômica. Todavia, a tentativa de estabilização do primeiro gabinete parlamentarista, na chamada “Ação de Emergência”, de setembro de 1961, embora tenha apresentado reversão de indicadores, como os de inflação, não surtiu o efeito desejado e os últimos meses do ano se caracterizaram pelo descontrole fiscal e monetário. A verdade é que o governo não contava, no curto prazo, com instrumentos para lidar com os problemas herdados da administração anterior, daí a decisão de concentrar os esforços de estabilização no ano seguinte. Em janeiro de 1962, Moreira Salles, mesmo diante de pressões empresariais contrárias a um possível aumento de impostos e a restrições impostas pelo programa de

estabilização, frisava que não recuaria e apelava ao “nobre sacrifício” que a conjuntura exigia (Jornal do Comércio, 01/01/62, p. 8).

O novo programa de estabilização, implantado em março de 1962, anunciou metas para a contenção de gastos e para a expansão da moeda e do crédito, buscando o equilíbrio para o ano em curso. Do lado dos gastos, foram propostas 3 medidas: a) um novo plano de contenção de despesas, a ser encaminhado para aprovação no Congresso Nacional, o qual permitiria uma economia da ordem de Cr\$ 60 bilhões; b) um plano de execução orçamentária, que programava o pagamento de fornecimentos e serviços para o período de janeiro a maio de 1963, no montante de Cr\$ 81 bilhões; e c) a transferência de Cr\$ 38 bilhões de autorizações de despesas para exercícios futuros, sem data certa para liquidação. Assim, o déficit de caixa ficaria reduzido a Cr\$ 150 bilhões. No esforço de estabelecer fontes não inflacionárias para o financiamento do déficit, e dada a limitação constitucional no que concerne a mudanças tributárias no mesmo exercício, foram previstos 2 empréstimos públicos para cobrir a diferença: a) um compulsório, no valor de Cr\$ 20 bilhões, sob a forma de um adicional sobre o imposto de renda devido de pessoas jurídicas e pessoas físicas; e b) outro, voluntário, estimado em Cr\$ 100 bilhões, em Letras ou Obrigações do Tesouro, com cláusula de garantia contra desvalorização monetária. O déficit remanescente, Cr\$ 30 bilhões, deveria ser financiado pelo Banco do Brasil. Além disso, foi proposta uma reforma tributária e administrativa destinada a sinalizar o equilíbrio nos anos seguintes. O programa previa que as medidas de controle do déficit público deveriam ser complementadas por limitações à expansão do crédito por parte das autoridades monetárias. Em abril, primeiro mês de execução do programa, as metas estabelecidas foram cumpridas. O déficit público se manteve dentro do limite estabelecido, o mesmo ocorrendo com o crédito ao setor privado, embora, em ambos os casos, perigosamente próximo das metas fixadas.

Apesar de ser o resultado de uma solução de compromisso, arquitetada pelos tradicionais “caciques” da política brasileira, as condições sob as quais se deu a implantação do regime parlamentarista – por meio de uma emenda constitucional, “elaborada em poucas horas sob a influência emocional de acontecimentos excepcionais” (Brochado da Rocha como citado em Abreu, 1989, p. 200) – e a constante pressão do presidente João Goulart para recuperar os plenos poderes da presidência, no começo de forma velada, depois abertamente, fizeram com que o clima de instabilidade política fosse mantido ao longo de todo o período de vigência do parlamentarismo. A insegurança sobre os movimentos de Goulart para retomar o poder, e os de seus adversários para impedir que isso ocorresse, apenas aumentava a instabilidade inerente ao exercício do mandato parlamentarista, contribuindo para reduzir sobremaneira o horizonte dos formuladores de política econômica. A proximidade das eleições para renovação da Câmara dos Deputados, de 1/3 do Senado Federal e do governo em metade dos estados, previstas para 7 de outubro de 1962, contribuiu para tornar ainda mais confuso o ambiente político, aumentando a

polarização em torno do programa de estabilização e dificultando a aprovação das medidas, tão necessárias quanto impopulares. Os membros do Congresso, inclusive integrantes do próprio gabinete, não estavam interessados em associar seus nomes à aprovação de leis que pudessem comprometer suas perspectivas eleitorais.

As decisões de política econômica, decorrentes do encurtamento do horizonte de governo e do aumento da taxa de desconto no tempo e ajudada pelo aumento da credibilidade nos primeiros meses, parecem perder-se a partir de maio e podem ser percebidas no confronto entre as políticas fiscal e monetária. A partir desse mês, o déficit começou a aumentar rapidamente, distanciando-se muito das metas estabelecidas no programa. Paralelamente, e em sentido contrário, o governo adotou medidas restritivas ao crédito, com elevação do depósito compulsório por meio da Instrução n. 225 da SUMOC, de 18 de maio de 1962⁹.

O efeito da mudança de atitude do governo em relação à estabilidade pode ser visto nos resultados das principais variáveis econômicas. Em maio, o governo ultrapassou a meta estabelecida para o déficit público e, por consequência, também a meta de crédito do Banco do Brasil ao Tesouro. Nesse mês, o crédito ao setor privado ainda permaneceu dentro dos limites estabelecidos no programa. Para Abreu (1989), a “perda de controle sobre a economia torna-se clara a partir de maio com o significativo aumento do déficit de caixa do governo gerado pelo aumento das despesas públicas e o aumento da taxa de expansão da oferta monetária”. Junho, o último mês do gabinete Tancredo Neves, marcou o abandono da política de estabilização. Nesse mês, além do aumento do déficit público – que atingiu mais do que o dobro do que havia sido estabelecido como meta anual – também foi ultrapassado o limite de crédito nominal do Banco do Brasil ao setor privado. Com isso, esvaiu-se o que restava da credibilidade do gabinete. A partir de então, Goulart começou a articular a antecipação do plebiscito sobre a permanência ou não da emenda parlamentarista e a defender a volta do parlamentarismo. Nesse momento, convidou Celso Furtado, já então o mais influente economista brasileiro da corrente estruturalista e um executivo bem-sucedido como primeiro presidente da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), para elaborar um plano econômico para o Brasil – cuja publicidade lembrava que só poderia ser executado se recuperasse os poderes presidenciais. Nascia, assim, o Plano Trienal para o Desenvolvimento Econômico e Social.

⁹ Monteiro (1999) utiliza o modelo de Barro (1986) para caracterizar tal fase, seguinte à tentativa de estabilização, como “randômica”, pois emite sinais contrários, com medidas pró-estabilidade logo seguidas por outras de caráter expansionista, aparentando que ela é irracional ou sem sentido. Tal modelo, entretanto, associa a condução da política econômica à credibilidade do governo, ou seja, sua capacidade de enfrentar resistências dos diferentes grupos de interesse contrários a pagar o custo da estabilização. Fonseca (2004) mostra que há inter-relação entre credibilidade e legitimidade, ou seja, que a aparente irracionalidade ou fraqueza pode ser explicada por variáveis de ordem política, as quais o próprio modelo de Barro (1986) sugere como relevantes.

Moreira Salles se afastou do cargo em setembro de 1962, já desgastado pelo contraste entre as medidas a que se propunha executar e o discurso presidencial e de outros membros do governo e de parlamentares de sua base de sustentação, de cunho fortemente nacionalista, respaldando a expropriação da Companhia Telefônica do Rio Grande do Sul (subsidiária de empresa norte-americana) e o projeto de lei limitando a remessa de lucros ao exterior, aprovado no Senado Federal no início do mês, pouco antes da aprovação do Conselho Nacional de Reforma Agrária.

O ano de 1962 se encerrou com alta taxa de crescimento do PIB (6,6%), embora inferior à de 1961 (8,1%), inflação de 51,6% e com saldo negativo na balança comercial de 89 milhões de dólares, causado principalmente pela queda das exportações (de US\$ 1,4 bilhão para US\$ 1,2 bilhão), enquanto as importações cresciam ligeiramente (de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 1,3 bilhão). Goulart, ao final do ano, atribuiu esse quadro de dificuldades às imposições que o Fundo Monetário Internacional (FMI) fazia às economias latino-americanas (Jornal do Comércio, 06/12/1962, p. 6), mas já antes o associara à sua falta de poderes para enfrentar os graves problemas econômicos e sociais. As apostas, então, estavam no presidencialismo.

Período presidencialista (1963-1964)

Ao recuperar os plenos poderes da presidência, em janeiro de 1963, Goulart se viu diante do imenso desafio de conquistar a confiança dos agentes econômicos em sua capacidade (e vontade) de retomar sua proposta de crescimento sem ignorar a estabilidade macroeconômica. Mais uma vez, diante da frágil estrutura das instituições econômicas do país, a tentativa de estabilização repousava em delicada arquitetura, começando pela indicação dos ministros. Goulart procurou nomear um ministério de notáveis, no qual se destacava a moderação de seus principais integrantes. O Ministério da Fazenda ficou nas mãos de San Tiago Dantas. Embora integrante da ala esquerda do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o novo ministro era conhecido por defender ideias ortodoxas no que dizia respeito ao combate à inflação. Na área econômica também trabalhava o “ministro sem pasta” Celso Furtado, que não tinha estreita ligação com partidos políticos. A esquerda mais radical estava representada pelo Ministro do Trabalho, Almino Afonso, e pelo ultranacionalista João Mangabeira, responsável pelo Ministério do Interior e Justiça, indicando que Goulart não desejava se desvincular de todo de seus laços com o sindicalismo. O Ministério da Guerra continuou nas mãos do General Amauri Kruehl, de tendência moderada.

As primeiras medidas da nova fase do governo Goulart estavam consignadas no Plano Trienal. Mais uma vez, contrariando o previsto nos modelos de populismo econômico, a política econômica sugeria reeditar a velha “fórmula Campos Sales-Rodrigues Alves”, lembrando o compromisso governamental com o desenvolvimento econômico, mas que o

governo teria como pré-requisito a estabilidade a curto prazo, sem a qual as próprias metas de crescimento ficariam comprometidas. Assim, previa a execução de típicas políticas restritivas de programas de estabilização convencionais, como redução do déficit público, controle das emissões e restrição do crédito ao setor privado. Além disso, propunha a uniformização das taxas cambiais e sua fixação em níveis realistas. Para provar a seriedade de suas intenções, o governo estabeleceu metas fiscais e monetárias que deveriam ser cumpridas ao longo do ano. Mais uma vez, observa-se o comportamento adotado nos períodos anteriores, que consiste em anunciar fortes medidas de combate à inflação, como forma do governo dar mostras de seu compromisso com a estabilidade.

Os resultados nos primeiros meses foram razoavelmente positivos. A desvalorização cambial de abril praticamente igualou a taxa de câmbio oficial à taxa do mercado paralelo, refletindo, de certo modo, uma mudança do nível de confiança no governo. A meta para o déficit público não foi cumprida no primeiro trimestre, porque as normas de execução financeira só foram estabelecidas em março, mas já no segundo trimestre o governo conseguiu manter-se dentro do limite estabelecido. A política creditícia, apesar de não ter obedecido às metas nominais fixadas, foi contracionista, em termos reais, nos dois primeiros trimestres, em especial no primeiro, quando o crédito real encolheu quase 17%. No segundo trimestre, a redução ficou em torno de 4%. O crescimento dos preços, depois da inflação corretiva dos primeiros meses, diminuiu o ritmo em abril, sinalizando a possibilidade de sucesso do programa de estabilização.

A situação política no início do governo presidencialista de Goulart, apesar da vitória folgada no plebiscito, estava longe de ser tranquila. As posições continuavam radicalizadas e a continuidade do governo dependia da habilidade de Goulart para acalmar os ânimos dos grupos em conflito. Skidmore (1976) destaca as 2 principais correntes em litígio: a) os antigetulistas tradicionais, comandados por Carlos Lacerda; e b) a esquerda radical, comandada por Leonel Brizola. Segundo o brasilianista, a impossibilidade de uma política de compromisso se manifestava, principalmente, nas controvérsias sobre o tratamento ao capital estrangeiro e sobre a reforma agrária. Graças às ações dos 2 grupos, a ameaça de deposição do presidente rondou todo o período em que Goulart esteve no poder, vindo efetivamente a se concretizar em março de 1964. Os radicais de direita já conspiravam contra ele desde a renúncia de Jânio Quadros – ou melhor, desde quando fora ministro de Vargas. Agora, mais organizados, passaram a contar com o apoio decisivo do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), organização criada em novembro de 1961 por empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo, contrária às orientações do governo Goulart. Tal apoio fortaleceu o movimento conspiratório, o qual já admitia a “utilização de métodos mais diretos” de resistência ao governo. Os radicais de esquerda, da mesma forma, trabalhavam com a possibilidade de “métodos diretos para combater os ‘golpistas’, ‘entreguistas’ e ‘reacionários’” (Skidmore, 1976). Deve-se lembrar que tal polaridade acompanhava a

tendência internacional, pois, com a adesão de Cuba ao socialismo, inaugurava-se um fato sem precedentes na América Latina, trazendo para cá o foco da “Guerra Fria”.

A possibilidade iminente de um golpe, que em tese poderia vir de qualquer uma das correntes políticas em luta, contribuía para reduzir o horizonte temporal do governo e acirrar ainda mais os ânimos. Qualquer movimento de Goulart, em uma ou outra direção, poderia significar o fim do governo pela subversão da ordem constitucional por parte do grupo que estivesse sendo preterido. Tal movimento ocorreu no final de 1963, quando Goulart se alinhou à esquerda mais radical para tentar permanecer no poder e marcou uma mudança de ênfase na condução da política econômica. As dificuldades econômicas associadas aos custos do programa de estabilização se juntavam ao quadro de progressiva deterioração política para acirrar a radicalização de posições. As medidas de disciplina fiscal e monetária foram interpretadas pelos nacionalistas como exigências dos países desenvolvidos para atender aos seus interesses, às custas do sacrifício da população brasileira. A inflação corretiva que se seguiu aos reajustes da taxa de câmbio e das tarifas públicas e a política de crédito apertada deixaram o governo ainda mais vulnerável às críticas de seus opositores.

A mudança de atitude do governo em relação à estabilidade, marcando o início da fase de afrouxamento da política econômica, começou com o episódio de reajuste do funcionalismo público, em maio de 1963. Ao concordar com o reajuste de 70%, uma semana após a chegada de uma missão do FMI ao país, o governo sabia que estava colocando em risco o cumprimento do ponto central do programa de estabilização.

Entre as últimas tentativas de estabilização de curto prazo se encontrava a Instrução n. 255 da SUMOC, pela qual os bancos que ultrapassassem os limites de crédito autorizados pelo governo seriam obrigados a comprar títulos do Tesouro, sem juros, com prazo de resgate de 180 dias. Essa medida foi de iniciativa de Carvalho Pinto, o segundo Ministro da Fazenda do governo Goulart. Ao se fixar no nome de um político conservador e com forte trânsito no meio empresarial paulista, Goulart tentava passar uma imagem de moderação, dando a entender que não abria mão da busca de credibilidade. Mas o novo ministro, já ao assumir, deixou claro que sua política alteraria a prioridade na estabilização; esta, embora devesse ser perseguida, teria de ser compatibilizada com a busca pelo crescimento – não a longo prazo, mas imediatamente. Tal opção se deve, em boa medida, à pressão social, pois o desemprego e a queda dos salários reais acompanhavam o processo inflacionário e de baixo crescimento.

Em agosto, a revista *Business Week* informava que Goulart abandonara a política de combate à inflação¹⁰. O terceiro Ministro da Fazenda, Nei Galvão, com respaldo do

10 No início de julho de 1963, registra-se o fato simbólico de que setores influentes da sociedade brasileira optavam por não mais compactuar com Goulart: Roberto Campos, embaixador brasileiro nos EUA, pediria exoneração do cargo por considerar “totalmente perdidas as possibilidades de crédito do Brasil, depois da alteração ministerial feita para mudar a política de recuperação financeira” (Fonseca & Monteiro, 2005, p. 239).

presidente e dos demais ministros começavam a dar ênfase às reformas de base. Tratava-se de um conjunto de reformas de cunho social, dentre as quais a agrária, a tributária (impostos progressivos), a bancária, a educacional (alfabetização em massa), a eleitoral (voto aos analfabetos), a política, a administrativa etc.¹¹. A Lei de Remessa de Lucros, ao representar imposição ao capital estrangeiro, carrega o descontentamento desse setor junto aos demais que se sentiam prejudicados com as reformas, principalmente os proprietários de terras, cuja expropriação deveria ser paga em títulos públicos e não em dinheiro, como estrategicamente rezava a Constituição de 1946. A decisão de Goulart de começar as reformas por meio de mobilização popular em grandes comícios, já que previa que elas não teriam respaldo no Congresso Nacional, afastou-o de vez do centro do espectro político, precipitando sua deposição.

Considerações finais

Diante do exposto, observa-se que as diferentes interpretações acerca dos governos em tela ensejam profundas controvérsias entre os analistas que se dispuseram a analisar esse conturbado período da história brasileira. Diversos são os autores que corroboram a visão largamente difundida, e em geral associada ao *mainstream*, de que Vargas e Goulart repisaram o que se convencionou definir genericamente como populismo. Outros, de modo diametralmente oposto, identificam nos breves recuos estratégicos no início dos respectivos mandatos sinais inequívocos de que a política econômica do SGV foi ortodoxa e conservadora e a do governo Goulart foi errática e inconsistente.

Em consonância com a argumentação desenvolvida ao longo deste artigo, a análise das medidas adotadas tanto por Vargas (entre 1951 e 1954) quanto por Goulart (1961-1964) permitem identificá-las como típicas políticas de cunho nacional-desenvolvimentista. Inicialmente, afasta-se com segurança a hipótese do populismo em ambas. Este exige um ciclo que deve ter início com a expansão da demanda agregada e propostas redistributivas, o que levaria a um crescimento fugaz, resultando em profunda crise. Ocorre que tal fase não só não ocorreu nos dois governos como se observou o oposto: ambos começaram com propostas de austeridade e assumiram a necessidade de estabilização (e Goulart por duas vezes, já que a repete quando recupera os poderes do presidencialismo, no início de 1963).

Os modelos de populismo econômico também exigem que a crise, ao final do ciclo, seja decorrente da própria política econômica implementada: o desfecho perverso é a principal crítica dos modelos ao populismo econômico. Todavia, em ambos, como tudo sugere, as dificuldades ao final dos respectivos períodos se deveram mais a conflitos políticos ou estruturais. No caso de Vargas, a situação legada ao seu sucessor foi bem

11 Sobre as reformas de base e a lei de remessa de lucros, ver Moreira (2011) e Loureiro (2012).

melhor do que encontrara no início de seu governo. Apenas a título de exemplo: no ano seguinte a seu governo, 1955, o PIB cresceu 8,8% e posteriormente mais ainda, impulsionado pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Por outro lado, o saldo da balança comercial melhorou, consequência almejada pela Instrução n. 70 da SUMOC, e a inflação se manteve baixa para o padrão da época (11,8%). Assim, para o caso do SGV nem a primeira fase nem a última preenchem os quesitos dos modelos de populismo econômico: ao contrário, ocorre exatamente o oposto. Já no governo Goulart, a conjuntura se mostra mais complexa, mas dificilmente sua política econômica instrumental pode ser responsabilizada por toda a extensão da crise econômica, pois esta começara pelo menos três anos do início de seu governo.

Para concluir, deve-se ter presente que, ao mostrar que nos dois governos não se verifica populismo econômico, tal interpretação não pode ser lida como se as ações executadas e/ou propostas por eles não tenham contribuído para o desfecho problemático de ambos. Deve-se, mais uma vez, repisar que a política econômica não se restringe às políticas-meio ou instrumentais. Nos dois casos, as crises políticas se devem não propriamente à condução da política econômica instrumental, que é a enfocada nas teorizações sobre populismo econômico, mas às políticas-fins e às políticas institucionais, marcadamente aquelas de cunho nacionalista ou trabalhista. São os casos das resistências à criação das estatais, às nacionalizações e à legislação trabalhista, por Getúlio Vargas, e às reformas de base de João Goulart. Estas dizem mais respeito ao caráter nacional-desenvolvimentista ou à ideologia trabalhista que ambos compartilhavam do que propriamente à pretensa condução populista dos instrumentos macroeconômicos.

Referências bibliográficas

- Abreu, M. P. (1989). *A Ordem Do Progresso; Cem Anos de Política Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.
- Ayres, L. S., & Fonseca, P. C. D. (2017). Liberalismo ou desenvolvimentismo associado? Uma interpretação da política econômica do governo Dutra (1946-1951). *Revista Análise Econômica*, 35(68), 209-232.
- Barro, R. (1986). Reputation in a model of monetary policy with incomplete information. *Journal of Monetary Economics*, 17(1), 3-20.
- Bastos, P. P. Z. (2004). O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948). *História Econômica e História das Empresas*, 7(1), 99-135.
- Bastos, P. P. Z. (2009). *Qual o projeto econômico Varguista?* (Texto para Discussão n. 161). Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

-
- Bresser-Pereira, L. C. (1991). *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel.
- Canitrot, A. (1991). La Experiência Populista de Distribución de Ingresos. *Desarrollo Económico*, 15(59), pp. 331-351.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1977). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar.
- D'Araújo, M. C. (1982). *O segundo governo Vargas, 1951-1954*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1991). Southern Cone stabilization programs. In W. Cline, & S. Weintraub (Eds.), *Economic stabilization in developing countries*. Washington: The Brooking Institution.
- Dornbusch, R., & Edwards, S. (1991). *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dosman, E. J. (2011). *Raúl Prebisch (1901-1986). A construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Draibe, S. (1985). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ferrari, A. (2008). El peronismo: un fenómeno argentino. Una interpretación de la política económica argentina, 1946-1955. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- Ferreira, J. (1997). *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Ferreira, J. (Org.). (2001). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ferreira, J. (2005). *O imaginário trabalhista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fonseca, P. C. D. (1989). *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense.
- Fonseca, P. C. D. (2004). Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. *Revista Estudos Econômicos*, 34(3), 587-622.
- Fonseca, P. C. D. (2010). Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. *Tempo*, 14, 19-58.
- Fonseca, P. C. D. (2011). O mito do populismo econômico de Vargas. *Revista de Economia Política*, 31, pp. 56-76.
- Fonseca, P. C. D. (2015). Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In R. Dathein (Org.), *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas, as políticas* (pp. 13-71). Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- Fonseca, P. C. D., & Haines, A. F. (2012). Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. *Economia e Sociedade*, 21(Esp.), pp. 1043-1074.
- Fonseca, P. C. D., Monteiro, S. M. M. Credibilidade e Populismo: a Política Econômica dos Governos

Vargas e Goulart. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 59, abr./jun. 2005, pp. 215-243.

Furtado, C. (1968). *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga.

Gomes, A. C. (2005). *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Gomes, A. C. (2006). Memórias em disputa: Jango, ministro do trabalho ou dos trabalhadores? In M. M. Ferreira (Org.), *João Goulart: entre a memória e a história* (pp. 31-56). Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Ianni, O. (1986). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2003). *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro.

Jornal do Comércio. Porto Alegre, 1961-64 (diversos números).

Lessa, C. F. T. M. R. (1982). *Quinze anos de política econômica*. São Paulo, SP: Brasiliense.

Lessa, C. F. T. M. R., & Fiori, J. L. (1984). Houve uma política nacional-populista? In *Anais do 12o Encontro Nacional de Economia*, São Paulo.

Lima, M. C. (Org.). (2013). *Os boêmios cívicos*. A assessoria econômico-política de Vargas (1951-54). Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado.

Loureiro, F. P. (2012). *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Monteiro, S. M. M. (1999). Política econômica e credibilidade: Uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Moreira, C. S. (2011). *O projeto de nação do governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

O'Donnell, G. (1991). Estado y Alianzas de Clase en Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), pp. 523-554.

Prebisch, R. (1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín Económico de América Latina*, 6(1), pp. 1-26.

Sachs, J. D. (1991). Social conflict and populist policies in Latin America. In R. Brunette, & C. Delaringa (Eds.), *Labor relations and economic performance*. London: MacMillan Press.

Santos, W. G. (1986). *Sessenta e Quatro: Anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.

Saretta, F. (2000). *Política econômica brasileira*. Araraquara: Editora da Unesp.

Silva, C. F. (2008). *Populismo no Brasil na década de 1930: uma aplicação à teoria dos jogos* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

Skidmore, T. (1976). *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Tavares, M. C. (1972). Auge e declínio da substituição de importações. In: TAVARES, M. C. (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. (1972). Mais além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. In: TAVARES, M. C. (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

Vianna, S. B. (1989). *A política econômica no segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro, RJ: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Weffort, F. (2003). *O populismo na política brasileira*. São Paulo: Saraiva.

Wells, J. R. (1977). Growth and fluctuations in the Brazilian manufacturing sector during the 1960's and early 1970's. (Tese de Doutorado). Universidade de Cambridge.

Para citar este artigo:

Norma A – ABNT

FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. Vargas e Goulart: o populismo em questão.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, v. 10, n. 24, p. 66-97, 2020.

Norma B – APA

Fonseca, P. C. D., & Salomão, I. C. (2020). Vargas e Goulart: o populismo em questão.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, 10(24), 66-97.

Norma C – Vancouver

Fonseca PCD, Salomão IC. Vargas e Goulart: o populismo em questão. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Set 26, 2020];10(24):66-97.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1942>

Angela de Castro Gomes: intellectual career and paths of the concept of populism

Fernando Perlatto

*Ph.D. in Sociology from the Institute of Social and Political Studies of
the Rio de Janeiro State University – IESP-UERJ
Professor at the Federal University of Juiz de Fora – UFJF
fperlatto@yahoo.com.br*

Abstract

This article analyzes the critical points made by Angela de Castro Gomes in relation to the concept of populism, published in her work *A invenção do trabalhismo* (The invention of laborism) and in later writings. We seek to grasp how her intellectual experiences in three research institutions – Rio de Janeiro University Research Institute (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro [IUPERJ]), Center for Research and Documentation in Contemporary History of Brazil (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil [CPDOC]), and Fluminense Federal University (Universidade Federal Fluminense [UFF]) – proved to be key in developing her critiques of the populist interpretation model, especially the studies by Francisco Weffort on the theme. The analysis of this institutional trajectory makes it possible to think about the way in which the experiences of sociability and the exchange of ideas in intellectual institutions matter in the building of academic interpretations. Also, this study discusses the main arguments of Angela de Castro Gomes in defense of the idea of a 'laborist pact' as opposed to the idea of populism, with the aim of highlighting how her analyses contributed to rethinking relations between the State and the working class in Brazil.

Key words angela de castro gomes; populism; laborism; intellectual career; institutions.

Angela de Castro Gomes: trajetória intelectual e percursos do conceito de populismo

Resumo

Este artigo analisa as formulações críticas elaboradas por Angela de Castro Gomes em relação ao conceito de populismo, apresentadas em sua obra *A invenção do trabalhismo* e em escritos posteriores. Busca-se compreender como suas experiências intelectuais em três instituições de pesquisa – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) e Universidade Federal Fluminense (UFF) – mostraram-se fundamentais para a elaboração de suas críticas ao modelo de interpretação populista, sobretudo aos trabalhos de Francisco Weffort sobre o tema. A análise dessa trajetória institucional possibilita pensar sobre a maneira pela qual as experiências de sociabilidade e de intercâmbio de ideias em instituições intelectuais importam na formulação de interpretações acadêmicas. Além disso, este estudo discute os principais argumentos de Angela de Castro Gomes em defesa da ideia do “pacto trabalhista” como contraposição à ideia de populismo, com o objetivo de destacar de que maneira suas análises contribuíram para repensar as relações entre Estado e classe trabalhadora no Brasil.

Palavras-chave angela de castro gomes; populismo; trabalhismo; trajetória intelectual; instituições.

Angela de Castro Gomes: trayectoria intelectual y rutas del concepto de populismo

Resumen

Este artículo analiza las formulaciones críticas hechas por Angela de Castro Gomes en relación con el concepto de populismo, publicadas en su obra *A invenção do trabalhismo* (La invención del laborismo) y en escritos posteriores. Se busca comprender cómo sus experiencias intelectuales en tres instituciones de investigación – Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro [IUPERJ]), Centro de Investigación y Documentación en Historia Contemporánea de Brasil (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil [CPDOC]) y Universidad Federal Fluminense (Universidade Federal Fluminense [UFF]) – demostraron ser fundamentales para la elaboración de sus críticas al modelo de interpretación populista, especialmente los estudios de Francisco Weffort sobre el tema. El análisis de esta trayectoria institucional permite pensar la forma en que las experiencias de sociabilidad y el intercambio de ideas en las instituciones intelectuales son importantes en la formulación de las interpretaciones académicas. Además, este estudio discute los principales argumentos de Angela de Castro Gomes en defensa de la idea de un “pacto laborista” en oposición a la idea de populismo, con el objetivo de resaltar cómo sus análisis contribuyeron a repensar las relaciones entre el Estado y la clase trabajadora en Brasil.

Palabras clave angela de castro gomes; populismo; laborismo; trayectoria intelectual; instituciones.

Angela de Castro Gomes: trajectoire intellectuelle et parcours du concept de populisme

Résumé

Cet article analyse les formulations critiques élaborées par Angela de Castro Gomes en relation avec le concept de populisme, publiées dans son œuvre *A invenção do trabalhismo* (L'invention du travaillisme) et dans des écrits ultérieurs. Nous cherchons à comprendre comment ses expériences intellectuelles dans trois institutions de recherche – Institut Universitaire de Recherche de Rio de Janeiro (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro [IUPERJ]), Centre de Recherche et de Documentation sur l'Histoire Contemporaine du Brésil (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil [CPDOC]) et Université Fédérale Fluminense (Universidade Federal Fluminense [UFF]) – se sont révélées fondamentales pour l'élaboration de ses critiques du modèle d'interprétation populiste, notamment les études de Francisco Weffort sur le sujet. L'analyse de cette trajectoire institutionnelle permet de réfléchir à la manière dont les expériences de sociabilité et d'échange d'idées dans les institutions intellectuelles comptent dans la formulation des interprétations académiques. Cette étude examine également les principaux arguments d'Angela de Castro Gomes pour défendre l'idée d'un « pacte travailliste » par opposition à l'idée de populisme, afin de souligner comment leurs analyses ont contribué à repenser les relations entre l'Etat et la classe ouvrière au Brésil.

Mots-clés angela de castro gomes; populisme; travaillisme; trajectoire intellectuelle; institutions.

Introduction

In Brazil, the historiographical literature has considerably grown and expanded in recent years. The consolidation of the graduate system and the expansion in the number of Master's and Doctorate programs have resulted in a diversified intellectual work, covering the most varied research themes and objects. In the midst of this profusion of studies conducted in the last decades, we may identify some historians whose works have already become true 'classics.' Herein, I adopt the term 'classic' to refer to intellectual works that have become unavoidable references to address certain themes. Whether you agree or not with the arguments advocated by these researchers, the reflections proposed by them have become key for discussing certain issues in Brazilian historiography.

Indeed, a historian who wrote 'classic' works in Brazil on certain themes is Angela de Castro Gomes. Although, throughout her intellectual career, she has been working with various research objects, becoming a central reference in different research areas – I highlight, for instance, her works on Brazilian social thought and on intellectuals (Gomes, 1999; Gomes & Hansen, 2016), on the First Brazilian Republic (M. M. Ferreira & Gomes, 1989; Mourão & Gomes, 2014), on historiography (Gomes, 1996b, 2009b), on oral history (Gomes, 2014a), on epistolary writing (Gomes, 2004, 2005; Gomes & Schmidt, 2009), on immigration (Gomes, 2000; Gomes & Mauad, 2006), on Labor Justice (Gomes & Pessanha, 2010; Gomes & Silva, 2013), and on labor analogous to slavery (Gomes, 2008b; Gomes, 2012) –, it is worth stressing that she is the author of a book that has become a 'classic' of Brazilian historiographical literature: *A invenção do trabalhismo* (The invention of laborism) (Gomes, 1988a). This study and other subsequent writings, with contain further discussions and reflections proposed

in the seminal work, became *sine qua non* approaches to think about the explanatory effectiveness of a category that gained wide space in the academic debate of human sciences, in general, and of Brazilian historiography, in particular, namely: *populism*.

Although the debate on this concept has expanded and diversified over the past few years (Perlatto, 2018; Perlatto & Chaves, 2016) – and, in recent times, it has reappeared with greater prominence, due to the rise of right-wing governments who have been named as ‘populists,’ like Donald Trump, in the United States of America (USA), Viktor Orbán, in Hungary, and Jair Bolsonaro, in Brazil –, there is no doubt that Angela de Castro Gomes’ formulations on populism are still central references for the critical discussion of this concept. Along with other major publications, her studies were crucial both for putting into question simplistic and Manichaeian analyses of the idea of populism and for proposing a more complex interpretation of the relation between the State and the working class in Brazil.

In this article, I think through Angela de Castro Gomes’ critical formulations concerning the concept of populism, taking her intellectual history as an object of analysis. In addition to thinking about how her professional and institutional career makes it possible to reflect more broadly on the development of her critical formulations related to populism as a theme, I am interested in discussing the author’s main objections to this concept, especially highlighting her critiques of formulations about the theme proposed by the political scientist Francisco Weffort.

I assume that following Angela de Castro Gomes’ intellectual path and her critical analyses regarding the concept of populism implies reflecting on her institutional affiliations as a student, professor, and researcher in spaces such as the Rio de Janeiro University Research Institute (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro [IUPERJ]), the Center for Research and Documentation in Contemporary History of Brazil (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil [CPDOC]), and the Fluminense Federal University (Universidade Federal Fluminense [UFF]). The analysis of this institutional history makes it possible to think about the way how the experiences of sociability and the exchange of ideas in intellectual institutions matter in the making of academic interpretations. Also, this type of approach proposed, concerned with historically investigating the directions of a concept like populism, opens the way for a broader understanding of the intellectual and institutional transformations that have occurred in the academic field of human sciences, in general, and of Brazilian historiography, in particular, over the past few decades.

To carry out this reflection, the article is divided into two parts. In a first moment, I think through the intellectual career of Angela de Castro Gomes, seeking to highlight how the institutional environments where she worked were crucial to develop her critical reflections on the concept of populism and for a more complex formulation on the relations between the State and the working class in Brazil. In the second part, my interest is analyzing in greater detail some of Angela’s contributions to this debate, devoting more attention to her intellectual works on the theme, ranging from her doctoral thesis (Gomes, 1987) to more recent works (Gomes, 2019). Analyzing Angela’s institutional history and the paths of the concept of populism makes it possible not only to grasp the

work of an intellectual woman whose work has become 'classic,' but to discuss the transformations of major institutional spaces of historiography making in Brazil over the past decades.

The institutions matter: IUPERJ, CPDOC, AND UFF

We may say, without any rhetorical exaggeration, that *A invenção do trabalhismo* is one of the most important and influential books ever written in Brazilian historiography on republican political history. The work is the result of her doctoral thesis (Gomes, 1987), submitted to the Graduate Program in Political Sociology at the IUPERJ. Angela de Castro Gomes had already received her MA at the institution, concluding her dissertation (Gomes, 1978) under the direction of Renato Raul Boschi, which resulted in the book *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)* (Bourgeoisie and labor: politics and social legislation in Brazil [1917-1937]) (Gomes, 1979), published by the then recently established Editora Campus in a collection directed by Wanderley Guilherme dos Santos, who would later become the director of her doctoral thesis.

Proper understanding of the formulations proposed in *A invenção do trabalhismo* involves grasping the institutional environment of social sciences in which this intellectual work was carried out. As highlighted by Angela de Castro Gomes herself, the IUPERJ, where she studied between 1974 and 1987, provided her, in addition to the tutoring of Renato Raul Boschi and Wanderley Guilherme dos Santos, with readings of classic texts in social sciences and Brazilian social thought, in addition to contact with authors pursuing U.S. political science, like Robert Dahl and Mancur Olson. Added to this there is the possibility of dialogue with various professors, like Cesar Guimarães, Carlos Hasenbalg, Edmundo Campos Coelho, Luiz Antonio Machado, Luiz Werneck Vianna, Amaury de Souza, and José Murilo de Carvalho, the latter three having participated in the assessment board for the thesis that gave rise to the book, which also relied on the participation of Boris Fausto and Leôncio Martins Rodrigues. What is worth noticing in their statements is how Angela always highlights the significance of the interdisciplinary education provided by the IUPERJ so that she could write the books *Burguesia e trabalho* and *A invenção do trabalhismo*, which would become the first thesis to be submitted to the Ph.D. program in the institution (Gomes, 2002)¹.

In addition to this interdisciplinary intellectual environment at the IUPERJ, it is key to draw attention to the fact that the reflections proposed in *A invenção do trabalhismo* dialogue with two research agendas that gained enormous prominence in the studies of Brazilian social scientists in the 1970s and 1980s: a) authoritarianism; and b) citizenship. In the 1970s, in the context of the dictatorship established in 1964, the theme of authoritarianism began to receive greater attention

¹ The issue of interdisciplinarity and openness to other subject matters already existed in Angela de Castro Gomes' concerns since her History Undergraduate course at the Fluminense Federal University (UFF), as highlighted in her Memorial: "the course was good, but as I attended the History classes between the years from 1966 to 1969, many things were learned in the classroom and even more outside the classroom, especially in the Academic Directory, where various texts were read and debated. *I soon became convinced of the fluidity between discipline boundaries in the area of social sciences*, as we faced a diverse literature, almost always without teaching direction" (Gomes, 1995, p. 2).

from social sciences. Deciphering the country's authoritarian past, based on historical research, was a way of grasping the present and interpreting the new authoritarian period underwent in the 1970s. The 1930 Revolution, in particular, became a major historical moment to be deciphered and understood in a more complex way, in order to analyze the particularities and contradictions of our conservative modernization process.

This research agenda concerned with authoritarianism as a theme may be seen in various studies produced in that context, such as the article "A economia brasileira: crítica à razão dualista" (The Brazilian economy: criticism of dualistic reason) (F. M. C. Oliveira, 1972) and the books *São Paulo e o Estado nacional* (São Paulo and the national State) (Schwartzman, 1975), *Capitalismo e tradicionalismo* (Capitalism and traditionalism) (J. S. Martins, 1975), *A revolução burguesa no Brasil* (The bourgeois revolution in Brazil) (Fernandes, 1975), *Liberalismo e sindicato no Brasil* (Liberalism and union in Brazil) (Vianna, 1976), *Capitalismo autoritário e campesinato* (Authoritarian capitalism and peasantry) (O. G. Velho, 1976), and *Ordem burguesa e liberalismo político no Brasil* (Bourgeois order and political liberalism in Brazil) (Santos, 1978)². Despite the particularities of these studies, they shared the critique of 'dualist' explanations that until then enjoyed hegemony in the interpretations of Brazilian modernization, mainly conducted within institutions such as the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and the Communist Party of Brazil (Partido Comunista do Brasil [PCB]). The main aim was showing that, instead of a contrast, what happened was a coalition and an articulation between the modern and traditional elites in the 1930s, in the process of consolidation and expansion of capitalism in the country.

Among the works published in the 1970s that analyzed authoritarianism in Brazil and conservative modernization, I especially emphasize the book *Liberalismo e sindicato no Brasil* (Vianna, 1976), because it addresses some topics that are also explored by Angela de Castro Gomes in *A invenção do trabalhismo*, especially the relations between the State and the working class in the consolidation and expansion process of capitalism in the country. It is worth mentioning that, in spite of the fact that this book written by Luiz Werneck Vianna is the result of a doctoral thesis submitted to the University of São Paulo (Universidade de São Paulo [USP]), under the direction of Francisco Weffort, it already allows us to identify tension with some of the more classic formulations about populism proposed by the author, above all those anchored in an excessively negative interpretation of the Vargas experience, which identified in it only elements of authoritarianism, coercion, and manipulation. Later, these aspects were explored and systematized by other authors, and Angela de Castro Gomes stands out.

Although she drew attention to the regressive nature of the Vargas corporatist trade unionism in building relations between the State and workers' associations, Luiz Werneck Vianna (1976)

² In addition to these published works, it is also worth highlighting the importance of doctoral theses submitted to assessment in this context, addressing the theme of authoritarianism, e.g. *Politique et développement économique: structure de pouvoir et système de décision au Brésil (1930-1964)* (Politics and economic development: power structure and decision-making system in Brazil [1930-1964]) (L. Martins, 1973) and *The agrarian roots of conservative modernization in Brazil, 1880-1930* (Reis, 1980).

pointed out its decisive role in the process of publicizing labor relations, regulating areas previously belonging to the private sphere, until then not covered by the legal system. Thus, in spite of recognizing the recessive nature of Vargasism – mainly because this represents the conformation of a controlled social incorporation process, which interrupted the movement of building an autonomous identity for the subaltern classes, which had been constituted during the First Brazilian Republic and accelerated in the 1920s –, the publicity promoted by the Vargas’ legislation decisively contributed to restrain market’s action on the labor force, leading the communication between capital and labor to started happening through the intermediation of law, a public medium, and not by the private resources held by entrepreneurs and workers. Therefore, the corporate arrangement consisted in a complex construct, in which elements aimed to exercise coercion – mainly through the search for control over trade unions – were combined with elements aimed at the building of consensus, above all through mechanisms aimed at workers’ social protection (Vianna, 1976).

Back in the late 1970s and in the 1980s, the theme of citizenship in Brazil – which is one of the central axes of the reflection proposed by Angela de Castro Gomes in *A invenção do trabalhismo* – was another agenda that started playing a more significant role in the education of social scientists, under the huge influence of the role played by social movements, especially by trade unions, in the struggle for the country’s redemocratization. The concept of citizenship began to appear more explicitly in the bibliography, as already announced since the seminal study by Wanderley Guilherme dos Santos (1979), *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira* (Citizenship and justice. Social policy in the Brazilian order), where the author proposed the influential concept of ‘regulated citizenship.’ This book, in particular, had a strong influence on the reflections that Angela de Castro Gomes published later in *A invenção do trabalhismo*, above all by highlighting the centrality of social policy and labor rights to shape citizenship in Brazil.

It is worth noticing that Angela de Castro Gomes’ thesis also dialogues with an intellectual and political ‘atmosphere’ in the late 1970s and in the 1980s, *Quando novos personagens entraram em cena* (When new characters came on the scene) (Sader, 1988). In this context, marked by the emergence of the so-called ‘new trade unionism’ and the birth of the Brazilian Workers’ Party (Partido dos Trabalhadores [PT]) and the Unified Workers’ Central (Central Única dos Trabalhadores [CUT]), several social scientists aimed their agendas at issues related to citizenship, at the claims concerning social rights and the theme of workers’ political participation, something which is exemplified by studies like *Por um novo sindicalismo* (For a new trade unionism) (Antunes, 1980), *O ABC da classe operária* (The ABC of the working class) (Ianni, 1980), *São Paulo: o povo em movimento* (São Paulo: the people on the run) (Caldeira & Brant, 1980), *A classe operária e a abertura* (The working class and openness) (Vianna, 1983), *A luta dos loteamentos* (The struggle of subdivisions) (Silva, 1986), and *A tecelagem dos conflitos de classe na “cidade das chaminés”* (The weaving of class conflicts in the “town of chimneys”) (Lopes, 1986).

In this context, the intellectual works on the relation between the State and the working class in Brazil, by Francisco Weffort, had a huge influence on the reflections of social scientists. His

formulations, written within the Contemporary Culture Studies Center (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea [CEDEC]), were anchored in denouncing the heteronomous relations historically established between the State and trade unions in the country and they had as a corollary the defense of the autonomy of social movements in relation to State agencies and the critique of the multi-class alliances established around the State, which prevented workers from building a true class identity (Gomes, 2001a). According to Weffort, who served as PT's General Secretary between 1984 and 1988, the strategy to be adopted by progressive forces – and the PT was the political organization devoted to this project – should be anchored in the defense of a position of workers' autonomy, in order to break with the national-developmental rationale of populist governments and with their political co-option mechanisms, in charge of maintaining the overlapping relations of the State over civil society³.

When addressing cross-sectional themes such as authoritarianism, social rights, and citizenship, the work *A invenção do trabalhismo* may be seen as a study related to the intellectual and political environment of that time, as it is directly interested in thinking through workers' political participation. In addition to the institutional environment of the IUPERJ and the dialogue with the intellectual work of social scientists at that circumstance, the fact that, as highlighted in the "Presentation" of the first edition of the book, during the years spent writing her thesis, the author had the opportunity to discuss the preliminary results of her research in the Working Group Brazilian Social Thinking, created within the Brazilian National Association of Graduate Studies and Research in Social Sciences (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais [ANPOCS]). The experience in this institutional space opened possibilities for a broader reflection on authoritarian intellectuals like Oliveira Vianna and Alberto Torres – authors who were also under study in a rather systematic way by social scientists, e.g. the work *Ordem burguesa e liberalismo político no Brasil* (Santos, 1978) –, a reflection that had a huge significance for their analyses on the peculiarities of authoritarianism in Brazil in the 1930s.

In addition to her education at the IUPERJ and the dialogue with the intellectual field of *stricto sensu* social sciences, another major space that had a decisive influence on critical reflections concerning the concept of populism that Angela de Castro Gomes would unfold in *A invenção do trabalhismo* and in later writings was the CPDOC, an institution that the author joined as a researcher in 1976. The CPDOC was created on June 25, 1973, within the Getúlio Vargas Foundation (Fundação Getúlio Vargas [FGV]), by Celina Vargas do Amaral Peixoto – granddaughter of President Getúlio Vargas – supported by other researchers, like Aspásia Camargo and Alzira Abreu, constituting a center for research, documentation, and memory preservation. Subsequently, the institution was joined by other professionals with an interdisciplinary profile, like Angela de Castro Gomes herself, Lucia Lippi Oliveira, Helena Bomeny, Marieta de Moraes Ferreira, Maria Celina Soares D'Araújo, and Monica Pimenta Veloso, expanding its research and education activities over the years, with direct

3 For an analysis of the relation between the concept of populism and the creation of the PT and its transformations in later years, see Perlatto (2016, 2019).

support by research agencies and foundations like the Ford Foundation and the Funding Authority for Studies and Projects (Financiadora de Estudos e Projetos [FINEP]).

As highlighted by Helena Bomeny (2013, p. 90, our translation), political history was chosen as “a central axis around which a large part of the activities tested there gained muscle, continuity, and systematization.” In addition to Getúlio Vargas’ archive, the CPDOC received and incorporated over the years other private collections of political and intellectual leaders, like Oswaldo Aranha, Cordeiro de Farias, Gustavo Capanema, Lindolfo Collor e Agamenon Magalhães, opening possibilities for the building of research agendas aimed at the study of regional and national political elites⁴ and the development of investigations on the most recent history of Brazil⁵. The choices of these work agendas ended up generating distrust on the part of some historians and social scientists who, on the one hand, did not welcome research on more contemporary periods in the country’s history – as the study on the post-1930 period could lead to the loss of a supposed ‘neutrality’ of historians – and, on the other hand, they did not see in a positive way studies carried out on the political and intellectual elites in a country so unequal like Brazil, as if choosing this research agenda meant endorsing the viewpoints of these elites.

In addition to the emphasis on political history, the opening of legitimacy to study more recent history and the possibility of having contact with the collections that belonged to the political and intellectual elites of the Vargas Era, it is worth highlighting two other features of the CPDOC that contributed to create an intellectual environment favorable to the critical formulations about populism that Angela de Castro Gomes proposed in *A invenção do trabalhismo*.

First, it is key to draw attention to the fact that the CPDOC, just like the IUPERJ, has established itself as an intrinsically interdisciplinary institution. Gilberto Velho (2003, p. 17, our translation) emphasizes the interdisciplinary orientation of this center, with its research agendas anchored in “integrative methodologies from various disciplinary traditions.” As pointed out by the author, “the various disciplinary perspectives and traditions intersect and complement each other in the face of complex research objects that require these multiple views, perspectives, and strategies” (G. Velho, 2003, p. 19, our translation). According to Luciana Heymann (2016, p. 543, our translation), “the articulation between historians, sociologists, political scientists, and anthropologists gave a unique feature to the academic making and institutional ethos, profoundly marking many paths and projects.” The research agendas themselves that became a priority for the studies of professors associated with the CPDOC – such as political history and Brazilian social thought – had the identity mark of interdisciplinarity and dialogue between history and social sciences.

4 Angela de Castro Gomes (1980) herself organized a book on regional elites, entitled *Regionalismo e centralização política: partidos e constituintes nos anos 1930* (Regionalism and political centralization: parties and constituents in the 1930s), with articles written by Rodrigo Bellingrodt Marques Coelho, Dulce Pandolfi, Maria Helena de Magalhães Castro, Helena Bomeny, and Lúcia Lahmeyer Lobo.

5 The CPDOC played a major role in consolidating history of the present time as a legitimate field of research in Brazil. On the theme see M. M. Ferreira (2018).

Second, the CPDOC was a pioneering institution in the development of the so-called *oral history* methodology. Although the first experiences in the field of oral history date back to the mid-1970s, based on courses offered at the FGV by U.S. and Mexican specialists sponsored by the Ford Foundation, it started to gain greater visibility and legitimacy in the 1980s and 1990s, much as a result of the studies conducted within the CPDOC. Despite the initial bias related to having oral testimonies as sources of research, this field gradually expanded and consolidated, above all after the creation, in 1994, of the Brazilian History Association (Associação Brasileira de História [ABO])⁶. As highlighted by Angela de Castro Gomes, the experience with the oral history methodology learned at the CPDOC – “how to organize scripts, have a project, contact the interviewee, do these kinds of things” (Gomes, 2009a, p. 334, our translation) –, with which she had already had more systematic contact when she interviewed 1933-1934 constituent deputies to write the book *Regionalismo e centralização política* (Gomes, 1980), it was crucial for the research with former militants carried out during the writing of her doctoral thesis. These testimonies opened up new possibilities for a rather renewed reflection on the relations between workers and the Vargas State⁷.

A major aspect to highlight in relation to the CPDOC is that it was constituted in the 1970s and 1980s as a central space for conducting research that sought to think of the 1930s and the Vargas Era in a more complex way, being concerned not only with the issues linked to politics, but also with aspects related to culture. In this sense, several studies were produced to analyze not only the repressive aspects of Varguism, but also how it built consensus and gained legitimacy among broad sectors of the population, thus mobilizing symbolic elements and instruments of the cultural apparatus. As an example of this rather renewed research agenda about the Vargas Era, it is worth mentioning the International Seminar promoted by the institution in 1980 on the 50th anniversary of the 1930 Revolution, which brought together researchers from various institutions, resulting in the publication, in 1983, by the Editora UnB, of a 772-page book, entitled *A Revolução de 30: seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)* (The 1930 Revolution: seminar held by the Center for Research and Documentation in Contemporary History of Brazil [CPDOC]) (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil [CPDOC], 1983)⁸. The publication by the Editora Zahar of the book *Estado Novo: ideologia e poder* (Brazilian New State: ideology and power) (L. L. Oliveira, Velloso, & Gomes, 1982) also stands

6 On oral history in Brazil see, among others, M. M. Ferreira (2002) and Gomes (2014a).

7 In the same year she launched *A invenção do trabalhismo*, Angela de Castro Gomes (1988b) also published, through Editora Zahar, the book *Velhos militantes: depoimentos* (Old militants: testimonies), with statements by activist workers made between 1910 and 1950.

8 According to Helena Bomeny (2013, p. 96-97, our translation), 3 significant exhibitions were held in the early 1980s based on archives of the CPDOC: the exhibition held at the Funarte Photography Gallery (Galeria de Fotografia da Funarte) in 1980, whose catalog was published by the Editora Nova Fronteira under the title *A Revolução de 30 e seus antecedentes* (The 1930 Revolution and its antecedents) (Fundação Getúlio Vargas, 1980); the exhibition “Revolução de 32: A Fotografia e a Política” (1932 Revolution: Photography and Politics), held in 1982, at the Funarte Photography Gallery; and an exhibition at the Rio de Janeiro Modern Art Museum (Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro [MAM Rio]), in 1983.

out, where the authors discuss various aspects of the Brazilian New State⁹. In the following years in the 1980s, other studies were published – such as *Getulismo e trabalhismo: tensões e dimensões do Partido Trabalhista Brasileiro* (Getulism and laborism: tensions and dimensions of the Brazilian Labor Party) (Gomes & D’Araujo, 1987) –, highlighting the importance of the CPDOC as an intellectual environment favorable to a more complex and diverse understanding of the Vargas Era.

In addition to the IUPERJ and the CPDOC, another key institution to grasp the reflections proposed by Angela de Castro Gomes was the Department of History of the UFF. Although she joined the institution in 1984, as a professor at the Department of Social Sciences, going to the Department of History only in 1987, it was within the institution that Angela wrote a significant part of her critical reflections on populism. In relation to this aspect, we may see many of the formulations proposed in the book *A invenção do trabalhismo* in dialogue with several historiographic studies produced under that circumstance in the 1970s and 1980s, which had in common a strong dialogue with the intellectual movement of historiographic renewal within that period, marked by critique of the structuralist, totalizing, and quantitative models of explanation, due to the centrality assigned to individuals and the agency dimension, as well as to the greater interest in issues related to culture and to a new look at the subaltern sectors, based on ‘history seen from the bottom’¹⁰.

A invenção do trabalhismo, from this perspective, may be interpreted as an exemplary study of the changes that took place in Brazilian historiography during the 1980s, characterized by appreciation of the ‘agency paradigm’ (Chalhoub & Silva, 2009) and the attention that the so-called ‘excluded from history’ started to receive in research studies – to dialogue with the title of Michelle Perrot’s book, which has a strong influence on historians at that period. Institutions like the São Paulo State University in Campinas (Universidade Estadual de Campinas [Unicamp]) and the UFF, above all, which expanded and consolidated their graduate systems in the 1980s, became central spaces for these new research agendas, with studies aimed at the so-called ‘history seen from the bottom’ – in particular, slaves, freedmen, and urban workers –, in direct dialogue with the international historiography interested in discussing the totalizing explanation models and in appreciating the historical persons’ *action* dimensions¹¹. One of the most significant authors in this historiographic renewal movement was Edward P. Thompson, whose reflections – above all those proposed in *The making of the English working class* (Thompson, 1987) – had a prominent influence

9 As highlighted by Angela de Castro Gomes in an interview: “We worked together [Lúcia Lippi Oliveira, Monica Pimenta Veloso, and Angela de Castro Gomes], in the very same room. Lúcia and I were doctoral students and Mônica was a master’s student. We gathered chapters of our studies that were under construction and put together a book. We were all working somehow on the Brazilian New State” (L. L. Oliveira, Velloso, & Gomes, 1982, p. 336, our translation).

10 This historiographical renewal movement had a particularly strong impact on the political history research carried out in Brazil, as highlighted by Angela de Castro Gomes (1996a).

11 Sidney Chaloub’s master’s dissertation and doctoral thesis – *Trabalho, lar e botequim: vida cotidiana e controle social da classe trabalhadora no Rio de Janeiro da Belle Époque* (Work, home, and tavern: everyday life and social control of the working class in Rio de Janeiro during the Belle Époque) (Chaloub, 1984) and *Visões da liberdade: uma história das últimas décadas de escravidão na Corte* (Visions of freedom: a history of the last decades of slavery in the Court) (Chaloub, 1989) –, submitted, respectively, to the UFF and the Unicamp, are two exemplary studies of this new research agenda of Brazilian historiography in the 1980s.

on the critical interpretations made by Angela de Castro Gomes in relation to populism in *A invenção do trabalhismo* and in later writings¹².

In the years following the completion of her doctoral thesis, Angela de Castro Gomes wrote other substantial texts to criticize populism, in direct dialogue with colleagues at the Department of History of the UFF. Exemplary in this sense was the publication of the collection *O populismo e sua história: debate e crítica* (Populism and its history: debate and criticism) (J. Ferreira, 2001). In addition to the dialogues established with J. Ferreira himself¹³ – whose reflections in studies like *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular* (Workers in Brazil: the popular imaginary) (J. Ferreira, 1997) were greatly influenced by the book *A invenção do trabalhismo* –, it is worth highlighting her dialogue with Daniel Aarão Reis (1995, p. 15, our translation), with whom she debated “the theme of political parties and electoral practices, at a time when the country was experiencing its first two presidential elections, in 1989 and 1994, after the military regime years.” And it is precisely Daniel Aarão Reis (1995) to whom Angela de Castro Gomes (2001b) thanks for the comments on the preliminary version of the seminal text to criticize populism – “O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito” (Populism and social sciences in Brazil: notes on the paths of a concept) –, which opens the collection *O populismo e sua história: debate e crítica* (Populism and its history: debate and criticism) (J. Ferreira, 2001).

The works by Angela de Castro Gomes that criticize populism had, over the following years, huge affinities with other research agendas within the UFF, above all those interested in interpreting the relation between State and society in Brazil in a more complex way during authoritarian periods, in order to grasp the role of civilians in the building and maintenance of such regimes. Exemplary in this regard were the research carried out by UFF professors, like Denise Rollemberg and Samantha Quadrat, devoted to think about the social construction of authoritarian regimes, in a research agenda very influenced by Daniel Aarão Reis’ works on the 1964 coup d’État and the dictatorship in Brazil. The chapter “Estado Novo: ambiguidades e heranças do autoritarismo no Brasil” (Brazilian New State: ambiguities and legacies of authoritarianism in Brazil), by Angela de Castro Gomes (2011),

12 Regarding Thompson’s influence, it is worth reading excerpts from Angela de Castro Gomes’ interview: “I was lucky because, just at that moment, Thompson’s book arrived in Brazil; it was hard, written in english, but it arrived here. Then I devised a course along with Amaury de Souza, it consisted of me, Maria Celina d’Araújo, and him. That was a special course, just to read Thompson” (Gomes, 2009a, p. 331, our translation); “I entered the Ph.D. program in 1981; that took place in 82. But Thompson was barely addressed in the thesis, because it was not easy to be incorporated” (Gomes, 2009a, p. 331, our translation). “I was effectively convinced that any kind of explanation of history and social sciences that does not consider political players, really as players, is inconsistent. For me, the greatest difficulty in approaching populism is exactly this; there are players on one side, and on the other there is mass of maneuver. Thompson is not directly discussing this point, but his approach to the working class is clear and it is crushing” (Gomes, 2009a, p. 332, our translation).

13 Angela de Castro Gomes and Jorge Ferreira wrote some works together in which the critique of populist interpretation appears prominently, e.g. the books *Jango: as múltiplas faces* (Jango: the multiple faces) (Gomes & Ferreira, 2007) and *1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil* (1964: the coup d’État that brought down a president, brought the democratic regime to an end, and instituted the dictatorship in Brazil) (Gomes & Ferreira, 2014), and the article “Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação” (Brasil, 1945-1964: a representative democracy in consolidation) (Gomes, & Ferreira, 2019).

published in the collection *A construção social dos regimes autoritários* (The social construction of authoritarian regimes), organized by D. Rollemberg and S. V. Quadrat, is a result of this dialogue to a more complex and multifaceted understanding of the relations between State and society in Brazil.

The criticism to populism and the ‘laborist pact’

The three institutions discussed in the previous topic – IUPERJ, CPDOC, and UFF – were spaces for sociability, academic discussion, and intellectual work of great relevance in Angela de Castro Gomes’ intellectual career and they had a decisive influence on critical interpretations of the concept of populism, originally proposed in *A invenção do trabalhismo* and improved in later writings. In this section, based on the selection of some texts written by the author along this institutional history, I seek to highlight and analyze the central arguments that structured her critique of Francisco Weffort’s ideas and the populist interpretation model, as well as her formulations around the concept of laborism.

It is worth calling attention to the fact that, although the critique of populism was already strongly present in *A invenção do trabalhismo*, it does not appear as explicitly in this work as in later academic studies. Despite the fact that some of Weffort’s most central studies are mentioned throughout the book – like his doctoral thesis, *Classes populares e política* (Popular classes and politics) (Weffort, 1968), his full-professor thesis, *Sindicato e política* (Trade union and politics) (Weffort, 1972), and his article “Democracia e movimento operário: algumas questões para a história do período 1945-1964” (Democracy and labor movement: some issues for the history of the period 1945-1964) (Weffort, 1978) –, critical references to the author are not so direct, due to the context in which the work was written. As highlighted in a statement by Angela de Castro Gomes, above all due to the fact that Weffort’s formulations have a lot “*to do with a struggle within the left-wing, which was not the case for me*” and because *A invenção do trabalhismo* is a doctoral thesis, “*it would be just ridiculous, as well as inelegant, disrespectful, and stupid on my part*” to write a chapter in order to discuss with Weffort. As a result of these factors, she and her research director, Wanderley Guilherme dos Santos, decided “that the word [populism] would not appear in the thesis” (Gomes, 2009a, p. 331, our translation).

Anyway, the analysis contained in *A invenção do trabalhismo*, anchored in the idea of ‘laborist pact,’ already represented a strong critique to the concept of populism and the proposal of a more complex perspective to interpret the relations between the State and the working class in Brazil, especially in the Vargas Era. One of the main merits of Angela’s reflection lies precisely on the proposition of a new periodization to grasp the Brazilian New State, facing it not as a cohesive and homogeneous bloc, but divided into 2 periods: a) from 1937 to 1942, when the elements of coercion and censorship adopted by the Vargas dictatorship might have predominated as a form of domination; and b) from 1942 to 1945, moment of building a “‘new’ Brazilian New State,” when, due to international issues – after the entry of Brazil in World War II, and the alignment of Brazil with

the USA – and national issues – with the internal crises underwent by the regime –, the government started to reinforce its search for legitimacy by mobilizing symbolic means, like the segment “Falando aos trabalhadores do Brasil” (Speaking to workers in Brazil), on the radio program “Hora do Brasil” (The Brazil Hour), hosted by Alexandre Marcondes Filho, Minister of Labor during the Vargas administration.

The discourse built in this program dialogued with and appropriated various workers’ claims and needs throughout the First Brazilian Republic, giving them new senses and meanings and introducing the actions related to the Brazilian New State’s labor, social security, and trade union legislation as if they were gifts and donations. Symbolic actions like these, which sought to depict social law as a favor – added to other measures deployed by the government from 1942 on, such as initiatives to encourage trade unionization, the creation of trade union taxes, and the implementation of the Decreto-Lei n. 5.452 (Consolidação das Leis do Trabalho [CLT], 1943) –, were crucial in the sense of building a ‘political communication’ between the Vargas State and workers, producing adherence and legitimacy. The complexity of this relationship could not be confused only with the idea of manipulation that structured the populist interpretations of the relation between dominant and dominated persons.

In articles published in the following years, Angela de Castro Gomes developed even more systematically the critical reflections on populism, establishing a more direct dialogue with Francisco Weffort’s works. A central article in this sense is “O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito” (Gomes, 2001b). In this text, Angela rebuilds the path of this concept in Brazil, since the mid-1950s, in order to “identify and outline the main proposals developed to shape the category to the Brazilian experience” (Gomes, 2001b, p. 20, our translation). In addition to historically situating the early rather systematic formulations on the concept – proposed by intellectuals affiliated to the Brazilian Institute of Economics, Sociology, and Politics (Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política [IBESP]) and, later, to the Higher Institute of Brazilian Studies (Instituto Superior de Estudos Brasileiros [ISEB]) –, the author analyzes in detail Francisco Weffort’s works, emphasizing that, in spite of possible tensions in the argument, the author’s formulations end up reinforcing the idea of populism as a policy to ‘manipulate’ the masses.

According to Angela de Castro Gomes’ reading of Weffort’s formulations, in the relations established between the State/leader and the workers/people, the State and the leader are conceived as strong and active, while workers are seen as weak and passive, having no “self-propelling ability,” since they are not “organized as a class” (Gomes, 2001b, p. 34-35, our translation). According to the author:

The masses or popular sectors, not being conceived as players/subjects in this political relation, but as recipients/objects to which populist formulations and policies refer, could only be manipulated or co-opted

(in the case of the leaders), something which means precipitously, if not literally, deceived or at least diverted from a conscious choice (Gomes, 2001b, p. 35, our translation).

In texts published in the following years, Angela de Castro Gomes consolidated her critical reflections regarding Weffort's readings on populist politics. This may be seen in articles like "Estado Novo: ambiguidades e heranças do autoritarismo no Brasil" (Gomes, 2011), "O Estado Novo e o debate sobre populismo no Brasil" (Brazilian New State and the debate about populism in Brazil) (Gomes, 2014b), and "Estado Novo: debatendo nacionalismo, autoritarismo e populismo" (Brazilian New State: debating nationalism, authoritarianism, and populism" (Gomes, 2019). In these texts, Angela resumes her critiques of what she names as "populist model of relations of domination," which sees the people as "deprived of its autonomy and political conscience, when subject to the modern propaganda strategies inherent to charismatic leaders of these urban-industrial mass societies" (Gomes, 2014b, p. 24, our translation).

The author seeks to emphasize that the concept of populism "might be excessively simplistic" in order to grasp the Vargas Era and, more precisely, the Brazilian New State period, insofar as it was "anchored both in the idea of a Machiavellian and all-powerful State apparatus and that of a working class that lacks its own conscience and drive; of a historical subject State and of a working class that is a passive object of State action" (Gomes, 2011, p. 60, our translation). The big problem with the "populist model of interpreting the relations between the rulers and the ruled" could be precisely the mistaken understanding that "those ruled may be and often are virtually devoid of autonomy and conscience, when subject to political strategies inherent to mass society" (Gomes, 2011, p. 60, our translation). In this sense, "everything that was qualified as 'populist' emphasized a dimension of 'manipulation' of the State over 'masses,' even when its ambiguity was recognized" (Gomes, 2011, p. 60, our translation). Putting this perspective into question meant, in dialogue with the bibliography then mobilized by the author – with an emphasis on Edward P. Thompson – acknowledging workers as subjects and appreciating the idea that, in spite of "the State's strength that was upon them," they "also had an active political position" (Gomes, 2011, p. 60, our translation).

The objective proposed by Angela de Castro Gomes is, in a perspective different from the populist reading, thinking of the Vargas State by means of its contradictions, having its complexity as a basis, and reinforcing the rationale of ambiguity. In this interpretation, the idea of manipulation – so central to the formulations of populism – "ceased to have such a unidirectional sense (meaning absolute State power), i.e. postulated as having a constitutive ambiguity," becoming both "a form of State control over the working masses," and "an actual way of meeting their needs" (Gomes, 2011, p. 60, our translation). Even if there was a "masking dimension" in the relations between the Vargas State and workers, the so-called "populist policy" implemented by the Brazilian New State might, in practice, have been "experienced by the working class as a possibility of access to eminently

social rights” (Gomes, 2011, p. 60, our translation). The consideration of workers as subjects and as State interlocutors resulted in discussing the “dichotomy, quite prevalent, between working class’ autonomy and heteronomy, as a way of designating and explaining the absence of ‘true’ leaders and their ‘lack of consciousness’ or their ‘possible consciousness’” (Gomes, 2011, p. 61, our translation), and implied recognizing a “dialogue between players who have different power resources, but equally capable of appropriating and rereading each other’s political proposals” (Gomes, 2011, p. 61, our translation). “Workers obedience” to the State came to be understood both as “a possibility for effective State controls over their organizations” and “as a political communication channel that opened up for them, establishing a new place as an acknowledged and long-pursued political interlocutor” (Gomes, 2011, p. 65, our translation).

The concept of ‘laborist pact’ proposed by the author was formulated through the critique of the populist interpretation, refusing “the idea of an essentially good working class, but passive or without a ‘true consciousness,’” encompassing a “complex set of interests and beliefs, where workers actively participated, too” (Gomes, 2014b, p. 28, our translation). This ‘pact,’ which was anchored both in the State’s word and action and in the working class’ word and action, should be seen by means of 2 primary dimensions: a) the *symbolic*, which “could be translated by the building of a careful propaganda discourse for the regime, which deeply marked Brazilian political culture from then on” (Gomes, 2011, p. 65, our translation); and b) the *organizational*, which could constitute “the creation of an institutional instrument in which one side is the corporate trade unionism model, and the other, a coupling to a partisan political system” (Gomes, 2011, p. 62, our translation). It may be through this ‘double rationale’ – material and symbolic – that, in spite of the relations between strength and disharmony, the State and the people could recognize each other. Such a dynamics could explain the reasons why workers addressed “the State ‘claiming’ their rights that must be met by businessmen and government authorities” (Gomes, 2011, p. 65, our translation).

Just as other studies that were conducted and published throughout the 1990s and 2000s – e.g. *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular* (J. Ferreira, 1997) and *Multidões em cena: propaganda política no varguismo e no peronismo* (Crowds on the scene: political propaganda in Vargasism and Peronism) (Capelato, 1998) –, Angela de Castro Gomes’ writings on the ‘laborist pact’ were of decisive importance to rethink the relations between the State and the working class in Brazil. Despite the fact that the concept of populism is still mobilized by various authors to analyze certain historical periods, as well as to address contemporary politics, there is no doubt that the critiques of this term proposed by Angela in *A invenção do trabalhismo* and in later studies, contributed substantially to a more complex and nuanced interpretation of the forms of domination in the country. Research studies devoted to the theme have increasingly brought greater capacity for action and autonomy to popular sectors, seeing them as social subjects that, in spite of the power relations, also think, design, and build strategies for claiming, achieving, and safeguarding their rights.

Conclusion

One of the main difficulties involved in conducting research studies on intellectuals is the articulation between *text* and *context*. A study devoted to grasping a specific intellectual always runs the risk of being too focused on a substantive analysis of her/his arguments, losing sight of her/his institutional affiliation, the existing sociability networks, the intellectual traditions, the languages, the themes, and the concepts of the time, in addition to the broader political and social context in which the work has been produced. On the other hand, a study of intellectuals may also exaggerate the significance of context, leaving aside both the subjective issues of an intellectual who has produced that work and her/his autonomy as a social subject and the very ideas discussed and proposed by her/him. Finding this balance is one of the biggest challenges for those who study intellectual history.

Despite all the constraints, this article builds a situated interpretation of Angela de Castro Gomes' intellectual career and of her discussions about the concept of populism, in order to think of how the institutions where she has worked in show to be crucial for the emergence of her critiques of the populist model to interpret the relations between the State and the working class. I started from the assumption that the critical arguments about populism proposed by Angela in *A invenção do trabalhismo* and in later writings may be grasped both in dialogue with the political and social issues of her time and having her affiliation to the IUPERJ, the CPDOC, and the UFF as a basis, the three central institutions of her professional career. These institutions have become major spaces for intellectual education, personal sociability, and debate of theories, concepts, and research practices, as well as discussion of ideas, building favorable environments where Angela could conduct a more complex analysis of the relations between State and working class in Brazil, anchored in the idea of 'laborist pact,' which I tried to discuss in greater detail in the second part of this text.

There is still a small number of studies devoted to the analysis of professional careers, institutional spaces, and the intellectual works of historians who played decisive roles for institutionalizing and consolidating the discipline in the country, for renewing historiography making, and for shaping this intellectual field, which has been growing and diversifying over the years¹⁴. Based on the analysis of Angela de Castro Gomes' critical writings on populism, this article consists in an analytical exercise grounded in this research agenda, in addition to paying a humble tribute to an intellectual woman whose professional career must be constantly acknowledged and appreciated due to its importance for Brazilian historiography.

14 The collection organized by the Editora UFMG and the Perseu Abramo Foundation with selections addressing the careers of various intellectuals, like Wanderley Guilherme dos Santos, Silvano Santiago, Maria da Conceição Tavares, Gabriel Cohn, as well as historians like Boris Fausto and Evaldo Cabral de Mello, was a major initiative in this regard. Angela de Castro Gomes (2008a) was the organizer of the volume devoted to Boris Fausto.

References

- Antunes, R. (Org.). (1980). *Por um novo sindicalismo*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Bomeny, H. (2013). Ciências sociais e história: encontro institucional. In J. P. A. Nunes, & A. Freire (Orgs.), *Historiografias portuguesa e brasileira no século XX. Olhares Cruzados* (pp. 81-110). Coimbra, Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Caldeira, V., & Brant, S. (1980). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Capelato, M. H. R. (1998). *Multidões em cena: propaganda política no varguismo e no peronismo*. Campinas, SP: Papirus.
- Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. (1983). *A Revolução de 30: seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Brasília, DF: Ed. UnB.
- Chaloub, S. (1984). *Trabalho, lar e botequim: vida cotidiana e controle social da classe trabalhadora no Rio de Janeiro da Belle Époque* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.
- Chaloub, S. (1989). *Visões da liberdade: uma história das últimas décadas de escravidão na Corte* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Chalhoub, S., & Silva, F. T. (2009). Sujeitos no imaginário acadêmico: escravos e trabalhadores na historiografia brasileira desde os anos 1980. *Cadernos Arquivo Edgar Leuenroth*, 14, 11-50.
- Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. (1943). Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, DF.
- Fernandes, F. (1975). *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Ferreira, J. (1997). *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Ferreira, J. (Org.). (2001). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Ferreira, M. M. (2002). História, tempo presente e história oral. *Topoi: Revista de História*, 1(5), 314-332.
- Ferreira, M. M. (2018). Notas iniciais sobre a história do tempo presente e a historiografia no Brasil. *Tempo e Argumento*, 10, 80-108.
- Ferreira, M. M., & Gomes, A. C. (1989). Primeira República: um balanço historiográfico. *Estudos Históricos*, 2(4), 244-280.
- Fundação Getúlio Vargas. (1980). *A revolução de 30 e seus antecedentes*. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira.
- Gomes, A. C. (1978). *Burguesia e legislação social no Brasil (1917-1937)* (Dissertação de Mestrado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

-
- Gomes, A. C. (1979). *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Gomes, A. C. (Org.). (1980). *Regionalismo e centralização política: partidos e constituintes nos anos 1930*. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira.
- Gomes, A. C. (1987). *A invenção do trabalhismo* (Tese de Doutorado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Gomes, A. C. (1988a). *A invenção do trabalhismo*. São Paulo, SP: Vértice.
- Gomes, A. C. (1988b). *Velhos militantes: depoimentos*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar.
- Gomes, A. C. (1995). *Memorial de Angela de Castro Gomes*. [s.l.]: [s.n.].
- Gomes, A. C. (1996a). Política: história, ciência, cultura, etc. *Estudos Históricos*, 9(17), 59-84.
- Gomes, A. C. (1996b). *História e historiadores: a política cultural do Estado Novo*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C. (1999). *Essa gente do Rio... modernismo e nacionalismo*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C. (Org.). (2000). *Histórias de imigrantes e de imigração no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ: 7 Letras.
- Gomes, A. C. (2001a). Populismo e ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. In J. Ferreira (Org.), *O populismo e sua história: debate e crítica* (pp. 17-57). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C. (2001b). O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. In J. Ferreira (Org.), *O populismo e sua história: debate e crítica* (pp. 17-53). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C. (2002). Angela de Castro Gomes: entrevista. In J. G. Moraes, & J. M. Rego (Orgs.), *Conversas com historiadores brasileiros* (pp. 289-310). São Paulo, SP: Ed. 34.
- Gomes, A. C. (Org.). (2004). *Escrita de si, escrita da história*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C. (Org.). (2005). *Em família: a correspondência de Oliveira Lima e Gilberto Freyre*. Campinas, SP: Mercado de Letras.
- Gomes, A. C. (2008a). *Leituras críticas sobre Boris Fausto*. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.
- Gomes, A. C. (2008b). Trabalho análogo a de escravo: construindo um problema. *História Oral*, 11 (1-2), 11-41.
- Gomes, A. C. (2009a). Entrevista. *Escritos: Fundação Casa Rui Barbosa*, 3, 313-342.
- Gomes, A. C. (2009b). *A República, a história e o IHGB*. Belo Horizonte, MG: Argvmentvm.
- Gomes, A. C. (2011). Estado Novo: ambiguidades e heranças do autoritarismo no Brasil. In D. Rollemberg, & S. V. Quadrat (Orgs.), *A construção social dos regimes autoritários: legitimidade, consenso, consentimento no século XX* (pp. 35-70). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

-
- Gomes, A. C. (2012). Repressão e mudanças no trabalho análogo a de escravo no Brasil: tempo presente e usos do passado. *Revista Brasileira de História*, 32(64), 167-184.
- Gomes, A. C. (2014a). Associação Brasileira de História Oral, 20 anos depois: O que somos? O que queremos ser? *História Oral*, 17(1), 163-192.
- Gomes, A. C. (2014b). O Estado Novo e o debate sobre populismo no Brasil. *Sinais Sociais*, 9(25), 9-37.
- Gomes, A. C. (2019). Estado Novo: debatendo nacionalismo, autoritarismo e populismo. In J. Ferreira, & L. A. N. Delgado. *O Brasil republicano: o tempo do nacional-estatismo* (pp. 173-201). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C., & D'Araujo, M. C. S. (1987). *Getulismo e trabalhismo: tensões e dimensões do Partido Trabalhista Brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C., & Ferreira, J. (2007). *Jango: as múltiplas faces*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C., & Ferreira, J. (2014). *1964: O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C., & Ferreira, J. (2019). Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação. *Locus: Revista de História*, 24, 251-275.
- Gomes, A. C., & Hansen, P. S. (Orgs.). (2016). *Intelectuais mediadores: práticas culturais e ação política*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C., & Mauad, A. M. (2006). *Memórias da imigração espanhola em Niterói*. Niterói, RJ: Ed. UFF.
- Gomes, A. C., & Pessanha, E. G. (Org.). (2010). *Memória da Justiça do Trabalho: trajetória de juízes*. Porto Alegre, RS: Alegre Poa.
- Gomes, A. C., & Schmidt, B. B. (2009). *Memórias e narrativas (auto)biográficas*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C., & Silva, F. T. (Org.). (2013). *A Justiça do Trabalho e sua história: os direitos dos trabalhadores no Brasil*. Campinas, SP: Ed. Unicamp.
- Heymann, L. (2016). Pioneiras e construtoras: breve nota sobre a contribuição de Angela de Castro Gomes e Lucia Lippi de Oliveira à trajetória do CPDOC. *Estudos Históricos*, 29, 541-550.
- Ianni, O. (1980). *O ABC da classe operária*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Lopes, J. S. L. (1986). *A tecelagem dos conflitos de classe na "cidade das chaminés"*. São Paulo, SP: Marco Zero.
- Martins, J. S. (1975). *Capitalismo e tradicionalismo*. São Paulo, SP: Pioneira.
- Martins, L. (1973). *Politique et développement économique: structure de pouvoir et système de décision au Brésil (1930-1964)* (Thèse de Doctorat). Paris, France: Université René Descartes.

-
- Mourão, A., & Gomes, A. C. (Orgs.). (2014). *A experiência da Primeira República no Brasil e em Portugal*. Coimbra, Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Oliveira, F. M. C. (1972). A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos Cebrap*, 2, 3-82.
- Oliveira, L. L., Velloso, M. P., & Gomes, A. M. C. (Orgs.). (1982). *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Perlatto, F. (2016). Adeus ao populismo? Reviravoltas de um conceito e de uma política no Brasil do tempo presente. In F. Perlatto, & D. Chaves (Orgs.), *Repensar os populismos na América do Sul: debates, tradições e leituras* (pp. 70-94). Rio de Janeiro, RJ: Autografia.
- Perlatto, F. (Org.). (2018). Novos e antigos populismos em debate: comparações, dissensos e pertinências (Editorial). *Revista Estudos de Política*, 9, 1-3.
- Perlatto, F. (2019). Estado e sociedade no Brasil, do petismo ao lulismo: corporativismo, concertação e participação. In L. A. Abreu, & M. A. Vannucchi (Orgs.), *Corporativismos ibéricos e latino-americanos* (pp. 371-393). Porto Alegre, RS: Ed. PUCRS.
- Perlatto, F., & Chaves, D. (Orgs.). (2016). *Repensar os populismos na América do Sul: debates, tradições e leituras*. Rio de Janeiro, RJ: Autografia.
- Reis, E. (1980). *The agrarian roots of conservative modernization in Brazil, 1880-1930* (Ph.D. Thesis). Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Sader, E. (1988). *Quando novos personagens entraram em cena. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Santos, W. G. (1978). *Ordem burguesa e liberalismo político no Brasil*. São Paulo, SP: Duas Cidades.
- Santos, W. G. (1979). *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Schwartzman, S. (1975). *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo, SP: Difel.
- Silva, L. A. M. (Org.). (1986). *A luta dos loteamentos*. Rio de Janeiro, RJ: [s.n.].
- Thompson, E. P. (1987). *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Velho, G. (2003). O lugar da interdisciplinaridade. In Fundação Getúlio Vargas (Org.), *CPDOC 30 anos* (pp. 13-19). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Velho, O. G. (1976). *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo, SP: Difel.
- Vianna, L. W. (1976). *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Vianna, L. W. (1983). *A classe operária e a abertura*. São Paulo, SP: Cerifa.
- Weffort, F. (1968). *Classes populares e política* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Weffort, F. (1972). *Sindicato e política* (Tese de Livre-Docência). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

Weffort, F. (1978). Democracia e movimento operário: algumas questões para a história do período 1945-1964. *Revista de Cultura Contemporânea*, 1, 7-13.

How to cite this article:

Norma A – ABNT

PERLATTO, F. Angela de Castro Gomes: intellectual career and paths of the concept of populism. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 98-119, 2020.

Norma B – APA

Perlatto, F. (2020). Angela de Castro Gomes: intellectual career and paths of the concept of populism. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 98-119.

Norma C – Vancouver

Perlatto F. Angela de Castro Gomes: intellectual career and paths of the concept of populism. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24):98-119. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2760>

Angela de Castro Gomes: trajetória intelectual e percursos do conceito de populismo

Fernando Perlatto

*Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP-UERJ
Professor na Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF
fperlatto@yahoo.com.br*

Resumo

Este artigo analisa as formulações críticas elaboradas por Angela de Castro Gomes em relação ao conceito de populismo, apresentadas em sua obra *A invenção do trabalhismo* e em escritos posteriores. Busca-se compreender como suas experiências intelectuais em três instituições de pesquisa – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) e Universidade Federal Fluminense (UFF) – mostraram-se fundamentais para a elaboração de suas críticas ao modelo de interpretação populista, sobretudo aos trabalhos de Francisco Weffort sobre o tema. A análise dessa trajetória institucional possibilita pensar sobre a maneira pela qual as experiências de sociabilidade e de intercâmbio de ideias em instituições intelectuais importam na formulação de interpretações acadêmicas. Além disso, este estudo discute os principais argumentos de Angela de Castro Gomes em defesa da ideia do “pacto trabalhista” como contraposição à ideia de populismo, com o objetivo de destacar de que maneira suas análises contribuíram para repensar as relações entre Estado e classe trabalhadora no Brasil.

Palavras-chave angela de castro gomes; populismo; trabalhismo; trajetória intelectual; instituições.

Angela de Castro Gomes: intellectual career and paths of the concept of populism

Abstract

This article analyzes the critical points made by Angela de Castro Gomes in relation to the concept of populism, published in her work *A invenção do trabalhismo* [The invention of laborism] and in later writings. We seek to grasp how her intellectual experiences in three research institutions – Rio de Janeiro University Research Institute (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro [IUPERJ]), Center for Research and Documentation in Contemporary History of Brazil (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil [CPDOC]), and Fluminense Federal University (Universidade Federal Fluminense [UFF]) – proved to be key in developing her critiques of the populist interpretation model, especially the formulations of Francisco Weffort on the subject. The analysis of this institutional trajectory makes it possible to think about the way in which the experiences of sociability and the exchange of ideas in intellectual institutions matter in the formulation of academic interpretations. Also, this study discusses the main arguments of Angela de Castro Gomes in defense of the idea of a ‘laborist pact’ as opposed to the idea of populism, with the aim of highlighting how their analyzes contributed to rethinking relations between the State and the working class in Brazil.

Key words angela de castro gomes; populism; laborism; intellectual career; institutions.

Angela de Castro Gomes: trayectoria intelectual y rutas del concepto de populismo

Resumen

Este artículo analiza las formulaciones críticas hechas por Angela de Castro Gomes en relación con el concepto de populismo, publicadas en su obra *A invenção do trabalhismo* [La invención del laborismo] y en escritos posteriores. Se busca comprender cómo sus experiencias intelectuales en tres instituciones de investigación – Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro [IUPERJ]), Centro de Investigación y Documentación en Historia Contemporánea de Brasil (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil [CPDOC]) y Universidad Federal Fluminense (Universidade Federal Fluminense [UFF]) – demostraron ser fundamentales para la elaboración de sus críticas al modelo de interpretación populista, especialmente los trabajos de Francisco Weffort sobre el tema. El análisis de esta trayectoria institucional permite pensar la forma en que las experiencias de sociabilidad y el intercambio de ideas en las instituciones intelectuales son importantes en la formulación de las interpretaciones académicas. Además, este estudio discute los principales argumentos de Angela de Castro Gomes en defensa de la idea de un “pacto laborista” en oposición a la idea de populismo, con el objetivo de resaltar cómo sus análisis contribuyeron a repensar las relaciones entre el Estado y la clase trabajadora en Brasil.

Palabras clave angela de castro gomes; populismo; laborismo; trayectoria intelectual; instituciones.

Angela de Castro Gomes: trajetória intelectual e parcours du concept de populisme

Résumé

Cet article analyse les formulations critiques élaborées par Angela de Castro Gomes en relation avec le concept de populisme, publiées dans son œuvre *A invenção do trabalhismo* [L'invention du travaillisme] et dans des écrits ultérieurs. Nous cherchons à comprendre comment ses expériences intellectuelles dans trois institutions de recherche – Institut Universitaire de Recherche de Rio de Janeiro (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro [IUPERJ]), Centre de Recherche et de Documentation sur l'Histoire Contemporaine du Brésil (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil [CPDOC]) et Université Fédérale Fluminense (Universidade Federal Fluminense [UFF]) – se sont révélées fondamentales pour l'élaboration de ses critiques du modèle d'interprétation populiste, notamment les travaux de Francisco Weffort sur le sujet. L'analyse de cette trajectoire institutionnelle permet de réfléchir à la manière dont les expériences de sociabilité et d'échange d'idées dans les institutions intellectuelles comptent dans la formulation des interprétations académiques. Cette étude examine également les principaux arguments d'Angela de Castro Gomes pour défendre l'idée d'un « pacte travailliste » par opposition à l'idée de populisme, afin de souligner comment leurs analyses ont contribué à repenser les relations entre l'Etat et la classe ouvrière au Brésil.

Mots-clés Angela de Castro Gomes; populisme; travaillisme; trajectoire intellectuelle; institutions.

Introdução

No Brasil, a produção historiográfica tem crescido e se expandido de modo considerável nos últimos anos. A consolidação do sistema de pós-graduação e a ampliação do número de programas de Mestrado e Doutorado têm resultado em uma produção intelectual diversificada, que abrange os mais variados temas e objetos de pesquisa. Em meio a essa profusão de investigações desenvolvidas nas últimas décadas, pode-se identificar alguns historiadores cujas obras já se tornaram verdadeiros “clássicos”. Aqui, adoto o termo “clássico” para me referir a produções intelectuais que se converteram em referências incontornáveis para a abordagem de determinadas temáticas. Concorde-se ou não com os argumentos defendidos por tais pesquisadores, as reflexões por eles desenvolvidas se tornaram basilares para a discussão de certas problemáticas da historiografia brasileira.

Uma historiadora que desenvolveu trabalhos “clássicos” no Brasil sobre determinadas temáticas é Angela de Castro Gomes. Embora, ao longo de sua trajetória intelectual, ela venha trabalhando com objetos de investigação diversos, tornando-se referência central em diferentes áreas da pesquisa – destaque, por exemplo, suas produções em torno do pensamento social brasileiro e dos intelectuais (Gomes, 1999; Gomes & Hansen, 2016), da Primeira República (M. M. Ferreira & Gomes, 1989; Mourão & Gomes, 2014), da historiografia (Gomes, 1996b, 2009b), da história oral (Gomes, 2014a), da escrita epistolar (Gomes, 2004, 2005; Gomes & Schmidt, 2009), da imigração (Gomes, 2000; Gomes & Mauad, 2006), da Justiça do Trabalho (Gomes & Pessanha, 2010; Gomes & Silva, 2013) e do trabalho análogo à escravidão (Gomes, 2008b; Gomes, 2012) –, vale deixar patente

que ela é autora de uma obra que se tornou um “clássico” da produção historiográfica brasileira: *A invenção do trabalhismo* (Gomes, 1988a). Esse estudo e outros escritos subsequentes, que contêm desdobramentos das reflexões desenvolvidas na obra seminal, converteram-se em abordagens *sine qua non* para pensar a eficácia explicativa de uma categoria que ganhou amplo espaço no debate acadêmico das ciências humanas, de modo geral, e da historiografia brasileira, em particular, a saber: o *populismo*.

Ainda que o debate sobre esse conceito tenha se ampliado e se diversificado ao longo dos últimos anos (Perlatto, 2018; Perlatto & Chaves, 2016) – e, em tempos recentes, tenha reaparecido com maior destaque, em decorrência da ascensão de governos de direita que vêm sendo chamados de “populistas”, a exemplo de Donald Trump, nos Estados Unidos da América (EUA), Viktor Orbán, na Hungria, e Jair Bolsonaro, no Brasil –, não restam dúvidas de que as formulações de Angela de Castro Gomes sobre o populismo ainda são referências centrais para a discussão crítica desse conceito. Ao lado de outras publicações importantes, seus estudos foram cruciais tanto para a problematização de análises simplistas e maniqueístas da ideia de populismo quanto para a proposição de uma interpretação mais complexa da relação entre Estado e classe trabalhadora no Brasil.

Neste artigo, reflito sobre as formulações críticas de Angela de Castro Gomes em torno do conceito de populismo, assumindo como objeto de análise sua trajetória intelectual. Além de pensar de que maneira seu percurso profissional e institucional possibilita refletir de modo mais amplo sobre o desenvolvimento de suas formulações críticas relacionadas à temática do populismo, tenho interesse em discutir as principais objeções da autora a esse conceito, destacando especialmente suas críticas às formulações sobre o tema elaboradas pelo cientista político Francisco Weffort.

Parto do pressuposto de que acompanhar o percurso intelectual de Angela de Castro Gomes e suas análises críticas referentes ao conceito de populismo implica refletir sobre suas vinculações institucionais como aluna, professora e pesquisadora em espaços como o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) e a Universidade Federal Fluminense (UFF). A análise dessa trajetória institucional possibilita pensar sobre a maneira pela qual as experiências de sociabilidade e de intercâmbio de ideias em instituições intelectuais importam na formulação de interpretações acadêmicas. Além disso, esse tipo de abordagem proposta, preocupada em inquirir historicamente os rumos de um conceito como populismo, abre caminhos para uma compreensão mais alargada das transformações intelectuais e institucionais que ocorreram no campo acadêmico das ciências humanas, de modo geral, e da historiografia brasileira, em particular, ao longo das últimas décadas.

Para realizar essa reflexão, o artigo se divide em duas partes. Em um primeiro momento, buscarei refletir sobre a trajetória intelectual de Angela de Castro Gomes, procurando destacar de que modo os ambientes institucionais pelos quais ela transitou foram fundamentais para o desenvolvimento de suas reflexões críticas sobre o conceito de populismo e para uma formulação mais complexa sobre as relações entre Estado e classe trabalhadora no Brasil. Na segunda parte, meu interesse é analisar de modo mais substantivo algumas das contribuições de Angela para esse

debate, dedicando maior atenção às suas produções intelectuais sobre a temática, que vão desde sua tese de doutorado (Gomes, 1987) até trabalhos mais recentes (Gomes, 2019). Analisar a trajetória institucional de Angela e os percursos do conceito de populismo possibilita compreender não apenas a obra de uma intelectual cujo trabalho se tornou “clássico”, mas discutir as transformações de importantes espaços institucionais da produção historiográfica no Brasil ao longo das últimas décadas.

As instituições importam: IUPERJ, CPDOC e UFF

Pode-se dizer, sem quaisquer exageros retóricos, que *A invenção do trabalhismo* é um dos livros mais importantes e influentes já produzidos na historiografia brasileira sobre a história política republicana. A obra é o resultado de sua tese de doutorado (Gomes, 1987), defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do IUPERJ. Angela de Castro Gomes já havia realizado seu mestrado na instituição, concluindo sua dissertação (Gomes, 1978) sob a orientação de Renato Raul Boschi, que resultou no livro *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)* (Gomes, 1979), publicado pela recém-inaugurada Editora Campus em uma coleção dirigida por Wanderley Guilherme dos Santos, que posteriormente se tornaria o orientador de sua tese de doutorado.

A devida compreensão das formulações contidas em *A invenção do trabalhismo* passa pelo entendimento do ambiente institucional das ciências sociais no qual essa produção intelectual foi realizada. Como destacado pela própria Angela de Castro Gomes, o IUPERJ, do qual foi aluna entre 1974 e 1987, proporcionou a ela, além da orientação de Renato Raul Boschi e Wanderley Guilherme dos Santos, leituras de textos clássicos das ciências sociais e do pensamento social brasileiro, além do contato com autores da ciência política norte-americana, como Robert Dahl e Mancur Olson. Soma-se a isso a possibilidade da interlocução com professores diversos, como Cesar Guimarães, Carlos Hasenbalg, Edmundo Campos Coelho, Luiz Antonio Machado, Luiz Werneck Vianna, Amaury de Souza e José Murilo de Carvalho, tendo estes três últimos participado da banca de defesa da tese que deu origem ao livro, que também contou com as presenças de Boris Fausto e Leôncio Martins Rodrigues. O que é interessante perceber em seus depoimentos é de que maneira Angela sempre destaca a importância da *formação interdisciplinar* obtida no IUPERJ para a produção das obras *Burguesia e trabalho* e *A invenção do trabalhismo*, que se tornaria a primeira tese a ser defendida no programa de doutorado da instituição (Gomes, 2002)¹.

¹ A questão da interdisciplinaridade e da abertura para outras disciplinas já estava presente nas preocupações de Angela de Castro Gomes desde seu curso de Graduação em História na Universidade Federal Fluminense (UFF), como destacado por ela em seu Memorial: “o curso era bom, mas como estive na História entre os anos que vão de 1966 a 1969, aprendia-se muito na sala de aula, e mais ainda fora da sala de aula, especialmente no Diretório Acadêmico, onde textos diversos eram lidos e debatidos. *Eu logo fiquei convencida da fluidez entre as fronteiras disciplinares na área das ciências sociais*, pois enfrentávamos uma literatura diversificada, quase sempre sem orientação docente” (Gomes, 1995, p. 2).

Além desse ambiente intelectual interdisciplinar do IUPERJ, é fundamental chamar atenção para o fato de que as reflexões contidas em *A invenção do trabalhismo* dialogam com duas agendas de pesquisa que ganharam enorme destaque na produção dos cientistas sociais brasileiros nas décadas de 1970 e 1980: a) o autoritarismo; e b) a cidadania. Nos anos 1970, no contexto de vigência da ditadura inaugurada em 1964, o tema do autoritarismo passou a receber uma atenção mais destacada por parte das ciências sociais. Decifrar o passado autoritário do país, a partir do desenvolvimento de pesquisas históricas, era uma forma de compreender o presente e interpretar o novo período autoritário atravessado na década de 1970. A Revolução de 1930, em particular, tornou-se um momento histórico importante a ser decifrado e compreendido de modo mais complexo, com o intuito de analisar as particularidades e as contradições de nosso processo de modernização conservadora.

Essa agenda de pesquisa preocupada com a temática do autoritarismo pode ser verificada em diferentes trabalhos produzidos naquele contexto, a exemplo do artigo “A economia brasileira: crítica à razão dualista” (F. M. C. Oliveira, 1972) e dos livros *São Paulo e o Estado nacional* (Schwartzman, 1975), *Capitalismo e tradicionalismo* (J. S. Martins, 1975), *A revolução burguesa no Brasil* (Fernandes, 1975), *Liberalismo e sindicato no Brasil* (Vianna, 1976), *Capitalismo autoritário e campesinato* (O. G. Velho, 1976) e *Ordem burguesa e liberalismo político no Brasil* (Santos, 1978)². Apesar das particularidades dessas obras, elas compartilhavam a crítica às explicações “dualistas” que até então desfrutavam de hegemonia nas interpretações sobre a modernização brasileira, desenvolvidas principalmente no âmbito de instituições como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Partido Comunista do Brasil (PCB). O objetivo principal era evidenciar que, ao invés de uma contraposição, o que ocorreu foi uma coalizão e uma articulação entre as elites modernas e tradicionais nos anos 1930, no processo de consolidação e expansão do capitalismo no país.

Dentre as obras publicadas nos anos 1970 interessadas em analisar o autoritarismo no Brasil e a modernização conservadora, ênfase especialmente o livro *Liberalismo e sindicato no Brasil* (Vianna, 1976), na medida em que ele aborda alguns tópicos que também serão explorados por Angela de Castro Gomes em *A invenção do trabalhismo*, em especial as relações entre Estado e classe trabalhadora no processo de consolidação e de expansão do capitalismo no país. Vale destacar que, a despeito do fato de esse livro de Luiz Werneck Vianna ser o resultado de uma tese de doutorado defendida na Universidade de São Paulo (USP), sob orientação de Francisco Weffort, nele já é possível identificar o tensionamento com algumas das formulações mais clássicas sobre o populismo elaboradas pelo autor, sobretudo aquelas ancoradas em uma interpretação excessivamente negativa da experiência varguista, que identificava nela apenas elementos de autoritarismo, coerção e manipulação. Posteriormente, esses aspectos foram explorados e sistematizados por outros autores, com destaque para Angela de Castro Gomes.

2 Além dessas obras publicadas, também vale destacar a importância de teses de doutorado defendidas nesse contexto abordando a temática do autoritarismo, a exemplo de *Politique et Développement Économique: structure de Pouvoir et Système de Décision au Brésil (1930-1964)* (L. Martins, 1973) e *The agrarian roots of conservative modernization* (Reis, 1980).

Embora chamasse atenção para o caráter regressivo do sindicalismo corporativista varguista na construção de relações entre o Estado e as associações dos trabalhadores, Luiz Werneck Vianna (1976) apontava seu papel decisivo no processo de publicização das relações trabalhistas, regulamentando áreas antes pertencentes à esfera privada, até então descobertas pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, não obstante reconhecesse o caráter recessivo do varguismo – principalmente por representar a conformação de um processo de incorporação social controlada, que interrompeu o movimento de constituição de uma identidade autônoma das classes subalternas, que vinha se construindo durante a Primeira República e que se acelerou nos anos 1920 –, a publicização promovida pela legislação varguista teria contribuído decisivamente para conter a ação do mercado sobre a força de trabalho, fazendo com que a comunicação entre capital e trabalho passasse a se dar pela intermediação do direito, um meio público, e não pelos recursos privados detidos por empresários e operários. A ordenação corporativa teria se constituído, por conseguinte, como uma construção complexa, na qual teriam sido combinados elementos destinados a exercer a coerção – principalmente por meio da busca do controle sobre os sindicatos – com elementos voltados à produção do consenso, sobretudo por meio de mecanismos direcionados à proteção social do trabalhador (Vianna, 1976).

Já no final dos anos 1970 e na década de 1980, a temática da cidadania no Brasil – que é um dos eixos centrais da reflexão proposta por Angela de Castro Gomes em *A invenção do trabalhismo* – foi outra agenda que passou a adquirir um protagonismo mais significativo na produção dos cientistas sociais, sob enorme influência do papel desempenhado pelos movimentos sociais, em especial pelos sindicatos, na luta pela redemocratização do país. O conceito de cidadania começou a aparecer de modo mais explícito na bibliografia, como já se anunciava a partir do trabalho seminal de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*, no qual o autor desenvolveu o influente conceito de “cidadania regulada”. Essa obra, especialmente, exerceu forte influência sobre as reflexões que Angela de Castro Gomes desenvolveu posteriormente em *A invenção do trabalhismo*, sobretudo por dar destaque à centralidade da política social e dos direitos trabalhistas na conformação da cidadania no Brasil.

Vale notar que a tese de Angela de Castro Gomes também dialoga com um “clima” intelectual e político do final da década de 1970 e dos anos 1980, *Quando novos personagens entraram em cena* (Sader, 1988). Nesse contexto, marcado pelo surgimento do chamado “novo sindicalismo” e o nascimento do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), vários cientistas sociais direcionaram suas agendas a questões relativas à questão da cidadania, às reivindicações em torno dos direitos sociais e ao tema da participação política dos trabalhadores, do que são modelares obras como *Por um novo sindicalismo* (Antunes, 1980), *O ABC da classe operária* (Ianni, 1980), *São Paulo: o povo em movimento* (Caldeira & Brant, 1980), *A classe operária e a abertura* (Vianna, 1983), *A luta dos loteamentos* (Silva, 1986) e *A tecelagem dos conflitos de classe na “cidade das chaminés”* (Lopes, 1986).

Nesse contexto, a produção intelectual sobre a relação entre Estado e classe trabalhadora no Brasil, de Francisco Weffort, exercia enorme influência sobre as reflexões dos cientistas sociais. Suas formulações, desenvolvidas no âmbito do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), ancoravam-se na denúncia das relações heterônomas historicamente estabelecidas entre Estado e sindicatos no país e tinham como corolário a defesa da autonomia dos movimentos sociais em relação às agências estatais e a crítica às alianças pluriclassistas estabelecidas em torno do Estado, que impediam a conformação de uma verdadeira identidade de classe por parte dos trabalhadores (Gomes, 2001a). De acordo com Weffort, que atuou como Secretário-Geral do PT entre 1984 e 1988, a estratégia a ser adotada pelas forças progressistas – e o PT seria a organização política vocacionada para esse projeto – deveria ancorar-se na defesa de uma postura de autonomia dos trabalhadores, de modo a romper com a lógica nacional-desenvolvimentista dos governos populistas e com seus mecanismos de cooptação política, responsáveis pela manutenção das relações de sobreposição do Estado sobre a sociedade civil ³.

Ao abordar de forma transversal temáticas como autoritarismo, direitos sociais e cidadania, a obra *A invenção do trabalhismo* pode ser vista como uma produção vinculada ao ambiente intelectual e político da época, na medida em que se interessa diretamente em refletir sobre a participação política dos trabalhadores. Soma-se ao ambiente institucional do IUPERJ e ao diálogo com a produção intelectual dos cientistas sociais naquela conjuntura o fato de que, como destacado por Angela de Castro Gomes na “Apresentação” da primeira edição do livro, durante os anos de elaboração de sua tese, a autora teve a oportunidade de discutir os resultados preliminares de sua pesquisa no Grupo de Trabalho Pensamento Social Brasileiro, criado no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). A experiência nesse espaço institucional abriu possibilidades para uma reflexão mais ampla sobre intelectuais autoritários como Oliveira Vianna e Alberto Torres – autores que também vinham sendo estudados de modo mais sistemático por cientistas sociais, sendo exemplar a obra *Ordem burguesa e liberalismo político no Brasil* (Santos, 1978) –, reflexão esta que teria enorme importância para suas análises sobre as particularidades do autoritarismo no Brasil nos anos 1930.

Além de sua formação no IUPERJ e do diálogo com o campo intelectual das ciências sociais *stricto sensu*, outro espaço importante que teve influência decisiva nas reflexões críticas ao conceito de populismo que Angela de Castro Gomes desenvolveria em *A invenção do trabalhismo* e em trabalhos posteriores foi o CPDOC, instituição na qual a autora ingressou como pesquisadora em 1976. O CPDOC foi criado em 25 de junho de 1973, no âmbito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), por Celina Vargas do Amaral Peixoto – neta do presidente Getúlio Vargas – com o apoio de outras pesquisadoras, como Aspásia Camargo e Alzira Abreu, constituindo-se como um centro de pesquisa, documentação e preservação da memória. Posteriormente, a instituição incorporou outras profissionais de perfil interdisciplinar, como a própria Angela de Castro Gomes, Lucia Lippi Oliveira,

3 Para uma análise sobre as relações do conceito de populismo com a formação do PT e de suas transformações nos anos posteriores ver Perlatto (2016, 2019).

Helena Bomeny, Marieta de Moraes Ferreira, Maria Celina Soares D'Araújo e Monica Pimenta Veloso, ampliando suas atividades de pesquisa e de formação ao longo dos anos, com suporte direto de agências e fundações de pesquisa como a Fundação Ford e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Como destacado por Helena Bomeny (2013, p. 90), a história política foi escolhida como “eixo central em torno do qual grande parte das atividades ali ensaiadas ganhava musculatura, continuidade e sistematização”. Além do arquivo de Getúlio Vargas, o CPDOC recebeu e incorporou ao longo dos anos outros acervos privados de lideranças políticas e intelectuais, como Oswaldo Aranha, Cordeiro de Farias, Gustavo Capanema, Lindolfo Collor e Agamenon Magalhães, abrindo possibilidades para a construção de agendas de pesquisa voltadas ao estudo das elites políticas regionais e nacionais⁴ e ao desenvolvimento de investigações sobre a história mais recente do Brasil⁵. As escolhas dessas agendas de trabalho acabaram por gerar desconfiância por parte de alguns dos historiadores e cientistas sociais que, de um lado, não viam com bons olhos pesquisas sendo desenvolvidas sobre períodos mais contemporâneos da história do país – na medida em que o estudo sobre o período pós-1930 poderia levar à perda de uma suposta “neutralidade” do historiador –, e, de outro, não encaravam positivamente investigações desenvolvidas sobre as elites políticas e intelectuais em um país tão desigual como o Brasil, como se a escolha dessa agenda de pesquisa significasse referendar os pontos de vista dessas mesmas elites.

Além da ênfase na história política, da abertura da legitimidade para o estudo da história mais recente e da possibilidade de ter contato com acervos das elites políticas e intelectuais da Era Vargas, vale destacar duas outras características do CPDOC que contribuiriam para a criação de um ambiente intelectual propício para as formulações críticas sobre o populismo que Angela de Castro Gomes desenvolveria em *A invenção do trabalhismo*. Em primeiro lugar, é importante chamar atenção para o fato do CPDOC, assim como o IUPERJ, ter se constituído como uma instituição intrinsecamente interdisciplinar. Gilberto Velho (2003, p. 17) enfatiza a orientação interdisciplinar desse centro, com suas agendas de pesquisa ancoradas em “metodologias integradoras de diferentes tradições disciplinares”. Como ressaltado pelo autor, “as diferentes perspectivas e tradições disciplinares se cruzam e se complementam diante de objetos de pesquisa complexos que requerem esses múltiplos olhares, pontos de vista e estratégias” (G. Velho, 2003, p. 19). Para Luciana Heymann (2016, p. 543), “a articulação entre historiadores, sociólogos, cientistas políticos e antropólogos deu uma feição única à produção acadêmica e ao *éthos* institucional, marcando profundamente muitas trajetórias e projetos”. As próprias agendas de pesquisa que se converteram como prioritárias das investigações dos professores associados ao CPDOC – como a história política e o pensamento social brasileiro – tinham a marca identitária da interdisciplinaridade e do diálogo entre história e ciências sociais.

4 A própria Angela de Castro Gomes (1980) organizou um livro sobre elites regionais, intitulado *Regionalismo e centralização política: partidos e constituintes nos anos 1930*, contendo artigos de Rodrigo Bellingrodt Marques Coelho, Dulce Pandolfi, Maria Helena de Magalhães Castro, Helena Bomeny e Lúcia Lahmeyer Lobo.

5 O CPDOC desempenhou papel fundamental para a consolidação da *história do tempo presente* como campo legítimo de pesquisa no Brasil. Sobre o tema ver M. M. Ferreira (2018).

Em segundo lugar, o CPDOC foi uma instituição pioneira no desenvolvimento da metodologia da chamada *história oral*. Conquanto as primeiras experiências no campo da história oral datem de meados dos anos 1970, a partir de cursos oferecidos na FGV por especialistas norte-americanos e mexicanos patrocinados pela Fundação Ford, ela passou a ganhar maior difusão e legitimidade nos anos 1980 e 1990, muito em decorrência dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do CPDOC. Apesar dos preconceitos inicialmente existentes em relação aos depoimentos orais como fontes de pesquisa, gradativamente esse campo foi se ampliando e se consolidando, sobretudo a partir da criação, em 1994, da Associação Brasileira de História (ABO)⁶. Como destacado por Angela de Castro Gomes, a experiência com a metodologia da história oral aprendida no CPDOC – “como organizar roteiros, ter um projeto, contatar o depoente, fazer esse tipo de coisa” (Gomes, 2009a, p. 334) –, com a qual já havia tido contato mais sistemático quando entrevistou deputados constituintes de 1933 e 1934 para a elaboração do livro *Regionalismo e centralização política* (Gomes, 1980), foi fundamental para as pesquisas com antigos militantes realizadas durante a elaboração de sua tese de doutorado. Esses depoimentos abriram novas possibilidades para uma reflexão mais renovada sobre as relações entre os trabalhadores e o Estado varguista⁷.

Um aspecto fundamental a destacar em relação ao CPDOC é que ele foi se constituindo nos anos 1970 e 1980 como espaço central para o desenvolvimento de pesquisas que buscavam pensar os anos 1930 e a Era Vargas de modo mais complexo, preocupando-se não apenas com as questões vinculadas à política, mas também com aspectos relacionados à cultura. Nesse sentido, diversos estudos foram produzidos para analisar não apenas os aspectos repressivos do varguismo, mas também de que maneira ele construiu consensos e obteve legitimidade entre amplos setores da população, mobilizando para tanto elementos simbólicos e instrumentos do aparelho cultural. A título de exemplo dessa agenda de pesquisa mais renovada sobre a Era Vargas, vale mencionar o Seminário Internacional promovido pela instituição em 1980 sobre os 50 anos da Revolução de 1930, que reuniu pesquisadores de diversas instituições, resultando na publicação, em 1983, pela Ed. UnB, de um livro de 772 páginas, intitulado *A Revolução de 30: seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil* (CPDOC)⁸. Também se destaca a publicação pela Editora Zahar do livro *Estado Novo: ideologia e poder* (L. L. Oliveira, Velloso, & Gomes, 1982), no qual as autoras discutem aspectos diversos do Estado Novo⁹. Nos anos seguintes

6 Sobre a história oral no Brasil ver, entre outros M. M. Ferreira (2002) e Gomes (2014a).

7 No mesmo ano em que lançou *A invenção do trabalhismo*, Angela de Castro Gomes (1988b) também publicou, pela Editora Zahar, o livro *Velhos militantes: depoimentos*, com declarações de trabalhadores ativistas entre 1910 e 1950.

8 De acordo com Helena Bomeny (2013, p. 96-97), 3 exposições importantes foram realizadas no início dos anos 1980 com base em arquivos do CPDOC: a mostra realizada na Galeria de Fotografia da Funarte em 1980, cujo catálogo foi publicado pela Editora Nova Fronteira com o título *A Revolução de 30 e seus antecedentes* (Fundação Getúlio Vargas, 1980); a exposição *Revolução de 32: A Fotografia e a Política*, ocorrida em 1982, na Galeria de Fotografia da Funarte; e uma exposição no Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro (MAM Rio), em 1983.

9 Como destacado por Angela de Castro Gomes em entrevista: “Trabalhávamos juntas [Lúcia Lippi Oliveira, Monica Pimenta Veloso e Angela de Castro Gomes], inclusive na mesma sala. Lúcia e eu éramos doutorandas e Mônica, mestranda. Reunimos capítulos de nossos trabalhos que estavam em construção e montamos um livro. Nós todas estávamos trabalhando de alguma maneira com o Estado Novo” (L. L. Oliveira, Velloso, & Gomes, 1982, p. 336).

da década de 1980, outros trabalhos seriam publicados – a exemplo de *Getulismo e trabalhismo: tensões e dimensões do Partido Trabalhista Brasileiro* (Gomes & D’Araujo, 1987) –, evidenciando a importância do CPDOC como ambiente intelectual propício para uma compreensão mais complexa e diversificada da Era Vargas.

Além do IUPERJ e do CPDOC, outra instituição fundamental para a compreensão das reflexões desenvolvidas por Angela de Castro Gomes foi o Departamento de História da UFF. Ainda que tenha ingressado na instituição em 1984, como professora do Departamento de Ciências Sociais, tendo se transferido para o Departamento de História apenas em 1987, foi no âmbito dessa instituição que Angela desenvolveu uma parte significativa de suas reflexões críticas sobre o populismo. Em relação a esse aspecto, pode-se compreender muitas das formulações da obra *A invenção do trabalhismo* em diálogo com diversos trabalhos historiográficos produzidos naquela conjuntura dos anos 1970 e 1980, que tinham em comum uma forte interlocução com o movimento intelectual de renovação historiográfica do período, marcado pela crítica aos modelos de explicação estruturalistas, totalizadores e quantitativistas, pela centralidade conferida aos indivíduos e à dimensão da agência, pelo maior interesse em questões ligadas à cultura e por um novo olhar lançado aos setores subalternos, a partir da “história vista de baixo”¹⁰.

A invenção do trabalhismo, nessa perspectiva, pode ser interpretado como um estudo exemplar das mudanças ocorridas na historiografia brasileira dos anos 1980, caracterizadas pela valorização do “paradigma da agência” (Chalhoub & Silva, 2009) e pela atenção que passaram a ganhar nas pesquisas os chamados “excluídos da história” – para dialogar com o título do livro de Michelle Perrot, que exercerá forte influência sobre os historiadores do período. Instituições como a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a UFF, em especial, que expandiram e consolidaram seus sistemas de pós-graduação na década de 1980, constituíram-se como espaços centrais dessas novas agendas de investigações, com pesquisas voltadas à chamada “história vista de baixo” – em especial, os escravos, os libertos e os trabalhadores urbanos –, a partir de um diálogo direto com a historiografia internacional interessada em problematizar os modelos de explicação totalizantes e em valorizar as dimensões da ação dos sujeitos históricos¹¹. Um dos autores de maior referência nesse movimento de renovação historiográfica foi Edward P. Thompson, cujas reflexões – sobretudo aquelas desenvolvidas em *A formação da classe operária inglesa* (Thompson, 1987) – tiveram influência destacada nas interpretações críticas desenvolvidas por Angela de Castro Gomes em relação ao populismo em *A invenção do trabalhismo* e em trabalhos posteriores¹².

10 Esse movimento de renovação historiográfica teve um impacto particularmente forte sobre as pesquisas de história política desenvolvidas no Brasil, como destacado por Angela de Castro Gomes (1996a).

11 A dissertação de mestrado e a tese de doutorado de Sidney Chaloub – *Trabalho, lar e botequim: vida cotidiana e controle social da classe trabalhadora no Rio de Janeiro da Belle Époque* (Chaloub, 1984) e *Visões da liberdade: uma história das últimas décadas de escravidão na Corte* (Chaloub, 1989) –, defendidas, respectivamente, na UFF e na Unicamp são dois estudos exemplares dessa nova agenda de pesquisa da historiografia brasileira dos anos 1980.

12 Sobre a influência de Thompson, vale a leitura de trechos da entrevista de Angela de Castro Gomes: “A sorte que eu dei foi que, justamente nesse momento, o livro do Thompson chegou no Brasil; era difícil, estava em inglês, mas chegou. Aí eu fiz um curso com o Amaury de Souza, que era eu, a Maria Celina d’Araújo e ele. Era um curso especial, só para ler o

Nos anos seguintes à finalização de sua tese de doutorado, Angela de Castro Gomes escreveria outros textos essenciais à crítica ao populismo, em interlocução direta com colegas do Departamento de História da UFF. Exemplar nesse sentido foi a publicação da coletânea *O populismo e sua história: debate e crítica* (J. Ferreira, 2001). Além dos diálogos estabelecidos com o próprio J. Ferreira¹³ – cujas reflexões contidas em obras como *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular* (J. Ferreira, 1997) foram muito influenciadas pelo livro *A invenção do trabalhismo* –, há que se destacar sua interlocução com Daniel Aarão Reis (1995, p. 15), com quem debateu “o tema dos partidos políticos e das práticas eleitorais, nos momentos em que o país vivia suas duas primeiras eleições presidenciais, em 1989 e em 1994, após os anos do regime militar”. E é precisamente a Daniel Aarão Reis (1995) que Angela de Castro Gomes (2001b) agradece pelos comentários à versão preliminar do texto seminal para a crítica ao populismo “O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito”, que abre a coletânea *O populismo e sua história: debate e crítica* (J. Ferreira, 2001).

Os trabalhos de Angela de Castro Gomes críticos ao populismo teriam, ainda, ao longo dos anos seguintes, enormes afinidades com outras agendas de investigação desenvolvidas no âmbito da UFF, sobretudo aquelas interessadas em interpretar de modo mais complexo as relações entre Estado e sociedade no Brasil em períodos autoritários, com o intuito de compreender o papel dos civis na construção e na manutenção de tais regimes. Exemplares nesse sentido foram as pesquisas desenvolvidas por professoras da UFF, como Denise Rollemberg e Samantha Quadrat, dedicadas a pensar a construção social dos regimes autoritários, em uma agenda de investigação muito influenciada pelos trabalhos de Daniel Aarão Reis sobre o golpe de 1964 e a ditadura no Brasil. O capítulo “Estado Novo: ambiguidades e heranças do autoritarismo no Brasil”, de autoria de Angela de Castro Gomes (2011), publicado na coletânea *A construção social dos regimes autoritários*, organizada por D. Rollemberg e S. V. Quadrat, é resultado dessa interlocução voltada a uma compreensão mais complexa e multifacetada das relações entre Estado e sociedade no Brasil.

A crítica ao populismo e o “pacto trabalhista”

As três instituições discutidas no tópico anterior – IUPERJ, CPDOC e UFF – constituíram-se como espaços de sociabilidade, discussão acadêmica e produção intelectual de enorme relevância

Thompson” (Gomes, 2009a, p. 331); “Eu entrei no doutorado em 81; isso foi em 82. Mas o Thompson apareceu pouco na tese, porque não era fácil de incorporar” (Gomes, 2009a, p. 331). “Eu fiquei efetivamente convencida de que qualquer tipo de explicação de história e de ciências sociais que não considera os atores políticos, realmente como atores, é inconsistente. Para mim, a maior dificuldade na abordagem do populismo é exatamente essa; você tem atores de um lado, e de outro tem massa de manobra. O Thompson não está discutindo diretamente esse ponto, mas seu tratamento da classe trabalhadora é claro e é acachapante” (Gomes, 2009a, p. 332).

13 Angela de Castro Gomes e Jorge Ferreira escreveram juntos alguns trabalhos nos quais a crítica à interpretação populista aparece de forma destacada, a exemplo dos livros *Jango: as múltiplas faces* (Gomes & Ferreira, 2007) e *1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil* (Gomes & Ferreira, 2014) e do artigo “Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação” (Gomes, & Ferreira, 2019).

no percurso intelectual de Angela de Castro Gomes e tiveram influência decisiva nas interpretações críticas ao conceito de populismo, originalmente formuladas em *A invenção do trabalhismo* e desenvolvidas em trabalhos posteriores. Nesta seção, a partir da seleção de alguns textos escritos pela autora ao longo dessa trajetória institucional, buscarei destacar e analisar os argumentos centrais que estruturaram sua crítica às ideias de Francisco Weffort e ao modelo de interpretação populista, bem como suas formulações em torno do conceito de trabalhismo.

Vale chamar a atenção para o fato de que, embora a crítica ao populismo já estivesse fortemente presente em *A invenção do trabalhismo*, ela não aparece de modo tão explícito nessa obra como ocorrerá em produções acadêmicas posteriores. Apesar do fato de alguns dos estudos mais centrais de Weffort serem citados ao longo do livro – como sua tese de doutorado, *Classes populares e política* (Weffort, 1968), sua tese de livre-docência, *Sindicato e política* (Weffort, 1972) e seu artigo “Democracia e movimento operário: algumas questões para a história do período 1945-1964” (Weffort, 1978) –, as referências críticas ao autor não são tão diretas, muito em decorrência do contexto em que a obra foi escrita. Como destacado em depoimento por Angela de Castro Gomes, sobretudo pelo fato das formulações de Weffort terem muito “*a ver com uma luta dentro da esquerda, que não vinha ao caso para mim*” e pela razão de *A invenção do trabalhismo* ser uma tese de doutorado, “*seria simplesmente ridículo, além de deselegante, desrespeitoso e burro de minha parte*” fazer um capítulo para discutir com Weffort. Em decorrência desses fatores, ela e seu orientador, Wanderley Guilherme dos Santos, decidiram “que a palavra [populismo] não apareceria na tese” (Gomes, 2009a, p. 331).

De todo modo, a análise contida em *A invenção do trabalhismo*, ancorada na ideia do “pacto trabalhista”, já representava uma forte crítica ao conceito de populismo e a proposição de uma perspectiva mais complexa para interpretar as relações entre Estado e classe trabalhadora no Brasil, sobretudo na Era Vargas. Um dos méritos principais da reflexão de Angela reside justamente na proposição de uma nova periodização para compreender o Estado Novo, encarando-o não como um bloco coeso e homogêneo, mas dividido em 2 tempos: a) de 1937 a 1942, quando os elementos da coerção e da censura da ditadura varguista teriam predominado como forma de dominação; e b) de 1942 a 1945, momento de construção de um “novo Estado Novo”, quando, em decorrência de questões internacionais – com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, com o alinhamento do Brasil aos EUA – e nacionais – com as crises internas atravessadas pelo regime –, o governo passou a reforçar sua busca por legitimidade mobilizando para tanto meios simbólicos, como o quadro “Falando aos trabalhadores do Brasil”, no programa de rádio “Hora do Brasil”, conduzido por Alexandre Marcondes Filho, Ministro do Trabalho do governo Vargas.

O discurso construído nesse programa dialogava e se apropriava de diversas reivindicações e demandas dos trabalhadores ao longo da Primeira República, conferindo-lhes novos sentidos e significados e apresentando as ações relacionadas à legislação trabalhista, previdenciária e sindical do Estado Novo como se fossem dádivas e doações. Ações simbólicas como essas, que buscavam apresentar o direito social como um favor – somadas a outras medidas levadas adiante pelo governo

a partir de 1942, a exemplo de iniciativas para estimular a sindicalização, a criação do imposto sindical e a implementação do Decreto-Lei n. 5.452 (Consolidação das Leis do Trabalho [CLT], 1943) –, foram fundamentais no sentido de construir uma “comunicação política” entre o Estado varguista e os trabalhadores, produzindo adesão e legitimidade. A complexidade dessa relação não poderia ser confundida somente com a ideia de manipulação que estruturava as interpretações populistas das relações entre dominantes e dominados.

Em artigos publicados nos anos seguintes, Angela de Castro Gomes desenvolveria de modo ainda mais sistemático as reflexões críticas ao populismo, estabelecendo uma interlocução mais direta com os trabalhos de Francisco Weffort. Um artigo central nesse sentido é “O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito” (Gomes, 2001b). Nesse texto, Angela reconstrói a trajetória do conceito no Brasil, desde meados dos anos 1950, com o intuito de “identificar e delinear as principais propostas elaboradas para conformar a categoria na experiência brasileira” (Gomes, 2001b, p. 20). Além de situar historicamente as primeiras formulações mais sistemáticas sobre o conceito – elaboradas por intelectuais vinculados ao Instituto Brasileiro de Economia Sociologia e Política (IBESP) e, depois, ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) –, a autora analisa pormenorizadamente os trabalhos de Francisco Weffort, destacando que, a despeito de eventuais tensões na argumentação, as formulações do autor acabam por reforçar a ideia do populismo como política de “manipulação” das massas.

De acordo com a leitura que Angela de Castro Gomes faz das formulações de Weffort, nas relações estabelecidas entre o Estado/líder e os trabalhadores/povo, o Estado e o líder são concebidos como fortes e ativos, enquanto os trabalhadores são vistos como fracos e passivos, não tendo “capacidade de impulsão própria”, por não estarem “organizados como classe” (Gomes, 2001b, p. 34-35). Segundo a autora:

As massas ou os setores populares, não sendo concebidos como atores/sujeitos nesta relação política, mas sim como destinatários/objeto a que se remetem as formulações e políticas populistas, só poderiam mesmo ser manipulados ou cooptados (caso das lideranças), o que significa precipuamente, senão literalmente, enganados ou ao menos desviados de uma opção consciente (Gomes, 2001b, p. 35).

Em textos publicados nos anos seguintes, Angela de Castro Gomes consolidou suas reflexões críticas referentes às leituras de Weffort acerca da política populista. Isso pode ser verificado em artigos como “Estado Novo: ambiguidades e heranças do autoritarismo no Brasil” (Gomes, 2011), “O Estado Novo e o debate sobre populismo no Brasil” (Gomes, 2014b) e “Estado Novo: debatendo nacionalismo, autoritarismo e populismo” (Gomes, 2019). Nesses textos, Angela retoma suas críticas àquilo que denomina “modelo populista de relações de dominação”, que entende o povo como

“destituído de sua autonomia e consciência política, quando submetido às modernas estratégias de propaganda próprias aos líderes carismáticos dessas sociedades urbano-industriais de massa” (Gomes, 2014b, p. 24).

A autora busca enfatizar que o conceito de populismo “seria excessivamente simplista” para a compreensão da Era Vargas e, mais precisamente, do período do Estado Novo, na medida em que estaria “ancorado tanto na ideia de um aparelho de Estado maquiavélico e todo-poderoso como na de uma classe trabalhadora desprovida de consciência e impulsão próprias; de um Estado sujeito histórico e de uma classe trabalhadora objeto passivo de sua ação” (Gomes, 2011, p. 60). O grande problema do “modelo populista de interpretação das relações entre governantes e governados” residiria precisamente no entendimento equivocado de que os “dominados podem e são, com frequência, praticamente destituídos de autonomia e consciência, quando submetidos a estratégias políticas próprias da sociedade de massas” (Gomes, 2011, p. 60). Nesse sentido, “tudo que era qualificado como ‘populista’ enfatizava uma dimensão de ‘manipulação’ do Estado sobre as ‘massas’, mesmo quando se reconhecia sua ambiguidade” (Gomes, 2011, p. 60). Contestar essa perspectiva significava, em diálogo com a bibliografia então mobilizada pela autora – com destaque para Edward P. Thompson – reconhecer os trabalhadores como sujeitos e valorizar a ideia de que, a despeito “da força do Estado que sobre eles se abatia”, eles “também tinham uma posição política ativa” (Gomes, 2011, p. 60).

O objetivo proposto por Angela de Castro Gomes é, em perspectiva diversa à leitura populista, pensar o Estado varguista a partir de suas contradições, de sua complexidade e reforçar a lógica da ambiguidade. Nessa interpretação, a ideia de manipulação – tão central nas formulações do populismo – “deixava de ter um sentido tão unidirecional (significando o poder absoluto do Estado), sendo postulada como tendo uma ambiguidade constitutiva”, configurando-se tanto como “uma forma de controle do Estado sobre as massas trabalhadoras”, quanto como “uma forma real de atendimento de suas demandas” (Gomes, 2011, p. 60). Ainda que existisse uma “dimensão de mascaramento” nas relações do Estado varguista com os trabalhadores, a chamada “política populista” concretizada pelo Estado Novo teria, na prática, sido “vivenciada pela classe trabalhadora como uma possibilidade de acesso a direitos, eminentemente sociais” (Gomes, 2011, p. 60). A consideração dos trabalhadores como sujeitos e como interlocutores do Estado resultava na problematização da “dicotomia, muito vigente, entre autonomia e heteronomia da classe trabalhadora, como forma de designar e explicar a ausência de lideranças ‘verdadeiras’ e de sua ‘falta de consciência’ ou sua ‘consciência possível’” (Gomes, 2011, p. 61), e implicava o reconhecimento de um “diálogo entre atores com recursos de poder diferenciados, mas igualmente capazes de se apropriar e reler as propostas políticas um do outro” (Gomes, 2011, p. 61). A “obediência dos trabalhadores” ao Estado passava a ser compreendida tanto como “uma possibilidade de efetivação de controles do Estado sobre suas organizações” quanto “como um canal de comunicação política que se abria para elas, estabelecendo um novo lugar de interlocutor político, reconhecido e há muito perseguido” (Gomes, 2011, p. 65).

O conceito de “pacto trabalhista” proposto pela autora seria formulado a partir da crítica à interpretação populista, recusando “a ideia de uma classe trabalhadora essencialmente boa, mas passiva ou sem uma ‘verdadeira consciência’”, abarcando um “complexo conjunto de interesses e crenças, do qual participaram, de forma ativa, também os trabalhadores” (Gomes, 2014b, p. 28). Esse “pacto”, que se ancorava tanto na palavra e na ação do Estado quanto na palavra e na ação da classe trabalhadora, deveria ser compreendido a partir de 2 dimensões basilares: a) a *simbólica*, que “se traduziria pela construção de um cuidadoso discurso de propaganda do regime, que marcaria profundamente a cultura política brasileira, desde então” (Gomes, 2011, p. 65); e b) a *organizacional*, que se constituiria na “criação de um instrumental institucional em que uma das faces é o modelo de sindicalismo corporativo, e a outra, um acoplamento a um sistema político partidário” (Gomes, 2011, p. 62). Seria a partir dessa “dupla lógica” – material e simbólica – que, a despeito das relações de força e desarmonia existentes, o Estado e o povo se reconheceriam mutuamente. Essa dinâmica explicaria as razões pelas quais os trabalhadores se dirigiam “ao Estado ‘reclamando’ direitos que são seus e devem ser cumpridos por empresários e autoridades governamentais” (Gomes, 2011, p. 65).

Assim como outras pesquisas que foram desenvolvidas e publicadas ao longo dos anos 1990 e 2000 – a exemplo de *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular* (J. Ferreira, 1997) e *Multidões em cena: propaganda política no varguismo e no peronismo* (Capelato, 1998) –, os trabalhos de Angela de Castro Gomes sobre o “pacto trabalhista” tiveram uma importância decisiva para repensar as relações entre Estado e classe trabalhadora no Brasil. Não obstante o fato do conceito de populismo continuar sendo mobilizado por diferentes autores para a análise de determinados períodos históricos, bem como da política contemporânea, não restam dúvidas de que as críticas a esse termo formuladas por Angela em *A invenção do trabalhismo* e em trabalhos posteriores, contribuíram substantivamente para uma interpretação mais complexa e nuançada sobre as formas de dominação no país. As pesquisas dedicadas à temática têm cada vez mais conferido maior capacidade de ação e de autonomia aos setores populares, compreendo-os como sujeitos sociais que, a despeito das relações de poder, também pensam, formulam e constroem estratégias para a reivindicação, a conquista e a manutenção de seus direitos.

Conclusão

Uma das principais dificuldades envolvidas no desenvolvimento de pesquisas sobre intelectuais é a articulação entre *texto* e *contexto*. Um estudo dedicado à compreensão de um intelectual específico corre sempre o risco de ficar demasiadamente centrado na análise substantiva de seus argumentos, perdendo-se de vista sua inscrição institucional, as redes de sociabilidade construídas, as tradições intelectuais, as linguagens, os temas e os conceitos da época, além da conjuntura política e social mais ampla na qual a obra foi produzida. Por outro lado, um estudo sobre os intelectuais também pode exagerar na importância do contexto, deixando de lado tanto

as questões subjetivas do intelectual que produz aquele trabalho e de sua autonomia como sujeito social quanto as ideias propriamente ditas e elaboradas por ele. Encontrar esse equilíbrio é um dos maiores desafios para aqueles que se dedicam ao estudo da história intelectual.

A despeito das limitações, o que se buscou neste artigo foi um exercício interpretativo da trajetória intelectual de Angela de Castro Gomes e de suas discussões sobre o conceito de populismo, de modo a refletir de que maneira as instituições pelas quais ela transitou profissionalmente se mostraram fundamentais para o desenvolvimento de suas críticas ao modelo populista de interpretação das relações entre Estado e classe trabalhadora. Parti do pressuposto segundo o qual a formulação dos argumentos críticos ao populismo elaborados por Angela em *A invenção do trabalhismo* e em trabalhos posteriores deve ser compreendida tanto em diálogo com as questões políticas e sociais de seu tempo quanto a partir de sua inscrição no IUPERJ, no CPDOC e na UFF, as três instituições centrais da sua trajetória profissional. Essas instituições se conformaram como importantes espaços de formação intelectual, de sociabilidade pessoal, de debate de teorias, de conceitos e práticas de pesquisa e de interlocução de ideias, constituindo ambientes favoráveis para que Angela pudesse desenvolver uma análise mais complexa das relações entre Estado e classe trabalhadora no Brasil, ancorada na ideia do “pacto trabalhista”, que busquei discutir mais pormenorizadamente na segunda parte do texto.

Ainda há um número reduzido de trabalhos dedicados à análise das trajetórias profissionais, dos espaços institucionais e da produção intelectual de historiadores que assumiram papéis decisivos para a institucionalização e para a consolidação da disciplina no país, para a renovação da produção historiográfica e para a conformação desse campo intelectual, que vêm se ampliando e se diversificando ao longo dos anos¹⁴. Partindo da análise da produção crítica de Angela de Castro Gomes sobre o populismo, este artigo consiste em um exercício analítico orientado por essa agenda de pesquisa, além de ser uma modesta homenagem a uma intelectual cuja trajetória profissional deve ser constantemente reconhecida e valorizada por sua importância para a historiografia brasileira.

14 A coleção organizada pela Editora UFMG e pela Fundação Perseu Abramo com coletâneas abordando as trajetórias de intelectuais diversos, como Wanderley Guilherme dos Santos, Silviano Santiago, Maria da Conceição Tavares, Gabriel Cohn, além de historiadores como Boris Fausto e Evaldo Cabral de Mello, foi uma iniciativa importante nesse sentido. Angela de Castro Gomes (2008a) foi a organizadora do volume dedicado a Boris Fausto.

Referências bibliográficas

- Antunes, R. (Org.). (1980). *Por um novo sindicalismo*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Bomeny, H. (2013). Ciências sociais e história: encontro institucional. In J. P. A. Nunes, & A. Freire (Orgs.), *Historiografias portuguesa e brasileira no século XX. Olhares Cruzados* (pp. 81-110). Coimbra, Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Caldeira, V., & Brant, S. (1980). *São Paulo: o povo em movimento*. São Paulo, SP: Vozes.
- Capelato, M. H. R. (1998). *Multidões em cena: propaganda política no varguismo e no peronismo*. Campinas, SP: Papirus.
- Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. (1983). *A Revolução de 30: seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil* (CPDOC). Brasília, DF: Ed. UnB.
- Chaloub, S. (1984). *Trabalho, lar e botequim: vida cotidiana e controle social da classe trabalhadora no Rio de Janeiro da Belle Époque* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.
- Chaloub, S. (1989). *Visões da liberdade: uma história das últimas décadas de escravidão na Corte* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Chalhoub, S., & Silva, F. T. (2009). Sujeitos no imaginário acadêmico: escravos e trabalhadores na historiografia brasileira desde os anos 1980. *Cadernos Arquivo Edgar Leuenroth*, 14, 11-50.
- Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. (1943). Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, DF.
- Fernandes, F. (1975). *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Ferreira, J. (1997). *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Ferreira, J. (Org.). (2001). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Ferreira, M. M. (2002). História, tempo presente e história oral. *Topoi: Revista de História*, 1(5), 314-332.
- Ferreira, M. M. (2018). Notas iniciais sobre a história do tempo presente e a historiografia no Brasil. *Tempo e Argumento*, 10, 80-108.
- Ferreira, M. M., & Gomes, A. C. (1989). Primeira República: um balanço historiográfico. *Estudos Históricos*, 2(4), 244-280.
- Fundação Getúlio Vargas. (1980). *A revolução de 30 e seus antecedentes*. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira.
- Gomes, A. C. (1978). *Burguesia e legislação social no Brasil (1917-1937)* (Dissertação de Mestrado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

-
- Gomes, A. C. (1979). *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Gomes, A. C. (Org.). (1980). *Regionalismo e centralização política: partidos e constituintes nos anos 1930*. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira.
- Gomes, A. C. (1987). *A invenção do trabalhismo* (Tese de Doutorado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Gomes, A. C. (1988a). *A invenção do trabalhismo*. São Paulo, SP: Vértice.
- Gomes, A. C. (1988b). *Velhos militantes: depoimentos*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar.
- Gomes, A. C. (1995). *Memorial de Angela de Castro Gomes*. [s.l.]: [s.n.].
- Gomes, A. C. (1996a). Política: história, ciência, cultura, etc. *Estudos Históricos*, 9(17), 59-84.
- Gomes, A. C. (1996b). *História e historiadores: a política cultural do Estado Novo*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C. (1999). *Essa gente do Rio... modernismo e nacionalismo*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C. (Org.). (2000). *Histórias de imigrantes e de imigração no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ: 7 Letras.
- Gomes, A. C. (2001a). Populismo e ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito In J. Ferreira (Org.), *O populismo e sua história: debate e crítica* (pp. 17-57). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C. (2001b). O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. In J. Ferreira (Org.), *O populismo e sua história: debate e crítica* (pp. 17-53). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C. (2002). Angela de Castro Gomes: entrevista. In J. G. Moraes, & J. M. Rego (Orgs.), *Conversas com historiadores brasileiros* (pp. 289-310). São Paulo, SP: Ed. 34.
- Gomes, A. C. (Org.). (2004). *Escrita de si, escrita da história*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C. (Org.). (2005). *Em família: a correspondência de Oliveira Lima e Gilberto Freyre*. Campinas, SP: Mercado de Letras.
- Gomes, A. C. (2008a). *Leituras críticas sobre Boris Fausto*. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.
- Gomes, A. C. (2008b). Trabalho análogo a de escravo: construindo um problema. *História. Oral*, 11 (1-2), 11-41.
- Gomes, A. C. (2009a). Entrevista. *Escritos: Fundação Casa Rui Barbosa*, 3, 313-342.
- Gomes, A. C. (2009b). *A República, a história e o IHGB*. Belo Horizonte, MG: Argvmentvm.
- Gomes, A. C. (2011). Estado Novo: ambiguidades e heranças do autoritarismo no Brasil. In D. Rollemberg, & S. V. Quadrat (Orgs.), *A construção social dos regimes autoritários: legitimidade, consenso, consentimento no século XX* (pp. 35-70). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

-
- Gomes, A. C. (2012). Repressão e mudanças no trabalho análogo a de escravo no Brasil: tempo presente e usos do passado. *Revista Brasileira de História*, 32(64), 167-184.
- Gomes, A. C. (2014a). Associação Brasileira de História Oral, 20 anos depois: O que somos? O que queremos ser? *História Oral*, 17(1), 163-192.
- Gomes, A. C. (2014b). O Estado Novo e o debate sobre populismo no Brasil. *Sinais Sociais*, 9(25), 9-37.
- Gomes, A. C. (2019). Estado Novo: debatendo nacionalismo, autoritarismo e populismo In: J. Ferreira, & L. A. N. Delgado. *O Brasil republicano: o tempo do nacional-estatismo* (pp. 173-201). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C., & D'Araujo, M. C. S. (1987). *Getulismo e trabalhismo: tensões e dimensões do Partido Trabalhista Brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C., & Ferreira, J. (2007). *Jango: as múltiplas faces*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C., & Ferreira, J. (2014). *1964: O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C., & Ferreira, J. (2019). Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação. *Locus: Revista de História*, 24, 251-275.
- Gomes, A. C., & Hansen, P. S. (Orgs.). (2016). *Intelectuais mediadores: práticas culturais e ação política*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gomes, A. C., & Mauad, A. M. (2006). *Memórias da imigração espanhola em Niterói*. Niterói, RJ: Ed. UFF.
- Gomes, A. C., & Pessanha, E. G. (Org.). (2010). *Memória da Justiça do Trabalho: trajetória de juízes*. Porto Alegre, RS: Alegre Poa.
- Gomes, A. C., & Schmidt, B. B. (2009). *Memórias e narrativas (auto)biográficas*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Gomes, A. C., & Silva, F. T. (Org.). (2013). *A Justiça do Trabalho e sua história: os direitos dos trabalhadores no Brasil*. Campinas, SP: Ed. Unicamp.
- Heymann, L. (2016). Pioneiras e construtoras: breve nota sobre a contribuição de Angela de Castro Gomes e Lucia Lippi de Oliveira à trajetória do CPDOC. *Estudos Históricos*, 29, 541-550.
- Ianni, O. (1980). *O ABC da classe operária*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Lopes, J. S. L. (1986). *A tecelagem dos conflitos de classe na "cidade das chaminés"*. São Paulo, SP: Marco Zero.
- Martins, L. (1973). *Politique et développement économique: structure de pouvoir et système de décision au Brésil (1930-1964)* (Thèse de Doctorat). Paris, France: Université René Descartes.
- Martins, J. S. (1975). *Capitalismo e tradicionalismo*. São Paulo, SP: Pioneira.

-
- Mourão, A., & Gomes, A. C. (2014). (Orgs.). *A experiência da Primeira República no Brasil e em Portugal. Coimbra, Portugal*: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Oliveira, F. M. C. (1972). A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos Cebrap*, 2, 3-82.
- Oliveira, L. L., Velloso, M. P., & Gomes, A. M. C. (Orgs.). (1982). *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Perlatto, F. (2016). Adeus ao populismo? Reviravoltas de um conceito e de uma política no Brasil do tempo presente. In F. Perlatto, & D. Chaves (Orgs.), *Repensar os populismos na América do Sul: debates, tradições e leituras* (pp. 70-94). Rio de Janeiro, RJ: Autografia.
- Perlatto, F. (Org.). (2018). Novos e antigos populismos em debate: comparações, dissensos e pertinências (Editorial). *Revista Estudos de Política*, 9, 1-3.
- Perlatto, F. (2019). Estado e sociedade no Brasil, do petismo ao lulismo: corporativismo, concertação e participação. In L. A. Abreu, & M. A. Vannucchi (Orgs.), *Corporativismos ibéricos e latino-americanos* (pp. 371-393). Porto Alegre, RS: Ed. PUCRS.
- Perlatto, F., & Chaves, D. (Orgs.). (2016). *Repensar os populismos na América do Sul: debates, tradições e leituras*. Rio de Janeiro, RJ: Autografia.
- Reis, E. (1980). *The agrarian roots of conservative modernization in Brazil, 1880-1930* (Ph.D. Thesis). Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Sader, E. (1988). *Quando novos personagens entraram em cena. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Santos, W. G. (1978). *Ordem burguesa e liberalismo político no Brasil*. São Paulo, SP: Duas Cidades.
- Santos, W. G. (1979). *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Schwartzman, S. (1975). *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo, SP: Difel.
- Silva, L. A. M. (Org.). (1986). *A luta dos loteamentos*. Rio de Janeiro, RJ: [s.n.].
- Thompson, E. P. (1987). *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Velho, G. (2003). O lugar da interdisciplinaridade. In Fundação Getúlio Vargas (Org.), *CPDOC 30 anos* (pp. 13-19). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Velho, O. G. (1976). *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo, SP: Difel.
- Vianna, L. W. (1976). *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Vianna, L. W. (1983). *A classe operária e a abertura*. São Paulo, SP: Cerifa.
- Weffort, F. (1968). *Classes populares e política* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Weffort, F. (1972). *Sindicato e política* (Tese de Livre-Docência). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

Weffort, F. (1978). Democracia e movimento operário: algumas questões para a história do período 1945-1964. *Revista de Cultura Contemporânea*, 1, 7-13.

Para citar este artigo:

Norma A – ABNT

PERLATTO, F. Angela de Castro Gomes: trajetória intelectual e percursos do conceito de populismo. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 98-119, 2020.

Norma B – APA

Perlatto, F. (2020). Angela de Castro Gomes: trajetória intelectual e percursos do conceito de populismo. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 98-119.

Norma C – Vancouver

Perlatto F. Angela de Castro Gomes: trajetória intelectual e percursos do conceito de populismo. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Out 2, 2020];10(24):98-119. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2760>

Neofascism, ‘New Republic’ and the rise of right-wing groups in Brazil

Odilon Caldeira Neto

Ph.D. in History from the Federal University of Rio Grande do Sul – UFRGS

Professor at the Federal University of Juiz de Fora – UFJF

Coordinator of the Research Network “Right-Wings, History and Memory”

<http://www.direitashistoria.net>

odiloncaldeiraneto@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5926-528X>

Abstract

With the recent rise of right-wing groups in Brazil, which culminated in Jair Bolsonaro’s election, as well as in the election of other far-right-wing leaders, the impacts of these new arrangements in the Brazilian political and partisan field are put into question, besides which assumptions and ideological affiliations are at stake. In addition to categories such as ‘new right-wing groups,’ terms like ‘neofascism’ are used indiscriminately to interpret the most varied expressions and groups. In order to put these aspects into question, this article brings an overview of the relations between tiny neofascist groups and partisan political forces in Brazil. By analyzing from the moment of democratic transition until Bolsonaro’s election, the relations and disputes between tiny neofascist groups and partisan groups were investigated, in order to see the various disputes existing in the Brazilian far right-wing throughout the ‘New Republic.’

Key words neofascism; new right-wing groups; political parties.

Neofascismo, “Nova República” e a ascensão das direitas no Brasil

Resumo

Com a recente ascensão das direitas no Brasil, que culminou na eleição de Jair Bolsonaro, assim como de outros líderes da extrema direita, colocam-se em questão os impactos dessas novas formatações no campo político-partidário brasileiro e quais são os pressupostos e as filiações ideológicas. Além de categorias como “novas direitas”, termos como “neofascismo” são utilizados indiscriminadamente para interpretar expressões e grupos dos mais distintos. A fim de colocar tais aspectos em questão, este artigo apresenta um apanhado das relações entre grupelhos neofascistas e forças político-partidárias no Brasil. Analisando desde a transição democrática até a eleição de Bolsonaro, investigaram-se as aproximações e disputas existentes entre grupelhos neofascistas e agremiações partidárias, a fim de compreender as diversas disputas existentes no campo da extrema direita brasileira ao longo da “Nova República”.

Palavras-chave neofascismo; novas direitas; partidos políticos.

Neofascismo, “Nueva República” y el ascenso de las derechas en Brasil

Resumen

Con el reciente ascenso de las derechas en Brasil, que culminó en la elección de Jair Bolsonaro, así como en la elección de otros líderes de extrema derecha, se cuestionan los impactos de estas nuevas formaciones en el campo político-partidista brasileño y cuáles son los supuestos y las afiliaciones ideológicas. Además de categorías como “nuevas derechas”, términos como “neofascismo” se usan indiscriminadamente para interpretar expresiones y grupos de los más distintos tipos. Para cuestionar estos aspectos, este artículo ofrece una visión general de las relaciones entre pequeños grupos neofascistas y fuerzas político-partidistas en Brasil. Al analizar desde el momento de la transición democrática hasta la elección de Bolsonaro, se investigaron las relaciones y disputas entre pequeños grupos neofascistas y grupos partidistas, para comprender las diversas disputas que existen en el campo de la extrema derecha brasileña a lo largo de la “Nueva República”.

Palabras clave neofascismo; nuevas derechas; partidos políticos.

Néofascisme, « Nouvelle République » et la montée des groupes de droite au Brésil

Résumé

Avec la récente montée des groupes de droite au Brésil, qui a culminé avec l'élection de Jair Bolsonaro, ainsi que d'autres leaders de l'extrême droite, les impacts de ces nouvelles arrangements dans le champ politique et partisan brésilien sont remis en question, ainsi que quelles sont les hypothèses et affiliations idéologiques. Outre des catégories telles que « nouveaux groupes de droite », des termes tels que « néofascisme » sont utilisés sans discernement pour interpréter des expressions et groupes les plus variés. Pour remettre en question ces aspects, cet article offre un aperçu des relations entre les petits groupes néofascistes et les forces politiques et partisans au Brésil. En analysant depuis le moment de la transition démocratique jusqu'à l'élection de Bolsonaro, les relations et les différends entre les petits groupes néofascistes et les groupes partisans ont été étudiés, afin de comprendre les différents différends qui existaient dans le champ de l'extrême droite brésilienne tout au long de la « Nouvelle République ».

Mots-clés néofascisme; nouveaux groupes de droite; partis politiques.

Introduction

The conservative rise and the neofascist issue

Throughout the process of the recent rise of conservative and authoritarian forces in Brazil, several terms have been adopted to classify and interpret this phenomenon that, if not absolutely new in the history of republican Brazil, certainly brings some news, also in relation to its intensity and its electoral achievements. Among these terms, we may mention: a) conservative wave or tide; b) authoritarianism; c) Bolsonarism; d) neofascism; e) new right-wings; f) far-right-wing; g) radical right-wing; h) neoliberalism; i) illiberal democracy; j) populism, etc.

In a way, this diversity demonstrates the concern of researchers and intellectuals in face of a very complex and diverse phenomenon, as well as it points out that the phenomenon brings new traits and old features. Not unreasonably, the term 'new right-wings' gained strength, but with no absolute consensus on what the meaning and extent of this category is. We may mention some of the varied interpretations (without any pretense of being exhaustive in this regard).

In the analysis by Camila Rocha (2018), the new right-wing is a broad and complex phenomenon, with origins that are not necessarily immediate. The formation process of the new Brazilian right-wing involves everything from issues related to opposition to the administrations of the Brazilian Workers' Party (Partido dos Trabalhadores [PT]) up to the setbacks related to certain political agendas, such as the legalization of abortion, or issues based on customs. As Rocha (2018) demonstrates, even more organized groups, such as the Free Brazil Movement (Movimento Brasil Livre [MBL]) were created through socialization and interaction of small previous groups, in relationships that strengthened the sense of unity and political socialization, as well as establishment of a common philosophical identity.

According to Fábio Gentile (2018), the relation between neoliberal groups and the biased political agenda of the then Brazilian deputy and current president Jair Bolsonaro is based on the development of political strategies on both sides. Neoliberal political agendas, built through transnational interactions, are not necessarily assimilated, they demonstrate getting-together movements and disputes that are inherent to the political field.

In such a plural and sometimes conflicting new Brazilian right-wing field, some authors argue that the Brazilian society observes the phenomenon of deparating another phenomenon, i.e. 'ashamed right-wing,' which stemmed from the process of democratic transition and the advent of the so-called 'New Republic.' According to Marcos dos Reis Quadros and Rafael Madeira (2018), this process was driven by multiple reasons, including the establishment of parliamentary groups with a conservative profile, such as the so-called *bullet bench* (bancada da bala) and *evangelical bench* (bancada evangélica).

In the interpretation by Martin Egon Maitino (2018), the work of politicians like Jair Bolsonaro helped to give rise to this depuration process, as well as the movement and establishment of a new Brazilian right-wing field, characterized by glorification of the civil-military dictatorship, its crimes, and particularly anti-communism (and its most immediate variation, the so-called 'anti-PTism'). In a sense, it dialogues with the impressions conveyed by Mateus Pereira (2015), who observes the 'memory wars' around events such as the Brazilian National Truth Commission (Comissão Nacional da Verdade), and the creation of a network of far-right-wing tiny groups driven by historical negationism on the most recent Brazilian dictatorship.

Anyway, we may say that, depending on the focus of analysis, there are multiple new right-wings, not only in relation to the starting point, but also to the elements of unity and ideological identification. Even Antônio Flávio Pierucci (1987), in a text published at the end of the democratic transition process, already demonstrated the constitution of a 'new right-wing,' grounded in the denial of human rights and based on the uttering of supposedly irreconcilable identities.

Even considering the richness of the varied interpretations and a certain polysemy in the constitution of the new right-wings field in Brazil, it is usual to observe (not necessarily in specialized media outlets) the temptation to simplify such complex – and transnational – phenomena by means of heuristically inaccurate terms, such as neofascism, as it is used in some cases. Or, better stated, a notion of neofascism as comprehensive as it is conflicting, which encompasses such diverse categories in the right-wings field in Brazil, like monarchist groups, radical liberals, conservatives, evangelicals, militarists, arms lobbyists, neofascists, and so on.

In a way, this reflects not only the complexity of this issue, but also political disputes or even the influence of non-specialized media outlets. After all, the term fascism (and neofascism) is also a political adjective (Mann, 2008). Something slightly similar occurred throughout the interpretations of military dictatorships in Latin America – and during them –, which authors like Álvaro Briones (1975) regarded as the construction of a certain neofascism as a category to explain those authoritarian regimes.

However, there is an already fully consolidated interpretation that dictatorships in Latin America, despite providing the insertion of fascist groups and individuals, have not become any kind of neofascist regime (Boron, 1977). In the Brazilian case, in spite of the intense anti-communism manifested by the dictatorship that began in 1964, the former members of the Brazilian Integralist Action (Ação Integralista Brasileira [AIB]) did not stand out and they were unable to make the authoritarian regime 'fascist' (Trindade, 2000).

In more recent times, especially after Jair Bolsonaro's election, this debate has surfaced. Some questions are occasionally raised by experts or those concerned with the current phase of Brazilian democracy:

-
- May Brazil be under a neofascist government?
 - As Guamán, Aragonese and Martín (2019) indicate, is the current neofascism, whose Brazilian representative might be Bolsonaro, characterized by a 'strange alliance' with international neoliberalism?
 - Could historical fascism, openly opposed to liberalism, become a counterpart in its updated version?

A priori, it is considered that both 'neofascism' and historical fascism itself should not be interpreted exclusively in the light of their leaders, but rather through situational aspects that encounter (and are built of) the cult of leadership and political mythology, forging a symbiotic relation between leaders, State, and nation. In other words, we take into account that an authoritarian personality does not build an authoritarian regime or a fascist movement alone.

Thus, and considering that neofascism and the far-right-wing, in Brazil, are not a recent novelty, this article aims to provide an overview of the relation between certain Brazilian far-right-wing groups, notably neofascist-inspired groups, and political parties legally constituted in the country. The text, with no intent of providing an exhaustive survey of the theme, brings an overview of the relation between far-right-wing groups, especially tiny neofascist groups, and political parties, in a time series that covers from the democratic transition to the inauguration of Jair Bolsonaro as President of the Republic.

Also, this initiative arises from a finding: since the moment of democratic transition to the height of the new right-wings, the Brazilian far-right-wing did not build a robust political project, in terms of party organizations, to utter ideological values capable of getting closer to the purposes of tiny neofascist groups.

To do this, we use a rather restrictive definition of neofascism, just like an ideal type, which sees it as tiny groups that aim to reformulate and resume an archetype based on experiences of the fascist movements and dictatorships during the interwar periods. This more circumscribed definition of neofascism stems from the need to interpret the historicity of these tiny groups and their relations to political associations, as well as their interests in the plural phenomenon of new right-wings.

Neofascism, far-right-wing and new right-wings

The most recent times in the Brazilian political scene show the growth in the activity of small and mid-sized organizations and, particularly, a stronger far-right-wing discourse and political imagery, with capillarity in society. Permeated by misogyny, opposing social and income distribution policies, as well as showing contempt for human rights, these groups share elements of continuity in an authoritarian political culture, in which anti-

communism is an element of systemic apparatus, cult of leadership, and choice of “saviors of the motherland” (Girardet, 1996).

The ‘return,’ or more properly the growth, of the activities of the most radical and anti-democratic portions of the Brazilian right-wing is accompanied by the concern of a significant portion of public opinion and of several scholars (Velasco e Cruz, Kaysel, & Cudas, 2015). Especially in times of crisis of legitimacy and institutional disruption (intensified after Dilma Rousseff’s impeachment), some questions about the nature and capillarity of the far-right-wing in Brazil today gain strength, as well as its effective power (and its impact) in the political field, above all in institutional spheres.

This article aims to map the relations between groups and trends of the Brazilian far-right-wing and political parties since the end of the democratic transition or, in other words, the strategies of the far-right-wing throughout the so-called ‘New Republic’ until today and, particularly, their relations to party organizations. In this way, parties are taken into account as an element of political mediation, in addition to the need for interpreting the ideological variable in parties, a perspective that does not exclude other elements, such as macroeconomic issues, electoral alliances, and so on.

This approach is related to the concern about moving away from a mechanistic reading of political processes and – in contrast and especially – the interpretation of anti-communism, in addition to conservatism and authoritarian nationalism, as key categories for thinking through the Brazilian far-right-wing and the Latin American right-wings (Boisard, 2014; Motta, 2002). By working with these categories, we have a panorama of greater historicity and less immediacy, something which allows a more detailed reading of the relation between far-right-wing groups and political parties, since the end of the 1970s up to the most recent electoral processes.

Over the past few decades, it is not unreasonable to claim that the Brazilian right-wing is somewhat unknown. After all, once the institutional existence of a dictatorship built on civilian and military grounds and an exception regime that had subjugated political organizations of various shades – especially those situated ‘left’ to the political spectrum – come to an end, seemingly, there would have been a deep and sudden change. In the eyes of an external observer, Brazilian society (especially the political class and the ruling elites) may be characterized as having a kind of ‘democratic vocation.’

In fact, this issue may not be the result of any historical accident. As Daniel Aarão Reis (2010) suggested, during the *slow and gradual democratic transition*, but also around the Brazilian National Constituent Assembly process, the impression of a democratic and, above all, anti-authoritarian consensus has been created and, in theory, perhaps it represents this society itself. Therefore, the democratic status was a result achieved by the vast majority of Brazilian citizens, so that the civil support to the coup d’État and the continuity of the

exception regime might be a kind of lapse, the outcome of troubled relations, including those between civilians and the military.

Thus, a process of collective silencing (and a supposed democratic consensus) has been established, which included not only civil society around this pact, but also the elites and the ruling classes, as well as some opposition sectors. It is necessary to emphasize that this process took place not only in the dimension of a kind of collective imaginary that hung over civil society, but it had direct implications for the skeleton of the so-called 'New Republic' and its conservative transition – overall, this is the aspect outlined by Power (2000). Either in terms of the lack of legal implications for the players involved in the exception regime and in its persecutory practices or regarding the permanence of these elites and their players at the highest power levels, even wearing democratic clothes¹.

It is in this context that the far-right-wing issue and its relation to political parties is established. The moment of opening the political field during the final chapters of the democratic transition coincides with a relative dispersion of several small far-right-wing organizations, which sought to relate to opening room for possibilities in the political field, however, with a strongly refractory environment. From this perspective, we can observe the strategies, especially during the electoral processes and the relation to political parties.

In the late 1970s, after the repeal of the Ato Institucional n. 5 (1968), in addition to the end of the bipartisan system, the political opening process began. At that time, the movements of small far-right-wing organizations emerged, with a view to organize party acronyms as an instrument of dispute in this political opening context, also around the National Constituent Assembly process (Dreifuss, 1989).

Brazilian integralism – the main fascist Latin American organization –, although lacking the leadership of Plínio Salgado (who died in 1975), persisted as one of the main political references, largely because it has been the first mass political organization in Brazilian history, as well as the main fascist movement outside the European continent. In addition, the integralists had a relation, albeit in a supporting way, to deploying the authoritarian regime in 1964. Throughout the 1980s, unsuccessful negotiations about the founding of the Brazilian Nationalist Action Party (Partido de Ação Nacionalista [PAN]) were the main instrument with an integralist orientation towards political parties (Natali, 1986).

Inspired by the triad 'God, Homeland, and Family' used at the times of the AIB, part of the integralist militancy advocated the creation of the PAN as "a political instrument capable of preserving the magnificent conquests of Brazilian civilization, since its initial landmark – the Holy Cross" (Partido de Ação Nacionalista, 1983, p. 1). The group introduced itself as an actual representative of Brazilian nationalism and had as its primary principles the fight against the "threat of foreign imperialism (communist or capitalist)" (Partido

¹ This was not, of course, a Brazilian specificity in terms of 'per transaction' or 'ongoing' transitions. In relation to this topic, see Costa Pinto and Martinho (2003).

de Ação Nacionalista, 1983, p. 3), in line with the 1930s anti-communist and antiliberal integralist discourse.

One of the group's proposals was the building of a third way at the economic and political levels, based on the Church's Social Doctrine in accordance with the principles of integralist corporatism². However, the moments before the 1989 presidential elections marked, in fact, an intensified fragmentation of the Brazilian far-right-wing, either due to the dispute for representativeness or the ideological background issues, as well as the emergence of new organizations. The integralists, in addition to founding the PAN, hypothesized the creation of the Integralist Action Party (Partido de Ação Integralista [PAI]), highlighting the internal disputes over *who* should be the *successor* of Plínio Salgado (Integralista sonha com partido, 1988), or even if the AIB acronym should be re-founded.

In the context of defining presidential candidacies, it became clear that the most radical portions of the Brazilian right-wing did not have a unified political project, also in terms of organization, nor a candidate who represented them. The fascist-inspired far-right-wing was divided into small organizations, such as: a) Brazilian Nationalist Action (Ação Nacionalista); b) Brazilian National Socialist Party (Partido Nacional-Socialista Brasileiro); c) Brazilian National Revolutionary Party (Partido Nacional Revolucionário Brasileiro); d) Brazilian Homeland and Freedom Movement (Movimento Pátria e Liberdade); e) Brazilian Integralist Action (Ação Integralista Brasileira); f) Brazilian Free Country Movement (Movimento Pátria Livre); g) Brazilian Nationalist Front (Frente Nacionalista); h) Brazilian Democratic Nationalist Action (Ação Nacionalista Democrática [ANDE]) (Direita luta pela "boquinha", 1989), etc.

Among these organizations, the ANDE was one of those that tried to combine the various far-right-wing acronyms within that period. Led by Raphael Noschese and João Marcos Flaquer, former leaders of youth and student groups active during the dictatorship³, they claimed the creation of an acronym to gather the many dispersed groups (Direita articula-se com objetivo de influir na sucessão, 1989). Despite the attempt to create a feasible common political platform, the group also tried to outline choices in terms of candidacies that, perhaps, represented the group's interests. The names suggested were Jânio Quadros (with a conservative profile, who ended up not running for president) and Guilherme Afif Domingos (Jânio e Afif são as opções da direita para a presidência, 1989), from the Brazilian Liberal Party (Partido Liberal [PL]), who was affiliated to the Brazilian Social Democratic Party (Partido Democrático Social [PDS]) during the dictatorship.

Anyway, there is a need to consider that the ANDE had an innocuous participation in the attempt to establish links between the radical sectors of the Brazilian right-wing or

² In relation to the corporatist projects and the 'Integral State' models, see Gonçalves and Caldeira (2016).

³ Raphael Noschese was the leader of the group called 'Democratic Student Movement' (Movimento Estudantil Democrático), an organization active during the political unrest process that preceded the 1964 coup d'État. In turn, João Flaquer had already been the main leader of the 'Communist-Hunting Command' (Comando de Caça aos Comunistas [CCC]).

even in the definition of a candidacy representing these diverse small groups. As for the support to the 1989 candidacies, the name of Ronaldo Caiado gained momentum in some sectors, including integralist groups (Direita luta pela “boquinha”, 1989). One of the reasons for this support was Caiado’s extra-parliamentary activity in the Brazilian Rural Democratic Union (União Democrática Ruralista [UDR]) that, in addition to advocating the property and interests of large landowners, fought – even violently – the movements claiming rights in the countryside, above all the Brazilian Landless Rural Workers’ Movement (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra [MST]).

Despite the definition of support for a certain candidate, the context of the Brazilian far-right-wing in mid-1989 consisted in intense fragmentation and mere political support. In addition to the reminiscence of an authoritarian past and the ‘ashamed right-wing’ phenomenon, it is worth considering that the emergence of new acronyms, as well as the radicalization of some of these groups, helped to foster such a disarticulated nature.

Since the 1980s, the action of several neo-Nazi groups has gained strength in Brazil. We may define three trends of the neo-Nazism configurations in the beginning of the ‘New Republic’ (Gonçalves, Caldeira, & Andrade, 2017). The first of them consisted of urban youth groups, especially the so-called *skinheads* (or *naziskin*), characterized by the appeal to aesthetic practices of ritualized violence, mainly in the persecution of minorities (lesbians, gays, bisexuals, transvestites, transsexuals, and transgenders [LGBTs], Brazilian Northeasterners, Jews, etc.)⁴.

In addition to this rather violent trend, the historical negationist publications on the holocaust, published by the Editora Revisão (founded in Porto Alegre, in 1985) (Jesus, 2006), comprised the most significant part of spreading anti-Semitism in the far-right-wing within the period, besides the principle of articulation between the other organizations, especially to some of the integralist groups (Caldeira, 2014).

Through the historical negationist literature and works like *Holocausto: judeu ou alemão?* (Castan, 1985) – by Siegfried Ellwanger Castan, owner of the Editora Revisão –, concerning the discourses denying the holocaust and resuming National Socialism, there was a dialogue with *skinhead* groups – like the *white power* (Almeida, 2004) –, in addition to strategies aimed at promoting party organizations.

The Brazilian National Socialist Party (Partido Nacional-Socialista Brasileiro [PNSB]) and the Brazilian Revolutionary Nationalist Party (Partido Nacionalista Revolucionário Brasileiro [PNRB]) were the 2 neo-Nazi organizations in the 1980s articulation process. Led

⁴ The skinheads’ neo-Nazi organization, in Brazil, is particularly characterized by its tiny size – very small groups –, with a relatively short life and an ideological core based on anti-communism, anti-Semitism, and the defense of a white (and European) racial superiority. Following its emergence in São Paulo, in the 1980s, it has become clear, over the years, that this detachment from the neo-Nazi currents of the Brazilian far-right-wing trends has gained strength, so that the cooperative relation to some groups operating in neighboring countries (particularly in Argentina and Chile) deepens, as well as in Portugal and in the United States of America (USA) (cf. Almeida, 2017).

by Armando Zanini Jr. (Lopes, 1992), a reserve officer from the Merchant Navy, the 2 small-sized associations advocated the practice of eugenics, based on the need to establish an authentic ‘Brazilian race,’ mainly grounded in the exclusion of the Jewish presence in the nation and in its ethos.

The two associations, by playing no prominent role even in the far-right-wing field, did not manage to be granted a political party license by the Brazilian Higher Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]). Also, the relation between rather radical groups – like the *skinheads*, as well as Armando Zanini’s party projects – and other organizations (especially along with some integralist groups) was established with major caveats, either due to the radical discourse, the overt intolerance, or even the illegal nature of these organizations, especially because of the historical negationist anti-Semitism⁵.

In addition to these rather radical trends, linked in various ways to historical fascist experiences, another significant portion of the far-right-wing, during the 1980s, consisted in groups linked to (reserve and active) military personnel and civilian collectives, which came into contact, for instance, by means of periodical publications like *Letras em Marcha*, *Inconfidência*, and *Ombro a Ombro* (Santos, 2009), and routinely denounced the ‘communization’ of the Brazilian nation, via brainwashing, during the transition process (“*Letras em Marcha*” aponta comunização, 1986).

In the *Ombro a Ombro*, founded in 1988 by former members of the Brazilian Higher School of War (Escola Superior de Guerra [ESG]) and the Alumni Association of the Brazilian Higher School of War (Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra [ADESG]), the process of attempting to articulate military interests around the democratic transition is clear, particularly with regard to the electoral race. One of the central aspects in *Ombro a Ombro* and in other periodical publications was the struggle for the memory of the 1964 coup d’État, weighted by the transition process, but also the tensions between the military personnel, the political class, and civil society, also based on discussions about the prosecution of crimes committed during the dictatorship (Cardoso, 2011).

In relation to political parties and the electoral process, in the course of the 1989 elections, there was a marked concern with the advance of the left-wing field, especially through the candidacies of Leonel Brizola (from the Brazilian Democratic Labor Party [Partido Democrático Trabalhista – PDT]) and Luís Inácio Lula da Silva (from the PT), but not in terms of promoting a presidential candidacy that represented the sectors to the right of the active and reserve military personnel.

⁵ A legal dispute started in 1986, involving, on the one hand, historical negationists (especially the Editora Revisão and Siegfried Ellwanger Castan), against groups fighting for human rights, Jewish associations, and anti-racist movements. This dispute, which emerged in the local courts of Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brazil, reached the Brazilian Supreme Federal Court (Supremo Tribunal Federal [STF]), which prohibited the works produced by the Editora Revisão to be published (cf. Caldeira, 2009).

In fact, the only clear definition could take place just on the threshold of the second round of the 1989 presidential elections, in which Fernando Collor de Mello (from the Brazilian National Reconstruction Party [Partido da Reconstrução Nacional – PRN]) is described as capable of preventing the advance of the “candidate who represents the old and outdated politics [...] who reduces everything to a clash between the poor and the rich; between capital and labor” (Momento decisivo, 1989).

In general terms, we may claim that, from the moment the democratic transition process was constituted to the process of outlining the first elections for President of the Republic, in 1989, the scenario of the Brazilian far-right-wing showed a great ramification and disarticulation. While some expressions seek to combine in the expression of somewhat consecrated political leaders (like Jânio Quadros), others try to combine in the references contrary to left-wing social movements (like Ronaldo Caiado). At other times, the figure of the emerging leadership (Fernando Collor) is taken as an instrument to guarantee the interest in facing the ‘communist advance.’

Anyway, although there was no effective articulation of a candidacy, as well as the political impact of the far-right-wing in this situation was minimal, the existence of a principle of articulation between these small groups becomes clear, in addition to the attempt of expanding a political space. First, it was about the need for articulation in a new circumstance, marked by an expansion of possibilities (candidacies, acronyms, action spaces as pressure groups), but this should be articulated in a context of critiques of right-wing authoritarianisms, or even to the end of the Cold War, which helped to typify the binarism characterizing the discourse of these groups.

There is, however, a process evidencing the crucial values for these portions of the Brazilian far-right-wing, based on sharing a critical view of the democratic transition process, regarding the danger of the advance of left-wing forces, as well as the need to disseminate a conservative ideal, grounded in nationalism and the presence of an authoritarian State. As for the State, it could range from the purpose of repressing social movements to an intervention in the economy and labor relations.

Since 1989, especially after the election campaign, the relation between the far-right-wing and political parties regarding representativeness and influence has significantly changed. The physician Enéas Ferreira Carneiro, who had no previous political experience, led the creation of the Party of the Reconstruction of the Brazilian National Order (Partido de Reedificação da Ordem Nacional [PRONA]) in 1989, the same year in which he launched himself as a candidate for the Presidency of the Republic.

Although he had only 15 seconds available on the Free Airtime for Election Campaign Advertisement (Horário Político Eleitoral Gratuito), Enéas Carneiro criticized the National Constituent Assembly, political professionalism, and professional election campaigns, as well as asked voters to choose him using sentences like:

If you believed me, protest against everything that is there. Vote for the end of disorder! On the fifteenth, take a deep breath, fill your chest with air, and shout along with the whole Brazil: My name is Enéas!

The slogan “My name is Enéas,” combined with the content of political discontent, was a prominent element during a presidential election campaign with more than 20 candidates. Also, the fact that Enéas Carneiro (and the PRONA) introduced himself as an outsider in face of the political professionalization process, was one of the ingredients to build an outsider’s political narrative – which raised the candidate to fame. Finally, an authoritarian discourse, a praise for order, and the denunciation of a moral and behavioral crisis (Partido de Reedificação da Ordem Nacional – PRONA – Ata de Fundação, 1989) helped him to gain a spot in the conservative field, also pleasing many far-right-wing sectors (Caldeira, 2016a).

However, PRONA’s growth as a referential party for the Brazilian far-right-wing should not be seen only as a mechanistic relation between the leadership discourse and the concerns of some sectors in the political field. First, it is necessary to grasp the existence of an unfilled vacancy in the Brazilian right-wing field, built even by means of the democratic transition process.

The PRONA’s political strengthening process, after 1989, coincides with two situational elements. The first was the political crisis triggered by the impeachment of Fernando Collor de Mello, in which the figure of outsider represented a critique of political professionalization and an alternative to the discontent generated by the fall of the first president elected by direct vote after the end of the military regime. In addition, the development of new economic policies in line with the Washington Consensus, especially the Brazilian Real Plan (Plano Real), was the target of several critiques coming from the left- and the right-wing.

In the political expression arranged by the right-wing, it was up to the PRONA to articulate with many existing tendencies, refining its discourse, in which the appeal to order and authority was consistent with the denunciation of a conspiracy to destroy national sovereignty⁶. The defense of a *strong, technical, and intervening* State would become not only a PRONA’s letter of introduction addressed to several members of the Brazilian far-right-wing, but an effective outcome of this interaction.

Between 1989 and the preparation for the 1994 elections, the PRONA intensified its relation to some political nuclei of authoritarian nationalism, especially those contributing to the newspaper *Ombro a Ombro*, where several collaborators in the 1994 government program came from, devoted to areas like economics, strategy, geopolitics, and mineral

⁶ This was the motto not only of election campaigns, but also of the PRONA’s Government Program (cf. Carneiro, 1994).

issues, just as in the case of Rear Admiral Roberto Gama e Silva, candidate for vice-presidency alongside Enéas Carneiro.

Other far-right-wing groups have declared support for Enéas Carneiro's candidacy, such as some skinhead groups – authoritarian, but openly non-racist (Vale, 1994) –, and especially Armando Zanini, as president of the Brazilian National Revolutionary Party (Partido Nacionalista Revolucionário Brasileiro – PNRB) (Mack, 1994). Although these supports were not officially acknowledged by the PRONA, they illustrate the representativeness degree achieved by the party, as well as a certain movement pattern of neofascist groups in relation to the institutional political field.

In the 1994 elections, Enéas Carneiro won third place, with 7.38%⁷ of the valid votes, so that the 'danger Enéas' was considered as a risk of the rise of (neo)fascism. Regardless of the characterization of the political ideals of Enéas Carneiro and the PRONA – which were closer to authoritarian and conservative nationalism than to (neo)fascism or integralism –, the relation to far-right-wing organizations gained strength in the future candidacies.

In 1998, the year of Enéas Carneiro's last presidential candidacy, the relation to small groups strengthened, either to conservative organizations fighting abortion or to organizations such as the Ibero-American Solidarity Movement (Movimento de Solidariedade Ibero-Americana) – the main arm of Lyndon LaRouche's organizations in Brazil (Krischker, 2004) –, intensifying the conspiracy content in the candidacies of the leader of the PRONA.

Although the PRONA has consolidated itself as the main reference of the far-right-wing, its relation to integralist groups only intensified in the 2000s, due to the *institutional gap* of integralist groups, as a result of power struggles and ideological conceptions in face of troublesome themes – such as anti-Semitism and historical negationism (Caldeira, 2014) –, or strategic issues. In any case, the PRONA remained as the main institutional reference for the Brazilian far-right-wing until 2006, when the party was extinguished.

Since 2002, the Brazilian political scene has changed after the victory of the PT and the rise of several left-wing governments in Latin America. Although the PRONA was in its final phase, there was cooperation between the party's parliamentary leaders and the right-wing sectors, especially in the claims that involve memory struggle processes concerning the military regime, and this causes a getting-together between party deputies and other far-right-wing leaders, like the retired military man and then federal deputy, Jair Bolsonaro⁸.

After the end of the PRONA, a vacancy emerged in terms of the Brazilian far-right-wing representativeness, but the context became diverse. Either due to the continuity of the PT administrations until the impeachment of Dilma Rousseff, in 2016, or in relation to

7 Or exactly 4,670,894 votes, according to TSE data.

8 The Projeto de Lei n. 5.508, proposed in 2005, which provided for the inscription of a military man killed in combat with the 'Revolutionary Popular Vanguard' (Vanguarda Popular Revolucionária) in the book of the Homeland's heroes, was jointly written by Jair Bolsonaro and deputy Elimar Máximo Damasceno, from the PRONA.

the Latin American context. Also, it is necessary to consider the existence of other variables, such as the relation between evangelical conservatism (and not just Catholic organizations' conservatism) and the most recent far-right-wing.

The activities of the Brazilian National Truth Commission (created in 2011 and institutionalized in 2012) intensified the reaction of right-wing military sectors, especially the most radical trends (Pereira, 2015). Organizations like the Terrorism Never Again (Terrorismo Nunca Mais [TERNUMA]) began to ask for narratives against the reports made by this commission, as well as a defense of alternative political projects.

It is in this core that re-founding the “Brazilian National Renovation Alliance” (Aliança Renovadora Nacional) (Caldeira, 2013) begins to be idealized, a party that supports the dictatorship started in 1964, as well as the creation of the Brazilian Military Party (Partido Militar Brasileiro [PMIB]), which announces itself as “the solution to put the country back on the trail.” In this context, the actions of the party (being created) are announced, once again, as strategies against the advance of communism in Brazil.

With the deepening of the political crisis, some acronyms hitherto of little relevance, such as the Brazilian Labor Renewal Party (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro [PRTB]) – and its main leader, Levy Fidelix –, began to signal a turn to the radical right-wing from 2014 on. To do this, they fostered a relation to rather radical trends, including neofascist tiny groups, such as the Nationalist Front. Founded in Curitiba, Paraná, Brazil, the Nationalist Front, expressed inspiration both in Plínio Salgado's integralism and in Italian fascism and in Oswald Mosley's organizations, in addition to the actions undertaken by neofascist groups in various countries, like Ukraine, Italy, and France. Also, the PRTB gave rise to potential relations with some small skinhead groups (Caldeira, 2016b), but the negative impact on the media has significantly cooled down these cooperations.

Therefore, the electoral process that consecrated Jair Bolsonaro's victory linked the PRTB to the victorious electoral ticket, since Hamilton Mourão, reserve general and current vice-president, is affiliated to that party. Throughout the 2018 election campaign, the PRTB in São Paulo effectively got closer to the Brazilian Integralist Front (Frente Integralista Brasileira [FIB]), the main neo-integralist organization operating in the country. Victor Barbuy, president of the FIB, met publicly with Rodrigo Tavares, PRTB's candidate for the Government of the State of São Paulo, and with Levy Fidelix, president of the acronym (Frente Integralista Brasileira, 2019). On both occasions, the FIB and PRTB leaders carried copies of books written by the AIB's top leader.

However, despite the support of neofascist groups for the party that constituted Jair Bolsonaro's winning coalition (PRTB and Liberal Social Party [Partido Social Liberal – PSL]), there is no evidence attesting the prominent participation of neofascist groups (in the ideal type proposed) in the building of Bolsonaro's militancy or social media. In this regard, we may, even a priori, make some comments.

Undoubtedly, Bolsonaro was a representative of rather radical portions of the Brazilian far-right-wing. A politically active figure since the democratic transition period, Bolsonaro stood out for advocating torture and other activities incompatible with the democratic order, fostering disbelief in liberal democracy and institutional rites, contempt for minorities, and political persecution of opponents. Thus, it is not surprising that the then deputy Jair Bolsonaro has been acknowledged as a potential leader by rather radical Brazilian far-right-wing groups, including those of a neo-Nazi inspiration (Oliveira, 2014).

However, resorting to an anti-communist rhetoric and radical and intolerant assumptions, Jair Bolsonaro and his allies were, until very recently, representative figures of the so-called 'low clergy,' i.e. parliamentarians lacking significance or political power. This took place even in terms of representativeness and relation to neofascist organizations, something which, as mentioned, benefited the PRONA and Enéas Carneiro, also due to the existence of a more structured political party.

Nevertheless, the vertiginous strengthening of Jair Bolsonaro's 2018 presidential candidacy faced the lack of a robust party machine, now signaling to the Brazilian National Ecological Party (Partido Ecológico Nacional [PEN] – which would change its acronym to PRONA, in honor of Enéas Carneiro, or PATRIOTAS), or even to the Brazilian Free Social Party (Partido Social Livre [PSL]), a group that until recently did not have a fully defined ideological agenda.

The hypothesis and argument we come up with is that, more than the existence of an articulation pattern of neofascist groups throughout the experience of the so-called New Republic, the movement of new right-wings helps us to interpret more effectively the creation of a 'Bolsonarism.' That is, neofascist organizations start to get closer to Bolsonaro – and to Bolsonaroism – during their growth phase and the agitation of new right-wings, but Bolsonaroism is not a direct outcome of the articulations of neofascist groups, also because such tiny groups do not have a significant political strength.

Furthermore, it is necessary to take into account that, throughout the electoral process, Jair Bolsonaro's campaign discourse signaled the emptying of the State, not only in its social dimension, but also from the viewpoint of the privatization of State-owned companies in strategic sectors that, in rhetoric and in the right-wing nationalist imaginary, are crucial for the maintenance of national sovereignty.

Despite the prejudiced and intolerant values expressed by Jair Bolsonaro, some elements of his political project represent the diversity of the new right-wings in Brazil, in miscellaneous terms, too. Conspiracy theories (such as 'globalism' or 'cultural Marxism'), directly steeped in an imagination that permeated various right-wing thought currents (and also historical fascism itself), coexist with an ultra-liberal project and discourse in the economy, as well as support for Israel and the United States of America (USA), above all in the political projects of Benjamin Netanyahu and Donald Trump. From this viewpoint,

although the Jair Bolsonaro's discourse and practice do justice to some force ideas of the Brazilian far-right-wing of a neofascist inspiration, at other times they offer disruptive points, or at least substantial differences, just as in the case of advocating privatizations.

Not only due to disputes between representatives of a specific field, namely the Brazilian far-right-wing, but also as a consequence of philosophical and ideological issues, the getting-together or support of neofascist groups to certain aspects of Jair Bolsonaro must be analyzed in the light of the interests of these neofascist groups, as well as their similarities and differences. Nevertheless, stating the differences should not mean erasing the similarities between Bolsonaro's supporters, historical fascism, and neofascist groups, too.

Anyway, starting from the consolidation of a conservative rhetoric during the fall of Dilma Rousseff, in 2016 (and not just the rise of Jair Bolsonaro), there has been a strengthening of a feeling more favorable to the far-right-wing, but without the existence of a fascist-inspired political group to channel such a 'potential.'

Final remarks

Altogether, it is observed that, since the end of the democratic transition until more recent times, the Brazilian far-right-wing – especially the neofascist groups – varies in attitude towards the institutionalized political field and, particularly, the political parties. However, this condition must be interpreted by means of endogenous and exogenous variables, related not only to the realm of right-wing radicalism, but also to conjectural aspects at the national and international level.

The initial period is strongly marked not only by disarticulation between small groups (and which, despite their similarities, seek diversified strategies and interests), but above all by the political environment refractory to nationalism and right-wing authoritarianism. The 'ashamed right-wing' context was, despite the existence of a conservative transition, key to cool down the far-right-wing temptations.

The changes found out must be interpreted, on the other hand, through the combination of a national context more prone to the work of a group used to the far-right-wing discourse. First, the existence of a political and representativeness crisis (institutionalized in the impeachment of Fernando Collor), but also the intensification of privatization processes. The danger becomes not only the advance of left-wing forces, but the very guarantee of national sovereignty in face of the international interests.

Throughout the period of relative hegemony of left-wing forces in the national context, but also in the Latin American context, there is a discourse of *reaction to the progressive agendas* and, especially in Brazil, attempts to discuss the authoritarian legacies that persist around the conservative transition process. In this circumstance, the institutional disruption,

as well as the impacts of an economic crisis of international scope, becomes an ingredient to articulate far-right-wing tendencies that, although lacking the representativeness of a specific channeling group, seeks to tension the political field by means of platforms and anti-democratic statements.

Thus, although it seems wrong to speak of continuity and absolute cooperation in the radical Brazilian right-wing fields over the last few decades, it would also be wrong to assert the lack of relative historicity in the most recent phenomena. One of the main points to consider in the agitations between neofascist groups and the recent rise of radical right-wings in Brazil is the permanence of some traits, which we may see as some *political imaginary* or *political culture*, with a view to the transmission dynamics, too, and the dialogues between various generations of people, social groups, and political organizations.

We agree with the interpretation of authors like Boisard (2014), which claims that anti-communism is an element consolidating a genealogy and an interconnection to properly analyze right-wings' thinking – especially among radical right-wings – in Latin America. Sure, between the Cold War contexts and the new right-wings' escalation, the times are quite diverse.

Finally, it is worth asking this question:

- Is not it necessary to interpret these issues according to their historicity and diversity, going beyond categories like neofascism, which can pose interpretive pitfalls?

We bet so.

References

- Almeida, A. (2004). *Skinheads: os “mitos ordenadores” do poder branco paulista* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP.
- Almeida, A. (2017). *Música skinhead white power brasileira: guia de referência* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968*. (1968). São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, DF.
- Boisard, S. (2014). Pensando as direitas na América Latina: objeto científico, sujeitos e temporalidades? *Varia História*, 30(52), 85-100.

-
- Boron, A. (1977). El fascismo como categoría histórica: en torno al problema de las dictaduras en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 481-528.
- Briones, A. (1975). El neofascism em América Latina. *Problemas del Desarrollo*, 6(23), 25-50.
- Caldeira, O., Neto. (2009). Memória e justiça: o negacionismo e a falsificação da história. *Antíteses*, 2(4), 1097-1123.
- Caldeira, O., Neto. (2013). A direita que se (re)cria: AIB, Arena e PRONA. *Boletim do Tempo Presente*, 4, 1-19.
- Caldeira, O., Neto. (2014). *Sob o signo do sigma: integralismo. neointegralismo e antissemitismo*. Maringá, PR: Ed. UEM.
- Caldeira, O., Neto. (2016a). “Nosso nome é Enéas!”: *Partido de Reedificação da Ordem Nacional (1989-2006)* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Caldeira, O., Neto. (2016b). Frente Nacionalista, neofascismo e “novas direitas” no Brasil. *Faces de Clío*, 2(4), 20-36.
- Cardoso, L. C. (2011). Os discursos de celebração da “Revolução de 1964”. *Revista Brasileira de História*, 31(62), 117-140.
- Carneiro, E. F. (Org.). (1994). *Um grande projeto nacional: Enéas Presidente*. [S.l.]: Partido de Reedificação da Ordem Nacional.
- Castan, S. E. (1985). *Holocausto: judeu ou alemão? Nos bastidores da mentira do século*. Porto Alegre, RS: Revisão.
- Costa Pinto, A., & Martinho, F. C. P. (2003). *O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Direita articula-se com objetivo de influir na sucessão. (1989, 1º de março). In *Folha de S. Paulo* (p. A7).
- Direita luta pela “boquinha”. (1989, abril). In *Ponto de Vista (CEFURIA)*, 15, 2.
- Dreifuss, R. (1989). *O jogo da direita na Nova República*. São Paulo, SP: Vozes.
- Frente Integralista Brasileira. (2019). *FIB*. Retrieved from <https://www.integralismo.org.br/?cont=780&ox=195#.XY7F8ubMNgU>
- Gentile, F. (2018). A direita brasileira em perspectiva histórica. *Plural: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, 25(1), 92-11.
- Girardet, R. (1996). *Mitos y mitologías políticas*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Gonçalves, L. P., & Caldeira, O., Neto. (2016). Brazilian integralism and the corporatist intellectual triad. *Portuguese Studies*, 32(2), 225-243.

-
- Gonçalves, L. P., Caldeira, O., Neto., & Andrade, G. I. F. (2017). Neonazismo e transição democrática: a experiência brasileira. *Anuario IEHS*, 32(2), 221-240.
- Guamán, A., Aragoneses, A., & Martín, S. (2019). *Neofascismo: la bestia neoliberal*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Integralista sonha com partido. (1988, 3 de maio). In *Jornal do Brasil* (p. 2).
- Jânio e Afif são as opções da direita para a presidência. (1989, 27 de janeiro). In *O Liberal* (p. 19).
- Jesus, C. G. N. (2006). *Anti-semitismo e nacionalismo, negacionismo e memória*. São Paulo, SP: Ed. Unesp.
- Krischker, J. (2004). A extrema-direita americana no Brasil: ideologia, organização e práticas dos Larouchistas - a organização LaRouche. In L. MILMAN (Org.), *Ensaio sobre o anti-semitismo contemporâneo: dos mitos e das críticas aos tribunais* (pp. 75-91). Porto Alegre, RS: Sulina.
- “Letras em Marcha” aponta comunização. (1986, 30 de setembro). In *O Globo* (p. 7).
- Lopes, L. R. (1992). *Do terceiro Reich ao novo nazismo*. Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS.
- Mack, E. (1994, 30 de agosto). *Admirador de Hitler decide apoiar Enéas*. Retrieved from http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/8/30/caderno_especial/19.html
- Maitino, M. E. (2018). “Direita, sem vergonha”: conformações no campo da direita no Brasil a partir do discurso de Jair Bolsonaro. *Plural: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, 25(1), 92-11.
- Mann, M. (2008). *Fascistas*. São Paulo, SP: Record.
- Momento decisivo. (1989, novembro). In *Ombro a Ombro*, 2(18), 1.
- Motta, R. P. S. (2002). *Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil*. São Paulo, SP: Perspectiva.
- Natali, J. B. (1986, 21 de dezembro). *Integralistas tem tímido “lobby” para a constituinte*. Retrieved from https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116736/1986_DEZEMBRO_084b.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Oliveira, P. C. (2014). Música, neofascismos e a nova história política: uma análise sobre a presença do *hate rock* no Brasil (1990-2010). *Boletim Historiar*, 6, 43-56.
- Partido de Ação Nacionalista. (1983, 28 de outubro). *Manifesto Programa* (ano 1, n. 1). São Paulo, SP: Autor.
- Partido de Reedificação da Ordem Nacional - PRONA - Ata de Fundação. (1989, 6 de abril). In *Diário Oficial da União* (Seção I, pp. 5280-5285).
- Pereira, M. H. F. (2015). Nova direita? Guerras de memória em tempos de Comissão da Verdade (2012-2014). *Varia Historia*, 31(57), 863-902.

-
- Pierucci, A. F. (1987). As bases da nova direita. *Novos Estudos (CEBRAP)*, 19, 26-45.
- Power, T. J. (2000). *The political right in postauthoritarian Brazil: elites, institutions, and democratization*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Quadros, M. P. R., & Madeira, R. M. (2018). Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. *Opinião Pública*, 24(3), 486-522.
- Reis, D. A. (2010). Ditadura, anistia e reconciliação. *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, 23(45), 171-186.
- Rocha, C. (2018). *“Menos Marx, mais Mises”: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018)* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Santos, E. H. J. (2009). *Extrema-direita, volver! Memória, ideologia e política dos grupos formados por civis e militares da reserva* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.
- Trindade, H. (2000). Fascismo e neofascismo na América Latina. In L. Milman (Org.), *Neonazismo, negacionismo e extremismo político* (pp. 47-75). Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS.
- Vale, I. (1994, 30 de junho). Carecas driblam nazismo com futebol e reggae. In *O Estado de São Paulo* (p. G6).
- Velasco e Cruz, S., Kaysel, A., & Cudas, G. (Orgs.). (2015). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo, SP: Ed. Fundação Perseu Abramo.

How to cite this article:

Norma A – ABNT

CALDEIRA NETO, O. Neofascism, ‘New Republic’ and the rise of right-wing groups in Brazil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 120-140, 2020.

Norma B – APA

Caldeira, O., Neto. (2020). Neofascism, ‘New Republic’ and the rise of right-wing groups in Brazil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 120-140.

Norma C – Vancouver

Caldeira Neto O. Neofascism, ‘New Republic’ and the rise of right-wing groups in Brazil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24): 120-140. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2060>

Neofascismo, “Nova República” e a ascensão das direitas no Brasil

Odilon Caldeira Neto

Doutor em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Professor na Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Coordenador da Rede de Investigação “Direitas, História e Memória”

<http://www.direitashistoria.net>

odiloncaldeiraneto@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5926-528X>

Resumo

Com a recente ascensão das direitas no Brasil, que culminou na eleição de Jair Bolsonaro, assim como de outros líderes da extrema direita, colocam-se em questão os impactos dessas novas formatações no campo político-partidário brasileiro e quais são os pressupostos e as filiações ideológicas. Além de categorias como “novas direitas”, termos como “neofascismo” são utilizados indiscriminadamente para interpretar expressões e grupos dos mais distintos. A fim de colocar tais aspectos em questão, este artigo apresenta um apanhado das relações entre grupelhos neofascistas e forças político-partidárias no Brasil. Analisando desde a transição democrática até a eleição de Bolsonaro, investigaram-se as aproximações e disputas existentes entre grupelhos neofascistas e agremiações partidárias, a fim de compreender as diversas disputas existentes no campo da extrema direita brasileira ao longo da “Nova República”.

Palavras-chave neofascismo; novas direitas; partidos políticos.

Neofascism, ‘New Republic’ and the rise of right-wing groups in Brazil

Abstract

With the recent rise of right-wing groups in Brazil, which culminated in Jair Bolsonaro’s election, as well as in the election of other far-right-wing leaders, the impacts of these new arrangements in the Brazilian political and partisan field are put into question, besides which assumptions and ideological affiliations are at stake. In addition to categories such as ‘new right-wing groups,’ terms like ‘neofascism’ are used indiscriminately to interpret the most varied expressions and groups. In order to put these aspects into question, this article brings an overview of the relations between little neofascist groups and partisan political forces in Brazil. By analyzing from the moment of democratic transition until Bolsonaro’s election, the relations and disputes between tiny neofascist groups and partisan groups were investigated, in order to see the various disputes existing in the Brazilian far right-wing throughout the ‘New Republic.’

Key words neofascism; new right-wing groups; political parties.

Neofascismo, “Nueva República” y el ascenso de las derechas en Brasil

Resumen

Con el reciente ascenso de las derechas en Brasil, que culminó en la elección de Jair Bolsonaro, así como en la elección de otros líderes de extrema derecha, se cuestionan los impactos de estas nuevas formaciones en el campo político-partidista brasileño y cuáles son los supuestos y las afiliaciones ideológicas. Además de categorías como “nuevas derechas”, términos como “neofascismo” se usan indiscriminadamente para interpretar expresiones y grupos de los más distintos tipos. Para cuestionar estos aspectos, este artículo ofrece una visión general de las relaciones entre pequeños grupos neofascistas y fuerzas político-partidistas en Brasil. Al analizar desde el momento de la transición democrática hasta la elección de Bolsonaro, se investigaron las relaciones y disputas entre pequeños grupos neofascistas y grupos partidistas, para comprender las diversas disputas que existen en el campo de la extrema derecha brasileña a lo largo de la “Nueva República”.

Palabras clave neofascismo; nuevas derechas; partidos políticos.

Néofascisme, « Nouvelle République » et la montée des groupes de droite au Brésil

Résumé

Avec la récente montée des groupes de droite au Brésil, qui a culminé avec l’élection de Jair Bolsonaro, ainsi que d’autres leaders de l’extrême droite, les impacts de ces nouvelles arrangements dans le champ politique et partisan brésilien sont remis en question, ainsi que quelles sont les hypothèses et affiliations idéologiques. Outre des catégories telles que « nouveaux groupes de droite », des termes tels que « néofascisme » sont utilisés sans discernement pour interpréter des expressions et groupes les plus variés. Pour remettre en question ces aspects, cet article offre un aperçu des relations entre les petits groupes néofascistes et les forces politiques et partisans au Brésil. En analysant depuis le moment de la transition démocratique jusqu’à l’élection de Bolsonaro, les relations et les différends entre les petits groupes néofascistes et les groupes partisans ont été étudiés, afin de comprendre les différents différends qui existaient dans le champ de l’extrême droite brésilienne tout au long de la « Nouvelle République ».

Mots-clés néofascisme; nouveaux groupes de droite; partis politiques.

Introdução

A ascensão conservadora e a questão neofascista

Ao longo do processo da recente ascensão de forças conservadoras e autoritárias no Brasil, diversos termos foram adotados para classificar e interpretar esse fenômeno que, se não é absolutamente novo na história do Brasil republicano, decerto traz algumas novidades, inclusive em relação à sua intensidade e suas conquistas eleitorais. Entre tais termos, pode-se citar: a) onda ou maré conservadora; b) autoritarismo; c) bolsonarismo; d) neofascismo; e) novas direitas; f) extrema direita; g) direita radical; h) neoliberalismo; i) democracia iliberal; j) populismo etc.

De certa maneira, essa diversidade demonstra a preocupação de pesquisadores e intelectuais diante de um fenômeno bastante complexo e diversificado, assim como aponta que o fenômeno traz novos traços e antigas características. Não despropositadamente, o termo “novas direitas” ganhou força, mas sem que houvesse consenso absoluto sobre qual é o significado e a extensão dessa categoria. Podemos citar algumas das variadas interpretações (sem qualquer pretensão de sermos exaustivos nesse quesito).

Na análise de Camila Rocha (2018), a nova direita é um fenômeno amplo e complexo, com origens que não são necessariamente imediatas. O processo de formação da nova direita brasileira envolve desde questões relativas à oposição aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) até a contrariedade diante de determinadas agendas políticas, como a legalização do aborto, ou questões de costumes. Como demonstra Rocha (2018), mesmo grupos mais organizados, como o Movimento Brasil Livre (MBL) foram formados a partir da socialização e da interação de pequenos grupos precedentes, em relações que fortaleceram o senso de unidade e a socialização política, bem como a formação de uma identidade filosófica comum.

De acordo com Fábio Gentile (2018), a relação entre grupos neoliberais e a agenda política preconceituosa do então deputado e atual presidente Jair Bolsonaro se dá em torno da construção de estratégias políticas de ambas as partes. As agendas políticas neoliberais, construídas por meio de interações transnacionais, não são necessariamente assimiladas, elas demonstram movimentos de aproximação e disputas que são inerentes ao campo político.

Nesse campo tão plural e por vezes conflituoso da nova direita brasileira, alguns autores argumentam que a sociedade brasileira observa o fenômeno de depuração de outro fenômeno, da “direita envergonhada”, que teve origem com o processo de transição democrática e o advento da chamada “Nova República”. Para Marcos dos Reis Quadros e Rafael Madeira (2018), esse processo foi impulsionado por diversas razões, inclusive pela

formação de grupos parlamentares de perfil conservador, como a *bancada da bala* e a *bancada evangélica*.

Na interpretação de Martin Egon Maitino (2018), a atuação de políticos como Jair Bolsonaro auxiliou a compor esse processo de depuração, assim como o movimento e a formação de um novo campo da direita brasileira, caracterizada pela exaltação da ditadura civil-militar, seus crimes e, em especial o anticomunismo (e sua variação mais imediata, o antipetismo). Em certo sentido, dialoga com as impressões de Mateus Pereira (2015), que observa as “guerras de memória” em torno de eventos como a Comissão Nacional da Verdade, e a formação de uma rede de grupelhos de extrema direita impulsionada pelo negacionismo da mais recente ditadura brasileira.

De todo modo, pode-se afirmar que, a depender do foco de análise, há diversificadas novas direitas, não somente em relação ao ponto de partida, mas também aos elementos de unidade e identificação ideológica. Mesmo Antônio Flávio Pierucci (1987), em texto publicado ao final do processo de transição democrática, já demonstrava a constituição de uma “nova direita”, fundamentada na negação dos direitos humanos e assentada na enunciação de identidades supostamente inconciliáveis.

Mesmo com a riqueza das variadas interpretações e certa polissemia na constituição do campo das novas direitas no Brasil, é comum observar (não necessariamente em meios especializados) a tentação de simplificar fenômenos tão complexos – e transnacionais – a partir de termos pouco apurados heurísticamente, como o neofascismo, tal qual utilizado em alguns casos. Ou, melhor dizendo, uma noção de neofascismo tão abrangente quanto conflituosa, que abarca categorias tão diversas no campo das direitas no Brasil, como grupos monarquistas, liberais radicais, conservadores, evangélicos, militaristas, armamentistas, neofascistas, e assim por diante.

De certa maneira, isso reflete não apenas a complexidade da questão, mas também as disputas políticas ou mesmo a influência de meios não especializados. Afinal, o termo fascismo (e neofascismo) também é um adjetivo político (Mann, 2008). Algo ligeiramente similar ocorreu ao longo das interpretações das ditaduras militares na América Latina – e em seu decurso –, que autores como Álvaro Briones (1975) viam como a construção de certo neofascismo como categoria a explicar aqueles regimes autoritários.

No entanto, já é plenamente consolidada a interpretação de que as ditaduras na América Latina, a despeito de proporcionarem a inserção de grupos e indivíduos fascistas, não se transformaram em qualquer espécie de regime neofascista (Boron, 1977). No caso brasileiro, inclusive, a despeito do intenso anticomunismo da ditadura iniciada em 1964, os antigos membros da Ação Integralista Brasileira (AIB) não obtiveram destaque e não conseguiram “fascistizar” o regime autoritário (Trindade, 2000).

Em tempos mais recentes, sobretudo após a eleição de Jair Bolsonaro, esse debate voltou à tona. Algumas questões são eventualmente trazidas por especialistas ou indivíduos preocupados com o atual estágio da democracia brasileira:

- Estaria o Brasil sob um governo neofascista?
- Como indicam Guamán, Aragoneses e Martín (2019), o neofascismo atual, cujo representante brasileiro seria Bolsonaro, caracteriza-se por uma “estranha aliança” com o neoliberalismo internacional?
- Poderia o fascismo histórico, abertamente antípoda ao liberalismo, tornar-se congênere em sua versão atualizada?

A priori, considera-se que tanto o “neofascismo” quanto o próprio fascismo histórico não deve ser interpretado exclusivamente à luz de suas lideranças, mas sim de aspectos conjunturais que se encontram (e se constroem) com o culto à liderança e à mitologia política, forjando uma relação simbiótica entre líderes, Estado e nação. Em outras palavras, levamos em consideração que uma personalidade autoritária não constrói sozinha um regime autoritário ou um movimento fascista.

Dessa maneira, e levando em consideração que o neofascismo e a extrema direita, no Brasil, não são uma novidade recente, este artigo tem por objetivo realizar um apanhado da relação entre determinados grupos da extrema direita brasileira, notadamente os grupos de inspiração neofascista, e partidos políticos legalmente constituídos no país. O texto, sem pretensão de apresentar um levantamento exaustivo do tema, busca fornecer um panorama da relação entre grupos de extrema direita, em especial os grupelhos neofascistas, e partidos políticos, em um recorte temporal que cobre desde a transição democrática à posse de Jair Bolsonaro como Presidente da República.

Inclusive, essa iniciativa surge de uma constatação: desde o momento da transição democrática até o apogeu das novas direitas, a extrema direita brasileira não construiu um projeto político robusto, em termos de organizações partidárias, a enunciar valores ideológicos que possam aproximar-se das pretensões de grupelhos neofascistas.

Para isso, utilizamos uma definição mais restritiva de neofascismo, tal qual um tipo ideal, que o vê como grupelhos que almejam realizar reformulações e retomadas de um arquétipo baseado nas experiências dos movimentos e das ditaduras fascistas do entreguerras. Essa definição mais circunscrita de neofascismo decorre da necessidade de interpretar a historicidade desses grupelhos e suas relações com agremiações políticas, assim como seus interesses no fenômeno plural das novas direitas.

Neofascismo, extrema direita e novas direitas

Os tempos mais recentes no cenário político brasileiro evidenciam o crescimento da atividade de pequenas e médias organizações e, em especial, de um discurso e imaginário

político de extrema direita, com capilaridade na sociedade. Permeados pela misoginia, em contrariedade às políticas sociais e de distribuição de renda, assim como o desprezo aos direitos humanos, esses agrupamentos partilham elementos de continuidade de uma cultura política autoritária, em que o anticomunismo é um elemento de engrenagem sistêmica, de culto à liderança e de escolha de “salvadores da pátria” (Girardet, 1996).

O “retorno”, ou mais propriamente o crescimento, das atividades das porções mais radicais e antidemocráticas da direita brasileira é acompanhado pela preocupação de significativa parcela da opinião pública e de diversos acadêmicos (Velasco e Cruz, Kaysel, & Codas, 2015). Sobretudo em momentos de crise de legitimidade e de ruptura institucional (intensificados a partir da destituição de Dilma Rousseff), ganham força algumas indagações quanto à natureza e capilaridade da extrema direita na atualidade brasileira, assim como seu poderio efetivo (e seu impacto) no campo político, em especial nas esferas institucionais.

O objetivo deste artigo é realizar um mapeamento das relações entre grupos e tendências da extrema direita brasileira com partidos políticos a partir do fim da transição democrática ou, em outras palavras, as estratégias da extrema direita ao longo da chamada “Nova República” até a atualidade e, em especial, suas relações com as agremiações partidárias. Desse modo, levam-se em consideração os partidos como elemento de mediação política, além da necessidade de interpretação da variável ideológica nos partidos, perspectiva que não exclui outros elementos, como questões macroeconômicas, alianças eleitorais, e assim por diante.

Essa abordagem está relacionada com a preocupação do afastamento de uma leitura mecanicista dos processos políticos e – em contrapartida e especialmente – a interpretação do anticomunismo, além do conservadorismo e do nacionalismo autoritário, como categorias fundamentais para pensar a extrema direita brasileira e as direitas latino-americanas (Boisard, 2014; Motta, 2002). Ao trabalhar com essas categorias, temos um quadro de maior historicidade e menor imediatismo, o que possibilita uma leitura mais detalhada da relação entre grupos da extrema direita e partidos políticos, desde o fim da década de 1970 até os mais recentes processos eleitorais.

Ao longo das últimas décadas, não é despropositado afirmar que a direita brasileira é uma relativa incógnita. Afinal, transcorrida a existência institucional de uma ditadura construída a partir de bases civis e militares e de um regime de exceção que havia subjogado organizações políticas de diversos matizes – e em especial à “esquerda” do espectro político –, aparentemente, teria havido uma profunda e repentina modificação. Aos olhos de um observador externo, a sociedade brasileira (sobretudo a classe política e as elites dirigentes), seria possivelmente caracterizada como portadora de uma espécie de “vocação democrática”.

De fato, essa questão não seria fruto de qualquer casualidade histórica. Como sugeriu Daniel Aarão Reis (2010), criou-se, ao longo da *lenta e gradual transição democrática*, mas também em torno do processo da Assembleia Nacional Constituinte, a impressão de um consenso democrático e, sobretudo, antiautoritário que, em tese, seria a representação dessa própria sociedade. Logo, a condição democrática era o efetivo resultante da maioria absoluta dos cidadãos brasileiros, de modo que o apoio civil ao golpe e à continuidade do regime de exceção seria uma espécie de lapso, fruto de relações conturbadas, inclusive entre civis e militares.

Dessa maneira, estabeleceu-se um processo de silenciamento coletivo (e uma suposta consensualidade democrática), que incluía não apenas a sociedade civil em torno desse pacto, mas também as elites e as classes dirigentes, além de alguns setores oposicionistas. É necessário ressaltar que esse processo ocorreu não apenas na dimensão de uma espécie de imaginário coletivo que pairava sobre a sociedade civil, mas teve implicações diretas na ossatura da chamada “Nova República” e em sua transição conservadora – em linhas gerais, é esse o aspecto delineado em Power (2000). Seja em termos da inexistência de implicações legais aos agentes envolvidos no regime de exceção e em suas práticas persecutórias ou da permanência dessas elites e de seus atores nas altas instâncias do poder, ainda que sob roupagens democráticas¹.

É nesse contexto que se estabelece a problemática da extrema direita e da relação dela com os partidos políticos. O momento de abertura do campo político ao longo dos capítulos finais da transição democrática coincide com uma relativa pulverização de diversas pequenas organizações da extrema direita, que buscavam relacionar-se com a abertura das possibilidades do campo político, todavia, com um ambiente fortemente refratário. A partir desse quadro, pode-se observar as estratégias, em especial durante os processos eleitorais e a relação com partidos políticos.

No final da década de 1970, com a revogação do Ato Institucional n. 5 (1968), além do fim do sistema bipartidário, teve início o processo de abertura política. Nesse momento, iniciaram-se as movimentações de pequenas organizações da extrema direita, que visualizavam a organização de legendas partidárias como instrumento de disputa nesse contexto de abertura política, inclusive em torno do processo da Assembleia Constituinte (Dreifuss, 1989).

O integralismo brasileiro – principal organização fascista latino-americana – embora sem a liderança de Plínio Salgado (falecido em 1975), persistiu como um dos principais referenciais políticos, em grande parte por ter sido a primeira organização política de massa da história brasileira, assim como o principal movimento fascista fora do continente europeu. Além disso, os integralistas tiveram relação, ainda que de modo coadjuvante, com

¹ Essa não foi, claro, uma especificidade brasileira em termos das transições “por transação”, ou transições “contínuas”. Em relação a esse tópico, ver Costa Pinto e Martinho (2003).

a implantação do regime autoritário em 1964. Ao longo da década de 1980, as tratativas não efetivadas em torno da fundação do Partido de Ação Nacionalista (PAN) foi o principal instrumento de orientação integralista em relação aos partidos políticos (Natali, 1986).

Inspirado na tríade “Deus, Pátria e Família” dos tempos de AIB, parte da militância integralista defendia a construção do PAN como “instrumento político capaz de preservar as magnas conquistas da civilização brasileira, desde o seu marco inicial – a Santa Cruz” (Partido de Ação Nacionalista, 1983, p. 1). O grupo se apresentava como representante autêntico do nacionalismo brasileiro e tinha como princípios fundamentais a luta contra a “ameaça do imperialismo estrangeiro (comunista ou capitalista)” (Partido de Ação Nacionalista, 1983, p. 3), em consonância com o discurso anticomunista e antiliberal integralista da década de 1930.

Uma das propostas do grupo era a construção de uma terceira via no plano econômico e político, baseada na Doutrina Social da Igreja e em conformidade com os princípios do corporativismo integralista². No entanto, os momentos que antecederam as eleições presidenciais de 1989 marcaram, na realidade, a intensificação da fragmentação da extrema direita brasileira, seja pela disputa por representatividade ou por questões de fundo ideológico, bem como o surgimento de novas organizações. Os integralistas, além da fundação do PAN, conjecturavam a criação do Partido de Ação Integralista (PAI), evidenciando as disputas internas sobre *quem* deveria ser o *sucessor* de Plínio Salgado (Integralista sonha com partido, 1988), ou até se deveria ocorrer a refundação da sigla AIB.

No contexto de definição das candidaturas presidenciais, era evidente que as porções mais radicais da direita brasileira não tinham um projeto político uníssono, inclusive em termos de organização, tampouco um candidato que as representasse. A extrema direita de inspiração fascista estava dividida em pequenas organizações, como: a) Ação Nacionalista; b) Partido Nacional-Socialista Brasileiro; c) Partido Nacional Revolucionário Brasileiro; d) Movimento Pátria e Liberdade; e) Ação Integralista Brasileira; f) Movimento Pátria Livre; g) Frente Nacionalista; h) Ação Nacionalista Democrática (ANDE) (Direita luta pela “boquinha”, 1989) etc.

Dentre essas organizações, a ANDE foi uma das que tentaram aglutinar as diversas siglas da extrema direita no período. Liderada por Raphael Noschese e João Marcos Flaquer, antigos líderes de grupos juvenis e estudantis atuantes na ditadura³, pleiteavam a criação de uma sigla para agregar os diversos grupos dispersos (Direita articula-se com objetivo de influir na sucessão, 1989). A despeito da tentativa de criação de uma possível plataforma política comum, o grupo também tentou delinear escolhas em relação a candidaturas que, porventura, representassem os interesses do grupo. Os nomes aventados foram

2 Em relação aos projetos do corporativismo e dos modelos do “Estado Integral”, ver Gonçalves e Caldeira (2016).

3 Raphael Noschese foi líder do grupo denominado “Movimento Estudantil Democrático”, organização que atuou no processo de agitação política que antecedeu o golpe de 1964. Já João Flaquer havia sido a principal liderança do “Comando de Caça aos Comunistas” (CCC).

Jânio Quadros (de perfil conservador, que acabou por não se candidatar à presidência) e Guilherme Afif Domingos (Jânio e Afif são as opções da direita para a presidência, 1989), do Partido Liberal (PL), que esteve filiado ao Partido Democrático Social (PDS) durante a ditadura.

De qualquer maneira, é necessário ponderar que a ANDE teve atuação inócua na tentativa de estabelecer articulações entre os setores radicais da direita brasileira ou mesmo na definição de uma candidatura representativa desses diversos pequenos grupos. Em relação ao apoio às candidaturas existentes em 1989, o nome de Ronaldo Caiado ganhou força em alguns setores, inclusive em grupos integralistas (Direita luta pela “boquinha”, 1989). Uma das razões para o apoio residia na atividade extraparlamentar de Caiado diante da União Democrática Ruralista (UDR) que, além de defender a propriedade e os interesses dos grandes proprietários de terra, combatia – inclusive com violência – os movimentos de reivindicações no campo, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Apesar da definição de apoio a determinado candidato, o contexto da extrema direita brasileira em meados de 1989 era de intensa fragmentação e de mero coadjuvante político. Além da reminiscência do passado autoritário e do fenômeno da “direita envergonhada”, pode-se ponderar que o surgimento de novas siglas, assim como a radicalização de alguns desses grupos, ajudou a fomentar esse caráter desarticulado.

A partir da década de 1980, intensificou-se no Brasil a ação de diversos grupos neonazistas. É possível definir três tendências nas configurações do neonazismo no início da “Nova República” (Gonçalves, Caldeira, & Andrade, 2017). A primeira delas consistia em agrupamentos juvenis urbanos, em especial os *skinheads* (ou *naziskin*), caracterizados pelo apelo às práticas e estéticas da violência ritualizada, principalmente na perseguição às minorias (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros [LGBTs], nordestinos, judeus etc.)⁴.

Além dessa tendência mais violenta, as publicações negacionistas do holocausto, que circulavam por meio da Editora Revisão (fundada em Porto Alegre, em 1985) (Jesus, 2006), compunham a parte mais significativa de difusão do antissemitismo na extrema direita no período, além do princípio de articulação entre as demais organizações, em especial com alguns dos grupos integralistas (Caldeira, 2014).

Por meio da literatura negacionista e de obras como *Holocausto: judeu ou alemão?* (Castan, 1985) – de Siegfried Ellwanger Castan, proprietário da Editora Revisão –, em torno

4 A facção neonazista dos *skinheads*, no Brasil, é caracterizada em especial pelo seu caráter grupuscular – pequenos agrupamentos, com vida relativamente curta e um cerne ideológico baseado no anticomunismo, antissemitismo e na defesa da superioridade racial branca (e europeia). Surgido em São Paulo na década de 1980, evidencia-se, com o passar dos anos, a intensificação dessa desvinculação das correntes do neonazismo das tendências da extrema direita brasileira, de modo que se aprofunda a relação de cooperação com alguns agrupamentos atuantes em países vizinhos (em especial a Argentina e o Chile), assim como em Portugal e nos Estados Unidos da América (EUA) (cf. Almeida, 2017).

dos discursos de negação do holocausto e de resgate do nacional-socialismo, havia a interlocução com grupos *skinheads* – como os *white power* (Almeida, 2004) –, além de estratégias de fomento a organizações partidárias.

O Partido Nacional-Socialista Brasileiro (PNSB) e o Partido Nacionalista Revolucionário Brasileiro (PNRB) foram as 2 organizações de orientação neonazista em vias de articulação na década de 1980. Liderados por Armando Zanini Jr. (Lopes, 1992), um oficial da reserva da Marinha Mercante, as 2 pequenas agremiações defendiam a prática do eugenismo, a partir da necessidade de formação de uma autêntica “raça brasileira”, sobretudo baseada na exclusão da presença judaica na nação e em seu *éthos*.

As duas agremiações, sem qualquer protagonismo mesmo no campo da extrema direita, não chegaram a obter o reconhecimento do registro partidário pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Além disso, a relação entre grupos mais radicais – como os *skinheads*, assim como os projetos partidários de Armando Zanini – e outras organizações (em especial com alguns grupos integralistas) era articulada com grande ressalva, seja pelo radicalismo do discurso, a evidente intolerância ou mesmo pelo caráter ilegal dessas organizações, em especial devido ao antissemitismo negacionista⁵.

Além dessas tendências mais radicais, vinculadas de formas diversas às experiências do fascismo histórico, outra parcela significativa da extrema direita, durante os anos 1980, eram os grupos vinculados aos militares (da reserva e da ativa) e civis, que se articulavam, por exemplo, mediante periódicos como *Letras em Marcha*, *Inconfidência* e *Ombro a Ombro* (Santos, 2009), e que rotineiramente denunciavam a “comunização” da nação brasileira, lavagem cerebral, durante o processo de transição (“Letras em Marcha” aponta comunização, 1986).

Em *Ombro a Ombro*, fundado em 1988 por ex-membros da Escola Superior de Guerra (ESG) e da Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG), é evidente o processo de tentativa de articulação dos interesses militares em torno do processo de transição democrática e, em especial, da corrida eleitoral. Um dos aspectos centrais em *Ombro a Ombro* e nos demais periódicos era a batalha pela memória do golpe de 1964, dimensionada pelo processo de transição, mas também as tensões entre militares, classe política e sociedade civil, inclusive a partir das discussões em torno dos processos dos crimes da ditadura (Cardoso, 2011).

Em relação aos partidos políticos e ao processo eleitoral, no desenrolar das eleições de 1989, foi marcante a preocupação com o avanço do campo da esquerda, em especial nas candidaturas de Leonel Brizola (do Partido Democrático Trabalhista [PDT]) e de Luís

5 A partir de 1986, inicia-se uma disputa judicial envolvendo, de um lado, os negacionistas (em especial a Editora Revisão e Siegfried Ellwanger Castan), contra grupos em defesa dos direitos humanos, associações judaicas e movimentos antirracistas. A disputa, iniciada nas cortes locais de Porto Alegre, chegou até o Supremo Tribunal Federal (STF), com a proibição da veiculação das obras da Editora Revisão (cf. Caldeira, 2009).

Inácio Lula da Silva (do PT), mas não na promoção de uma candidatura presidencial que representasse os setores mais à direita dos militares da ativa e da reserva.

De fato, a única definição evidente viria a ocorrer apenas no limiar do segundo turno das eleições presidenciais de 1989, em que Fernando Collor de Mello (do Partido da Reconstrução Nacional [PRN]) é descrito como capaz de romper o avanço do “candidato que representa o velho e ultrapassado [...] que reduz tudo a um confronto entre pobres e ricos; entre capital e trabalho” (Momento decisivo, 1989).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que, do momento em que se constituiu o processo de transição democrática até o processo de delineamento das primeiras eleições para Presidente da República, em 1989, o cenário da extrema direita brasileira foi de grande ramificação e desarticulação. Ao passo que algumas expressões buscam articular-se na expressão de lideranças políticas ligeiramente consagradas (como Jânio Quadros), outras buscam articular-se nos referenciais em contrariedade aos movimentos sociais de esquerda (como Ronaldo Caiado). Em outros momentos, a figura da liderança emergente (Fernando Collor) é tomada como instrumento de garantia dos interesses de combate ao “avanço comunista”.

De qualquer modo, embora não tenha ocorrido uma articulação efetiva em torno de uma candidatura, assim como o impacto político da extrema direita nessa conjuntura era diminuto, torna-se evidente a existência de um princípio de articulação entre esses pequenos agrupamentos, além da tentativa de ampliação de um espaço político. Em primeiro lugar, tratava-se da necessidade de articulação em uma nova conjuntura, marcada pela ampliação das possibilidades (candidaturas, legendas, espaços de atuação como grupos de pressão), mas que deveria articular-se em um contexto de crítica aos autoritarismos de direita, ou mesmo com o final da Guerra Fria, que ajudava a tipificar o binarismo característico no discurso desses grupos.

Há, contudo, um processo de evidência dos valores fundamentais para essas parcelas da extrema direita brasileira, baseado no partilhar de uma visão crítica ao processo de transição democrática, quanto ao perigo do avanço das forças de esquerda, bem como a necessidade de difusão de um ideal conservador, pautado pelo nacionalismo e pela presença de um Estado autoritário. Em relação ao Estado, poderia variar desde a finalidade de repressão aos movimentos sociais até a intervenção na economia e as relações de trabalho.

A partir de 1989, em especial após a campanha eleitoral, a relação da extrema direita com os partidos políticos em torno da representatividade e influência se modifica de modo significativo. O médico Enéas Ferreira Carneiro, que não tivera qualquer trajetória política pretérita, liderou a formação do Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA) em 1989, no mesmo ano em que se lançou como candidato à Presidência da República.

Embora contasse com somente 15 segundos no Horário Político Eleitoral Gratuito, Enéas Carneiro criticava a Assembleia Constituinte, o profissionalismo político e as campanhas eleitorais profissionais, assim como proclamava o voto em seu nome a partir de frases como:

Se o senhor acreditou em mim, proteste contra tudo isso que aí está. Vote no fim da desordem! No dia quinze, respire fundo, encha o seu peito de ar, e grite junto com todo o Brasil: Meu nome é Enéas!

O slogan “Meu nome é Enéas”, aliado ao teor de descontentamento político, foi um elemento de destaque em uma campanha eleitoral presidencial com mais de 20 candidatos. Além disso, o fato de Enéas Carneiro (e o PRONA) se apresentar como sujeito alienígena diante do processo de profissionalização política, foi um dos ingredientes de construção de uma narrativa política de *outsider* – que alçou o candidato à fama. Por fim, o discurso autoritário, o elogio à ordem e a denúncia de uma crise moral e de costumes (Partido de Reedificação da Ordem Nacional – PRONA – Ata de Fundação, 1989) ajudaram a reservar uma vaga no campo conservador, também agradando diversos setores da extrema direita (Caldeira, 2016a).

No entanto, o crescimento do PRONA como partido referencial da extrema direita brasileira não deve ser entendido apenas como uma relação mecanicista entre o discurso da liderança e os anseios de setores do campo político. Em primeiro lugar, é necessário compreender a existência de uma vaga não preenchida no campo da direita brasileira, construída inclusive a partir do processo de transição democrática.

O processo de fortalecimento político do PRONA, após 1989, coincide com dois elementos conjecturais. O primeiro deles seria a crise política desencadeada após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, em que a figura de *outsider* representaria uma crítica à profissionalização política e uma alternativa ao descontentamento gerado pela queda do primeiro presidente eleito pelo voto direto após o fim do regime militar. Além disso, o desenvolvimento de novas políticas econômicas alinhadas ao Consenso de Washington, especialmente o Plano Real, constituiu alvo de críticas diversas à esquerda e à direita.

Na expressão politicamente organizada da direita, coube ao PRONA se articular com diversas tendências existentes, refinando seu discurso, em que o apelo à ordem e à autoridade se coadunava com a denúncia de uma conspiração a destruir a soberania nacional⁶. A defesa de um Estado *forte, técnico e interventor* passaria a ser não apenas uma

⁶ Esse seria o mote não apenas das campanhas eleitorais, mas também do Programa de Governo do PRONA (cf. Carneiro, 1994).

carta de apresentação do PRONA a diversos representantes da extrema direita brasileira, mas um resultado efetivo dessa interação.

Entre 1989 e a preparação para as eleições de 1994, o PRONA intensificou a relação com alguns núcleos políticos do nacionalismo autoritário, em especial aqueles que colaboravam com o jornal *Ombro a Ombro*, de onde viriam diversos colaboradores do programa de governo de 1994, em áreas como economia, estratégia, geopolítica e questões minerais, como era o caso do contra-almirante Roberto Gama e Silva, candidato à vice-presidência ao lado de Enéas Carneiro.

Outros grupos da extrema direita declararam apoio à candidatura de Enéas Carneiro, como alguns grupos *skinheads* – autoritários, mas abertamente não racistas (Vale, 1994) –, e especialmente Armando Zanini, na condição de presidente do Partido Nacionalista Revolucionário Brasileiro (PNRB) (Mack, 1994). Apesar desses apoios não terem sido reconhecidos oficialmente pelo PRONA, ilustram o grau de representatividade conquistado pela agremiação, assim como certo padrão da movimentação de grupos neofascistas em relação ao campo político institucional.

Nas eleições de 1994, Enéas Carneiro obteve o terceiro lugar, com 7,38%⁷ dos votos válidos, de modo que o “perigo Enéas” foi considerado um risco de ascensão do (neo) fascismo. Independentemente da caracterização do ideário político de Enéas Carneiro e do PRONA – que estavam mais próximos ao nacionalismo autoritário e conservador do que propriamente do (neo)fascismo ou do integralismo –, a relação com organizações da extrema direita se intensificou nas futuras candidaturas.

Em 1998, ano da última candidatura presidencial de Enéas Carneiro, a relação com pequenos grupos se fortaleceu, fosse com organizações conservadoras de combate ao aborto ou com organizações como o Movimento de Solidariedade Ibero-Americana – principal braço das organizações de Lyndon LaRouche no Brasil (Krischker, 2004) –, intensificando o teor conspiracionista das candidaturas do líder do PRONA.

Embora o PRONA tenha se consolidado como principal referencial da extrema direita, sua relação com grupos integralistas só viria a se intensificar a partir dos anos 2000, em razão do *hiato institucional* dos grupos integralistas, em decorrência das disputas de poder e de concepções ideológicas diante de temáticas problemáticas – como o antissemitismo e o negacionismo (Caldeira, 2014) –, ou de questões estratégicas. De qualquer modo, o PRONA permaneceu como principal referência institucional da extrema direita brasileira até 2006, quando o partido foi extinto.

A partir de 2002, o cenário político brasileiro se modificou com a vitória do PT e a ascensão de diversos governos de esquerda na América Latina. Embora o PRONA se encontrasse em sua fase final, observa-se cooperação entre as lideranças parlamentares

7 Ou exatos 4.670.894 votos, segundo dados do TSE.

do partido e os setores da direita, em especial nas reivindicações relativas aos processos das batalhas de memória do regime militar, ocasionando inclusive a aproximação entre deputados do partido e outras lideranças da extrema direita, como o militar reformado e então deputado federal, Jair Bolsonaro⁸.

Com o fim do PRONA, abriu-se uma vaga em termos de representatividade da extrema direita brasileira, mas o contexto se tornou diversificado. Seja pela continuidade dos governos do PT até a destituição de Dilma Rousseff, em 2016 ou em relação ao contexto latino-americano. Além disso, é necessário ponderar a existência de outras variáveis, como a relação do conservadorismo evangélico (e não apenas de organizações católicas) com a extrema direita mais recente.

As atividades da Comissão Nacional da Verdade (criada em 2011 e institucionalizada em 2012) intensificaram a reação de setores militares de direita, em especial das tendências mais radicais (Pereira, 2015). Organizações como o Terrorismo Nunca Mais (Ternuma) passaram a reivindicar narrativas contestatórias aos relatórios dessa comissão, assim como a defesa de projetos políticos alternativos.

É nesse bojo que passa a ser idealizada a refundação da “Aliança Renovadora Nacional” (Caldeira, 2013), partido de sustentação à ditadura iniciada em 1964, bem como a formação do Partido Militar Brasileiro (PMIB), que se anuncia como “a solução para endireitar o país”. Nessa conjuntura, as ações do partido (em formação) são anunciadas, mais uma vez, como estratégias contra o avanço do comunismo no Brasil.

Com o aprofundamento da crise política, algumas siglas até então sem grande relevância, como o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) – e sua principal liderança, Levy Fidelix –, passaram a sinalizar uma guinada à direita radical a partir de 2014. Para tal, fomentaram a relação com tendências mais radicais, inclusive com grupelhos neofascistas, como a Frente Nacionalista. A Frente Nacionalista, fundada em Curitiba, enunciava inspiração tanto no integralismo de Plínio Salgado como no fascismo italiano e nas organizações de Oswald Mosley, além das formas de atuação de grupos neofascistas em diversas localidades, como Ucrânia, Itália e França. Além disso, o PRTB ensejou potenciais relações com alguns pequenos agrupamentos *skinheads* (Caldeira, 2016b), no entanto, o impacto midiático negativo arrefeceu essas cooperações de modo significativo.

O processo eleitoral que consagrou a vitória de Jair Bolsonaro atrelou, por consequência, o PRTB à chapa vitoriosa, tendo em vista que Hamilton Mourão, general da reserva e atual vice-presidente, é filiado a esse partido. Ao longo da campanha eleitoral de 2018, o PRTB de São Paulo se aproximou efetivamente da Frente Integralista Brasileira (FIB), principal organização neointegralista em atuação no país. Victor Barbuy, presidente

⁸ O Projeto de Lei n. 5.508, de 2005, que previa a inscrição de um militar morto em combate com a “Vanguarda Popular Revolucionária” no livro de heróis da Pátria, foi redigido em conjunto por Jair Bolsonaro e o deputado Elimar Máximo Damasceno, do PRONA

da FIB, reuniu-se publicamente com Rodrigo Tavares, candidato ao Governo do Estado de São Paulo pelo PRTB, e com Levy Fidelix, presidente da sigla (Frente Integralista Brasileira, 2019). Em ambas as ocasiões, os líderes da FIB e do PRTB portavam exemplares de livros do líder máximo da AIB.

No entanto, a despeito do apoio de grupos neofascistas ao partido que compunha a coalizão vitoriosa de Jair Bolsonaro (PRTB e Partido Social Liberal [PSL]), não há indícios que atestem a proeminente participação de grupos neofascistas (no tipo ideal proposto) na construção da militância ou das redes sociais bolsonaristas. A isso é possível, ainda que *a priori*, tecer alguns comentários.

Sem dúvida, Bolsonaro era um representante de parcelas mais radicais da extrema direita brasileira. Figura politicamente ativa desde o período da transição democrática, Bolsonaro se notabilizou pela defesa da tortura e de outras atividades incompatíveis com a legalidade democrática, fomentando a descrença na democracia liberal, nos ritos institucionais, no desprezo às minorias e na perseguição política aos adversários. Dessa maneira, não é de espantar que o então deputado Jair Bolsonaro tenha sido reconhecido como uma possível liderança por grupos mais radicais da extrema direita brasileira, inclusive de inspiração neonazista (Oliveira, 2014).

Contudo, sob a retórica anticomunista e as premissas radicais e intolerantes, Jair Bolsonaro e seus aliados eram, até muito recentemente, quadros representativos do chamado “baixo clero”, isto é, parlamentares sem grande expressão ou poderio político. Isso ocorria mesmo em termos de representatividade e relação com organizações neofascistas, o que, como mencionado, privilegiou o PRONA e Enéas Carneiro, inclusive pela existência de um partido político mais estruturado.

O vertiginoso fortalecimento da candidatura de Jair Bolsonaro à presidência em 2018 conviveu, no entanto, com a inexistência de uma máquina partidária robusta, ora sinalizando ao Partido Ecológico Nacional (PEN - que mudaria de sigla para PRONA, em homenagem a Enéas Carneiro, ou Patriotas), ou mesmo ao Partido Social Livre (PSL), agremiação que até recentemente não era dotada de uma agenda ideológica plenamente definida.

A hipótese e o argumento que aventamos é que, mais do que a existência de um padrão de articulação de grupos neofascistas ao longo da experiência da chamada Nova República, a movimentação das novas direitas ajuda a interpretar de modo mais efetivo a formação de um “bolsonarismo”. Isto é, as organizações neofascistas passam a se aproximar de Bolsonaro – e do bolsonarismo – durante sua fase de crescimento e as agitações das novas direitas, mas o bolsonarismo não é fruto direto das articulações de grupos neofascistas, inclusive porque tais grupelhos não são dotados de expressiva força política.

Além disso, é necessário levar em conta que, ao longo do processo eleitoral, o discurso de campanha de Jair Bolsonaro sinalizava o esvaziamento do Estado, não apenas

em sua dimensão social, mas inclusive sob o ponto de vista da privatização de empresas estatais em setores estratégicos que, na retórica e no imaginário nacionalista de direita, são essenciais para a manutenção da soberania nacional.

A despeito dos valores preconceituosos e intolerantes expressos por Jair Bolsonaro, alguns elementos de seu projeto político representam a diversidade das novas direitas no Brasil, inclusive em termos de miscelânea. As teorias da conspiração (como o “globalismo” ou o “marxismo cultural”), embebidas diretamente de um imaginário que impregnou diversos setores do pensamento de direita (e também do próprio fascismo histórico), coexistem com um projeto e discurso ultraliberal na economia, assim como o apoio a Israel e aos Estados Unidos da América (EUA), sobretudo nos projetos políticos de Benjamin Netanyahu e Donald Trump. Sob esse ponto de vista, embora o discurso e a prática de Jair Bolsonaro façam jus a algumas ideias-força da extrema direita brasileira de inspiração neofascista, em outros momentos oferece pontos de ruptura, ou ao menos diferenças substanciais, como é o caso da defesa das privatizações.

Não apenas por disputas entre representantes de um campo específico, qual seja, a extrema direita brasileira, mas também por questões filosóficas e ideológicas, as aproximações ou os apoios de grupos neofascistas a determinados aspectos de Jair Bolsonaro devem ser analisados à luz dos interesses desses grupos neofascistas, bem como de suas similaridades e diferenças. No entanto, afirmar as diferenças não deve significar o apagamento das similaridades entre os partidários de Bolsonaro, do fascismo histórico e também dos grupos neofascistas.

De qualquer maneira, desde a consolidação de uma retórica conservadora durante a queda de Dilma Rousseff, em 2016 (e não apenas a ascensão de Jair Bolsonaro), constata-se o fortalecimento de um sentimento mais propício à extrema direita, todavia, sem a existência de uma agremiação política de inspiração fascista a canalizar tal “potencial”.

Considerações finais

De modo geral, observa-se que, desde o fim da transição democrática até tempos mais recentes, a extrema direita brasileira – em especial os grupos neofascistas – varia de atitude em relação ao campo político institucionalizado e, em particular, aos partidos políticos. No entanto, essa condição deve ser interpretada a partir de variáveis endógenas e exógenas, relacionadas não apenas ao campo do radicalismo de direita, mas também diante de aspectos conjeturais em nível nacional e internacional.

O período inicial é fortemente marcado não apenas pela desarticulação entre pequenos agrupamentos (e que, a despeito de suas similaridades, buscam estratégias e interesses diversificados), mas, sobretudo, pelo ambiente político refratário ao nacionalismo e ao

autoritarismo de direita. O contexto da “direita envergonhada” foi, apesar da existência de uma transição conservadora, fundamental para arrefecer as tentações da extrema direita.

As modificações observadas devem ser interpretadas, em contrapartida, por meio da conjugação de um contexto nacional mais propenso à atuação de uma agremiação afeita aos discursos da extrema direita. Em primeiro lugar, a existência de uma crise política e de representatividade (institucionalizada no *impeachment* de Fernando Collor), mas também a intensificação dos processos de privatização. O perigo passa a ser não só o avanço das forças de esquerda, mas a própria garantia da soberania nacional diante dos interesses internacionais.

Já ao longo do período de relativa hegemonia das forças de esquerda no contexto nacional, mas também no latino-americano, observa-se o discurso de *reação às pautas progressistas* e, em especial no Brasil, as tentativas de discussão relativas aos legados autoritários que persistem em torno do processo de transição conservadora. Nessa conjuntura, a ruptura institucional, bem como os impactos de uma crise econômica de amplitude internacional, passa a ser um ingrediente de articulação de tendências da extrema direita que, embora sem a representatividade de uma agremiação específica canalizadora, busca tensionar o campo político a partir de plataformas e enunciados antidemocráticos.

Desse modo, embora pareça equivocado falar em continuidade e cooperação absoluta nos campos radicais da direita brasileira ao longo das últimas décadas, também seria equivocado afirmar a inexistência de uma relativa historicidade nos fenômenos mais recentes. Um dos pontos necessários a considerar nas agitações entre grupos neofascistas e a recente ascensão das direitas radicais no Brasil é a permanência de alguns pontos, que podemos considerar *imaginários políticos* ou *culturas políticas*, tendo em vista inclusive as dinâmicas de transmissão e os diálogos entre diferentes gerações de pessoas, grupos sociais e organizações políticas.

Concordamos com a interpretação de autores como Boisard (2014), segundo a qual o anticomunismo é um elemento que consolida uma genealogia e uma interligação para analisar apropriadamente o pensamento das direitas – em especial das direitas radicais – na América Latina. Evidentemente, entre os contextos de Guerra Fria e a escalada das novas direitas, os tempos são muitos diversificados.

Por fim, cabe a seguinte pergunta:

- Não será necessário interpretar essas questões de acordo com sua historicidade e diversidade, para além de categorias como o neofascismo, que podem constituir armadilhas interpretativas?

Nossa aposta é que sim.

Referências bibliográficas

- Almeida, A. (2004). *Skinheads: os “mitos ordenadores” do poder branco paulista* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP.
- Almeida, A. (2017). *Música skinhead white power brasileira: guia de referência* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968*. (1968). São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, DF.
- Boisard, S. (2014). Pensando as direitas na América Latina: objeto científico, sujeitos e temporalidades? *Varia História*, 30(52), 85-100.
- Boron, A. (1977). El fascismo como categoría histórica: en torno al problema de las dictaduras en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 481-528.
- Briones, A. (1975). El neofascismo em América Latina. *Problemas del Desarrollo*, 6(23), 25-50.
- Caldeira, O.. Neto, (2009). Memória e justiça: o negacionismo e a falsificação da história. *Antíteses*, 2(4), 1097-1123.
- Caldeira, O.. Neto, (2013). A direita que se (re)cria: AIB, Arena e PRONA. *Boletim do Tempo Presente*, 4, 1-19.
- Caldeira, O.. Neto, (2014). *Sob o signo do sigma: integralismo, neointegralismo e antisemitismo*. Maringá, PR: Ed. UEM.
- Caldeira, O.. Neto, (2016a). “Nosso nome é Enéas!”: *Partido de Reedificação da Ordem Nacional (1989-2006)*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Caldeira, O.. Neto, (2016b). Frente Nacionalista, neofascismo e “novas direitas” no Brasil. *Faces de Clío*, 2(4), 20-36.
- Cardoso, L. C. (2011). Os discursos de celebração da “Revolução de 1964”. *Revista Brasileira de História*, 31(62), 117-140.
- Carneiro, E. F. (Org.). (1994). *Um grande projeto nacional: Enéas Presidente*. [S.l.]: Partido de Reedificação da Ordem Nacional.
- Castan, S. E. (1985). *Holocausto: judeu ou alemão? Nos bastidores da mentira do século*. Porto Alegre, RS: Revisão.
- Costa Pinto, A., & Martinho, F. C. P. (2003). *O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Direita articula-se com objetivo de influir na sucessão. (1989, 1º de março). In *Folha de S. Paulo* (p. A7).

Direita luta pela “boquinha”. (1989, abril). In *Ponto de Vista* (CEFURIA), 15, 2.

Dreifuss, R. (1989). *O jogo da direita na Nova República*. São Paulo, SP: Vozes.

Frente Integralista Brasileira. (2019). *FIB*. Recuperado de <https://www.integralismo.org.br/?cont=780&ox=195#.XY7F8ubMNgU>

Gentile, F. (2018). A direita brasileira em perspectiva histórica. *Plural: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, 25(1), 92-11.

Girardet, R. (1996). *Mitos y mitologías políticas*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

Gonçalves, L. P., & Caldeira, O.. Neto (2016). Brazilian integralism and the corporatist intellectual triad. *Portuguese Studies*, 32(2), 225-243.

Gonçalves, L. P., Caldeira, O.. Neto, & Andrade, G. I. F. (2017). Neonazismo e transição democrática: a experiência brasileira. *Anuario IEHS*, 32(2), 221-240.

Guamán, A., Aragonese, A., & Martín, S. (2019). *Neofascismo: la bestia neoliberal*. Madrid, España: Siglo XXI.

Integralista sonha com partido. (1988, 3 de maio). In *Jornal do Brasil* (p. 2).

Jânio e Afif são as opções da direita para a presidência. (1989, 27 de janeiro). In *O Liberal* (p. 19).

Jesus, C. G. N. (2006). *Anti-semitismo e nacionalismo, negacionismo e memória*. São Paulo, SP: Ed. Unesp.

Krischker, J. (2004). A extrema-direita americana no Brasil: ideologia, organização e práticas dos Larouchistas – a organização LaRouche. In L. MILMAN (Org.), *Ensaio sobre o anti-semitismo contemporâneo: dos mitos e das críticas aos tribunais* (pp. 75-91). Porto Alegre, RS: Sulina.

“Letras em Marcha” aponta comunização. (1986, 30 de setembro). In *O Globo* (p. 7).

Lopes, L. R. (1992). *Do terceiro Reich ao novo nazismo*. Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS.

Mack, E. (1994, 30 de agosto). *Admirador de Hitler decide apoiar Enéas*. Recuperado de http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/8/30/caderno_especial/19.html

Maitino, M. E. (2018). “Direita, sem vergonha”: conformações no campo da direita no Brasil a partir do discurso de Jair Bolsonaro. *Plural: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, 25(1), 92-11.

Mann, M. (2008). *Fascistas*. São Paulo, SP: Record.

Momento decisivo. (1989, novembro). In *Ombro a Ombro*, 2(18), 1.

Motta, R. P. S. (2002). *Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil*. São Paulo, SP: Perspectiva.

-
- Natali, J. B. (1986, 21 de dezembro). *Integralistas tem tímido “lobby” para a constituinte*. Recuperado de https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116736/1986_DEZEMBRO_084b.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Oliveira, P. C. (2014). Música, neofascismos e a nova história política: uma análise sobre a presença do *Hate Rock* no Brasil (1990-2010). *Boletim Historiar*, 6, pp, 43-56.
- Partido de Ação Nacionalista. (1983, 28 de outubro). *Manifesto Programa* (ano 1, n. 1). São Paulo, SP: Autor.
- Partido de Reedificação da Ordem Nacional – PRONA – Ata de Fundação. (1989, 6 de abril). In *Diário Oficial da União* (Seção I, pp. 5280-5285).
- Pereira, M. H. F. (2015). Nova direita? Guerras de memória em tempos de Comissão da Verdade (2012-2014). *Varia Historia*, 31(57), 863-902.
- Pierucci, A. F. (1987). As bases da nova direita. *Novos Estudos* (CEBRAP). n. 19, pp. 26-45.
- Power, T. J. (2000). *The political right in postauthoritarian Brazil: elites, institutions, and democratization*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Quadros, M. P. R. & Madeira, R. M. (2018). Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. *Opinião Pública*, 24(3), 486-522.
- Reis, D. A. (2010). Ditadura, anistia e reconciliação. *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, 23(45), 171-186.
- Rocha, C. (2018). *“Menos Marx, mais Mises”: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018)* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Santos, E. H. J. (2009). *Extrema-direita, volver! Memória, ideologia e política dos grupos formados por civis e militares da reserva* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.
- Trindade, H. (2000). Fascismo e neofascismo na América Latina. In L. Milman (Org.), *Neonazismo, negacionismo e extremismo político* (pp. 47-75). Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS.
- Vale, I. (1994, 30 de junho). Carecas driblam nazismo com futebol e *reggae*. *O Estado de São Paulo*, p. G6.
- Velasco e Cruz, S., Kaysel, A., & Codas, G. (Orgs.). (2015). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo, SP: Ed. Fundação Perseu Abramo.

Para citar este artigo:

Norma A – ABNT

CALDEIRA NETO, O. Neofascismo, “Nova República” e a ascensão das direitas no Brasil.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, v. 10, n. 24, p. 120-140, 2020.

Norma B – APA

Caldeira, O.. Neto, (2020). Neofascismo, “Nova República” e a ascensão das direitas no Brasil.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, 10(24), 120-140.

Norma C – Vancouver

Caldeira Neto O. Neofascismo, “Nova República” e a ascensão das direitas no Brasil.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2020 [cited Set 29, 2020];10(24):120-140.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2060>

Populismo y pensamiento antiliberal: Lega y M5S en el contexto italiano

Goffredo Adinolfi

*Centro de Investigación y Estudios de Sociología del Instituto
Universitario de Lisboa (CIES-IUL)*

goffredo.adinolfi@iscte-iul.pt

<https://orcid.org/0000-0002-8510-5076>

Resumen

Este artículo discute cómo el desafío populista puede afectar, directa o indirectamente, el funcionamiento de la democracia representativa y liberal. Fuera de América Latina, Italia es uno de los casos más típicos del desafío populista al liberalismo. De hecho, en las Elecciones Generales de primavera de 2018, la mayoría en el parlamento fue conquistada por 2 grupos populistas: a) la Lega (17,35%); y b) el MoVimiento 5 Estrellas (MoVimento 5 Stelle [M5S]) (32,68%). Aquí, la hipótesis principal es que la ideología populista debe estar abarcada por la familia más grande del pensamiento antiliberal. En este nivel, la representación populista comparte algunos puntos en común con el fascismo. Aunque la idea de la representación populista es bastante diferente de la del fascismo, ambas se basan en el antiliberalismo y tienen una tendencia intrínseca al plebiscitarismo. Es decir, su enfoque recae en 2 dimensiones: a) las diferencias y continuidades entre la Lega y el M5S; y b) el papel asumido por el pensamiento antiliberal. La segunda dimensión se relaciona con la idea de representación y se divide en otras 2 capas: a) cómo los populistas crean su propio público; y b) la remodelación institucional que proponen para imponer la voluntad del pueblo.

Palabras clave populismo; antiliberalismo; italia; lega; M5S; plebiscitarismo.

Populism and anti-liberal thought: Lega and M5S in the Italian context

Abstract

This article discusses how the populist challenge can affect, directly or indirectly, the way the representative and liberal democracy works. Outside Latin America, Italy is one of the most typical cases of the populist challenge to liberalism. Indeed, in the General Election of spring 2018, the majority in the parliament was conquered by 2 populist groups: a) the Lega (17.35%); and b) the 5-Star Movement (Movimento 5 Stelle [M5S]) (32.68%). The main assumption herein is that the populist ideology should be encompassed by the larger family of anti-liberal thought. At that level, the populist representation shares some common points with fascism. Although the idea of populist representation is quite different from that of fascism, both of them are based on anti-liberalism and they have an intrinsic tendency to plebiscitarianism. That is, their focus lies on 2 dimensions: a) the differences and continuities between the Lega and the M5S; and b) the role played by anti-liberal thought. The second dimension is related to the idea of representation and it is divided into 2 further layers: a) how the populists build their own audience; and b) the institutional reshuffle they propose to enforce the people's will.

Key words populism; anti-liberalism; italy; lega; M5S; plebiscitarianism.

Populismo e pensamento antiliberal: Lega e M5S no contexto italiano

Resumo

Este artigo discute como o desafio populista pode afetar, direta ou indiretamente, o funcionamento da democracia representativa e liberal. Fora da América Latina, a Itália é um dos casos mais típicos do desafio populista ao liberalismo. De fato, nas Eleições Gerais da primavera de 2018, a maioria no parlamento foi conquistada por 2 grupos populistas: a) a Lega (17,35%); e b) o Movimento 5 Estrelas (Movimento 5 Stelle [M5S]) (32,68%). Aqui, a principal hipótese é de que a ideologia populista deve ser abrangida pela família maior do pensamento antiliberal. Nesse nível, a representação populista compartilha alguns pontos em comum com o fascismo. Embora a ideia de representação populista seja bem diferente daquela do fascismo, ambas se baseiam no antiliberalismo e elas têm uma tendência intrínseca ao plebiscitarismo. Ou seja, seu foco recai sobre 2 dimensões: a) as diferenças e continuidades entre a Lega e o M5S; e b) o papel assumido pelo pensamento antiliberal. A segunda dimensão se relaciona à ideia de representação e se divide em 2 outras camadas: a) como os populistas criam seu próprio público; e b) a remodelação institucional que eles propõem para impor a vontade do povo.

Palavras-chave populismo; antiliberalismo; itália; lega; M5S; plebiscitarismo.

Populisme et pensée anti-libérale: Lega et M5S dans le contexte italien

Résumé

Cet article discute comment le défi populiste peut affecter, directement ou indirectement, le fonctionnement de la démocratie représentative et libérale. En dehors de l'Amérique Latine, l'Italie est l'un des cas les plus typiques de défi populiste au libéralisme. En effet, lors des Elections Générales du printemps 2018, la majorité au parlement a été conquise par 2 groupes populistes: a) la Lega (17,35%); et b) le MouVement 5 Etoiles (MoVimento 5 Stelle [M5S]) (32,68%). Ici, l'hypothèse principale est que l'idéologie populiste doit être englobée par la plus grande famille de la pensée anti-libérale. À ce niveau, la représentation populiste partage certains points communs avec le fascisme. Bien que l'idée de représentation populiste soit très différente de celle du fascisme, les deux sont basées sur l'anti-libéralisme et elles ont une tendance intrinsèque au plébiscitarisme. C'est-à-dire, son attention se concentre sur 2 dimensions: a) les différences et les continuités entre la Lega et le M5S; et b) le rôle joué par la pensée anti-libérale. La deuxième dimension est liée à l'idée de représentation et elle est divisée en 2 couches supplémentaires: a) comment les populistes créent leur propre public; et b) le remaniement institutionnel qu'ils proposent pour faire triompher la volonté du peuple.

Mots-clés populisme; anti-libéralisme; Italie; Lega; M5S; plébiscitarisme.

Introducción

La representación, de acuerdo con la lógica populista y la forma en que se establece la relación entre demos y poder, es el tema central de este artículo. Por lo tanto, se analiza cómo el desafío populista puede afectar, directa e indirectamente, la forma en que funciona la democracia representativa y liberal. Es decir, la atención se centra en cómo los populistas construyen su propio público y en la reorganización institucional que proponen para hacer cumplir la voluntad del pueblo.

La suposición principal del populismo es establecer un vínculo no mediado entre el líder y el pueblo y analizar tanto la estructura representativa de la democracia – es decir, los organismos intermedios como los partidos, los sindicatos, etc. – como la liberal, brindando al pueblo la legitimación definitiva para participar en cada decisión más allá del paradigma estrecho del Estado de derecho. Como explicó Nadia Urbinati (2014), la democracia representativa se basa en una estructura diárquica que separa la voluntad (los procedimientos y las instituciones) de la opinión (el dominio extrainstitucional de las opiniones políticas).

Partiendo del supuesto de que la realidad no se da objetivamente (Ballacci, 2019), Pitkin (1967) argumenta que la representación debe ser vista como un acto performativo, por lo tanto, construido social e históricamente. La representación es una relación constitutiva que no solo refleja identidades políticas preexistentes, sino que esencialmente contribuye a crear tales identidades (Disch, 2015). Según Michael Saward (2010), hay 3 características cruciales involucradas en el proceso representativo: a) el creador de la representación, en ese caso un político; b) el mensaje del creador de la representación; y c) el público. En este marco, el público debe considerarse como un sujeto activo, ya que podría rechazar, enmendar, o aceptar el mensaje del autor de la declaración.

La relación entre el público y el autor de la declaración ha cambiado profundamente desde que las redes sociales se convirtieron en instrumento del impresionante aumento de los movimientos populistas. Su efectividad excepcional tiene 2 razones principales: a) hacen que el mensaje sea visible para una audiencia amplia; y, lo que es aún más importante, b) proporcionan conocimiento en profundidad de la reacción del público al mensaje, a través del análisis multinivel por edad, sexo, ocupación, etc. Hoy en día, las redes sociales constituyen una herramienta destacada para diseñar estrategias de comunicación adicionales, corregir errores, y obtener una mejor comprensión del comportamiento del público.

Sin embargo, como parece claro, el mensaje para el público es más directo, es decir, sin sujetos opuestos, es más fácil para el demagogo persuadir al pueblo. La revolución de las redes sociales ciertamente ha golpeado fuertemente al cuerpo intermedio y ha hecho que la relación entre la parte superior e inferior de una sociedad parezca más cercana. Hasta cierto punto, no estamos lejos de lo que se ha descrito sobre el impacto de la masificación social y el papel carismático del líder hacia la multitud en el trabajo seminal de Gustave Le Bon (2013), publicado por primera vez en 1895.

No obstante, el populismo no es solo una retórica demagógica utilizada por un líder carismático para aumentar su público, sino también un marco general para comprender la relación entre demos y poder, en otras palabras, también debe abarcar la forma en que se traduce el discurso retórico en un aparato institucional consistente (Eatwell & Matthew, 2018; Mudde & Kaltwasser, 2017; Urbinati, 2014).

La mayor parte de la literatura acerca del tema se centra principalmente en el primer punto, es decir, el discurso. Con todo, para avanzar hacia una mejor comprensión de los fenómenos populistas en su conjunto, es clave abordar el marco institucional aquí.

Ahora, el populismo es el principal desafío para la estabilidad en las democracias liberales¹. Pero aún es difícil definir exactamente qué es el populismo. La extensa literatura acerca del tema se divide en varias líneas de interpretación. En ciencia política, prevalece la doble definición de Cas Mudde: una revuelta del pueblo puro contra la(s) élite(s) y la ideología floja (Mudde & Kaltwasser, 2017). No obstante, la falta de ideología y el anti-elitismo no son suficientes o, en cierta medida, la forma correcta de explicar el fenómeno populista. De alguna manera, el fascismo se ha derivado del mismo malentendido, ya que ha sido interpretado por Emilio Gentile (2005) como una forma de “ideología antiideológica” que promueve la primacía de la acción sobre la teoría, la victoria de la irracionalidad sobre la razón. En particular, es difícil encontrar un concepto coherente de ideología en el populismo, dadas sus manifestaciones reales multifacéticas. A pesar de las diferencias, cualquier discurso populista tiene a la gente como su principal fuente de legitimación. Por lo tanto, la doble definición propuesta por Carl Schmitt (2004) está más cerca de una interpretación significativa. El contraste entre la legitimidad del pueblo y el Estado de derecho resaltado por el constitucionalista

¹ Como explicó Roger Eatwell, el populismo de derecha es un fenómeno global que desafía a las democracias liberales: “en realidad, el Brexit y Trump siguieron el aumento mucho más largo de populistas nacionales en toda Europa, como Marine Le Pen en Francia, Matteo Salvini en Italia, y Viktor Orbán en Hungría. Son parte de una creciente revuelta contra la política *mainstream* y los valores liberales” (Eatwell & Matthew, 2018, p. 169, nuestra traducción).

alemán debe resolverse, para que la legitimidad del pueblo prevalezca sobre el Estado de derecho. Por lo tanto, el principal enemigo del populismo no es la democracia per se, sino la democracia liberal y representativa. La representación es el núcleo de un enfoque populista, por lo tanto, la relación entre demos y poder debe establecerse de acuerdo con el patrón ideal del populista.

Dado lo anterior, surgen dos preguntas:

- ¿Cómo se puede gobernar realmente una democracia populista?
- ¿Cuáles son, o cuáles pueden ser, las características institucionales de un régimen populista?

En ese nivel, la lógica populista representa un claro desafío a la democracia representativa liberal y, como explica Federico Finchelstein (2017), desde la derrota del fascismo, el populismo es la única retórica que se le permite escapar del liberalismo. Indudablemente, las respuestas de los fascistas y los populistas a la crisis del régimen liberal son bastante diferentes y no deben confundirse, pero se superponen de alguna manera al menos en un punto principal: la idea de pueblo. Teniendo como base el individuo desde la perspectiva liberal, en la visión populista y fascista, el individuo es reemplazado por la comunidad, como una idea abarcadora y proto-totalitaria de pueblo.

Como resultado, el rechazo de la democracia mediada debe traducirse en una representación abarcadora en el caso del fascismo, por medio de la hiperdemocracia en el populismo. La ideología y el intelectualismo surgen, en ambos casos, como una forma de manipular la voluntad del pueblo y luego son descuidados por los líderes. Entonces, los límites no siempre son fácilmente distinguibles, pero existen. La idea misma de la representación populista es bastante diferente de la del fascismo, aunque tienen otro punto en común: una tendencia intrínseca al plebiscitarismo (Urbinati, 2014).

Italia y el desafío populista

Fuera de América Latina, Italia es uno de los casos más típicos del desafío populista al liberalismo. En las elecciones generales de la primavera de 2018, la mayoría del parlamento italiano fue conquistada por 2 grupos populistas: a) la Lega (17,35%); y b) MoVimiento 5 Estrellas (MoVimiento 5 Stelle [M5S]) (32,68%). El peso de los grupos populistas aumentó en las elecciones europeas: el porcentaje de votos de la Lega aumentó del 17% al 34%. Después de las últimas elecciones legislativas italianas, celebradas el 4 de marzo de 2018, el M5S se unió a la Lega de Salvini para establecer una alianza entre los dos principales partidos populistas. Sus negociaciones tomaron muchas semanas y el nuevo primer ministro, Giuseppe Conte, asumió el cargo el 1 de junio de 2018. El profesor Paolo Savona, cuya actitud anti-Euro era bien conocida, fue incluido en uno de los primeros borradores de los miembros del gabinete como Ministro de Economía.

Teniendo en cuenta las enormes preocupaciones sobre la política europea, que implican permanecer dentro de la zona Euro, el nuevo gabinete fortaleció los lazos entre italianos y alemanes de inmediato. Después de todo, ambos partidos tomaron varias medidas contra el Euro (Adinolfi, 2016; Passarelli & Tuorto, 2018), por lo que ese nombramiento se interpretó como una intención coherente y clara de salir de la zona Euro. Tras las presiones del Jefe de Estado, Sergio Mattarella,

Savona ha sido reemplazado por el Profesor Giovanni Tria, quien se convirtió en el garante del cumplimiento de los estándares de la Zona Euro.

La naturaleza populista del nuevo gobierno fue ampliamente adoptada por el Primer Ministro, quien declaró, el 11 de diciembre de 2018:

Si el populismo es esa forma que permite reducir la distancia entre el pueblo y la élite, devolviéndoles su soberanía, entonces afirmamos ser populistas.

Sin embargo, la distancia entre los dos partidos aumentó a lo largo de los meses y en agosto de 2019 la alianza se rompió.

El M5S y la Lega surgieron después de la profunda crisis de legitimación dentro del sistema partidario italiano tras la crisis económica de 2008 y el gobierno de Monti, en 2011. Ambos partidos² pidieron una democracia menos mediada, es decir, ejercida más directamente. Si, por un lado, el M5S y la Lega comparten algunos puntos comunes con respecto al marco institucional, por otro lado, difieren en cómo alcanzar ese objetivo.

El caso de la Lega es extremadamente interesante, porque la Lega y la Liga del Norte (Lega Nord per l'Indipendenza della Padania [LN]) no son el mismo partido, en realidad. La "Lega con Salvini" es solo una marca que surgió durante las elecciones europeas de 2013, y pertenece al líder de la Lega. Mediante un proceso no oficial, Salvini convirtió un grupo regional en otro nacional y, paradójicamente, también nacionalista. Aquí hay un enlace directo entre el pueblo y el líder, es decir, sin ninguna mediación partidaria.

El caso del M5S es bastante diferente. A diferencia de la Lega, la piedra angular del M5S no es el líder, sino el pueblo, que expresa su voluntad a través de varias redes sociales, *blogs*, y desde 2016 la plataforma basada en internet "Rousseau" (Biorcio, 2015; Biorcio & Natale, 2013; I. Diamanti, 2014).

Además, ambas partes tienen en sus manifiestos un profundo proyecto de remodelación institucional. Este artículo aborda las diferencias y los puntos comunes de los dos principales grupos populistas italianos.

Lega

Liga del Norte y Lega con Salvini

Dados los múltiples, borrosos y confusos cuadros, estatutos y militancia de la Lega, inicialmente, no es una tarea fácil explicar su estructura. Aunque la Lega y la LN parecen ser el mismo partido, de hecho, no lo son. Ciertamente se superponen en muchos aspectos, como tener el mismo líder,

2 Usamos el término "partido" aquí siguiendo la definición de Sartori (2005, p. 56): "un partido es cualquier grupo político identificado por un rótulo oficial que se presenta en las elecciones, y es capaz de poner, por medio de elecciones (libres o no libres), candidatos a cargos públicos".

Matteo Salvini. Para una mejor comprensión de lo que es la Lega hoy en día, es necesario retroceder hasta 2013. Ese año fue el punto de inflexión crucial para la política italiana, debido, por un lado, al terremoto provocado por los impresionantes resultados del M5S en las Elecciones Generales de 2013 y la consiguiente renovación populista en todos los partidos, incluida la LN.

El 7 de diciembre, Salvini fue elegido Secretario Federal del partido mediante elecciones primarias³, y solo unos meses después la LN sufrió una de sus mayores debacles en las elecciones europeas de 2014. Paso a paso, el nuevo líder reorganizó completamente la estructura, las estrategias y el pensamiento de la LN. Su objetivo principal era extender la influencia del partido más allá del río Po. Fue difícil para el líder superar las restricciones geográficas e ideológicas impuestas por la identidad regional. La única forma de lograr su objetivo era deshacerse de la oposición interna. El proceso de cambio de una ideología regional a otra nacionalista y la conquista del sur de Italia estaban lejos de ser aceptadas por unanimidad o definitivamente acordadas⁴.

Aunque las nuevas raíces ideológicas se aclararon rápidamente, ahora son mucho más inconsistentes que en el pasado. Salvini ha establecido estrechos vínculos con el Frente Nacional Francés (Front National [FN]), liderado por Marine Le Pen, e hizo conexiones con el movimiento italiano neofascista CasaPound. En diciembre de 2014, se creó un nuevo grupo, Nosotros con Salvini (Noi con Salvini [NcS]), una especie de hermano sureño de la LN. Matteo Salvini se convirtió en el líder de ambos partidos y mantuvo un estricto control sobre ellos. En 2016 y 2017, el NcS participó en elecciones locales, con resultados muy decepcionantes.

La fundación de un segundo partido fue un segundo paso en la estrategia en curso. La “Liga para Salvini Premier” (Lega per Salvini Premier [LpSP]) se creó a través de un acto oficial publicado en la *Gazzetta Ufficiale* (Lega per Salvini Premier [LpSP], 2017). El objetivo de la LpSP era fusionar los 2 grupos diferentes en un único partido: la LN y el NcS. Sin embargo, la LN y la LpSP todavía tienen 2 cuadros paralelos con diferentes estatutos y, sobre todo, 2 membresías diferentes: a) en el norte de Italia, la LN; y b) en el sur de Italia, la LpSP (Orengo & Del Dot, 2018).

Por lo tanto, Salvini solo ha alcanzado parcialmente su objetivo, aunque debemos subrayar que, según la opinión pública, el proceso de transformación de un grupo regional en otro nacional y nacionalista ha sido exitoso. Los resultados son sorprendentes. En las Elecciones Parlamentarias de 2018, la LpSP obtuvo el 18% de los votos (123 diputados), 17 de ellos del sur de Italia y 58 senadores, 11 de ellos del centro-sur de Italia. Los resultados de las elecciones europeas de 2019 fueron aún más impresionantes: la LpSP obtuvo extraordinarios 34% de los votos y se convirtió en el principal partido italiano.

Aunque no está claro si la estructura débil de la Lega solo obedece a su líder, y la medida en que la mediación de los órganos del partido ha quedado fuera de los principales procesos de toma de decisiones, Salvini está a solo un paso del cargo de primer ministro. Ningún congreso del partido

3 Vale la pena notar que una semana antes, el 8 de diciembre, Matteo Renzi fue elegido Secretario General del Partido Demócrata (Partito Democratico [PD]), también a través de elecciones primarias.

4 La demanda de autonomía sigue siendo uno de los principales problemas con respecto a los gobernadores de la Lega en el norte de Italia.

ha ratificado el cambio de LN a Lega. La ideología nacionalista, es decir, el rechazo de la autonomía/independencia regional, está lejos de ser aceptada dentro de los cuadros del viejo partido. Esto da lugar a conflictos ocultos entre los viejos militantes y la nueva élite política traída por el círculo íntimo de Salvini.

El líder de la Lega

Como la literatura sobre el tema propone casi por unanimidad (Laclau, 2005; Mudde & Kaltwasser, 2017; Urbinati, 2014), los movimientos populistas están fuertemente vinculados a la acción carismática de su líder y la Lega encaja perfectamente en ese marco. Como se informó anteriormente, Matteo Salvini fue elegido Secretario Federal de la LN mediante elecciones primarias el 7 de diciembre de 2013.

La LN es, o fue hasta 2013, el partido más antiguo del parlamento italiano. El líder histórico del partido, Umberto Bossi, asumió el cargo para su primer mandato como senador en el verano de 1987, poco antes del comienzo de la Operación Manos Limpias (la Investigación Mani Pulite) para combatir la corrupción, en marzo de 1992, y la consiguiente caída de la llamada Primera República, que duró de 1946 a 1992. Desde 1994, la LN ha gobernado todo el norte de Italia y permaneció en el gobierno con Fuerza Italia (Forza Italia [FI]) durante 9 años.

Sin embargo, en 2012, el llamado *Carroccio* estaba experimentando su crisis más profunda desde su fundación oficial como partido, en 1991 (Passarelli & Tuorto, 2018). En septiembre de 2012, el partido fue sacudido por varios procesos de corrupción, y uno de ellos afectó directamente a su fundador, Umberto Bossi, su círculo íntimo, y a Francesco Belsito, el tesorero del partido. Inevitablemente, hubo una fuerte caída en los resultados del partido en las elecciones de 2013. La LN ganó solo el 4% de los votos, es decir, solo la mitad de los votos ganados en las elecciones anteriores de 2008. Durante este período, el líder de la LN fue Roberto Maroni, ex Ministro del Interior, del ala conservadora del partido. El 23 de septiembre de 2013, el consejo federal de la Lega se reunió para tratar de superar la crisis, convocando elecciones para un nuevo líder el 7 de diciembre y también un congreso del partido una semana después.

Por primera vez en la historia de la Lega, a los miembros se les permitió votar directamente por su líder a través de elecciones primarias⁵. La contienda fue muy simbólica, ya que su fundador, Umberto Bossi, se opuso al joven y carismático Matteo Salvini. Los resultados de la encuesta fueron implacables: Bossi fue dramáticamente derrotado (el 80% de miles de votos eligieron al presunto *outsider* Salvini).

Aunque la suposición principal de la retórica oficial de Salvini se basa en la idea de un recién llegado no relacionado con la élite política corrupta de la LN, de hecho, es decir, completamente y de alguna manera paradójicamente falsa. De hecho, Salvini ha sido miembro de la LN desde 1990,

5 Vale la pena resaltar que las elecciones primarias de la LN difieren de las del PD de centro-izquierda. Si bien solo los miembros pueden votar en las elecciones primarias de la LN, el PD tiene votación abierta.

y fue miembro del Consejo de Milán (de 1993 a 2006), Miembro del Parlamento (MP) Europeo (de 2004 a 2014) y, en última instancia, MP italiano.

Además, durante su carrera política, Salvini ha desempeñado muchos papeles en la propaganda. Primero, fue periodista de *La Padania*, el periódico del partido, luego de la Radio Padania, donde trabajó como director (de 1999 a 2013). Durante 20 años, Salvini ha tratado con los medios de comunicación en lugar de desempeñar roles de gobierno a nivel nacional o regional. Por lo tanto, sin duda, el líder de la Lega tiene fuertes habilidades de media y comunicación. De hecho, Salvini se ha convertido en un destacado líder italiano gracias a su habilidad retórica, desarrollada a través de décadas de práctica profesional y un uso inescrupuloso de las redes sociales.

El líder y el público

Como se destacó anteriormente, durante su carrera política, Matteo Salvini ha desarrollado una habilidad demagógica fuerte y útil. El líder de la Lega siempre ha corrido no junto con, sino al lado del partido y las instituciones. Su asistencia al Parlamento Europeo y a las oficinas del Ministerio del Interior fue muy baja, pero su presencia en las redes sociales y en las calles es fuerte. Desde que fue elegido secretario del partido, en 2013, congeló las capas intermedias de su partido y se presentó como un hombre solitario jugando en 2 escenarios: a) en la calle, es decir, con un vínculo directo con el pueblo; y b) a través de las redes sociales (Bobba, 2017; G. Diamanti & Pregliasco, 2019).

Luca Morisi, Profesor de Filosofía y de la Web en la Facultad de Letras de la Universidad de Verona, fundador de la compañía Sistema Intranet, un proveedor de acceso internet, ha sido desde 2013 uno de los principales voceros de Salvini (G. Diamanti & Pregliasco, 2019). Vale la pena subrayar que, como Jair Bolsonaro, en Brasil, y Donald Trump, en los Estados Unidos de América (EE. UU.), Salvini ha tenido éxito en una especie de milagro: heredó un partido débil y lo convirtió en la principal fuerza del país. Después de ser nombrado Ministro del Interior, su personal de comunicación ha aumentado constantemente. Fuera de la estructura partidaria de la Lega y bajo el estricto control de Salvini, se construyó una enorme estructura de redes sociales, costosa y general, llamada "La Bestia" (Forti, 2018). Andrea Paganella, cofundador de la empresa Sistema Intranet junto con Luca Morisi, se unió a ese personal y fue nombrado Secretario General.

Además, al igual que en los casos de Trump y Bolsonaro, la estrategia oficial de comunicación de media de Salvini se desarrolla en una línea muy fina entre noticias falsas y no falsas. En otras palabras, el mensaje está construido de tal manera que fácilmente podría conducir a una mala interpretación. Además, varias cuentas de *Twitter* y *Facebook* no están directamente relacionadas con el llamado Capitán, apodo que el vocero le dio al líder para apoyar las políticas de Salvini. No es casualidad que *Facebook* haya cerrado recientemente 23 cuentas. Con más de 2 millones de seguidores, difundían noticias falsas a favor de la Lega y el M5S y contra la inmigración en su conjunto.

En resumen, la estrategia de comunicación de la Lega tiene tres capas principales.

La primera capa se centra en la vida real: calles, mercados, eventos reales, etc. Ahí es donde se produce el contenido que se compartirá a través de las redes sociales: *selfies*, el discurso del líder, las multitudes que rodean al líder, etc.

La segunda capa consiste en las redes sociales oficiales: *Twitter* y *Facebook*. Esa es la vida real donde se publica y analiza el contenido (los seguidores pueden compartir, comentar, y dar “me gusta”). Es una fuente clave de información que se puede utilizar para llegar a más personas y lograr consenso.

Y, finalmente, la tercera capa es el espacio ambiguo de las redes sociales no oficiales. Ahí es donde los mensajes considerados inviiables de otra manera, dada su naturaleza polémica, pueden ser lanzados. Como no hay un enlace directo, es difícil demostrar que están relacionados con el cuerpo oficial del partido. Sin embargo, esta tercera capa es útil para capturar la reacción del público ante mensajes más agresivos, noticias falsas, etc. Estos tres niveles están fuertemente interconectados. Vale la pena destacar que, aunque las redes sociales juegan un papel clave en la producción y difusión del pensamiento del Capitán, la mayoría de su público está fuera de las redes sociales.

El marco institucional de la Lega

La pregunta que vamos a responder aquí es doble: a) cuál es el marco institucional propuesto por la Lega; y b) en qué medida es consistente con el tipo ideal populista.

El programa propuesto por Matteo Salvini, para las elecciones legislativas italianas celebradas en marzo de 2018, incluye una extensa sección sobre ese tema. “Devolver al pueblo su soberanía” (LpSP, 2018, p. 1, nuestra traducción), como lo declaró el Primer Ministro italiano Giuseppe Conte, es sin duda la piedra angular de todo el plan, que se está moviendo hacia adelante para establecer una verdadera democracia popular.

Como subrayó Ernesto Laclau (2005, p. 83, nuestra traducción), “el populismo requiere la división dicotómica de la sociedad en dos campos – uno que se presenta como una parte que dice ser el todo; que esta dicotomía implica la división antagónica del campo social”. Está escrito en el programa de la Lega que “Democracia significa gobierno del pueblo. Su esencia principal es la participación del pueblo en el gobierno” (LpSP, 2018, p. 20, nuestra traducción). Por lo tanto, la pregunta que debe responderse es: ¿quién ha robado la soberanía del pueblo? En primer lugar, el principal ladrón es la Unión Europea (UE), es decir, no Europa per se, sino “el modelo europeo específico”. La soberanía y el anti-europeísmo están entre los puntos principales que reúnen a todos los partidos populistas continentales. En segundo lugar, “instituciones internacionales, como las Naciones Unidas (ONU) o la Organización Mundial del Comercio (OMC)” (LpSP, 2018, p. 20, nuestra traducción). Tercero, “los poderosos fondos soberanos internacionales y los miles y miles de dólares maniobrados por ellos y su capacidad para influir en las políticas estatales” (LpSP, 2018, p. 20,

nuestra traducción). La lógica típica de la víctima en este tipo de partido no es diferente de la lógica de los fascistas poco después de la Primera Guerra Mundial⁶.

Sin embargo, los enemigos del pueblo no provienen solo de países extranjeros más o menos no identificados. Los organismos de la democracia representativa también tienen la culpa de haber robado la soberanía del pueblo; por lo tanto, es necesario “desarrollar las instituciones de democracia directa para corregir la distorsión de la democracia representativa” (LpSP, 2018, p. 20, nuestra traducción). El proyecto de la Lega debería estar abarcado por la familia más grande del pensamiento antiliberal. Como consecuencia, todas las mediaciones entre demos y poder, los pesos y contrapesos, deben deshacerse y avanzar hacia el establecimiento de una legitimación directa *bottom-up*.

El eje principal de las reformas constitucionales propuestas por el manifiesto de la Lega gira en torno a las 3 ramas de la política: a) Poder Ejecutivo; b) Poder Judicial; y c) Poder Parlamentario.

Primero, según el proyecto de la Lega, el equilibrio dentro del marco institucional, basado en el parlamento como piedra angular, debe cambiar drásticamente. El Poder Ejecutivo debería convertirse en el órgano predominante en la jerarquía legitimada por la “elección directa de un Jefe del Ejecutivo fuerte” que “no debe ser nombrado por el parlamento” y también debe ser el “Jefe de Estado” (LpSP, 2018, p. 21, nuestra traducción). La independencia del Poder Judicial se reduce drásticamente, se somete a la política de dos maneras principales.

Segundo, por un lado, “jueces deben aplicar la ley y no hacerla”; por otro lado, los jueces constitucionales deben ser elegidos por el Jefe de Estado (Poder Ejecutivo), el parlamento y las administraciones regionales. No se asigna ningún papel al Poder Judicial para elegir jueces para la Corte Constitucional.

Y tercero, el profundo cambio en el equilibrio dentro del Poder Parlamentario debido al proyecto de la Lega con respecto a la Constitución de 1946 ha favorecido al Poder Ejecutivo. Sin embargo, este no es el único cambio radical en la forma en que trabajan los MPs. El número de diputados y senadores debe reducirse constantemente, así como su independencia: “se debe introducir un mandato vinculante para evitar que los diputados cambien la membresía partidaria durante su mandato” (LpSP, 2018, p. 21, nuestra traducción). Por último, pero no menos importante, se propone abolir el “quórum mínimo de referéndum para aumentar su efectividad”.

Claramente, el pueblo/la comunidad se ha convertido en la fuente principal de cualquier legitimación, es más poderoso(a) que el Estado de derecho. Esto se debe a la reforma de referéndums, con elecciones directas para el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado y la independencia limitada de los MPs y jueces.

Como señaló Norberto Bobbio (1990), la democracia ha crecido dentro del liberalismo y, en cierta medida, en contradicción con el liberalismo. La democracia significa el poder del pueblo, el liberalismo significa la limitación del poder, también el poder del pueblo; aquí, el Estado de derecho

6 La retórica de la víctima solía representar la victoria mutilada después de la Primera Guerra Mundial, que fue uno de los principales temas en la propaganda fascista.

prevalece sobre la legitimación. Parece que el plano de la Lega tiene algunas características del modelo presidencial, pero con la diferencia crucial de no incluir sus fuertes pesos y contrapesos.

La retórica de la soberanía robada se ha convertido en una democracia directamente ejercida e iliberal, donde el resultado oculto, implícito, e inevitable es, como explica Nadia Urbinati (2014), el plebiscitarismo.

Las cuatro fases del movimiento 5 estrellas

Hasta ahora, hay cuatro pasos principales en la evolución del M5S: a) el período anterior a la creación del movimiento (2005-2009), totalmente centrado en el comediante Beppe Grillo; b) el nacimiento del movimiento, en 2009, hasta la impresionante victoria en las Elecciones Generales de 2013; c) la institucionalización del partido y el surgimiento de un liderazgo establecido, hasta el final del primero mandato de Conte; y d) la nueva alianza con el PD de centro-izquierda.

Construyendo el público (2005-2009)

En enero de 2005, se inició el *blog* de Grillo. Junto con el comediante, Gianroberto Casaleggio fue uno de los principales personajes italianos en estrategias de marketing en internet⁷. Casaleggio es una especie de jefe que proporciona a Grillo, el carismático creador de declaraciones, el conocimiento necesario para tener una comunicación generalizada a través de las redes sociales y Grillo es para Casaleggio la voz capaz de difundir los mensajes de este último – uno de los más conocidos es Casaleggio (n.d.). De lejos, esta es la piedra angular clave en la próxima vida del M5S (Adinolfi, 2016). El discurso y la forma en que se ha establecido juegan un papel central en la construcción del público. Esto marca el principio de la experiencia política del nuevo comediante: en solo unas semanas, los *posts* de Grillo se convirtieron en una referencia bastante influyente. En octubre, la revista *Time* lo incluyó entre los Héroes Europeos de 2005 (Israely, 2005) y en diciembre él recibió el premio del periódico económico italiano *il Sole 24 ore* como el mejor sitio web de noticias. Cuatro años después, en 2009, la revista *Forbes*, que establece cada año un ranking de las personalidades más influyentes en la web, colocó el *blog* de Grillo en la 7ª posición⁸. En el comienzo, los temas del *blog* se centraron solo en quejarse del llamado *cast*⁹, es decir, la oligarquía en términos políticos y económicos. De hecho, los primeros pasos involucraron quejas contra las

7 Según lo informado por Roberto Biorcio y Paolo Natale (2013), la reunión entre epepe Grillo y Gianroberto Casaleggio es crucial para comprender la evolución de todo el proyecto. Casaleggio ha sido uno de los principales expertos italianos en el desarrollo de estrategias de marketing web.

8 “Su material altamente político conmovió al público, y Grillo se convirtió en una fuerza en la política italiana. En 2005, comenzó a compartir sus pensamientos en un *blog*: ahora está disponible en italiano, inglés y japonés, y es uno de los más leídos en el mundo, lo que lo convierte en un *Web Celeb* verdaderamente global” (Ewalt, 2009, nuestra traducción).

9 Desde 2007, el *cast* se ha convertido en una especie de sinónimo del término *oligarquía* y significa una *élite política inamovible*.

grandes compañías italianas, procedimientos fraudulentos de bancarrota, y la consiguiente pérdida de valores de las acciones, especialmente entre los inversores de clase media¹⁰.

Vale la pena señalar que, en 2008, la izquierda radical italiana se unió en una especie de cartel llamado Arco Iris Izquierdo (Sinistra Arcobaleno), que no alcanzó el 4% de corte establecido por la ley electoral para tener un asiento en el parlamento. Los electores culparon a la Izquierda Radical por su participación en el gobierno de Romano Prodi. Como consecuencia, una gran oposición no *mainstream* ha desaparecido repentinamente y esto abrió espacio para un recién llegado. El *blog* de Grillo surgió exactamente en ese momento en la opinión pública como un único punto de referencia opositor legítimo. Aniquiló, por un lado, la oposición no convencional y, por otro lado, todos los partidos principales fueron puestos por el comediante al mismo nivel. Basándose en un juego de palabras efectivo, basado en los acrónimos de los dos partidos principales, Grillo demostró que la única diferencia entre ellos es solo una “L”, por lo que el PD se convirtió en un Pueblo de Libertad (Popolo delle Libertà [PDL]) sin el “L”.

En otras palabras, Beppe Grillo tuvo un período de aprendizaje relativamente largo que precedió a su experiencia política, donde experimentó una transformación de comediante a político. Además, pronto su *blog* parecía ser algo más que un *blog* desde el principio. La legitimación otorgada por las intervenciones de Grillo a su pueblo y contra la oligarquía alcanzó y convenció a un público cada vez más confiable, dispuesta a comprometerse en una participación real que va más allá de los estrechos límites del mundo virtual. En su *blog*, Grillo aborda las raíces de un activismo diseminado en toda Italia, generalmente no vinculado a los partidos políticos, y hasta cierto punto desconfiado de la política. Él declara su voluntad de usar un megáfono a favor de esas personas y las quejas que nadie quiere escuchar.

Por lo tanto, junto con el *blog*, se ha establecido una plataforma real que consiste en pequeños grupos de ciudadanos (Biorcio, 2015). Nuevamente, la internet es útil para el comediante y la herramienta elegida para este propósito es el *MeetUp*. La idea detrás de la red MeetUp es brindar apoyo a las luchas locales mediante la promoción de un nuevo tipo de activismo rigurosamente fuera del marco de los partidos más antiguos. Gracias a la legitimación de Grillo, miles de personas decidieron participar en las luchas (Biorcio, 2015). Una verdadera red de activistas surge del mundo virtual. Uno de los casos más importantes que surgieron del MeetUp en estos años fue el llamado “280”, cuyo objetivo principal era establecer una lista cívica para la democracia directa (Murphy, n.d.).

Una tercera herramienta de participación política, después del *blog* y del MeetUp, ha consistido en grandes eventos/manifestaciones. A medio camino entre una demostración tradicional y un espectáculo bastante tradicional, Grillo llegó a un grupo aún mayor de personas. El llamado “Día del Jódete” tuvo lugar el 8 de septiembre de 2007 en Bolonia, con 30.000 participantes. Hubo 200.000 personas participando en toda la red y se realizaron más de 200 reuniones en toda Italia (Corriere della Sera, 2007).

¹⁰ Dadas sus consecuencias para la clase media, el caso más paradigmático de bancarrota fraudulenta fue sin duda el de Parmalat. Para más información, vea La Repubblica (2004).

Entonces, se reunieron 300 firmas para apoyar un referéndum sobre la ley contra la profesionalización política y en favor de una democracia bastante directa¹¹. En la celebración del aniversario de Liberación (25 de abril de 2008), se organizó un segundo Día V para promover una segunda ola de referéndums y luego abolir la financiación pública para los partidos políticos y los medios de comunicación. La relación entre los medios, la financiación pública, la oligarquía, y la libertad parece ser uno de los principales problemas del M5S. Se reunieron más de 1 millón de firmas, pero el referéndum no fue considerado por la Corte Constitucional.

El auge del MoVimiento 5 estrellas y la victoria en las elecciones generales italianas (2009-2013)

Después de cuatro años de experiencia, el 4 de octubre de 2009, se creó el M5S, el instrumento utilizado para competir en el ámbito electoral. El pueblo, como se señaló anteriormente, ya estaba allí como un enlace directo que conectaba al líder con su público. Vale la pena destacar que las tres capas de participación, es decir, activistas de internet, activistas locales, y manifestantes/espectadores, son bastante diferentes entre sí e incluso irreconciliables en cierta medida.

Incluso rechazando el eje izquierda/derecha, las primeras raíces del M5S estaban claramente conectadas con los temas tradicionales de la izquierda y sus formas de participación política. Cada una de las estrellas del movimiento representa uno de sus principales valores: a) Medio Ambiente; b) Agua; c) Energía; d) Desarrollo; y e) Transporte. Sin embargo, por otro lado, el lenguaje, principalmente dirigido a la participación en internet, es más borroso. La letra “V” en el sustantivo “MoVement” debe estar en mayúscula, porque recuerda, al mismo tiempo, el Día V, como una metáfora del desembarco de Normandía, el Jódete el cast (Vaffa), y Venganza (MoVimiento 5 Stelle [M5S], 2009).

Por lo tanto, como sucedió anteriormente para el MeetUp, el M5S surge como una especie de franquiciador cuyo objetivo es proporcionar a los grupos locales apoyo para luchar al compartir los valores del Estatuto¹². Vale la pena destacar que los años 2008-2013 se caracterizaron por una gran ola de escándalos que afectaron tanto a las empresas como a la política. Además, el ascenso del M5S se produjo junto con el estallido de la crisis económica. En dicho concurso, para poner fin a varios meses de especulación contra la deuda pública italiana, así como para evitar la quiebra italiana, en noviembre de 2011, el gobierno de Silvio Berlusconi fue reemplazado por el gobierno de Mario Monti. Aunque el gabinete estaba compuesto casi en su totalidad por profesores universitarios, el apoyo parlamentario provenía de los 2 pasillos principales del partido: a) la centro-izquierda;

11 El proyecto de ley propone la inelegibilidad parlamentaria para los condenados por delitos con sentencias superiores a 10 meses, el límite de 2 legislaturas para parlamentarios, y la introducción del voto de preferencia en la ley electoral (Grillo, 2007).

12 “Si observamos la fase inicial del M5s, nos encontramos ante una fuerza política que tiene su origen en el humus de los movimientos y partidos de la izquierda libertaria y radical. Esta es la revolución silenciosa, caracterizada por la lucha por la afirmación de valores transversales, post-ideológicos y post-materialistas, como los derechos civiles y la igualdad de oportunidades, la paz, la solidaridad, el desarrollo, y la ecología” (Corbetta & Gualmini, 2013, p. 34, nuestra traducción).

y b) la centro-derecha. El PD y el PDL se unieron en el mismo gobierno. Como consecuencia, la opinión pública culpó a ambos partidos *mainstream* por los resultados del fuerte recorte en el gasto público y el aumento de la imposición. Este marco allanó el camino para las primeras elecciones locales exitosas del MoVimiento, en 2012. En Parma, un municipio de tamaño medio en el norte de Italia, Federico Pizzarotti fue elegido alcalde y en las elecciones regionales de Sicilia, el M5S fue el partido más exitoso. Durante la administración pública de carácter técnico de Monti, el sistema partidario estuvo bajo cerco y se deslegitimó fuertemente. En febrero de 2013, se programaron nuevas elecciones generales y la opinión pública vio claramente quién era responsable y quién no era. Hubo 2 temas principales en la contienda electoral: a) las políticas de austeridad de Monti; y b) los escándalos relacionados con la quiebra del Monte dei Paschi di Siena, considerado por muchas personas como un banco cercano al PD. En tal escenario, es fácil para un partido antisistema obtener el consentimiento. Los resultados de las elecciones generales de 2013 fueron impresionantes: el M5S fue el primer partido (con un 25,56%), y solo debido a una ley electoral sesgada que favorecía a las coaliciones de partidos no obtuvo una mayoría más amplia: 109 de los 630 diputados y 54 de los 315 senadores. Por lo tanto, la decisión de Grillo de participar en el juego electoral puede parecer inconsistente; el objetivo del líder es conquistar las instituciones desde adentro y abrir el parlamento como una lata de atún (Grillo, 2013), cambiando la lógica muy práctica de la representación política. La marca “partido” es rechazada explícitamente por su estatuto (M5S, 2009, Artículo 4) o, mejor dicho, por su no estatuto. No se permiten asientos ni sedes físicas, el único aceptado por el no estatuto es el sitio web www.movimento5stelle.it (M5S, 2009, Artículo 1).

Desde las elecciones políticas italianas de 2013 en adelante, el M5S se convirtió en un actor estable, 1 de las 3 alas en el parlamento: a) centro-izquierda; b) centro-derecha; y c) M5S. Desde 2005, cuando el *blog* de Grillo dio su primer paso, hasta 2018, cambió toda la relación ciudadano/movimiento. El partido se ha vuelto bastante vertical en las instituciones en lugar de horizontal y la participación local a través del MeetUp casi ha desaparecido.

En contraste con sus principios, incluso para el M5S, la política se profesionalizó cada vez más. Después de la gran ola de diputados elegidos en 2013, a partir de noviembre de 2014, surgió un núcleo bastante restringido dentro del partido, el llamado *directorío*, que consiste en Alessandro di Battista y Luigi di Maio – este último es ahora el jefe político del partido.

El marco institucional del 5 Estrellas

Más allá del nuevo paradigma político de la autorrepresentación, no es fácil ver cuáles son las principales características del M5S, y lo mismo se aplica para comprender cómo evolucionaron con el tiempo. Los 5 valores principales, es decir, las 5 estrellas (medio ambiente, agua, energía, desarrollo, y transporte) pierden su relevancia paso a paso. La participación activa a través de la estructura MeetUp casi desapareció. A partir de 2013, solo quedaba una forma de participar: voto directo a través del *blog* de Grillo. Sin embargo, las supuestas flexibilidades postideológicas, el rechazo de

los ejes izquierda-derecha, son actitudes políticas per se para buscar el apoyo político más amplio. No obstante, hay 3 ideas principales: a) democracia directa (como una forma de superar el poder avasallador de la oligarquía); b) medio ambiente; y c) salario mínimo mensual.

La idea principal del M5S es cambiar radicalmente la forma en que funciona la democracia liberal y representativa. En ese nivel, se necesita una connotación abiertamente ultrademocrática pero antiliberal. Por lo tanto, la relación entre demos y poder no debe estar mediada por organismos intermedios. La web es el instrumento principal, el motor que hizo que los partidos, los sindicatos, y las fuentes de información confiables queden obsoletas (Casaleggio & Grillo, 2011), proporcionando nuevas formas de vincular demos con poder. Dada su opción para la política anti-profesionalizada, siguiendo los principios de la democracia directa, la selección de candidatos del M5S siempre se ha llevado a cabo mediante una votación por internet llamada *Parlamentarie* (Linkiesta, 2012)¹³.

El objetivo del M5S es fomentar un “cambio eficiente de opinión y confrontación democrática fuera del vínculo asociativo o partidario, fuera de los organismos representativos de mediación” (M5S, 2009, Artículo 4, nuestra traducción). Además, la membresía está lejos de ser similar a las reglas tradicionales. Al principio, ser miembro y, por lo tanto, votar a través de internet, estar registrado y aceptar las reglas es suficiente. La membresía está abierta a todos los ciudadanos que no pertenecen a partidos políticos (M5S, 2009, Artículo 5).

El enemigo principal consiste en organismos intermedios, que robaron la soberanía del pueblo: “los partidos políticos han reemplazado la voluntad popular y eliminado el poder de juicio del pueblo” (M5S, 2018). Según el programa del M5S, es necesario fortalecer esos instrumentos, permitiendo que los ciudadanos participen directamente. Al igual que en el caso del partido, la idea de representación también es rechazada por el “no estatuto”. Los representantes ya no son representantes, sino portavoces de los miembros del M5S y cualquier decisión debe tomarse a través de conversaciones web con los miembros. La idea del M5S es que para evitar traicionar la voluntad de la gente, se debe introducir un mandato vinculante para los diputados. Las elecciones primarias cerradas, es decir, abiertas solo a miembros registrados en un sitio web, como en el caso de *Parlamentarie*, durante un período determinado es la forma en que se seleccionan los candidatos¹⁴. En el *blog* de Grillo se promueven repetidas oleadas de juicio público sobre las actividades del MP y se expulsan a varios diputados bajo la culpa de no respetar las reglas de los movimientos.

Sobre la base de la participación directa, todas las herramientas horizontales para el intercambio entre militantes están prácticamente prohibidas. Para promover la participación directa y casi vertical, en 2016 se creó una nueva plataforma de internet llamada *Rousseau*¹⁵. Según Gianroberto Casaleggio, la principal herramienta y sistema operativo del movimiento, y una especie

13 Vale la pena subrayar que, al igual que en el caso del M5S, el PD, incluso a través de diferentes reglas, también adoptó en 2012 una elección primaria para seleccionar al candidato a la Elección General.

14 Paradójicamente, para un partido que hace la membresía su punto de referencia, la escasa participación, alrededor de 95.000 votantes, muestra la contradicción de una ideología que apunta a hacer la movilización *bottom-up* su regla.

15 “Sus principales objetivos son manejar en varios componentes electivos (Parlamento italiano y europeo, consejos regionales y locales) la participación de la membresía” (MoVimento 5 Stelle, 2016, nuestra traducción).

de “inteligencia colectiva”¹⁶, así como un medio para alcanzar el objetivo principal del movimiento: democracia directa o, en otras palabras, democracia plebiscitaria.

De las elecciones europeas (2014) al gobierno populista (agosto de 2019)

Las elecciones europeas son otro punto de inflexión en el proceso de estabilización del M5S. En el manifiesto optimista titulado “Nosotros Ganamos” (Modigliani, 2014), Casaleggio y Grillo no aclararon la posición final del movimiento. Aparentemente, el M5S no es completamente anti-UE, y tampoco está necesariamente en contra de un marco federal, mientras cada “nación”¹⁷ se une voluntariamente¹⁸. Las posturas hacia los tratados que se han puesto en práctica a lo largo de los años en la zona Euro son más claras. En esa dimensión, el M5S propuso superar todo el pacto con respecto a las políticas de austeridad y los recortes del déficit presupuestario. Sin embargo, las cosas son menos claras sobre el mercado de divisas en euros. Por un lado, está escrito que los miembros del M5S tienen que decidir, a través de un referéndum (Modigliani, 2014); Por otro lado, puede ser útil establecer diferentes Zonas del Euro: una para los países del norte y otra para los países del sur (Modigliani, 2014). Las urnas no fueron gratificantes en este caso, ya que el movimiento ganó solo el 21%, menos que en las elecciones nacionales. La estrategia del PD, es decir, centrarse en el miedo a abandonar la Zona Euro, ganó el 40%.

Dentro de las instituciones, las personas tienen que asumir una posición real y, después de un proceso de negociación que causó muchas dudas, de 2014 a 2019, el M5S ingresó al grupo “Europa de la Libertad y la Democracia Directa”, junto con la derecha, anti-inmigración, y partidos populistas euroescépticos como el “Partido de la Independencia del Reino Unido” (UK Independence Party [UKIP]), el “Alternative für Deutschland” (AfD) alemán y los “Demócratas Suecos”¹⁹.

Sorprendentemente, después de las elecciones europeas de 2019, la estrategia del M5S dio un giro en U en sus posturas antieuropeas. Aunque el M5S fue con mucho el principal partido en la alianza gubernamental con la Lega, pronto se convirtió en el principal personaje Ejecutivo.

16 Nicola Morra, ex presidente del grupo de senadores del M5S, define la nueva plataforma de esta manera: “Rousseau es un desafío, un desafío que podríamos ganar y que queremos ganar. Rousseau es la inteligencia colectiva que poco a poco se hizo realidad” (Movimiento 5 Stelle, 2016, nuestra traducción).

17 A lo largo del programa, el término nación se repite una y otra vez. En este contexto, sugiere ciertas opiniones comunes con el mundo cultural de la derecha a través del cual el M5S estableció un único grupo parlamentario en Europa y se sugieren algunas dudas sobre la inspiración europea real e innegable (Modigliani, 2014).

18 Detrás del concepto de nación propuesto por Casaleggio y Grillo, podemos encontrar, aunque con tonos que no se exacerban, todavía, un hijo de la globalización. En otras palabras, ese nacionalismo basado en la identidad deriva de la comunidad de valores y la defensa del “pueblo” contra las “élites” (Taguieff, 2012).

19 “Comprometido con los principios de la democracia, la libertad, y la cooperación entre los Estados Nacionales, el Grupo favorece una cooperación abierta, transparente, democrática y responsable entre los Estados europeos soberanos y rechaza la burocratización de Europa y la creación de un único super-Estado europeo centralizado” (Europe of Freedom and Direct Democracy [EFDD], n.d., nuestra traducción).

Como consecuencia, los resultados de las elecciones europeas de 2019, celebradas en mayo, fueron catastróficos para Luigi Di Maio. En solo unos meses, el M5S cayó del 32% al 17%.

La gran derrota del M5S marca el comienzo de una postura bastante proeuropea. En julio de 2019, la Lega y el M5S tomaron posiciones opuestas hacia la elección de la nueva Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen. Los primeros votaron en contra, al igual que los otros partidos de la soberanía, mientras que, sorprendentemente, el M5S votó a favor.

Conclusiones

A principios de agosto de 2019, Matteo Salvini, el Ministro del Interior, y el vicepresidente del gabinete decidieron llevar al parlamento un voto de desconfianza sobre el gobierno de Conti, llevando al gabinete populista formado en alianza con el M5S a su fin. El líder de la Lega tenía como objetivo obligar al Jefe de Estado a convocar nuevas elecciones. La suposición principal del Capitán era que no se encontraron otras mayorías gubernamentales, por lo que las elecciones eran la única salida. Sin embargo, inesperadamente, el M5S llegó a un acuerdo con el PD de centro-izquierda y allanó el camino para un segundo gobierno liderado por Conte. Hasta cierto punto, fue una especie de declaración de impotencia: los procesos de toma de decisiones populistas no han funcionado. Es la segunda vez en la historia italiana reciente que los intentos de superar los patrones tradicionales de toma de decisiones fueron derrotados. La primera ocurrió en 1994-1995, cuando Silvio Berlusconi intentó lograr su revolución liberal, pero después de 1 año, fue derrotado y obligado a renunciar. La legitimidad antagónica es una de las principales promesas de los partidos populistas, pero la democracia de consenso, es decir, una mediación generalizada entre varios actores, ha sido la regla hasta ahora (Lijphart, 2012).

Ciertamente es demasiado pronto para comprender cuáles son las implicaciones y qué significa exactamente un giro en U del Movimiento Amarillo. Es muy poco probable que el liderazgo de Grillini se deshaga de la ideología populista y las herramientas de democracia directa, adoptando un enfoque democrático liberal/representativo bastante clásico. De hecho, vale la pena destacar que el sello final de esa alianza ha sido puesto por el M5S a través de la votación por internet en la plataforma Rousseau. Es decir, la legitimidad del pueblo prevaleció nuevamente sobre el Estado de derecho (Schmitt, 2004).

La larga relación entre el populismo y el sistema político italiano tuvo un cambio importante en 1992. Desde la Operación Manos Limpias en adelante, el reclamo de una fuerte renovación del marco constitucional hacia un paradigma menos mediado ha sido fuerte y consistente (Mastropaolo, 2000). Para una mejor comprensión del camino italiano hacia el populismo, no debemos centrarnos en los partidos individuales y sus reclamos, sino en la forma en que ha funcionado el amplio sistema desde que comenzaron los procesos revolucionarios anticorrupción, en la década de 1990. Durante esa revolución, ampliamente apoyada por la opinión pública y los medios de comunicación, todos los principales temas populistas ya estaban allí: a) elite corrupta; b) decadencia del país; c) clase política incapaz; d) sistema político que no permite al pueblo tomar decisiones, etc.

El primer paso hacia un gran proceso de renovación en el sistema partidario fue la reforma electoral. El objetivo del referéndum celebrado en 1993 era deshacerse del sistema electoral proporcional e introducir un sistema mayoritario. El objetivo principal era permitir que el pueblo votara por el Jefe de Gobierno de una manera bastante directa, reduciendo así el poder del partido. Desde entonces, ha habido una tensión continua entre la democracia representativa y la democracia directa, en la que la primera siempre ha ganado. Se han utilizado olas de referéndums para superar la resistencia de la oligarquía a las reformas del sistema político. La mediatización de la política italiana tiene a Silvio Berlusconi como su personaje principal, pero fue solo la punta de un iceberg más grande. Los partidos políticos que buscan una especie de modernización e intentan escapar del marco del siglo XX desmovilizan los dos principales aparatos de los partidos de masas: a) ideología; y b) membresía. La forma que encontraron para buscar legitimación fue la elección directa de sus líderes. El liderazgo se convirtió en el foco principal y la última fuente de legitimación en un juego político cada vez más fluido.

Se han implementado varias rondas de reformas constitucionales, pero una gran parte de ellas fueron rechazadas, y todas se centraron en un tema central: devolver el poder de toma de decisiones al pueblo.

Como explicó Alfio Mastropaolo (2000), la antipolítica ha sido el *zeitgeist* italiano durante treinta años, por lo tanto, para comprender mejor la segunda ola de partidos populistas que comenzó en 2013, debemos abarcar la primera y la LN nunca ha abandonado a sus raíces populistas cuando tiene poder (Albertazzi & McDonnell, 2015). Hasta ahora, y algo paradójicamente, la creciente competitividad entre los líderes ha sido la principal causa de la derrota populista. Este es el contexto en el que se debe enmarcar la victoria de grupos populistas aún más explícitos, como la Lega y el M5S. La evolución de la política italiana debe analizarse teniendo en cuenta la crisis democrática representativa y liberal que surgió en 1992. Además, como explica Norberto Bobbio (1990), existe una contradicción entre la democracia, que debe ser legitimada por el demos y el liberalismo, donde la legitimación se deriva del Estado de derecho. En ese nivel, la Lega y el M5S representan un paso cualitativo hacia adelante en al menos 2 aspectos: a) una definición abarcadora de pueblo; y b) una forma antiliberal de representación del pueblo. Por lo tanto, hubo 2 capas principales en las que analizamos el M5S y la Lega: a) cómo construyeron su público; y b) cuáles son las instituciones propuestas por ellos para superar la democracia liberal y establecer un vínculo bastante directo con el pueblo.

Primero, el pueblo se puede dividir en 2 aspectos diferentes: a) liderazgo carismático; y b) discurso. El liderazgo carismático es la piedra angular en ambos casos. Salvini y Grillo tenían una capacidad impresionante para llamar la atención de una gran comunidad y constituir una plataforma confiable para sus afirmaciones representativas. Ambos tenían historia en los medios de comunicación, el último como comediante, el primero como político profesional especializado en marketing y propaganda.

Segundo, ambos utilizaron las redes sociales como una cámara de eco para sus reclamos y como una forma de llegar directamente a un gran público. Sin embargo, difieren en la forma en que se establece ese enlace. Grillo se propuso como una persona no interesada en la superposición de roles políticos. Su *blog* es una especie de franquiciador de posiciones políticas *bottom-up*, lo que proporciona un mayor impacto a la voz del pueblo. Salvini es el político no corrupto que barrió a la élite corrupta de su partido, la LN, y del escenario político. Su voz no se transmite a través de un *blog*, sino a través de mercados, carreteras, y estaciones de policía, que pueden establecer conexiones y dar lugar a narrativas ideológicas convincentes (Ballacci, 2019).

Sin duda, los partidos adoptaron dos estrategias diferentes, pero en ambos casos las redes sociales jugaron un papel crucial: detrás de una comunicación aparentemente naïf, había una estructura altamente profesionalizada.

Pero el populismo no es solo un discurso, es un marco político complejo basado en un discurso y un arreglo institucional que permite una representación menos mediada. En esa capa, vemos que la Lega y el M5S tienen dos proyectos diferentes, pero comparten una idea común: el pueblo tiene que participar más directamente en el proceso de toma de decisiones. ¿Cómo alcanzar esa meta? La respuesta del M5S a esta pregunta es a través de la *democracia digital*. La Lega tenía un proyecto bastante tradicional basado en 3 reformas principales: a) elección directa del Jefe de Gobierno; b) ley electoral mayoritaria; y c) referéndums más importantes. En realidad, fortalecer el referéndum como una herramienta, eliminar el límite mínimo, y convertir la política en una especie de plebiscito diario (Renan, 2013) es la principal demanda de estos partidos. Ambos proyectos políticos se basan en la prevalencia de la legitimidad del pueblo sobre el Estado de derecho (Schmitt, 2004), que está en la raíz del sistema diario de democracia representativa, donde la legitimidad del pueblo y el Estado de derecho se superponen entre sí (Urbinati, 2014).

Referencias

- Adinolfi, G. (2016). O Movimento 5 Estrelas e a lei férrea da oligarquia. *Relações Internacionais*, 50, 71-85.
- Albertazzi, D., & McDonnell, D. (2015). *Populists in power*. London, England: Routledge.
- Ballacci, G. (2019). Representing judgment – judging representation: rhetoric, judgment and ethos in democratic representation. *Contemporary Political Theory*, 18, 519-540.
- Biorcio, R. (2015). Introduzione: partecipazione, attivismo e democrazia. In R. Biorcio (Org.), *Gli attivisti del Movimento 5 Stelle, dal web al territorio* (pp. 25-43). Milan, Italia: FrancoAngeli.
- Biorcio, R., & Natale, P. (2013). *Politica a 5 Stelle, idee, storia e strategie del Movimento di Grillo*. Milan, Italia: Feltrinelli.
- Bobba, G. (2017). Social media populism: features and ‘likeability’ of Lega Nord communication on Facebook. *European Political Science*, 18(1), 11-23.

-
- Bobbio, N. (1990). *Liberalism and democracy*. London, England: Verso.
- Casaleggio, G. (n.d.). *Gaia: the future of politics* (Video file). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=sV8MwBXmewU>
- Casaleggio, G., & Grillo, G. (2011). *Siamo in guerra*. Milan, Italia: Chiarelettere.
- Corbetta, P., & Gualmini, E. (2013). *Il partito di Grillo*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- Corriere della Sera. (2007, 9 settembre). *Grillo: "I partiti non hanno capito niente"*. Recuperado de https://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2007/09_Settembre/08/grillo_v_day.shtml
- Diamanti, I. (2014). The 5 Star Movement: a political laboratory. *Contemporary Italian Politics*, 6(1), 4-15.
- Diamanti, G., & Pregliasco, L. (Orgs.). (2019). *Fenomeno Salvini. Chi è, come comunica, perché lo votano*. Roma, Italia: Castelvecchi.
- Disch, L. (2015). The "constructivist turn" in democratic representation: a normative dead-end? *Constellations*, 22(4), 487-498.
- Eatwell, R., & Matthew, G. (2018). *The revolt against liberal democracy*. London, England: Pelican Books.
- Europe of Freedom and Direct Democracy. (n.d.). *EFDD Group in the European Parliament*. Recuperado de <http://www.efddgroup.eu/>
- Ewalt, D. M. (2009, January 29). The Web Celeb 25. Recuperado de https://www.forbes.com/2009/01/29/web-celebrities-internet-technology-webceleb09_0129_land.html#77e21eff6d7c
- Finchelstein, F. (2017). *From fascism to populism in history*. Oakland, CA: University of California Press.
- Forti, S. (2018, 13 luglio). "La bestia", ovvero del come funziona la propaganda di Salvini. Recuperado de <https://www.rollingstone.it/politica/la-bestia-ovvero-del-come-funziona-la-propaganda-di-salvini/420343/>
- Gentile, E. (2005). *Fascismo: storia e interpretazione*. Bari, Italia: Laterza.
- Grillo, B. (2007, 26 luglio). *Sondaggio parlamentare sull'iniziativa di legge popolare "Parlamento Pulito"*. Recuperado de http://151.1.253.2/immagini/Sondaggio_parlamentare.pdf
- Grillo, B. (2013, February 25). *Apriremo il parlamento come una scatola di tonno* (Video file). Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=AtRVm_XWzCA
- Israely, J. (2005, October 2). *Seriously funny*. Recuperado de <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1112803,00.html>
- Laclau, E. (2005). *On populist reason*. London, England: Verso.
- La Repubblica. (2004, 16 gennaio). *Grillo sentito sul crac Parmalat "Ho portato pure Fiat e Telecom"*. Recuperado de <https://www.repubblica.it/2004/a/sezioni/economia/parmalat6/grillo1/grillo1.html>

-
- Le Bon, G. (2013). *Psychologie des foules*. Bruxelles, Belgique: UltraLetters.
- Lega per Salvini Premier. (2017, December 14). *Statuto della Lega per Salvini Premier*. Recuperado de [https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/EUROPEE_20190526/Documenti/11/\[11_Man_CENTEMERO_GIULIO_3_955\]-Lega_per_Salvini_Premier.Statuti.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/EUROPEE_20190526/Documenti/11/[11_Man_CENTEMERO_GIULIO_3_955]-Lega_per_Salvini_Premier.Statuti.pdf)
- Lega per Salvini Premier. (2018). *Programma di Governo: La Rivoluzione del Buon Senso*. Recuperado de <https://www.leganord.org/la-rivoluzione-del-buonsenso>
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy, government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Linkiesta. (2012, 4 dicembre). *Le regole del "capo politico" Beppe Grillo per le Parlamentarie*. Recuperado de <http://www.corpuslg.org/tools/multialigner/>
- Mastropaolo, A. (2000). *Antipolitica all'origine della crisi italiana*. Torino, Italia: l'Ancora del Mediterraneo.
- Modigliani, S. D. C. (2014). *Vinciamo noi. Chi siamo e quale Europa vogliamo*. [s.l.]: Adagio.
- MoVimento 5 Stelle. (2009, 10 dicembre). Non statuto. Recuperado de https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/Statutes/Italy/IT_M5S_2009.pdf
- MoVimento 5 Stelle. (2016). *Rousseau*. Recuperado de <https://rousseau.movimento5stelle.it/>
- Movimento 5 Stelle. (2018). *Programma del Movimento 5 Stelle*. Recuperado de <http://www.beppegrillo.it/iniziative/movimentocinquestelle/Programma-Movimento-5-Stelle.pdf>
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: a very short introduction*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Murphy, A. (n.d.). *Important news: the discuss MeetUp forums will be closing on March 25th*. Recuperado de <https://www.meetup.com/boards/thread/32693362#7368782>
- Orengo, A., & Del Dot, S. (2018, 8 luglio). *Lo strano caso delle doppie tessere della Lega: così Salvini si è fatto due partiti, uno per il Nord e uno per il Sud Italia*. Recuperado de <https://www.tpi.it/politica/doppie-tessere-lega-salvini-20180708142047/>
- Passarelli, G., & Tuorto, D. (2018). *La Lega di Salvini, estrema destra di governo*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Renan, E. (2013). *What is a nation and other political writings*, New York, NY: Columbia University Press.
- Sartori, G. (2005). *Parties and party systems, a framework for analysis*. Essex, England: ECPR.
- Saward, M. (2010). *The representative claim*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Schmitt, C. (2004). *Legality and legitimacy*. Durham, NC: Duke University Press.
- Taguieff, P. (2012). *Le nouveau national-populisme*. Paris, France: CNRS.

Urbinati, N. (2014). *Democracy disfigured: opinion, truth, and the people*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cómo citar este artículo:

Norma A – ABNT

ADINOLFI, G. Populismo y pensamiento antiliberal: Lega y M5S en el contexto italiano.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, v. 10, n. 24, p. 141-163, 2020.

Norma B – APA

Adinolfi, G. (2020). Populismo y pensamiento antiliberal: Lega y M5S en el contexto italiano.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, 10(24), 141-163.

Norma C – Vancouver

Adinolfi G. Populismo y pensamiento antiliberal: Lega y M5S en el contexto italiano.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24):141-163.

Available from: <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.24.2676>

Populism and anti-liberal thought: Lega and M5S in the Italian context

Goffredo Adinolfi

Centre for Research and Studies in Sociology of the University

Institute of Lisbon (CIES-IUL)

goffredo.adinolfi@iscte-iul.pt

<https://orcid.org/0000-0002-8510-5076>

Abstract

This article discusses how the populist challenge can affect, directly or indirectly, the way the representative and liberal democracy works. Outside Latin America, Italy is one of the most typical cases of the populist challenge to liberalism. Indeed, in the General Election of spring 2018, the majority in the parliament was conquered by 2 populist groups: a) the Lega (17.35%); and b) the 5-Star Movement (Movimento 5 Stelle [M5S]) (32.68%). The main assumption herein is that the populist ideology should be encompassed by the larger family of anti-liberal thought. At that level, the populist representation shares some common points with fascism. Although the idea of populist representation is quite different from that of fascism, both of them are based on anti-liberalism and they have an intrinsic tendency to plebiscitarianism. That is, their focus lies on 2 dimensions: a) the differences and continuities between the Lega and the M5S; and b) the role played by anti-liberal thought. The second dimension is related to the idea of representation and it is divided into 2 further layers: a) how the populists build their own audience; and b) the institutional reshuffle they propose to enforce the people's will.

Key words populism; anti-liberalism; Italy; Lega; M5S; plebiscitarianism.

Populismo y pensamiento antiliberal: Lega y M5S en el contexto italiano

Resumen

Este artículo discute cómo el desafío populista puede afectar, directa o indirectamente, el funcionamiento de la democracia representativa y liberal. Fuera de América Latina, Italia es uno de los casos más típicos del desafío populista al liberalismo. De hecho, en las Elecciones Generales de primavera de 2018, la mayoría en el parlamento fue conquistada por 2 grupos populistas: a) la Lega (17,35%); y b) el Movimiento 5 Estrellas (Movimiento 5 Stelle [M5S]) (32,68%). Aquí, la hipótesis principal es que la ideología populista debe estar abarcada por la familia más grande del pensamiento antiliberal. En este nivel, la representación populista comparte algunos puntos en común con el fascismo. Aunque la idea de la representación populista es bastante diferente de la del fascismo, ambas se basan en el antiliberalismo y tienen una tendencia intrínseca al plebiscitarismo. Es decir, su enfoque recae en 2 dimensiones: a) las diferencias y continuidades entre la Lega y el M5S; y b) el papel asumido por el pensamiento antiliberal. La segunda dimensión se relaciona con la idea de representación y se divide en otras 2 capas: a) cómo los populistas crean su propio público; y b) la remodelación institucional que proponen para imponer la voluntad del pueblo.

Palabras clave populismo; antiliberalismo; Italia; Lega; M5S; plebiscitarismo.

Populismo e pensamento antiliberal: Lega e M5S no contexto italiano

Resumo

Este artigo discute como o desafio populista pode afetar, direta ou indiretamente, o funcionamento da democracia representativa e liberal. Fora da América Latina, a Itália é um dos casos mais típicos do desafio populista ao liberalismo. De fato, nas Eleições Gerais da primavera de 2018, a maioria no parlamento foi conquistada por 2 grupos populistas: a) a Lega (17,35%); e b) o Movimento 5 Estrelas (Movimento 5 Stelle [M5S]) (32,68%). Aqui, a principal hipótese é de que a ideologia populista deve ser abrangida pela família maior do pensamento antiliberal. Nesse nível, a representação populista compartilha alguns pontos em comum com o fascismo. Embora a ideia de representação populista seja bem diferente daquela do fascismo, ambas se baseiam no antiliberalismo e elas têm uma tendência intrínseca ao plebiscitarismo. Ou seja, seu foco recai sobre 2 dimensões: a) as diferenças e continuidades entre a Lega e o M5S; e b) o papel assumido pelo pensamento antiliberal. A segunda dimensão se relaciona à ideia de representação e se divide em 2 outras camadas: a) como os populistas criam seu próprio público; e b) a remodelação institucional que eles propõem para impor a vontade do povo.

Palavras-chave populismo; antiliberalismo; Itália; Lega; M5S; plebiscitarismo.

Populisme et pensée antilibérale: Lega et M5S dans le contexte italien

Résumé

Cet article discute comment le défi populiste peut affecter, directement ou indirectement, le fonctionnement de la démocratie représentative et libérale. En dehors de l'Amérique Latine, l'Italie est l'un des cas les plus typiques de défi populiste au libéralisme. En effet, lors des Elections Générales du printemps 2018, la majorité au parlement a été conquise par 2 groupes populistes: a) la Lega (17,35%); et b) le Mouvement 5 Etoiles (Movimento 5 Stelle [M5S]) (32,68%). Ici, l'hypothèse principale est que l'idéologie populiste doit être englobée par la plus grande famille de la pensée antilibérale. À ce niveau, la représentation populiste partage certains points communs avec le fascisme. Bien que l'idée de représentation populiste soit très différente de celle du fascisme, les deux sont basées sur l'antilibéralisme et elles ont une tendance intrinsèque au plébiscitarisme. C'est-à-dire, son attention se concentre sur 2 dimensions: a) les différences et les continuités entre la Lega et le M5S; et b) le rôle joué par la pensée antilibérale. La deuxième dimension est liée à l'idée de représentation et elle est divisée en 2 couches supplémentaires: a) comment les populistes créent leur propre public; et b) le remaniement institutionnel qu'ils proposent pour faire triompher la volonté du peuple.

Mots-clés populisme; antilibéralisme; Italie; Lega; M5S; plébiscitarisme.

Introduction

Representation, according to the populist rationale and the way how the relationship between demos and power is established, is the core issue of this article. Thus, it discusses how the populist challenge can affect, directly and indirectly, the way the representative and liberal democracy works. That is, the focus lies on how the populists build their own audience and on the institutional reshuffle they propose to enforce the people's will.

The primary assumption of populism is to establish a non-mediated link between the leader and the people and to tackle both the representative structure of democracy – that is, the intermediate bodies such as parties, trade unions, and so on – and the liberal one, providing people with ultimate legitimation to take part in every decision beyond the narrow rule of law paradigm. As explained by Nadia Urbinati (2014), representative democracy is based on a diarchic structure that separates will (the procedures and institutions) from opinion (the extra-institutional domain of political views).

Based on the assumption that reality is not objectively given (Ballacci, 2019), Pitkin (1967) argues that representation must be seen as a performative act, therefore, socially and historically constructed. Representation is a constitutive relationship that does not simply mirror pre-existing political identities, but it rather essentially contributes to create such identities (Disch, 2015). According to Michael Saward (2010), there are 3 crucial features involved in the representative process: a) the representation maker, in that case a politician; b) the representation maker's message; and c) the audience. In this framework, the audience must be regarded as an active subject, since it could reject, amend, or accept the claim-maker's message.

The relationship between the audience and the claim maker has deeply changed since the social media became an instrument for the impressive rise of populist movements. Their outstanding effectiveness has 2 main reasons: a) they make the message visible to a broad auditorium; and, even more important, b) they provide in-depth insight into audience reaction to the message, through multilevel analysis by age, sex, occupation, and so on. Nowadays, the social media constitute a prominent tool for devising further communication strategies, correcting mistakes, and gaining a better understanding of audience behavior.

However, as it seems clear, the message for the audience is straighter, i.e. without any opposing individuals, it is easier for the demagogue to persuade people. The social media's revolution has certainly heavily hit the intermediate body and made the relationship between a society's top and bottom seemingly closer. To a certain extent, we are not far from what has been described about the impact of social massification and the leader's charismatic role towards the crowd in the seminal work by Gustave Le Bon (2013), firstly published in 1895.

Nevertheless, populism is not just a demagogical rhetoric used by a charismatic leader to increase his audience, it is also an overarching framework to grasp the relationship between *demos* and power, in other words, it must also encompass the way how the rhetorical discourse is translated into a consistent institutional apparatus (Eatwell & Matthew, 2018; Mudde & Kaltwasser, 2017; Urbinati, 2014).

Most of the literature on the theme focuses mainly on the former point i.e. discourse. Yet, to advance towards a better understanding of the populist phenomena as a whole, it is key to address the institutional framework herein.

Now, populism is the main challenge to stability in liberal democracies¹. But it is still hard to define exactly what populism is. The extensive literature on the subject is divided into several lines of interpretation. In political science, the twofold definition by Cas Mudde prevails: a revolt of the pure people against the elite(s) and thin ideology (Mudde & Kaltwasser, 2017). Nevertheless, lack of ideology and anti-elitism are not enough or, to some extent, the right way to explain the populist phenomenon. Somehow, fascism has derived from the same misunderstanding, since it has been interpreted by Emilio Gentile (2005) as a form of 'anti-ideological ideology' promoting the primacy of action over theory, the victory of irrationality over reason. Particularly, it is hard to find a coherent concept of ideology in populism, given its multifaceted actual manifestations. In spite of the differences, any populist discourse has the people as its main source of legitimation. Thus, the twofold definition proposed by Carl Schmitt (2004) is closer to a meaningful interpretation. The contrast between people's legitimacy and rule of law highlighted by the German constitutionalist must be resolved, so that the people's legitimacy prevails over the rule of law. Hence, the main enemy of populism is not democracy per se, but liberal and representative democracy. Representation is

¹ As explained by Roger Eatwell, right-wing populism is a global phenomenon challenging liberal democracies: "Brexit and Trump actually followed the much longer rise of national populists across Europe, like Marine Le Pen in France, Matteo Salvini in Italy and Viktor Orbán in Hungary. They are part of a growing revolt against mainstream politics and liberal values" (Eatwell & Matthew, 2018, p. 169).

at the core of a populist approach, thus the relationship between *demos* and power should be established according the populist's ideal pattern.

Given the above, two questions emerge:

- How could a populist democracy be actually ruled?
- Which are, or which may be, the institutional characteristics of a populist regime?

At that level, the populist rationale represents a clear challenge to liberal representative democracy and, as Federico Finchelstein (2017) explains, since the defeat of fascism, populism is the only rhetoric allowed to escape from liberalism. Undoubtedly, the fascist's and the populist's answers to the crisis of liberal regime are quite different and they must not be confused, but they overlap somehow at least on one main point: the idea of people. Having the individual from the liberal perspective as a basis, in the populist and fascist view, the individual is replaced by the community, as a comprehensive and proto-totalitarian idea of the people.

As a result, the rejection of mediated democracy must be translated into comprehensive representation in the case of fascism, by means of hyper-democracy in populism. Ideology and intellectualism arise, in both cases, as a way to manipulate the people's will and then they are neglected by leaders. So, boundaries are not always easily distinguishable, but they exist. The very idea of populist representation is quite different from that of fascism, although they have another common point: an intrinsic tendency to plebiscitarianism (Urbinati, 2014).

Italy and the populist challenge

Outside Latin America, Italy is one of the most typical cases of the populist challenge to liberalism. In the General Election of spring 2018, the majority of the Italian parliament was conquered by 2 populist groups: a) the Lega (17.35%); and b) 5-Star Movement (Movimento 5 Stelle [M5S]) (32.68%). The weight of populist groups increased in the European elections: the Lega's vote share rose from 17% to 34%. After the last Italian legislative election, held on March 4, 2018, the M5S joined the Salvini's Lega to establish an alliance between the two main populist parties. Their negotiations took many weeks and the new Prime Minister, Giuseppe Conte, took office on June 1, 2018. Professor Paolo Savona, whose anti-Euro attitude was well-known, was included in one of the first cabinet members' draft as the Minister of Economy.

Having in mind the huge concerns about the European policy, which involve staying within the Euro Zone, the new cabinet strengthened the bonds between Italians and Germans immediately. After all, both parties took several anti-Euro actions (Adinolfi, 2016; Passarelli & Tuorto, 2018), so that appointment was interpreted as a consistent and clear intent to step out from the Euro Zone. Following pressures from the Head of the State, Sergio Mattarella, Savona has been replaced by Professor Giovanni Tria, who became the guarantor of compliance with the Euro Zone's standards.

The populist nature of the new government was widely assumed by the Prime Minister, who stated, on December 11, 2018:

If populism is that form that allows the distance between the people and the elite to be reduced, giving them back their sovereignty, then we claim to be populists.

However the distance between the two parties increased throughout the months and in August 2019 the alliance broke up.

The M5S and the Lega arose in the aftermath of the deep legitimation crisis within the Italian party system following the 2008 economic crisis and Monti's government, in 2011. Both parties² called for a less mediated democracy, i.e. exercised more directly. If, on the one hand, the M5S and the Lega share some common points regarding the institutional framework, on the other hand, they differ in how to reach that goal.

The Lega's case is extremely interesting, because the Lega and the Northern League (Lega Nord per l'Indipendenza della Padania [LN]) are not the same party, actually. The 'Lega with Salvini' is just a brand name that sprang up during the 2013 European elections, and it belongs to the Lega's leader. By means of an unofficial process, Salvini turned a regional group into a national one and, paradoxically, nationalistic, too. There is herein a direct link between the people and the leader, i.e. without any party mediation.

The M5S's case is quite different. Unlike the Lega, the M5S cornerstone is not the leader, but the people, expressing its will through several social networks, blogs, and since 2016, the, internet-based platform Rousseau (Biorcio, 2015; Biorcio & Natale, 2013; I. Diamanti, 2014).

Furthermore, both parties have in their manifestos a deep institutional reshuffle project. This article tackles the differences and the common points of the two main Italian populist groups.

Lega

Northern League and Lega with Salvini

Given the Lega's multiple, blurred, and confused cadres, statutes, and militancy, it is not an easy task to explain its structure at first. Although the Lega and the LN seem to be the same party, in fact, they are not. They certainly overlap in many aspects, such as having the same leader, Matteo Salvini. For a better understanding of what the Lega is nowadays, it is necessary to step back to 2013. That year was the crucial turning point for Italian politics, due to, on the one hand, the earthquake triggered by the M5S's impressive results in the 2013 General Elections and the consequent populist renovation in all parties, including the LN.

² We use the term 'party' here following the definition by Sartori (2005, p. 56): "a party is any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through elections (free or non-free), candidates for public office."

On December 7, Salvini was elected the party's Federal Secretary through primary election³, and just some months later, the LN suffered one of its greatest debacles in the 2014 European elections. Step by step, the new leader completely reorganized the LN's structure, strategies, and thought. Its main goal was extending the party's influence beyond the Po River. It was hard for the leader to overcome both the geographical and ideological constraints imposed by regional identity. The only way to achieve his goal was getting rid of internal opposition. The switching process from a regional to a nationalistic ideology and the conquest of Southern Italy were far from being unanimously accepted or definitively agreed⁴.

Although the new ideological roots became quickly clear, they are much more inconsistent now than in the past. Salvini has established close ties with the French National Front (Front National [FN]), led by Marine Le Pen, and made connections with the neo-fascist Italian movement CasaPound. In December 2014, a new group, Us with Salvini (Noi con Salvini [NcS]), a sort of LN's southern brother, was created. Matteo Salvini became the leader of both parties and kept tight control over them. In 2016 and 2017, NcS participated in local elections, with very disappointing results.

The foundation of a second party was a second step in the ongoing strategy. 'League for Salvini Premier' (Lega per Salvini Premier [LpSP]) was created through an official act published in *Gazzetta Ufficiale* (Lega per Salvini Premier [LpSP], 2017). The LpSP's goal was to merge the 2 different groups into a single party: the LN and the NcS. However, the LN and the LpSP still have 2 parallel cadres with different statutes and, above all, 2 different memberships: a) in Northern Italy, the LN; and b) in the Southern Italy, the LpSP (Orengo & Del Dot, 2018).

Therefore, Salvini has only partially reached his goal, although we must underline that, according to public opinion, the transformation process from a regional to a nationwide and nationalistic group has been successful. The results are striking. In 2018 Parliamentary Elections, LpSP won 18% of the votes (123 deputies), 17 of them from Southern Italy, and 58 Senator, 11 of them from Center-Southern Italy. The results of the 2019 European elections were even more impressive: LpSP won outstanding 34% of the votes and became the leading Italian party.

Although it is not clear whether the Lega's weak structure only obeys its leader, and the extent to which the party bodies' mediation has been left out of the main decision-making processes, Salvini is just a step away from the premiership. No party congress has even ratified the change from the LN to the Lega. The nationalist ideology i.e. the rejection of regional autonomy/independence, is far from being accepted within the old party cadres. This gives rise to hidden conflict between the old militants and the new political elite brought by Salvini's inner circle.

³ It is worth noticing that one week earlier, on December 8, Matteo Renzi was elected General Secretary of the Democratic Party (Partito Democratico [PD]), through primary elections, too.

⁴ The claim for autonomy is still one of the main issues regarding the Lega's governors in Northern Italy.

The Lega's leader

As the literature on the subject almost unanimously proposes (Laclau, 2005; Mudde & Kaltwasser, 2017; Urbinati, 2014), populist movements are strongly linked to their leader's charismatic action and the Lega fits perfectly into that framework. As informed above, Matteo Salvini was elected the LN's Federal Secretary through primary election on December, 7 2013.

The LN is, or it was until 2013, the oldest party in the Italian parliament. The party's historical leader, Umberto Bossi, took office for his first term as senator in the summer of 1987, not long before the outbreak of the Clean Hands Operation (the Mani Pulite Inquiry) to fight corruption, in March 1992, and the consequent fall of the so-called First Republic, which lasted from 1946 to 1992. Since 1994, the LN has ruled all the Northern Italy and it remained in government with Go Italy (Forza Italia [FI] for 9 years.

However, in 2012, the so-called *Carroccio* was experiencing its deepest crisis since its official foundation as a party, in 1991 (Passarelli & Tuorto, 2018). In September 2012, the party was shaken by several corruption trials, and one of them directly affected its founder, Umberto Bossi, his inner circle, and Francesco Belsito, the party's treasurer. Inevitably, there was a sharp drop in the party's results in the 2013 elections. The LN won only 4% of the votes, i.e. only half of the votes won on the previous 2008 elections. Over this period, the LN's leader was Roberto Maroni, former Minister of the Interior, from the party's conservative wing. On September 23, 2013, the Lega's federal council gathered to try overcoming the crisis, by calling an election for new leader on December 7 and also a party congress one week later.

For the first time in Lega's history, members were allowed to vote directly for their leader through primary elections⁵. The contest was highly symbolic, since its founder, Umberto Bossi, was opposed by the young and charismatic Matteo Salvini. The poll results were ruthless: Bossi was heavily defeated (80% of thousands of votes chose the alleged outsider Salvini).

Although the primary assumption of Salvini's official rhetoric is grounded in the idea of a newcomer not related to the LN's corrupt political elite, in fact, i.e. completely and somehow paradoxically untrue. Indeed, Salvini has been a member of the LN since 1990, and he was a member of the Milan Council (from 1993 to 2006), a European Member of Parliament (MP) (from 2004 to 2014), and ultimately an Italian MP.

Furthermore, during his political career, Salvini has played many roles in propaganda. Firstly, he was a journalist for *La Padania*, the party's newspaper, then for Radio Padania, where he worked as a director (from 1999 to 2013). For 20 years, Salvini has dealt with the media rather than played ruling roles at a national or regional level. Therefore, undoubtedly the Lega's leader has strong media and communication skills. In fact, Salvini has become a prominent Italian leader thanks to his

⁵ It is worth highlighting that the LN's primary elections differ from those of the center-left wing PD. While only members are allowed to vote in the LN's primary election, the PD has open voting.

rhetorical ability, developed by means of decades of professional practice and a cynical use of the social media.

The leader and the audience

As stressed above, during his political career, Matteo Salvini has developed a strong and useful demagogic ability. The Lega's leader has always run not along with, but besides the party and the institutions. His attendance in the European Parliament and in the Ministry of the Interior's offices was very low, but his presence in the social media and on the streets is strong. Since he has been elected the party's secretary, in 2013, he froze the middle layers of his party and run as a lonely man playing on 2 stages: a) on the street, i.e. with a direct link to the people; and b) by means of the social media (Bobba, 2017; G. Diamanti & Pregliasco, 2019).

Luca Morisi, Professor of Philosophy and the Web at the School of Languages of the University of Verona, founder of the Sistema Intranet company, an internet communication provider, has been since 2013 one of the leading Salvini's spin doctors (G. Diamanti & Pregliasco, 2019). It is worth stressing that like Jair Bolsonaro, in Brazil, and Donald Trump, in the United States of America (USA), Salvini has succeeded in a sort of miracle: he inherited a weak party and turned it into the top force in the country. After being appointed Minister of the Interior, his communication staff has consistently increased. Outside the Lega's party structure and under Salvini's tight control, a huge, expensive, and overarching social media structure named as 'La Bestia' was built (Forti, 2018). Andrea Paganella, co-founder of the Sistema Intranet company along with Luca Morisi, joined that staff and was appointed Head Secretary.

Furthermore, just as in the cases of Trump and Bolsonaro, Salvini's official media communication strategy is run along a fine line between fake and non-fake news. In other words, the message is built in such a way that it could easily lead to misinterpretation. Moreover, several *Twitter* and *Facebook* accounts not directly related to the so-called Captain, nickname given by the spin doctor to the leader in order to support Salvini's policies. It is not by chance that *Facebook* has recently closed 23 accounts. With more than 2 million followers, they were spreading fake news in favor of the Lega and the M5S and against immigration as a whole.

To sum up, the Lega's communication strategy has three primary layers.

The first layer focuses on real life: streets, markets, actual events, and so on. That is where the content to be shared through social media is produced: selfies, the leader's speech, crowds surrounding the leader, etc.

The second layer consists in the official social networks: *Twitter* and *Facebook*. That is the real life where content is released and analyzed (followers can share, comment, and like it). It is a key source of information that can be used to reach more people and gain consensus.

And, finally, the third layer is the ambiguous space of unofficial social networks. That is where messages regarded as unfeasible otherwise, given their controversial nature, can be released. Since there is no direct link, it is hard to prove that they are related to the official party's body. However,

this third layer is useful to capture the audiences' reaction to rather aggressive messages, fake news, and so on. These three levels are strongly interconnected. It is worth stressing that, although social networks play a key role in producing and spreading the Captain's thought, most of his audience is outside the social networks.

The Lega's institutional framework

The question that we are going to answer herein is twofold: a) what the institutional framework proposed by the Lega is; and b) to what extent it is consistent with the populist ideal type.

The program proposed by Matteo Salvini, for the Italian legislative election held in March 2018, includes an extensive section on that subject. "Giving the people their sovereignty back" (LpSP, 2018, p. 1, our translation), as stated by the Italian Prime Minister Giuseppe Conte, is certainly the cornerstone of the whole blueprint, which is moving forward to establish a true people's democracy.

As underlined by Ernesto Laclau (2005, p. 83), "populism requires the dichotomic division of society into two camps – one presenting itself as a part which claims to be the whole; that this dichotomy involves the antagonistic division of the social field" It is written in Lega's program that "Democracy means rule of the people. Its main essence is people's participation in the government" (LpSP, 2018, p. 20, our translation). Therefore, the question that has to be answered is: who has stolen the people's sovereignty? First and foremost, the main thief is the European Union (EU), i.e. not Europe per se, but 'the specific European model.' Sovereignty and anti-Europeanism are among the main points bringing together all the continental populist parties. Second, "international institutions, such as the United Nations (UN) or the World Trade Organization (WTO)" (LpSP, 2018, p. 20, our translation). Third, "the powerful international sovereign funds and the thousands and thousands of dollars maneuvered by them and their capacity to influence the State policies" (LpSP, 2018, p. 20, our translation). The typical victim's logic in this kind of party is not unlike the fascists' rationale soon after World War I⁶.

However, the enemies of the people do not come only from more or less unidentified foreign countries. The representative democracy's bodies are also to blame for having stolen the people's sovereignty; therefore, it is necessary to "develop the institutions of direct democracy to correct the distortion of representative democracy" (LpSP, 2018, p. 20, our translation). The Lega's project should be encompassed by the larger family of anti-liberal thought. As a consequence, all mediations between *démos* and power, the checks and balances, must be broken down and move towards establishing a bottom-up direct legitimation.

The main axis of the constitutional reforms proposed by the Lega manifesto revolves around the 3 branches of politics: a) Executive Power; b) Judicial Power; and c) Parliamentary Power.

First, according to the Lega's project, balance within the institutional framework, based on parliament as a cornerstone, must change dramatically. The Executive Power should become the prevalent body in the hierarchy legitimated by the "direct election of a strong Head of the Executive"

⁶ The victim's rhetoric used to depict the *mutilated victory* after World War I was a major theme in fascist propaganda.

who "must not be appointed by parliament" and he should also be the "Head of State" (LpSP, 2018, p. 21, our translation). The Judicial Power's independence is dramatically reduced, subjugated to politics in two main ways.

Second, on the one hand, 'judges must apply the law and not make it;' on the other hand, constitutional judges must be elected by the Head of State (Executive Power), the parliament and the regional administrations. No role is assigned to the Judicial Power in order to choose judges for the Constitutional Court.

And third, the profound change in the balance within the Parliamentary Power due to the Lega's blueprint with regard to the 1946 Constitution has favored the Executive Power. However, this is not the only radical change in the way how the MPs work. The number of deputies and senators must be steadily reduced, as well as their independence: "a binding mandate must be introduced to avoid deputies changing the party membership during their mandate" (LpSP, 2018, p. 21, our translation). Last but not least, it is proposed to abolish 'referenda's minimum quorum to increase their effectiveness.'

Clearly, the people/community has become the primary source of any legitimation, it is more powerful than the rule of law. This is due to the referenda reform, with direct election for the Head of Government and the Head of State and the MPs and judges' limited independence.

As pointed out by Norberto Bobbio (1990), democracy has grown within liberalism and, to a certain extent, in contradiction to liberalism. Democracy means the power of the people, liberalism means the limitation of power, also the power of the people; here, the rule of law prevails over legitimation. It seems that the Lega's blueprint has some features of the presidential model, but with the crucial difference of not including its strong checks and balances.

The stolen sovereignty's rhetoric has turned into a directly exerted and illiberal democracy, where the hidden, implicit, and inevitable outcome is, as explained by Nadia Urbinati (2014), plebiscitarianism.

The four phases of the 5-star movement

So far, there are four main steps in the M5S's evolution: a) the period prior to the movement's creation (2005-2009), entirely focused on the comedian Beppe Grillo; b) the movement's birth, in 2009, up to the impressive victory at the 2013 General Elections; c) the party's institutionalization and the rise of an established leadership, up to the end of the first Conte administration; and d) the new alliance with the center-left wing PD.

Building the audience (2005-2009)

In January 2005, Grillo's blog was opened. Along with the comedian, Gianroberto Casaleggio was one of the leading Italian characters concerning internet marketing strategies⁷. Casaleggio is a sort of head providing Grillo, the charismatic claim maker, with the knowledge needed to deliver pervasive communication through social networks and Grillo is for Casaleggio the voice capable of spreading the latter's messages – one of the most widely known is Casaleggio (n.d.). By far, this is the key cornerstone in the forthcoming M5S's life (Adinolfi, 2016). The discourse and the way how it has been established play a central role in audience building. This marks the very beginning of the new comedian's political experience: in just a few weeks, Grillo's posts became a rather influential reference. In October, the *Time* magazine included him among the 2005 European Heroes (Israely, 2005) and in December he was awarded the prize by the Italian economic newspaper *il Sole 24 ore* as the best news website. Four years later, in 2009, the *Forbes* magazine, which establishes each year a ranking of the most influent personalities on the web, placed Grillo's blog in 7th position⁸. In the beginning, the blog's themes focused just on complaining about the so-called *cast*⁹, i.e. the *oligarchy* in both political and economic terms. Indeed, the very first steps involved complaints against the big Italian companies, fraudulent bankruptcy procedures, and the consequent loss of stock values, especially among middle class investors¹⁰.

It is worth noticing that, in 2008, the Italian radical left-wing coalesced into a sort of cartel named as Rainbow Left (Sinistra Arcobaleno), which did not reach the 4% cut off established by the electoral law to have a seat in the parliament. Electors blamed the Radical Left-Wing for its participation in Romano Prodi's administration. As a consequence, a major non-mainstream opposition has suddenly disappeared and this opened room for a newcomer. Grillo's blog emerged exactly at that moment in public opinion as a unique legitimate oppositional point of reference. It annihilated, on the one hand, the non-mainstream opposition and, on the other hand, all mainstream parties were put by the comedian at the same level. Relying on an effective pun, grounded in the acronyms of the two mainstream parties, Grillo showed that the only difference between them is just an 'L,' so the PD became a People of Freedom (Popolo della Libertà [PDL]) without the 'L.'

In other words, Beppe Grillo had a relatively long learning period that preceded his political experience, where he underwent a transformation from comedian to politician. Furthermore, soon his blog seemed to be something more than just a blog right from the beginning. The legitimization

⁷ As reported by Roberto Biorcio and Paolo Natale (2013), the meeting between Beppe Grillo and Gianroberto Casaleggio is crucial to grasp the entire project's evolution. Casaleggio has been one of the main Italian experts in developing web marketing strategies.

⁸ "His highly political material struck a chord with audiences, and Grillo became a force in Italian politics. In 2005, he started sharing his thoughts on a blog – it's now available in Italian, English and Japanese, and is one of the most widely read in the world, making him a truly global Web Celeb" (Ewalt, 2009).

⁹ Since 2007, *cast* has become a sort of synonym for the term *oligarchy* and it means an *irremovable political elite*.

¹⁰ Given its consequences on the middle class, the most paradigmatic case of fraudulent bankruptcy was certainly that of Parmalat. For more information, see La Repubblica (2004).

granted by Grillo's interventions to his people and against the oligarchy reached and compelled an increasingly trustful audience, willing to engage in an actual participation that goes beyond the narrow boundaries of the virtual world. In his blog, Grillo addresses the roots of a widespread activism throughout Italy, generally not linked to political parties, and to some extent distrustful of politics. He declares his will to use a megaphone in favor of those people and the complaints that nobody wants to hear.

Therefore, along with the blog, an actual platform consisting of small groups of citizens has been established (Biorcio, 2015). Again, the internet is useful to the comedian and the tool chosen for this purpose is the *MeetUp*. The idea behind the MeetUp network is to provide support to local struggles by promoting a new kind of activism rigorously outside the older parties' framework. Thanks to Grillo's legitimation, thousands of individuals decided to engage in the struggles (Biorcio, 2015). A real activist network springs out of the virtual world. One of the most important cases arising from the MeetUp in these years was the so-called '280,' whose main aim was establishing a civic list for direct democracy (Murphy, n.d.).

A third tool of political participation, after the blog and the MeetUp, has consisted in big events/demonstrations. Halfway between a traditional demonstration and a rather traditional spectacle, Grillo reached an even larger group of people. The so-called 'Fuck Off Day' took place on September 8, 2007, in Bologna, with 30,000 participants. There were 200,000 people participating in the whole network and more than 200 meetings were held throughout Italy (Corriere della Sera, 2007).

So, 300 signatures were gathered to support a referendum on the law against political professionalization and in favor of a rather direct democracy¹¹. At the Liberation anniversary celebration (April 25, 2008), a second V-Day was organized to promote a second wave of referenda, then to abolish public funding to political parties and to the media. The relationship between the media, public funding, oligarchy, and freedom seems to be one of the main M5S's issues. More than 1 million signatures were gathered, but the referendum was disregarded by the Constitutional Court.

The rise of the 5-Star Movement and the victory at the Italian general elections (2009-2013)

After four years of experience, on October 4, 2009, the M5S, the instrument used to compete on the electoral arena, was created. The people, as pointed out above, was already there as a direct link connecting the leader to his audience. It is worth highlighting that the three participation layers, i.e. internet activists, local activists, and demonstrators/spectators, are rather different from each other and even irreconcilable to some extent.

Even rejecting the left/right axis, the M5S early roots were clearly connected to traditional left-wing's themes and their political participation forms. Each of the movement's stars represents

¹¹ The bill proposes parliamentary ineligibility for those convicted of crimes with sentences exceeding 10 months, the limit of 2 legislatures for parliamentarians and the introduction of the vote in preference in the electoral law (Grillo, 2007).

one of its main values: a) Environment; b) Water; c) Energy; d) Development; and e) Transport. However, on the other hand, language, mainly addressing internet participation, is blurrer. The letter 'V' in the noun 'MoVement' must be capitalized, because it recalls, at the same time, the V-Day, as a metaphor for the Normandy landing, the Fuck the cast (Vaffa), and Vengeance (MoVimento 5 Stelle [M5S], 2009).

Thus, as it happened previously for the MeetUp, the M5S emerges as a sort of franchiser whose aim is providing local groups with support to fight by sharing the Statute's values¹². It is worth stressing that the years 2008-2013 were characterized by a huge wave of scandals that hit both businesses and politics. Moreover, the M5S's rise has happened along with the outbreak of the economic crisis. In such a contest, to bring several months of speculation against the Italian public debt to an end, as well as to avoid the Italian bankruptcy, in November 2011, Silvio Berlusconi's administration was replaced by Mario Monti's administration. Although the cabinet consisted almost entirely of university professors, parliamentary support came from the 2 mainstream party aisles: a) center-left wing; and b) center-right wing. The PD and the PDL coalesced into the same administration. As a consequence, public opinion blamed both mainstream parties for the outcomes of the sharp cut in public expenditure and the rise of imposition. This framework paved the way for the first MoVement's successful local elections, in 2012. In Parma, a mid-sized municipality in Northern Italy, Federico Pizzarotti was elected Mayor and in the Sicilian regional elections the M5S was the most successful party. Over the technical Monti's administration, the party system was under siege and sharply delegitimized. In February 2013, new general elections were scheduled and public opinion saw clearly who was accountable and who was not. There were 2 major themes in the electoral contest: a) Monti's austerity policies; and b) the scandals related to Monte dei Paschi di Siena's bankruptcy, regarded by many people as a bank close to the PD. In such a scenario, it is easy for an anti-system party to obtain consent. The 2013 general elections' results were impressive: the M5S was the first party (with 25.56%), and it was only due to a biased electoral law favoring party coalitions that it did not secure a larger majority: 109 out of the 630 deputies and 54 out of the 315 senators. Therefore, Grillo's decision to participate in the electoral game may seem inconsistent; the leader's aim is conquering the institutions from within and opening the parliament like a tin of tuna (Grillo, 2013), changing the very practical rationale of political representation. The brand 'party' is explicitly rejected by its statute (M5S, 2009, Article 4), or, better said, by its non-statute. No physical seat and headquarters are allowed, the only one accepted by the non-statute is the website www.movimento5stelle.it (M5S, 2009, Article 1).

From the 2013 Italian political election on, the M5S became a stable player, 1 of the 3 wings in the parliament: a) center left; b) center right; and c) M5S. Since 2005, when Grillo's blog took

¹² "If we look at the initial phase of the M5s, we find ourselves before a political force that has its origins in the humus of the movements and parties of the libertarian and radical left. This is the silent revolution, characterized by the struggle for the affirmation of transversal, post-ideological and post-materialist values such as civil rights and equal opportunities, peace, solidarity, development and ecology" (Corbetta & Gualmini, 2013, p. 34).

its first step, until 2018, the whole citizen/movement relationship changed. The party has become rather vertical in the institutions instead of horizontal and local participation through the MeetUp has almost disappeared.

In contrast to its principles, even for the M5S, politics became increasingly professionalized. After the large wave of deputies elected in 2013, from November 2014 on, a rather restricted core emerged within the party, the so-called *directory*, which consists of Alessandro di Battista and Luigi di Maio – the latter is now the party's political chief.

The 5-Star institutional framework

Beyond the new political paradigm of self-representation, it is not easy to see which are the main features of the M5S, and the same applies to grasping how they evolved over time. The 5 main values, i.e. the 5 stars (environment, water, energy, development, and transport) lose their relevance step by step. Active participation through the MeetUp structure almost disappeared. From 2013 on, just one way to participate in it was left: direct vote through Grillo's blog. However, the alleged post-ideological flexibilities, the rejection of left-right axes, are political attitudes per se to seek the widest political support. Nonetheless, there are 3 main ideas: a) direct democracy (as a way to overcome the overwhelming oligarchy's power); b) environment; and c) minimum monthly wage.

The main idea of the M5S is to radically change the way how liberal and representative democracy works. At that level, it takes an overt ultra-democratic but anti-liberal connotation. Therefore, the relationship between *demos* and power should not be mediated by intermediate bodies. The web is the main instrument, the engine that made parties, trade unions, and reliable information sources obsolete (Casaleggio & Grillo, 2011), providing new ways to link *demos* to power. Given its choice for anti-professionalized politics, by following the principles of direct democracy, the M5S's candidate selection has always taken place through an internet voting named as *Parlamentarie* (Linkiesta, 2012)¹³.

The M5S aims to foster an "efficient change of opinion and democratic confrontation outside associative or party link, outside mediation representative bodies" (M5S, 2009, Article 4, our translation). Also, membership is far from being similar to traditional rules. In the beginning, to become member, and thus vote through the internet, being registered and accepting the rules is enough. Membership is open to all citizens who do not belong to political parties (M5S, 2009, Article 5).

The main enemy consists in intermediate bodies, which stole people's sovereignty: "political parties have replaced the popular will and removed people's power of judgment" (M5S, 2018). According to the M5S's program, it is necessary to strengthen those instruments, allowing citizens to participate directly. Just as in the case of party, the idea of representation is also rejected by the 'non-statute.' Representatives are no longer representatives, but spokesmen for M5S's members and

¹³ It is worth underlining that, just as in the case of the M5S, the PD, even through different rules, has also adopted in 2012 a primary election to select the candidate to the General Election.

any decision has to be taken through web conversations with members. The M5S's idea is that to avoid betraying people's will, a binding mandate for deputies should be introduced. Closed primary elections, i.e. open only to members registered on a website, such as in the case of *Parlamentarie*, for a given period is the way how candidates are selected¹⁴. Repeated waves of public judgment concerning the MP's activities are promoted on Grillo's blog and several deputies are expelled under the blame of failing to observe the movements' rules.

On the grounds of direct participation, all horizontal tools for exchange between militants are virtually banned. To promote direct and almost vertical participation, in 2016 a new internet platform called *Rousseau* has been created¹⁵. According to Gianroberto Casaleggio, the movement's main tool and operating system, and a sort of 'collective intelligence'¹⁶, as well as a means to achieve the main goal of the movement: direct or, in other words, plebiscitarian democracy.

From the European elections (2014) to the populist government (August 2019)

European elections are another turning point in the M5S's stabilization process. In the manifesto optimistically entitled "Us We Won" (Modigliani, 2014), Casaleggio and Grillo did not clarify the movement's ultimate position. Seemingly, the M5S is not entirely anti-EU, and it is also not necessarily against a federal framework, as long as each 'nation'¹⁷ joins voluntarily¹⁸. The stances towards the treaties that had been put into practice over the years around the Euro Zone are clearer. On that dimension, the M5S proposed to overcome the whole pact regarding austerity policies and budget deficit cuts. However, things are less clear about the Euro-currency market. On the one hand, it is written that M5S's members do have to decide, through a referendum (Modigliani, 2014); on the other hand, it may be useful to establish different Euro Areas: one for northern and another for southern countries (Modigliani, 2014). The ballot boxes were not rewarding in this case, since the movement won only 21%, less than in the national elections. The PD's strategy, i.e. focusing on fear of leaving Euro Zone, won 40%.

14 Paradoxically, for a party that takes membership as its point of reference, the scarce participation, about 95,000 voters, shows the contradiction of an ideology aiming to take bottom-up mobilization as its rule.

15 "Its main goals are handling in several elective components (Italian and European Parliament, regional and local councils) membership participation" (MoVimento 5 Stelle, 2016, our translation).

16 Nicola Morra, former president of the M5S's senators group, defines the new platform this way: "Rousseau is a challenge, a challenge that we could win and that we want to win. Rousseau is the collective intelligence that became little by little a reality" (MoVimento 5 Stelle, 2016, our translation).

17 Throughout the program, the term *nation* is repeated over and over. In this context, it suggests certain common views with the right-wing's cultural world through which the M5S established a single parliamentary group in Europe and some doubts about the actual and undeniable European inspiration are suggested (Modigliani, 2014).

18 Behind the concept of *nation* proposed by Casaleggio and Grillo, we may find, although with tones that are not exacerbated, yet, a child of *globalization*. In other words, that identity-based nationalism derived from commonality of values and defense of the 'people' against the 'elites' (Taguieff, 2012).

Within the institutions, people have to take an actual position and, after a bargaining process that caused many doubts, from 2014 to 2019 the M5S entered the group "Europe of Freedom and Direct Democracy" along with right-wing, anti-immigration, and Euro-skeptical populist parties such as the "UK Independence Party" (UKIP), the German "Alternative für Deutschland" (AfD), and the "Swedish Democrats"¹⁹.

Surprisingly, after the 2019 European elections, the M5S's strategy made a U-turn on its anti-European stances. Though the M5S was by far the main party in the governmental alliance with the Lega, it soon became the leading Executive character. As a consequence, the results of 2019 European elections, held in May, were catastrophic for Luigi Di Maio. In just a few months, the M5S dropped from 32% to 17%.

The huge M5S's defeat marks the beginning of a rather pro-European stance. In July 2019, the Lega and the M5S took opposite positions towards the election of the new President of the European Commission, Ursula von der Leyen. The first voted against, just as the other sovereignty parties while, surprisingly, the M5S voted for.

Conclusions

In the beginning of August 2019, Matteo Salvini, the Minister of the Interior, and the vice-president of the cabinet decided to bring to parliament a vote of no confidence over Conti's administration, bringing the populist cabinet formed in alliance with the M5S to an end. The Lega's leader aimed to compel the Head of State to call new elections. The primary assumption of the Captain was that no other governmental majorities were found, thus elections were the only way out. However, unexpectedly, the M5S reached an agreement with the center-left wing PD and paved the way for a second government led by Conte. To a certain extent, that was a sort of powerlessness statement: populist decision-making processes have not been working. It is the second time in recent Italian history that attempts to overcome traditional decision-making patterns were defeated. The first was in 1994-1995, when Silvio Berlusconi tried to achieve his liberal revolution, but after 1 year, he was defeated and obliged to resign. Antagonistic legitimacy is one of the main promises of populist parties, but consensus democracy, i.e. a widespread mediation between several players, has been the rule so far (Lijphart, 2012).

It is certainly too soon to grasp which are the implications and what exactly means such a U-turn of the Yellow Movement. It is very unlikely that Grillini's leadership gets rid of the populist ideology and the direct democracy tools, taking a rather classic liberal/representative democratic approach. Indeed, it is worth highlighting that the final seal of that alliance has been put by the M5S

19 "Committed to the principles of democracy, freedom and co-operation among Nation States, the Group favors an open, transparent, democratic and accountable co-operation among sovereign European States and rejects the bureaucratization of Europe and the creation of a single centralized European super State" (Europe of Freedom and Direct Democracy [EFDD], n.d.).

through internet voting on the platform Rousseau. That is, people's legitimacy prevailed over the rule of law again (Schmitt, 2004).

The long relationship between populism and the Italian political system had a major change in 1992. From the Clean Hands Operation on, the claim for a sharp renovation of the constitutional framework towards a less mediated paradigm has been strong and consistent (Mastropalo, 2000). For a better understanding of the Italian road to populism, we should not focus on single parties and their claims, but on the way how the broad system has worked since the anti-corruption revolutionary processes began, in the 1990s. During that revolution, widely supported by public opinion and mass media, all the main populist themes were already there: a) corrupted elite; b) country decline; c) unfit political class; d) political system that does not allow the people to make decisions, etc.

The first step towards a huge renovation process in the party system was the electoral reform. The goal of the 1993 referendum held was to get rid of the electoral proportional system and introduce a majority system. The main aim was to allow the people to vote for the Head of Government in a rather direct way, thus reducing party power. Since then, there has been continued tension between representative democracy and direct democracy, in which the former has always won. Waves of referenda have been used to overcome oligarchy's resistance to political system reforms. The mediatization of the Italian politics has Silvio Berlusconi as its main character, but he was just the tip of a larger iceberg. Political parties seeking a sort of modernization and trying to escape the 20th century framework demobilize the two main mass-party apparatus: a) ideology; and b) membership. The way they found to seek legitimation was direct election of their leaders. Leadership became the main focus and the ultimate legitimation source in an increasingly fluid political game.

Several rounds of constitutional reforms have been put in place, but a large part of them were rejected, all of them focusing on a central theme: giving back decision-making power to the people.

As explained by Alfio Mastropalo (2000), anti-politics has been the Italian *zeitgeist* for thirty years, thus to better understand the second wave of populist parties that started in 2013, we must encompass the first one and the LN has never left its populist roots when holding power (Albertazzi & McDonnell, 2015). So far, and somewhat paradoxically, the increasing competitiveness between leaders has been the main cause of the populist defeat. This is the context where the victory of even more explicit populist groups, such as the Lega and the M5S, must be framed. The evolution of Italian politics needs to be analyzed by considering the representative and liberal democracy crisis that emerged in 1992. Furthermore, as explained by Norberto Bobbio (1990), there is a contradiction between democracy, which must be legitimated by the *démos*, and liberalism, where legitimation is derived from the rule of law. At that level, the Lega and the M5S represent a qualitative step forward on at least 2 aspects: a) a comprehensive definition of people; and b) an anti-liberal form of people's representation. Therefore, there were 2 main layers on which we analyzed the M5S and the Lega: a) how they built their audience; and b) which are the institutions proposed by them to overcome liberal democracy and establish a rather direct link to the people.

First, the audience may be split into 2 further different aspects: a) charismatic leadership; and b) discourse. Charismatic leadership stands as a cornerstone in both cases. Salvini and Grillo had an impressive ability to draw the attention of a large community and to constitute a reliable platform for their representative claims. Both of them had a media background, the latter as a comedian, the former as a professional politician specialized in marketing and propaganda.

Second, they both used social media as an echo chamber for their claims and as a way to reach a huge audience directly. However, they differ on the way that link is established. Grillo proposed himself as a person not interested in overlapping political roles. His blog is a sort of franchiser of bottom-up political positions, providing people's voice with a greater impact. Salvini is the uncorrupted politician that swept the corrupted elite from his party, the LN, and the political scenario. His voice is not spread by a blog, but through markets, roads, and police stations, which can establish connections and give rise to compelling ideological narratives (Ballacci, 2019).

Undoubtedly, the parties adopted two different strategies, but in both cases the social networks played a crucial role: behind a seemingly naïf communication, there was a highly professionalized structure.

But populism is not just a discourse, it is a complex political framework based on a discourse and an institutional arrangement that allows a less mediated representation. On that layer, we see that the Lega and the M5S have two different projects, but they share a common idea: people have to participate more directly in the decision-making process. How to reach that goal? The M5S's answer to this question is through *digital democracy*. The Lega had a rather traditional project based on 3 main reforms: a) direct election of the Head of Government; b) majority electoral law; and c) more powerful referenda. Actually, strengthening the referendum as a tool, getting rid of the minimum cut-off, and turning politics into a kind of daily plebiscite (Renan, 2013) is the main claim of these parties. Both political projects are based on the prevalence of people's legitimacy over rule of law (Schmitt, 2004), which is at the root of the diarchic system of representative democracy, where people's legitimacy and rule of law overlap each other (Urbinati, 2014).

References

- Adinolfi, G. (2016). O Movimento 5 Estrelas e a lei férrea da oligarquia. *Relações Internacionais*, 50, 71-85.
- Albertazzi, D., & McDonnell, D. (2015). *Populists in power*. London, England: Routledge.
- Ballacci, G. (2019). Representing judgment – judging representation: rhetoric, judgment and ethos in democratic representation. *Contemporary Political Theory*, 18, 519-540.
- Biorcio, R. (2015). Introduzione: partecipazione, attivismo e democrazia. In R. Biorcio (Org.), *Gli attivisti del Movimento 5 Stelle, dal web al territorio* (pp. 25-43) Milan, Italia: FrancoAngeli
- Biorcio, R., & Natale, P. (2013). *Politica a 5 Stelle, idee, storia e strategie del Movimento di Grillo* Milan, Italia: Feltrinelli.
- Bobba, G. (2017). Social media populism: features and ‘likeability’ of Lega Nord communication on Facebook. *European Political Science*, 18(1), 11-23.
- Bobbio, N. (1990). *Liberalism and democracy*. London, England: Verso.
- Casaleggio, G. (n.d.). *Gaia: the future of politics* (Video file). Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=sV8MwBXmewU>
- Casaleggio, G., & Grillo, G. (2011). *Siamo in guerra*. Milan, Italia: Chiarelettere.
- Corbetta, P., & Gualmini, E. (2013). *Il partito di Grillo*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- Corriere della Sera. (2007, 9 settembre). *Grillo: “I partiti non hanno capito niente”*. Retrieved from https://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2007/09_Settembre/08/grillo_v_day.shtml
- Diamanti, I. (2014). The 5 Star Movement: a political laboratory. *Contemporary Italian Politics*, 6(1), 4-15.
- Diamanti, G., & Pregliasco, L. (Orgs.). (2019). *Fenomeno Salvini. Chi è, come comunica, perché lo votano*. Roma, Italia: Castelvecchi.
- Disch, L. (2015). The “constructivist turn” in democratic representation: a normative dead-end? *Constellations*, 22(4), 487-498.
- Eatwell, R., & Matthew, G. (2018). *The revolt against liberal democracy*. London, England: Pelican Books.
- Europe of Freedom and Direct Democracy. (n.d.). *EFDD Group in the European Parliament*. Retrieved from <http://www.efddgroup.eu/>
- Ewalt, D. M. (2009, January 29). *The Web Celeb 25*. Retrieved from https://www.forbes.com/2009/01/29/web-celebrities-internet-technology-webceleb09_0129_land.html#77e21eff6d7c
- Finchelstein, F. (2017). *From fascism to populism in history*. Oakland, CA: University of California Press.
- Forti, S. (2018, 13 luglio). *“La bestia”, ovvero del come funziona la propaganda di Salvini*. Retrieved from <https://www.rollingstone.it/politica/la-bestia-ovvero-del-come-funziona-la-propaganda-di-salvini/420343/>
- Gentile, E. (2005). *Fascismo: storia e interpretazione*. Bari, Italia: Laterza.
- Grillo, B. (2007, 26 luglio). *Sondaggio parlamentare sull’iniziativa di legge popolare “Parlamento Pulito”*. Retrieved from http://151.1.253.2/immagini/Sondaggio_parlamentare.pdf
- Grillo, B. (2013, February 25). *Apriremo il parlamento come una scatola di tonno* (Video file). Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=AtRVm_XWzCA
- Israely, J. (2005, October 2). *Seriously funny*. Retrieved from <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1112803,00.html>
- Laclau, E. (2005). *On populist reason*. London, England: Verso.
- La Repubblica. (2004, 16 gennaio). *Grillo sentito sul crac Parmalat “Ho portato pure Fiat e Telecom”*. Retrieved from <https://www.repubblica.it/2004/a/sezioni/economia/parmalat6/grillo1/grillo1.html>
- Le Bon, G. (2013). *Psychologie des foules*. Bruxelles, Belgique: UltraLetters.
- La Repubblica. (2012, 7 dicembre). *Beppe Grillo e parlamentarie 5 stelle: 95mila votanti, 31 liste e 17 guidate da donne*. Retrieved from https://www.huffingtonpost.it/2012/12/07/beppe-grillo-eletti-m5s_n_2255268.html
- Lega per Salvini Premier. (2017, December 14). *Statuto della Lega per Salvini Premier*. Retrieved from [https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/EUROPEE_20190526/Documenti/11/\[11_Man_CENTEMERO_GIULIO_3_955\]-Lega_per_Salvini_Premier.Statuti.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/EUROPEE_20190526/Documenti/11/[11_Man_CENTEMERO_GIULIO_3_955]-Lega_per_Salvini_Premier.Statuti.pdf)
- Lega per Salvini Premier. (2018). *Programma di Governo: La Rivoluzione del Buon Senso*. Retrieved from <https://www.leganord.org/la-rivoluzione-del-buonsenso>
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy, government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Linkiesta. (2012, 4 dicembre). *Le regole del “capo politico” Beppe Grillo per le Parlamentarie*. Retrieved from <http://www.corpuslg.org/tools/multialigner/>
- Mastropaolo, A. (2000). *Antipolitica all’origine della crisi italiana*. Torino, Italia: l’Ancora del Mediterraneo.
- Modigliani, S. D. C. (2014). *Vinciamo noi. Chi siamo e quale Europa vogliamo*. [s.l.]: Adagio.
- Movimento 5 Stelle. (2009, 10 dicembre). *Non statuto*. Retrieved from https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/Statutes/Italy/IT_M5S_2009.pdf
- Movimento 5 Stelle. (2016). *Rousseau*. Retrieved from <https://rousseau.movimento5stelle.it/>
- Movimento 5 Stelle. (2018). *Programma del Movimento 5 Stelle*. Retrieved from <http://www.>

beppegrillo.it/iniziativa/movimentocinquestelle/Programma-Movimento-5-Stelle.pdf

Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: a very short introduction*. Oxford, England: Oxford University Press.

Murphy, A. (n.d.). *Important news: the discuss MeetUp forums will be closing on March 25th*.

Retrieved from <https://www.meetup.com/boards/thread/32693362#7368782>

Orengo, A., & Del Dot, S. (2018, 8 luglio). *Lo strano caso delle doppie tessere della Lega: così Salvini si è fatto due partiti, uno per il Nord e uno per il Sud Italia*. Retrieved from <https://www.tpi.it/politica/doppie-tessere-lega-salvini-20180708142047/>

Passarelli, G., & Tuorto, D. (2018). *La Lega di Salvini, estrema destra di governo*. Bologna, Italia: Il Mulino.

Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, CA: University of California Press.

Renan, E. (2013). *What is a nation and other political writings*, New York, NY: Columbia University Press.

Rosanvallon, P. (2018). *Counter-democracy: politics in an age of distrust*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Saward, M. (2010). *The representative claim*. Oxford, England: Oxford University Press.

Schmitt, C. (2004). *Legality and legitimacy*. Durham, NC: Duke University Press.

Taguieff, P. (2012). *Le nouveau national-populisme*. Paris, France: CNRS.

Urbinati, N. (2014). *Democracy disfigured: opinion, truth, and the people*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

How to cite this article:

Norma A – ABNT

ADINOLFI, G.; Populism and anti-liberal thought: Lega and M5S in the Italian context. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 141-163, 2020.

Norma B – APA

Adinolfi, G. (2020). Populism and anti-liberal thought: Lega and M5S in the Italian context. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 141-163.

Norma C – Vancouver

Adinolfi G. Populism and anti-liberal thought: Lega and M5S in the Italian context. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Oct 14, 2020];10(24): 141-163. Available from: <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.24.2676>

Evaluating the Banco do Nordeste's microcredit and solidarity economy programs

Raul da Fonseca Silva Thé

MA in Sociology from the Ceará State University – UECE

Bachelor of Social Sciences from the Federal University of Ceará – UFC

raulsilvathe@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0317-7077>

Alcides Fernando Gussi

Ph.D. in Education from the São Paulo State University of Campinas UNICAMP

Professor at the Federal University of Ceará – UFC

agussi@uol.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-5510-5286>

Abstract

Two distinct experiences in the field of microfinance promoted by the Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) are assessed in this article: a) Programa Crediamigo, directed productive urban microcredit; and b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), according to the principles of solidarity economy. Therefore, the ethnographic approach is presented as a valuable methodology to devise assessment processes. The goal is to reach individuals belonging to the same social group, but they constitute different target customer groups and receive very different levels of attention, impact, and investment in relation to their lives and trajectories, depending on the programs which they are inserted in. The results map how these two policies dialogue, while differing and detaching from each other in terms of focus and weight assigned to the economic, social, and political dimensions of Brazil's Northeast Region. By way of conclusion, we evidenced: a) the rationale behind the programs; b) the impacts on the individuals' lives; and c) the qualities, limits, and possibilities of these programs.

Key words public policy; microcredit; solidarity economy; development bank.

Avaliando programas de microcrédito e economia solidária do Banco do Nordeste

Resumo

Duas experiências distintas no campo das microfinanças promovidas pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) são avaliadas neste artigo: a) Programa Crediamigo, de microcrédito urbano produtivo orientado; e b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), de acordo com os princípios da economia solidária. Para tanto, o enfoque etnográfico é apresentado como importante metodologia no desenvolvimento de processos avaliativos. Almeja-se o alcance de indivíduos que pertencem ao mesmo grupo social, porém, eles constituem públicos diferentes e recebem atenção, impactos e investimentos díspares em relação a suas vidas e trajetórias, a depender dos programas em que se inserem. Os resultados mapeiam como essas duas políticas dialogam, ao mesmo tempo que diferem e se distanciam em termos de foco e peso atribuídos às dimensões econômicas, sociais e políticas do Nordeste brasileiro. À guisa de conclusão, evidencia-se: a) a lógica seguida pelos programas; b) os impactos proporcionados na vida dos indivíduos; e c) as qualidades, os limites e as possibilidades desses programas.

Palavras-chave políticas públicas; microcrédito; economia solidária; banco de desenvolvimento.

Evaluación de programas de microcrédito y economía solidaria del Banco do Nordeste

Resumen

Este artículo evalúa dos experiencias distintas en el campo de las microfinanzas promovidas por el Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB): a) Programa Crediamigo, microcrédito urbano productivo dirigido; y b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), de acuerdo con los principios de la economía solidaria. Por lo tanto, el enfoque etnográfico se presenta como una metodología importante para desarrollar procesos de evaluación. El objetivo es llegar a las personas que pertenecen al mismo grupo social, pero ellas constituyen públicos diferentes y reciben niveles muy diferentes de atención, impacto e inversión en relación con sus vidas y trayectorias, dependiendo de los programas en los que se insertan. Los resultados mapean cómo estas dos políticas dialogan, mientras difieren y se distancian en términos de enfoque y peso atribuidos a las dimensiones económicas, sociales y políticas de la Región Nordeste de Brasil. A modo de conclusión, evidenciamos: a) la lógica detrás de los programas; b) los impactos en la vida de las personas; y c) las cualidades, los límites y las posibilidades de estos programas.

Palabras clave políticas públicas; microcrédito; economía solidaria; banco de desarrollo.;

Évaluation des programmes de microcrédit et d'économie solidaire de Banco do Nordeste

Résumé

Deux expériences distinctes dans le domaine de la microfinance promues par le Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) sont évaluées dans cet article: a) Programa Crediamigo, microcrédit urbain productif dirigé; et b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), conformément aux principes de l'économie solidaire. Par conséquent, l'approche ethnographique est présentée comme une méthodologie importante dans l'élaboration de processus d'évaluation. L'objectif est d'atteindre des individus appartenant au même groupe social, mais ils constituent des publics distincts et reçoivent des niveaux d'attention, d'impact et d'investissement très différents en fonction des programmes dans lesquels elles s'insèrent. Les résultats montrent comment ces deux politiques dialoguent, tout en se différenciant et en se distanciant en termes de concentration et de poids attribués aux dimensions économiques, sociales et politiques du Nord-Est du Brésil. En guise de conclusion, nous avons mis en évidence: a) la logique suivie par les programmes; b) les impacts sur la vie des individus; et c) les qualités, limites et possibilités de ces programmes.

Mots-clés politiques publiques; microcrédit; économie solidaire; banque de développement.

Introduction

This article presents an assessment of different programs (for microcredit and solidarity economy), both executed by the Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB). In addition, it points out the contributions that the ethnographic approach can make to develop the assessment of public policies. This is put into practice by addressing the trajectory of two initiatives: a) Programa Crediamigo, directed productive urban microcredit; and b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), in accordance with the principles of solidarity economy.

To do this, an empirical research, with a qualitative approach, was carried out, focused on grasping these programs (for microcredit and solidary economy) and their insertion Brazil's Northeast Region, aiming to point out their limits and their possibilities.

The text is organized into 4 sections: a) methodological description of the assessment process; b) presentation of research results (the programs' assessment approach); c) discussion of the program's assessment process; and d) final remarks.

Methodology

The assessment methodology has relied mainly on the ethnographic approach, which focuses on the interpretations of the various individuals involved in public policies. This qualitative procedure made it possible to apprehend the players' representations, worldviews, and perspectives in the programs under analysis.

According to the ethnographic perspective adopted to assess programs and public policies, as Gussi (2014) claims, it is necessary to know and recognize the various institutional players and recipients of the program or policy at stake, while carrying out a process of immersion in the empirical field of politics. Subsequently, the commitment to this exercise consists of defining participatory methodological strategies, seeking the many viewpoints, for instance, about the policy or the program, its purposes, its actions, and its results, grasped by different individuals (institutional players, recipients), to which we may associate aspects to verify *in loco*, related to the policy or the program. The proposition is to construct methodologically – *in the field* – the experience of a policy/program, for instance – its trajectory – in the context of a specific institution or local community¹.

Therefore, in the case of assessing microcredit programs, we sought to grasp the senses and meanings provided by the players – employees of the Banco do Nordeste and the recipients – during the operationalization actions of the different programs focused herein. In another way, the interpretations arranged and conveyed or the various ideas publicly activated were pointed out, in order to carrying out, in the words of Geertz (1989), a “dense description,” an ethnography capable of representing the assessment research field.

Within this perspective, the institutional trajectories of the Crediamigo and PAPPS programs were addressed, having the notion of trajectory proposed by Bourdieu (1986) as a basis. The focus lies on the idea that policies, programs, and projects do not have a single meaning and initiative and that they are limited to reinterpretations by the players concerned, according to the various positions in the contexts where the program operates (Gussi, 2008).

Therefore, the ethnographic research design adopted to assess microcredit programs involved the following research steps:

- Bibliographic search on microcredit, microfinance, and development, among other themes, in the databases available on the internet;
- Collection of institutional material on the programs (program design, purposes, characteristics, quantitative data on investments and performance, and impacts on local communities);
- Statistical mapping of programs in the neighborhood concerned in Fortaleza, Ceará, Brazil;
- Qualitative interviews with the institutional players who designed and implemented the programs in Fortaleza, addressing their purposes, central concepts, theoretical inspiration, and methodology, as well as program assessment;

¹ This is a proposition in line with the perspective of Lejano (2011) for policy analysis, based on the problematization of the notion of policy experience. According to the author, a policy must be seen in its daily life, in the practice of the social players involved in it, in its specific contexts. It is emphasized that this proposition inspires new assessment methodologies, according to Rodrigues (2008) and Gussi (2014), based on qualitative references from an ethnographic viewpoint.

-
- Application of questionnaires to program recipients, in order to arrange data on the recipients' socioeconomic profile, such as sex, age, marital status, place of origin, religious belief, profession, economic and family status, and professional qualification, from a comparative perspective before and after the loan granted;
 - Participant observation at the loci of experiences created by the programs, with observation of family life and the business activity triggered by microcredit;
 - The recipients' trajectories, chosen by means of profiles obtained from the questionnaires, and their relation to the programs².

The next section presents the assessment approach to the Crediamigo and PAPPS programs of the Banco do Nordeste.

Results

Assessing the Crediamigo Program

Crediamigo is the Banco do Nordeste's directed productive (urban) microcredit program. It is a result of the pioneering action of a Brazilian public bank, supported by the Federal Government and international partners.

It emerged as a pilot project in 1997 and started operating in 1998 with the opening of 45 units. It is currently present in 1,481 municipalities in the Northeast Region or the entire area in which the bank operates (14 Brazilian states), with more than 2 million active customers (Banco do Nordeste do Brasil [BNB], 2018, 2019). Crediamigo aims to provide small loans, from R\$ 100.00 to R\$ 15,000.00, according to a business size and needs. Such credit is granted in a non-bureaucratic way, so that nanoentrepreneurs can fund their businesses in exchange for the so-called 'solidary indorsement,' a guarantee, offered through the loan, in the name of a group created for this purpose, so that it is not provided individually, but to groups of people who are jointly liable for their payment.

Its target customers, especially low-income individuals, consist of self-employed people, small business owners, and informal workers who need credit to generate a source of income, in the industry, commerce, or services sector. Notably, the loans granted are aimed for working capital formation, the so-called 'Popular Solidarity Circuit' (Giro Popular Solidário), to purchase machinery and equipment and conduct renovations.

Crediamigo's performance may be grasped through the relevance assigned to the program's preference for customers with lower possibility of inclusion in the banking system. Therefore, about 50% of the total number of customers enter the subsistence level

² For an in-depth look at the life history technique and its possibilities in social research, see Gussi (2004).

(BNB, 2018, 2019) or the survivor status (self-employed, due to lack of choice) (Santos, 2007)³, demonstrating that the program's work focuses on the base of the social pyramid, aimed especially at women (which absorbs 67% of the credit grants).

With a view to assessing Crediamigo, we addressed the program in its institutional context and look for the senses and meanings assigned by the institutional players and recipients who are related to its actions. This process was conducted in two fronts, outlined by the ethnographic method: one linked to research through monitoring and description of the Banco do Nordeste's institutional events, with explicit and/or implicit reference to the Crediamigo Program; another, by observing the representations and meanings identified in the discourse of 11 employees of the Banco do Nordeste, from different areas, about Crediamigo and particular views on development, in correlation with the institution's actions themselves. We briefly present the results of these two research fronts.

The events led us to see the Crediamigo Program as a central strategy in the bank's development proposal in the current political-institutional context, linked, on the one hand, to federal poverty eradication programs and, on the other hand, to the bank's market expansion strategy itself.

In institutional speeches, we observe an institutional positioning of the different programs under analysis, which are associated with the Federal Government's persistent social income transfer programs, such as the 'Bolsa Família,' where both serve the base of the Brazilian social pyramid (especially the Crediamigo). Also, we can observe various places of speech and various ways of interpreting marketing and social strategies, chosen by the bank throughout history and in the current context. In these speeches, we concluded that there is a clash of the employees' views regarding the institutional position of the Banco do Nordeste between being a market-based bank or a social development bank.

We also determined the socioeconomic profile of the universe of surveyed customers: it was revealed that 94% of the individuals were women, something which highlights the gender-based approach in microcredit activities. As for the participants' age, 45% were between 36 and 50 years old, while 29% were between 51 and 65 years old. Regarding marital status, 67% of respondents were married or had a stable relationship, representing a 4.5% increase in the time of entry into the program. Respondents' education is characterized as follows: 43.75% have High School education; 50% have Elementary School education; and 6.25% are illiterate.

Out of this profile, we see that the Crediamigo reaches, at this income level, an informal, middle-aged, married female worker, excluded from the formal job market. By resorting to the Crediamigo, these women aim to generate or increase their income, still within the scope of informal activities, usually as traders in cosmetics and food, hairdressers, manicurists,

3 For a *self-employed* individual, in the words of Nitsch and Santos (2001), microcredit can fulfill a social task, as an instrument, indirectly, in order to fight poverty, while stimulating economic development.

and seamstresses, some of whom seeking to change their job category, especially those who live off domestic jobs.

The analysis of results of the research assessing the Crediamigo points out the program as having an impact on the customers' income, expanding credit in the lower classes, as well as a catalyst to improve and change the work and income profile. Customers see that the program is linked to the Banco do Nordeste. In other words: the Crediamigo is primarily aimed at the *economic dimension*, with a focus on increasing the customers' income and consumption, implying a development related to labor inclusion, individual consumption, and an indirect effect on the market itself.

Within this spectrum and despite this context, the customers' living conditions remained stable, changing only the household consumption pattern of the families involved, without significant changes in other aspects of life, such as educational level, professional training, housing, health, and leisure. The recipients become aware of these needs at the moment when, on the one hand, citizenship is affirmed through inclusion by consumption, but on the other, this highlights the need for further deepening of the policy through professional training, information quality, and knowledge aimed at the activities, as well as the improvement of living conditions as a whole, beyond consumption.

The narratives of these recipients shed light on the opportunity that the microcredit program provides its customers with, i.e. getting a loan with low interest rates, something which other banks do not offer them, making it easier for them to launch and/or run their own businesses, thus being able to have a source of income that proves to be an opportunity for those who are not in the formal labor market. On the other hand, through some critiques of certain features of the program or even the silence resulting from questions on its negative aspects, we realize that customers think that the Crediamigo has some restrictions and does not completely meet their social needs.

Assessing the Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários

The PAPPS emerged in 2005 in the Banco do Nordeste. By means of an agreement with the Brazilian National Secretariat for Solidarity Economy (Secretaria Nacional de Economia Solidária [SENAES]), of the Ministry of Labor and Employment (Ministério do Trabalho e Emprego [MTE]), the bank established partnerships in the execution of a support program for organizations that operate with revolving solidarity funds (RSF), according to the microfinance and solidarity economy nexuses.

The PAPPS, in its own words, is defined as a differential and self-sustainable strategy by the Banco do Nordeste, in order to directly benefit rural and urban communities, thus contributing to their social and economic emancipation through the affirmation of

solidarity. Based on this, the RSF, when providing funds, consider the possibility that money invested in business activities may prove effective and be returned, in order to benefit other participants.

Among the projects supported in 2008, we highlight the allocation of resources to create the RSF of the Bodega Network (Rede Bodega), in the municipalities of Aracati, Fortaleza, Sobral, and Tianguá, in the State of Ceará, Brazil. A member of the Bodega Network, the Women in Action Association (Associação das Mulheres em Ação [AMA/Budeg'AMA]) received a part of these resources to use in the creation of the RSF, intended for the associates' production and trade, whose repercussions constitute the object of our assessment research, taken as a case study of the PAPPS in the Banco do Nordeste.

In the assessment research, we sought to outline the socioeconomic profile of the Budeg'AMA associates in terms of: a) educational level; b) housing; c) professional life; d) income earned in the association; e) expenses; and f) living and working conditions. In addition to observing the use of PAPPS resources to establish the RSF of the AMA itself.

Thus, among the 10 women interviewed, the majority are either married (70%) or widowed. Ages range from 41 to 67 years old (with 50% over 60 years old). As for the educational level, it is observed that 60% attended High School (complete or incomplete), and 60% attend courses, whether formal or informal. One of them attends Higher Education.

As for housing, 70% have their own houses, acquired before the AMA. There is a balance in household sharing: 40% live with husband and a child. Computing those who live with husband, children, and grandchildren, those who live with husband, children, and brothers-in-law, and those who live with husband, children, and parents, this rate rises to 80%.

Concerning professional life, within the period prior to joining the AMA, 40% had a formal employment contract and 60% never had it. In other words, the professional trajectories of these women turned to informal work, whether due to lack of opportunity or choice.

Regarding the current work in the AMA, 60% do it at the headquarters itself and the other 40% work at home. This is so because the work at headquarters is usually carried out by women who are members of the Budeg'AMA. The others chose not to sell their products in the store to avoid sharing the headquarters' expenses, as the latter affect the earnings (which are not high). Considering the participation in other paid activities, in addition to that carried out in the AMA/Budeg'AMA, 80% said they had no other occupation, demonstrating that the AMA is the main production site.

Finally, in terms of income by working in the AMA/Budeg'AMA and family income: for 60% of women, earnings from the activity in the AMA vary between R\$ 100 and R\$ 200 per month, which are still very small values. And in the family income composition, in addition to that generated by working in the AMA/Budeg'AMA, 70% of them provide for

the household expenses along with the husbands, while the others had a pension (in the case of widows).

Based on this profile, we sought to deepen the qualitative dimension of assessment by knowing: a) on the one hand, the associates' view on the resources of the PAPPS and the changes, if noticed, derived from their application in the AMA, as well as their importance to provide for the enterprise expenses; and b) on the other hand, the Banco do Nordeste managers' view on the PAPPS.

Through the reports of the AMA/Budeg'AMA associates, it is noticed that the transformations they underwent were significant, since their entry into the entity. The biggest one may have been to start working outside home, most of the time without family support. Thus, from a personal viewpoint, emancipation was one of the biggest gains. From a professional viewpoint, the fact of having an occupation guaranteed greater respect before the family, which previously denied their support.

In demonstrations on the theme of solidarity economy, we realize the challenge of working with the concepts of solidarity, affectivity, and self-management, contrary to the current system. But this ends up becoming a less difficult practice, since they rely on the support of institutional bodies, such as the Banco do Nordeste, being encouraged to maintain the project they believe in, to earn an income, to be able to pursue a craft, in short, realize that there are possibilities for a better and more dignified life. Thus, we analyze the associates' views through these dimensions: a) social; b) economic; c) political; and d) environmental.

In the associates' stories, the *social* dimension is characterized by the relations concerning the RSF and the operationalization of solidarity, punctuating the changes in their lives, before and after the AMA, based on the work done and the extra income. In the *economic* dimension, it is observed that PAPPS resources in the AMA/Budeg'AMA are regarded as relevant, especially to create the fund, but people express doubts and concerns about their dependence in relation to the fund, in addition to considering the financial outcome as lower than their needs as a group, as individuals, and as a fund. The *political* dimension is pointed out by associates as an objective achieved, since they recognize that participation increased, democratic decisions became deeper, and self-management was strengthened, in addition to transparency and equitable sharing of earnings. And the *environmental* dimension involves respect, awareness, and production aimed at ensuring the use of recyclable materials in the process. In short, it is clear that the objectives achieved – according to respondents' narrative – focus much more on the social, political, and environmental dimensions than on the economic dimension itself.

In turn, the institutional view – of institutional players in the Banco do Nordeste – on the operational processes of the PAPPS highlights weakness in fund management – on the part of recipients and the institution. Funds that are affected by lack of increase in

resources propose, as an operation view, to encourage impacts on the social, political, and environmental dimensions.

Thus, for institutional thinking, the *social* dimension fulfills its role by establishing and strengthening collective practice and solidary relations, contributing to strengthen enterprises while increasing cooperation and association, as well as being crucial to social change. The *economic* dimension has a controversial assessment among the employees with regard to the volume of resources allocated, but, although they are not unanimous about which volume might be enough for these recipients, they believe that the current contribution positively impacts the recipients' lives. The *political* dimension is seen by managers as one of the great benefits, since a greater discussion on (self-)management emerges along with the RSF, emphasizing the cooperation and citizenship triggered by this process. And the *environmental* dimension is reported by the employees as one of the obligations for getting the PAPPS and the respondents have been attentive to this issue.

Starting from these viewpoints, an evaluation panorama about the PAPPS was designed according to each of the dimensions. Thus, we think that the social dimension has promoted an increase in bonds and solidary and cooperative sociability, encouraging the associates' personal projects of autonomy based on collective work and production and participative (self-)management, opposed to the capitalist market. In the economic dimension, the greatest constraint in the program, since it partially helped, through the creation of the RSF, but the contribution of this fund added to the income obtained by the group is far from guaranteeing the economic autonomy desired. The political dimension unfolded as a contribution to build a democratic self-managed culture, by raising political awareness and citizenship. And the environmental dimension has less relevance, despite helping to establish an environmental awareness and commitment.

Discussion

Observing the programs, revealing realities

The idea of these programs (microcredit and solidarity economy) comes, in the words of Raczynski (1995, p. 14, our translation), from an "assumption that arose in several countries proposing a 'feminization' of poverty in the urban sphere," something which makes the referrals cited for women reasonable. Likewise, the author identifies that targeting is necessary in this type of program, which is devoted to generating opportunities in excluded sectors, in order to overcome situations of poverty and vulnerability.

It is clearly seen in the Banco do Nordeste's credit policies that, although there are institutional efforts and a concern with stimulating income growth in the area, there is also an interest in building other determinants for the exit of poverty or, as Sen (2010) claims,

credit may serve as a generator of capabilities to move out of poverty. However, this is one side of the creation of policies aimed at the base of the social pyramid for the Banco do Nordeste's clientele that shows a perverse rationale of maintaining bank capital, increasing total active accounts, and turning, in low middle income areas, trust and affection prior to the credit into collateral data.

These programs are aligned, in the words of Rist (2002), with the idea of 'entrepreneurship,' according to the view of Schumpeter (1997), i.e. the individual (entrepreneur), in this rationale, before being an *entrepreneur* must be a *debtor*. Therefore, these fundamentals are opposite to the viewpoint advocated by Furtado (1997, 1998, 2007), i.e. regional and individual autonomy and self-affirmation. Thus, the position of '(nano) entrepreneur' does not mean, in the bank's management, autonomy or self-affirmation, but presents itself as a position of debtor and, therefore, of dependence.

For over 21 years (about 1/4 of the entity's history), the Crediamigo has been categorically available to the Banco do Nordeste as a strategy aimed at 'development' and as a response to what, as reported by Dimenstein (1997), former Brazilian President Fernando Henrique Cardoso (FHC) named as 'unemployable' workers⁴. This is a solution that goes through an extremely liberal guideline, discourse, and practice that is centrally linked to the market and, in the words of Oliveira and Vianna (2010, p. 252), through a certain financial intermediation. The Banco do Nordeste sees this strategy as managed and ruled by a neoliberal market rationale and strongly connected to the financialization nexuses. Thus, there is a strategy leading to *indebtedness* of impoverished individuals, weakened in a context of vulnerability and dissociated from power structures.

On the other hand, the PAPPS seeks to provide a framework for an associative, cooperative, and solidary rationale that, by means of multiple dimensions, situates the economic nexus as one among the other nexuses (political, social, and environmental), in addition to reducing and opposing the transversality of capitalist competitiveness by establishing social bonds based on solidarity. Despite using a discourse with this bias, operationalization shapes the experience of solidarity economy within the Banco do Nordeste and succumbs to a traditional type of market preparation rationale for microcredit, such as the Crediamigo.

Final remarks

For a broader understanding of the relations between the interpretations made throughout this article, i.e. between recipients and institutional individuals, whether managers or not, it is key to grasp the comparative nexuses between these views in both programs (Crediamigo and PAPPS) and between the programs themselves.

4 See also Zouain and Barone (2007).

As for the Crediamigo, the comparison between such interpretations is guided by the rationale of solidarity and market: a) the first, for customers, refers to *commodification* of social ties (Schuster, 2015), which sometimes become hard and uncomfortable to maintain due to the burden of debt and the mutual accountability between them, whereas, for institutional individuals, this rationale shows to be useful in the articulation of a program that guarantees the credit; and b) in the second, the views lie on the banking process, which offers banking services to the customer and, in the case of institutional players, who deal with a double process, the market is delivered to the people and the people is delivered to the market. In another point, it is guided by formulations on socioeconomic development, where the program's recipient observes an increase in income, but stability in social development items, while institutional individuals see the enterprise's financial growth, its potential rise on the scale of the programs available in the bank, and the social aspect as consequences of the income increase process.

In relation to the PAPPS, it is shown that the resources invested in the AMA/Budeg´AMA do not guarantee the enterprise's continuity so that it is self-sustainable over time. The PAPPS may be regarded as the cause of past and current impacts on the social, political, and environmental dimensions. It is noticed that the push on the enterprise, since the creation of the RSF, has improved the associates' self-esteem, strengthened affective bonds, and increased autonomy, personal growth, and the notion of citizenship, focused on the awareness of rights, further strengthening the political and social aspects of the AMA in comparison to the economic one.

Thus, the possibility of a comparison between the two programs emerges, when it is noticed that the features of the social and economic dimensions to put the PAPPS into practice constitute interesting topics for discussion. The social dimension has as a purpose and consequence the building of affection, trust, and a sense of solidarity among the members of the RSF, i.e. the making of a social capital, which is required and instrumentalized within the Crediamigo Program. While the economic dimension, which is established in the PAPPS due to the type of fund and return, is left in the background in face of the other dimensions, in the Crediamigo it takes center stage and provides the program with a basis.

This corroborates the interpretation of institutional individuals in order to think about a comparison between the two programs: a) in the PAPPS, there are changes in the formation of social ties aimed at fund and production management and in the environmental and political dimensions within the scope of this program, but there is a deficit in the economic dimension in terms of income generation itself; and b) in the Crediamigo, the market is reified, along with economic development, putting aside the customers' processes and social needs.

So, microfinance in the Banco do Nordeste, in the two types under analysis, reify the reconfigurations of the neoliberal process or, in greater detail, signify a strategy that

deepens socioeconomic conditions, something which implies the maintenance of poverty in the states where it operates in Brazil's Northeast Region, to the detriment of a process of autonomy and democratization of conditions.

In short, we sought to carry out a broad assessment process on two complex programs available in the Banco do Nordeste, with a view to interpreting the senses and meanings assigned by all agents in the researched field, into the culture of their own – either that of the communities reached, of the Banco do Nordeste as an institution, or of the individuals included in the programs assessed.

This assessment research was based on microfinance programs and their effects, making it possible, overall, to achieve an in-depth view on the constraints to reach fairness through the effort of those individuals who undergo experiences of social exclusion, while trying to push towards social development. Finally, it is worth noticing that the assessment results were obtained from an ethnographic perspective, through various viewpoints.

References

- Banco do Nordeste do Brasil. (2018). *Relatório anual 2018: programas de microfinanças do Banco do Nordeste*. Retrieved from <http://goo.gl/OBenqD>
- Banco do Nordeste do Brasil. (2019). *Crediamigo*. Retrieved from <https://www.bnb.gov.br/crediamigo>
- Bourdieu, P. (1986). A ilusão biográfica. In Autor, *Razões práticas: sobre a teoria da razão* (pp. 74-82). Campinas, SP: Papirus.
- Dimenstein, G. (1997, 9 de abril). Os “inempregáveis”. Retrieved from <http://goo.gl/DmWQKZ>
- Furtado, C. (1997). *Obra autobiográfica de Celso Furtado* (Tomo II). São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Furtado, C. (1998). *O capitalismo global*. São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Furtado, C. (2007). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Geertz, C. (1989). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Gussi, A. F. (2004). *Pedagogia da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Gussi, A. F. (2008). Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. *AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1(1), 29-37.
- Gussi, A. F. (2014). Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica. In H. A. D. Valente, R. M. N. Prados, & C. Schmidt (Orgs.), *A música como negócio: políticas públicas e direitos do autor* (pp. 19-29). São Paulo, SP: Letras e Voz.

-
- Lejano, R. P. (2011). *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas, SP: Arte Escrita.
- Nitsch, M., & Santos, C. A. (2001). Da repressão financeira ao microcrédito. *Revista de Economia Política*, 21(4), 172-183.
- Oliveira, C. M. S., & Vianna, P. J. R. (2010). *Desenvolvimento regional: 50 anos do BNB*. Fortaleza, CE: Banco do Nordeste do Brasil.
- Raczynski, D. (1995). Estratégias para combater la pobreza en América Latina: diagnóstico y enseñanzas de política. In Autor (Org.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos* (pp. 11-42). Santiago, Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid, España: Catarata.
- Rodrigues, L. C. (2008). Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1(1), 7-15.
- Santos, C. A. (2007). Análise de impactos socioeconômicos do microcrédito: dificuldades metodológicas e analíticas. *Revista de Administração Pública*, 41(1), 147-160.
- Schumpeter, J. A. (1997). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo, SP: Nova Cultural.
- Schuster, C. (2015, March 30). Your family and friends are collateral: microfinance and the social. Retrieved from <https://bit.ly/30Eg9jk>
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Zouain, D. M., & Barone, F. M. (2007). Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. *Revista de Administração Pública*, 41(2), 369-380.

How to cite this article:

Norma A – ABNT

GUSSI, A. F.; THÉ, R. F. S. Evaluating the Banco do Nordeste's microcredit and solidarity economy programs. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 164-178, 2020.

Norma B – APA

Gussi, A. F., & Thé, R. F. S. (2020). Evaluating the Banco do Nordeste's microcredit and solidarity economy programs. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 164-178.

Norma C – Vancouver

Gussi AF, Thé RFS. Evaluating the Banco do Nordeste's microcredit and solidarity economy programs. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24):164-178. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2071>

Avaliando programas de microcrédito e economia solidária do Banco do Nordeste

Raul da Fonseca Silva Thé

*Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará UECE
Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará
UFC*

raulsilvathe@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0317-7077>

Alcides Fernando Gussi

*Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas
Unicamp*

Professor na Universidade Federal do Ceará UFC

agussi@uol.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-5510-5286>

Resumo

Duas experiências distintas no campo das microfinanças promovidas pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) são avaliadas neste artigo: a) Programa Crediamigo, de microcrédito urbano produtivo orientado; e b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), de acordo com os princípios da economia solidária. Para tanto, o enfoque etnográfico é apresentado como importante metodologia no desenvolvimento de processos avaliativos. Almeja-se o alcance de indivíduos que pertencem ao mesmo grupo social, porém, eles constituem públicos diferentes e recebem atenção, impactos e investimentos díspares em relação a suas vidas e trajetórias, a depender dos programas em que se inserem. Os resultados mapeiam como essas duas políticas dialogam, ao mesmo tempo que diferem e se distanciam em termos de foco e peso atribuídos às dimensões econômicas, sociais e políticas do Nordeste brasileiro. À guisa de conclusão, evidencia-se: a) a lógica seguida pelos programas; b) os impactos proporcionados na vida dos indivíduos; e c) as qualidades, os limites e as possibilidades desses programas.

Palavras-chave políticas públicas; microcrédito; economia solidária; banco de desenvolvimento.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2020, Vol. 10, nº 24

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.24.2071>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 21 out 19

Data de publicação 20 jan 20

Evaluating the Banco do Nordeste's microcredit and solidarity economy programs

Abstract

Two distinct experiences in the field of microfinance promoted by the Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) are assessed in this article: a) Programa Crediamigo, directed productive urban microcredit; and b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), according to the principles of solidarity economy. Therefore, the ethnographic approach is presented as a valuable methodology to devise assessment processes. The goal is to reach individuals belonging to the same social group, but they constitute different target customer groups and receive very different levels of attention, impact, and investment in relation to their lives and trajectories, depending on the programs which they are inserted in. The results map how these two policies dialogue, while differing and detaching from each other in terms of focus and weight assigned to the economic, social, and political dimensions of Brazil's Northeast Region. By way of conclusion, we evidenced: a) the rationale behind the programs; b) the impacts on the individuals' lives; and c) the qualities, limits, and possibilities of these programs.

Key words public policy; microcredit; solidarity economy; development bank.

Evaluación de programas de microcrédito y economía solidaria del Banco do Nordeste

Resumen

Este artículo evalúa dos experiencias distintas en el campo de las microfinanzas promovidas por el Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB): a) Programa Crediamigo, microcrédito urbano productivo dirigido; y b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), de acuerdo con los principios de la economía solidaria. Por lo tanto, el enfoque etnográfico se presenta como una metodología importante para desarrollar procesos de evaluación. El objetivo es llegar a las personas que pertenecen al mismo grupo social, pero ellas constituyen públicos diferentes y reciben niveles muy diferentes de atención, impacto e inversión en relación con sus vidas y trayectorias, dependiendo de los programas en los que se insertan. Los resultados mapean cómo estas dos políticas dialogan, mientras difieren y se distancian en términos de enfoque y peso atribuidos a las dimensiones económicas, sociales y políticas de la Región Nordeste de Brasil. A modo de conclusión, evidenciamos: a) la lógica detrás de los programas; b) los impactos en la vida de las personas; y c) las cualidades, los límites y las posibilidades de estos programas.

Palabras clave políticas públicas; microcrédito; economía solidaria; banco de desarrollo.

Évaluation des programmes de microcrédit et d'économie solidaire de Banco do Nordeste

Résumé

Deux expériences distinctes dans le domaine de la microfinance promues par le Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) sont évaluées dans cet article: a) Programa Crediamigo, microcrédit urbain productif dirigé; et b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), conformément aux principes de l'économie solidaire. Par conséquent, l'approche ethnographique est présentée comme une méthodologie importante dans l'élaboration de processus d'évaluation. L'objectif est d'atteindre des individus appartenant au même groupe social, mais ils constituent des publics distincts et reçoivent des niveaux d'attention, d'impact et d'investissement très différents en fonction des programmes dans lesquels elles s'insèrent. Les résultats montrent comment ces deux politiques dialoguent, tout en se différenciant et en se distanciant en termes de concentration et de poids attribués aux dimensions économiques, sociales et politiques du Nord-Est du Brésil. En guise de conclusion, nous avons mis en évidence: a) la logique suivie par les programmes; b) les impacts sur la vie des individus; et c) les qualités, limites et possibilités de ces programmes.

Mots-clés politiques publiques; microcrédit; économie solidaire; banque de développement.

Introdução

Este artigo apresenta uma avaliação de programas distintos (de microcrédito e de economia solidária), ambos executados pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB). Além disso, aponta as contribuições que a abordagem etnográfica pode proporcionar para desenvolver a avaliação de políticas públicas. Esta é operacionalizada pelo acompanhamento da trajetória de duas iniciativas: a) Programa Crediamigo, de microcrédito urbano produtivo orientado; e b) Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), de acordo com os princípios da economia solidária.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa empírica, de caráter qualitativo, centrada na compreensão desses programas (de microcrédito e economia solidária) e na inserção deles no Nordeste brasileiro, visando a pontuar seus limites e suas possibilidades.

O texto se organiza em 4 seções: a) descrição metodológica do processo avaliativo; b) apresentação dos resultados de pesquisa (tratamento avaliativo dos programas); c) discussão do processo de avaliação dos programas; e d) considerações finais.

Metodologia

A metodologia da avaliação se centrou na abordagem etnográfica, que focaliza as interpretações dos distintos indivíduos envolvidos nas políticas públicas. Esse procedimento, de natureza qualitativa, possibilitou a apreensão das representações, das visões de mundo e das perspectivas dos atores nos programas avaliados.

Segundo a perspectiva etnográfica posta para a avaliação de programas e políticas públicas, de acordo com Gussi (2014), deve-se conhecer e reconhecer os diferentes atores institucionais e destinatários do programa ou da política em questão, ao passo que se executa um processo de imersão no campo empírico da política. Posteriormente, o compromisso com esse exercício consiste em definir estratégias metodológicas participativas, buscando os vários entendimentos, por exemplo, acerca da política ou do programa, seus objetivos, suas ações e seus resultados, compreendidos por diferentes indivíduos (agentes institucionais, beneficiários), ao que se pode associar aspectos a verificar *in loco*, relacionados com a política ou o programa. A proposição é construir metodologicamente – *no campo* – a experiência de uma política/um programa, por exemplo – sua trajetória – no contexto de uma instituição ou uma comunidade local específica¹.

Para tanto, no caso da avaliação dos programas de microcrédito, buscou-se compreender os sentidos e significados elaborados pelos atores – funcionários do Banco do Nordeste e os beneficiários – durante as ações de operacionalização dos distintos programas focalizados aqui. De outra maneira, apontaram-se as interpretações dispostas e publicizadas ou as diferentes ideias acionadas publicamente, no sentido de realizar, nos termos de Geertz (1989), uma “descrição densa”, uma etnografia que representasse o campo apresentado à pesquisa avaliativa.

Dentro dessa perspectiva, acompanharam-se as trajetórias institucionais dos programas Crediamigo e PAPPs, partindo da noção de trajetória de Bourdieu (1986). Tem-se como centro a ideia de que políticas, programas e projetos não têm sentido e iniciativa únicos e que estão circunscritos a ressignificações dos atores envolvidos, segundo os vários posicionamentos nos contextos em que se insere o programa (Gussi, 2008).

Para tanto, a construção da pesquisa etnográfica adotada para a avaliação dos programas de microcrédito envolveu as seguintes etapas de pesquisa:

- Pesquisa bibliográfica sobre microcrédito, microfinanças e desenvolvimento, dentre outras temáticas, com consulta nas bases de dados disponíveis na internet;
- Coleta de material institucional sobre os programas (desenho dos programas, objetivos, características, dados quantitativos de investimentos e de desempenho e seus impactos nas comunidades locais);
- Mapeamento estatístico dos programas no bairro pesquisado no Município de Fortaleza;
- Entrevistas qualitativas com os atores institucionais que conceberam e implementaram os programas em Fortaleza, abordando seus objetivos, conceitos

¹ Trata-se de uma proposição alinhada à perspectiva de Lejano (2011) para a análise de políticas, baseada na problematização da noção de experiência da política. Para o autor, a política deve ser compreendida em seu cotidiano, na prática dos atores sociais nela envolvidos, em seus contextos específicos. Ressalta-se que tal proposição inspira novas metodologias de avaliação, conforme Rodrigues (2008) e Gussi (2014), baseadas em referenciais qualitativos de recorte etnográfico.

-
- centrais, inspiração teórica e metodologia, bem como a avaliação dos programas;
- Aplicação de questionários a beneficiários dos programas, com o intuito de traçar dados acerca do perfil socioeconômico dos beneficiários, como sexo, idade, estado civil, localidade de origem, orientação religiosa, profissão, situação econômica e familiar e qualificação profissional, em uma perspectiva comparativa anterior e posterior ao empréstimo recebido;
 - Observação participante nos loci das experiências gestadas pelos programas, com a verificação da vida familiar e do empreendimento de trabalho gerado pelo microcrédito;
 - Trajetórias dos beneficiários, escolhidos a partir dos perfis dos questionários, e sua vinculação com os programas².

A próxima seção apresenta o tratamento avaliativo dos programas Crediamigo e PAPPS do Banco do Nordeste.

Resultados

Avaliação do Programa Crediamigo

O Crediamigo é o programa de microcrédito (urbano) produtivo orientado do Banco do Nordeste. É fruto da ação pioneira de um banco público do Brasil, apoiado pelo Governo Federal e por parceiros internacionais.

Iniciou-se como projeto-piloto em 1997, passando efetivamente a operar em 1998 com a abertura de 45 unidades. Atualmente está presente em 1.481 municípios do Nordeste ou toda a área de atuação do banco (14 estados brasileiros), contando com mais de 2 milhões de clientes ativos (Banco do Nordeste do Brasil [BNB], 2018, 2019). O Crediamigo tem por finalidade fornecer pequenos empréstimos, de R\$ 100,00 a R\$ 15.000,00, de acordo com a necessidade e o porte do negócio. Tal crédito se realiza de forma não burocrática, para que nanoempreendedores financiem seus negócios em troca do chamado “aval solidário”, uma garantia, oferecida pelo empréstimo, em nome de um grupo formado para tanto, de modo que não seja fornecido individualmente, mas a grupos de pessoas que se responsabilizam solidariamente por seu pagamento.

O seu público-alvo, sobretudo o de baixa renda, é constituído por autônomos, donos de pequenos negócios e trabalhadores informais que necessitam de crédito para gerar fonte de renda, no setor da indústria, do comércio ou de serviços. Notadamente, os empréstimos concedidos são destinados à formação de capital de giro, o “Giro Popular Solidário”, à aquisição de máquinas e equipamentos e à realização de reformas.

² Para aprofundamento sobre a técnica de história de vida e suas possibilidades na pesquisa social, ver Gussi (2004).

A atuação do Crediamigo pode ser compreendida por meio da relevância atribuída à preferência do programa por clientes com menor possibilidade de inclusão no sistema bancário. Portanto, cerca de 50% do total de clientes ingressam no nível de subsistência (BNB, 2018, 2019) ou na condição de *survivor* (autoempregado, por falta de alternativa)³ (Santos, 2007) demonstrando que a atuação do programa se situa na faixa da base da pirâmide social, voltada especialmente ao gênero feminino (que absorve 67% das aplicações de crédito).

Com o objetivo de avaliar o Crediamigo, acompanhamos o programa em seu contexto institucional e buscamos os sentidos e significados atribuídos pelos atores institucionais e beneficiários que se vinculam às suas ações. Esse processo foi realizado em duas frentes, delimitadas pelo método etnográfico: uma vinculada à pesquisa por meio do acompanhamento e da descrição de eventos institucionais do Banco do Nordeste, com referência explícita e/ou implícita ao Programa Crediamigo; outra, em uma vertente de observação das representações e dos significados identificados no discurso de 11 funcionários do Banco do Nordeste, de diferentes áreas, sobre o Crediamigo e visões particulares sobre desenvolvimento, em correlação com as ações da própria instituição. Apresentamos, sucintamente, os resultados dessas duas frentes de pesquisa.

Os eventos nos levaram a apresentar o Programa Crediamigo como estratégia central na proposta de desenvolvimento do banco no atual contexto político-institucional, atrelado, por um lado, a programas federais de erradicação da pobreza e, por outro, à estratégia de ampliação de mercado do próprio banco.

Nos discursos institucionais, observamos uma localização institucional dos distintos programas avaliados, que se associam aos persistentes programas sociais de transferência de renda do Governo Federal, como o Bolsa Família, em que ambos atendem à base da pirâmide social brasileira (em especial o Crediamigo). Além disso, podemos observar diferentes lugares de fala e distintas formas de interpretar as estratégias de cunho mercadológico e social, escolhidas pelo banco ao longo da história e no atual contexto. Nos discursos, concluímos que há um embate de visões dos funcionários quanto à posição institucional do Banco do Nordeste entre ser um banco de mercado ou um banco de desenvolvimento social.

Realizou-se, também, a construção do perfil socioeconômico do universo dos clientes pesquisados: revelou-se que 94% dos indivíduos eram do sexo feminino, o que destaca o recorte de gênero nas atividades de microcrédito. Em relação à idade dos participantes, 45% se encontravam na faixa etária entre 36 e 50 anos, enquanto 29% tinham entre 51 e 65 anos. Quanto ao estado civil, 67% dos entrevistados eram casados ou viviam em

3 Para o *self-employed* (autoempregado), a que se referem Nitsch e Santos (2001), o microcrédito cumpriria uma tarefa social, como instrumento, de forma indireta, de combate à pobreza, ao mesmo tempo que fomenta o desenvolvimento econômico.

união estável, representando um acréscimo de 4,5% no tempo de ingresso no programa. A escolaridade dos entrevistados se caracteriza assim: 43,75% têm Ensino Médio; 50% têm Ensino Fundamental; e 6,25% são analfabetos.

Desse perfil, depreende-se que o Crediamigo atinge, nessa faixa de renda, a trabalhadora informal, de meia-idade, casada, excluída do mercado de trabalho formal. Ao recorrer ao Crediamigo, essas mulheres almejam prover ou ampliar sua renda, ainda nos quadros das atividades informais, geralmente como comerciantes de cosméticos e alimentos, cabeleireiras, manicures e costureiras, algumas delas buscando mudar sua categoria de trabalho, sobretudo as que vivem do emprego doméstico.

A análise dos resultados da pesquisa avaliativa sobre o Crediamigo aponta o programa como impactante na renda dos clientes, ampliador do crédito nas classes mais baixas, bem como catalisador da ampliação e mudança do perfil laboral e de renda. Os clientes inferem a ideia de que o programa está inscrito no Banco do Nordeste. Ou seja: o Crediamigo se orienta, primeiramente, à *dimensão econômica*, com foco no aumento da renda e do consumo dos clientes, implicando um desenvolvimento vinculado à inclusão laboral, ao consumo individual e ao efeito indireto no próprio mercado.

Dentro desse espectro e apesar desse quadro, a condição de vida dos clientes permaneceu estável, alterando-se apenas a condição de consumo doméstico das famílias envolvidas, sem mudança significativa em outros aspectos da vida, como escolaridade, capacitação profissional, moradia, saúde e lazer. A apreensão dessas necessidades surge nos beneficiários no momento em que se afirma, por um lado, a cidadania a partir da inclusão pelo consumo, mas, por outro, aponta a necessidade de maior aprofundamento da política por meio de capacitação para o trabalho, qualidade de informação e conhecimento para as atividades e a melhoria das condições de vida em geral, para além do consumo.

As narrativas desses beneficiários elucidam a oportunidade que o programa de microcrédito oferece a seus clientes, de obterem um empréstimo com baixas taxas de juros, algo que outros bancos não lhes possibilitam, facilitando que montem e/ou deem continuidade a um negócio próprio e podendo, assim, ter uma fonte de renda que se revela uma alternativa para aqueles que não estão inseridos no mercado formal de trabalho. Por outro lado, por meio de algumas críticas a determinados pontos do programa ou até do silêncio gerado após perguntas sobre os aspectos negativos dele, percebemos que os clientes consideram que o Crediamigo apresenta limitações e não satisfaz completamente suas necessidades sociais.

Avaliação do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários

O PAPPS teve início em 2005 no Banco do Nordeste. Mediante convênio com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o banco estabeleceu parcerias na execução de programa de apoio a organizações que operam com fundos rotativos solidários (FRS), segundo os nexos das microfinanças e da economia solidária.

O PAPPS, em seus próprios termos, define-se como uma estratégia diferenciada e autossustentável do Banco do Nordeste, para beneficiar diretamente as comunidades rurais e urbanas, contribuindo para sua emancipação social e econômica a partir da afirmação da solidariedade. Partindo disso, os FRS, ao fornecerem financiamento, consideram a possibilidade de que o dinheiro aplicado nas atividades possa produzir efeito e ser devolvido, a fim de beneficiar outros participantes.

Dentre os projetos apoiados em 2008, destaca-se a destinação de recursos para a formação do FRS da Rede Bodega, nos municípios de Aracati, Fortaleza, Sobral e Tianguá, no Ceará. Integrante da Rede Bodega, a Associação das Mulheres em Ação (AMA/Budeg'AMA) recebeu parte desses recursos para uso na criação do FRS, destinado à produção e comercialização das associadas, cujas repercussões foram objeto de nossa pesquisa avaliativa, tomado como estudo de caso do PAPPS no Banco do Nordeste.

Na pesquisa avaliativa, procuramos traçar o perfil socioeconômico das associadas da Budeg'AMA em termos de: a) escolaridade; b) moradia; c) vida profissional; d) renda recebida na associação; e) despesas; e f) condições de vida e de trabalho. Além de observar o uso dos recursos do PAPPS para a composição do FRS da própria AMA.

Assim, dentre as 10 mulheres entrevistadas, a maioria ou é casada (70%) ou é viúva. As idades variam de 41 a 67 anos (com 50% acima de 60 anos). Quanto à escolaridade, observa-se que 60% fizeram Ensino Médio (completo ou incompleto), sendo que 60% frequentam cursos, seja do ensino formal ou informal. Uma delas faz curso superior.

Quanto à moradia, 70% possuem casa própria, adquirida antes da AMA. Há equilíbrio no compartilhamento da moradia: 40% moram com marido e filho. Computando-se aquelas que moram com marido, filhos e netos, as que residem com marido, filhos e cunhados e as que habitam com marido, filhos e pais, esse índice sobe para 80%.

No tocante à vida profissional, no período anterior à entrada na AMA, 40% tiveram carteira assinada e 60% nunca tiveram. Ou seja, as trajetórias profissionais dessas mulheres se voltaram ao trabalho informal, seja por falta de oportunidade ou de opção.

Em relação ao trabalho atual na AMA, 60% o realizam na própria sede e as outras 40% trabalham em casa. Isso porque o trabalho na sede geralmente é realizado pelas mulheres que fazem parte da Budeg'AMA. As demais optaram por não comercializar seus produtos

na loja para não ter de contribuir com as despesas da sede, já que estas comprometem os ganhos (que não são elevados). Quanto à participação em outras atividades remuneradas, além da realizada na AMA/Budeg'AMA, 80% responderam não ter outra ocupação, demonstrando que a AMA é o principal local de produção.

Finalmente, quanto à renda com o trabalho na AMA/Budeg'AMA e à renda familiar: para 60% das mulheres, os ganhos auferidos na atividade da AMA variam entre R\$ 100 e R\$ 200 por mês, valores ainda diminutos. E na composição da renda familiar, além daquela gerada pelo trabalho na AMA/Budeg'AMA, 70% delas complementam a manutenção da casa com o marido, ao passo que as demais contaram com pensão (no caso das viúvas).

Partindo desse perfil, buscamos aprofundar a dimensão qualitativa da avaliação ao conhecer: a) por um lado, a visão das associadas sobre os recursos do PAPPS e as modificações, acaso percebidas, a partir de sua aplicação na AMA, bem como a importância para manutenção do empreendimento; e b) por outro lado, a visão sobre o PAPPS dos gestores do Banco do Nordeste.

Pelos relatos das associadas da AMA/Budeg'AMA, percebe-se que foram significativas as transformações pelas quais passaram, a partir de sua entrada na entidade. A maior delas talvez tenha sido passar a trabalhar fora de casa, na maioria das vezes sem o apoio familiar. Assim, do ponto de vista pessoal, a emancipação foi um dos maiores ganhos. Do ponto de vista profissional, o fato de ter uma ocupação garantiu maior respeito perante a família, que antes negava seu apoio.

Nas manifestações sobre o tema economia solidária, percebe-se o desafio de trabalhar os conceitos de solidariedade, afetividade e autogestão, contrários ao sistema vigente. Mas isso acaba tornando-se uma prática menos difícil, já que contam com o apoio de órgãos institucionais, a exemplo do Banco do Nordeste, encontrando incentivos para continuar o projeto em que acreditam, obter uma renda, poder praticar um ofício, enfim, verificar que há possibilidades de uma vida melhor e mais digna. Dessa forma, analisamos as visões das associadas a partir das seguintes dimensões: a) social; b) econômica; c) política; e d) ambiental.

Nas narrativas das associadas, a dimensão *social* é caracterizada pelas relações concernentes ao FRS e à operacionalização da solidariedade, pontuando as mudanças em suas vidas, antes e depois da AMA, a partir do trabalho realizado e da renda extra. Na dimensão *econômica* se vê que os recursos do PAPPS na AMA/Budeg'AMA são considerados relevantes, especialmente na formação do fundo, mas expressam dúvidas e preocupações acerca da dependência criada em relação ao fundo, além de entenderem o retorno financeiro como menor do que suas necessidades como grupo, como indivíduos e como fundo. A dimensão *política* é apontada pelas associadas como um objetivo alcançado, já que reconhecem a ampliação da participação, o aprofundamento democrático nas decisões e um fortalecimento da autogestão, além de transparência e divisão equânime de ganhos. E

a dimensão *ambiental* envolve o respeito, a consciência e a produção voltados a garantir o uso de materiais recicláveis no processo. Em síntese, percebe-se que os objetivos atingidos – segundo a narrativa das participantes – concentram-se muito mais nas dimensões social, política e ambiental do que propriamente na dimensão econômica.

Já a visão institucional – de agentes institucionais do Banco do Nordeste – acerca dos processos operacionais do PAPPS aponta fragilidade na gestão dos fundos – por parte dos contemplados e da instituição. Fundos que se mostram comprometidos pela falta de ampliação de recursos propõem, como visão de atuação, estimular os impactos nas dimensões social, política e ambiental.

Assim, para o pensamento institucional, a dimensão *social* cumpre seu papel ao formar e fortalecer a prática coletiva e as relações solidárias, contribuindo para a fortificação dos empreendimentos ao tempo que tonifica a cooperação e o associativismo, além de ser fundamental para a mudança social. A dimensão *econômica* tem entre os funcionários uma avaliação controversa acerca do volume aportado de recursos, mas, mesmo não sendo unânimes sobre qual volume seria suficiente para esses contemplados, acreditam que o atual aporte impacta positivamente as vidas dos beneficiários. A dimensão *política* é vista pelos gestores como um dos grandes benefícios, já que aflora com os FRS uma maior discussão sobre a (auto)gestão, assumindo destaque a cooperação e a cidadania gestados nesse processo. E a dimensão *ambiental* é pontuada pelos funcionários como uma das obrigações para a obtenção do PAPPS e que as participantes vêm demonstrando cuidado com essa questão.

A partir desses pontos de vista, construiu-se um panorama avaliativo sobre o PAPPS de acordo com cada uma das dimensões. Dessa maneira, compreendemos que a dimensão social promoveu ampliação de laços e sociabilidade solidária e cooperativa, incentivando os projetos pessoais de autonomia das associadas a partir do trabalho coletivo e da produção e (auto)gestão participativa e contraposta ao mercado capitalista. Na dimensão econômica se encontra a maior limitação do programa, já que auxiliou parcialmente, com a criação do FRS, mas o aporte desse fundo somado à renda obtida pelo grupo passa longe de garantir a autonomia econômica almejada. A dimensão política se desenvolveu como contribuição para a construção de uma cultura autogestionária democrática, com formulação de uma consciência política e de cidadania. E a dimensão ambiental tem relevância menor, apesar de auxiliar na formulação de uma consciência e um compromisso ambiental.

Discussão

Observando os programas, revelando realidades

A ideia desses programas (microcrédito e economia solidária) advém, nas palavras de Raczynski (1995, p. 14, tradução nossa), de uma “hipótese surgida em vários países que propõe a ‘feminização’ da pobreza no âmbito urbano”, o que torna compreensíveis os encaminhamentos citados para o gênero feminino. Da mesma forma, a autora identifica que a focalização é necessária nesse tipo de programa, que se dedica a gerar oportunidades em setores excluídos, para que haja superação dos quadros de pobreza e vulnerabilidade.

Fica evidente na construção das políticas de crédito do Banco do Nordeste que, apesar de haver um trabalho e uma preocupação de estimular o crescimento da renda na área, também há interesse de construir outros determinantes para a saída da pobreza ou, como entende Sen (2010), o crédito funcionaria como gerador de capacidades que impulsionariam a saída da pobreza. Entretanto, esse é um lado da construção de políticas para a base da pirâmide social da clientela do Banco do Nordeste que evidencia uma perversa lógica de manutenção de capital bancário, de adensamento de contas ativas e de transformação, em áreas de renda média baixa, da confiança e do afeto anteriores ao crédito em dados colaterais.

Esses programas se alinham, nas palavras de Rist (2002), à ideia de “empreendedorismo”, segundo o entendimento de Schumpeter (1997), de que o indivíduo (empreendedor), nessa lógica, antes de ser *empreendedor* deve ser *devedor*. Portanto, são fundamentos opostos à visão defendida por Furtado (1997, 1998, 2007) de autonomia e de autoafirmação regional e dos indivíduos. Assim, a posição de “(nano)empreendedor” não conota, na gestão do banco, autonomia ou autoafirmação, antes se apresenta como uma posição de devedor e, portanto, de dependência.

Há mais de 21 anos (cerca de 1/4 da história da entidade), o Crediamigo atua no Banco do Nordeste categoricamente como estratégia para o “desenvolvimento” e como resposta ao que, como reportou Dimenstein (1997), o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) denominou trabalhadores “inempregáveis”⁴. Essa é uma solução que passa por uma diretriz, um discurso e uma prática extremamente liberais e centralmente vinculados ao mercado e, nas palavras de Oliveira e Vianna (2010, p. 252), por uma forma de intermediação financeira. O Banco do Nordeste coloca tal estratégia administrada e regida por uma lógica neoliberal de mercado e em profunda conexão com os nexos da financeirização. Assim, observa-se uma estratégia que leva ao *endividamento* de pessoas empobrecidas, fragilizadas em um quadro de vulnerabilidade e dissociadas das estruturas de poder.

4 Ver também Zouain e Barone (2007).

Por outro lado, o PAPPS busca fundamentar uma lógica associativista, cooperativa e solidária que, por meio de dimensões múltiplas, coloca onexo econômico como um dentre os outros nexos (político, social e ambiental), além de diminuir e contrapor-se à transversalidade da competitividade capitalista por meio da criação de vínculos sociais pautados pela solidariedade. Apesar de apresentar um discurso com esse viés, a operacionalização amolda a experiência de economia solidária dentro do Banco do Nordeste e sucumbe a uma lógica de preparação de mercado do tipo tradicional para o microcrédito, como o Crediamigo.

Considerações finais

Para uma compreensão mais ampla das relações entre as interpretações apresentadas ao longo deste artigo, ou seja, dos beneficiários e dos indivíduos institucionais, gestores ou não, mostra-se fundamental entender os nexos comparativos entre essas visões em ambos os programas (Crediamigo e PAPPS) e entre os próprios programas.

Em relação ao Crediamigo, a comparação entre tais interpretações se pauta pelas lógicas de solidariedade e de mercado: a) a primeira, para os clientes, refere-se à *comoditização* dos laços sociais (Schuster, 2015), que às vezes se tornam difíceis e incômodos de manter devido ao peso da dívida e da cobrança mútua entre eles, ao passo que, para os indivíduos institucionais, essa lógica se coloca como utilitária na articulação de um programa que garante o crédito; e b) na segunda, as visões se encontram no processo de bancarização, que oferece ao cliente serviços bancários e no caso dos atores institucionais, que lidam com um duplo processo, entrega-se o mercado às pessoas e as pessoas ao mercado. Em outro ponto, pauta-se pelas formulações de desenvolvimento socioeconômico, em que o beneficiário do programa observa uma ampliação da renda, mas uma estabilidade nos itens de desenvolvimento social, enquanto os indivíduos institucionais observam o crescimento financeiro do empreendimento, seu possível crescimento na escala dos programas do banco, enquanto veem o social como consequência do processo de ampliação de renda.

Em relação ao PAPPS, demonstra-se que os recursos aplicados na AMA/Budeg´AMA não garantem a continuidade do empreendimento para que seja autossustentável ao longo do tempo. Pode-se considerar que o PAPPS causou, e continua a causar, impactos nas dimensões social, política e ambiental. Nota-se que o impulso ao empreendimento, a partir do FRS, aumentou a autoestima das associadas, fortaleceu os laços afetivos, aumentou a autonomia, o crescimento pessoal e a noção de cidadania, voltada à consciência dos direitos, fortalecendo mais a vertente política e social da AMA do que a econômica.

Assim, surge a possibilidade de uma comparação entre os dois programas, quando se verifica que os pontos das dimensões social e econômica na operacionalização do PAPPS constituem interessantes tópicos de discussão. A dimensão social tem como objetivo e

consequência uma construção de afetividade, confiança e um sentido de solidariedade entre os membros do FRS, ou seja, a construção de um capital social, que é exigido e instrumentalizado no Programa Crediamigo. Enquanto a dimensão econômica, que no PAPPS se estabelece por conta do tipo de fundo e de retorno, é deixada em segundo plano diante das demais dimensões, no Crediamigo ela assume o protagonismo e fundamenta o programa.

Isso corrobora a interpretação dos indivíduos institucionais para pensarmos uma comparação entre os dois programas: a) no PAPPS há mudanças na construção dos laços sociais voltados à gestão do fundo e da produção e nas dimensões ambiental e política no escopo do programa, mas há deficiência na dimensão econômica quanto à geração de renda propriamente dita; e b) já no Crediamigo, há reificação do mercado, atrelada ao desenvolvimento econômico, deixando de lado os processos e as necessidades sociais dos clientes.

Dessa forma, as microfinanças no Banco do Nordeste, nos dois tipos avaliados, reificam as reconfigurações do processo neoliberal ou, mais detalhadamente, significam antes uma estratégia que aprofunda as condições socioeconômicas, o que implica a manutenção da pobreza nos estados em que atua no Nordeste brasileiro, em detrimento de um processo de autonomia e de democratização das condições.

Em suma, buscamos realizar um processo avaliativo amplo sobre dois programas complexos do Banco do Nordeste, com vistas a interpretar sentidos e significados atribuídos por todos os agentes no campo pesquisado, inseridos em sua própria cultura – seja a das comunidades alcançadas, a institucional do Banco do Nordeste ou a dos indivíduos inseridos nos programas avaliados.

Esta pesquisa avaliativa se pautou em programas de microfinanças e em seus efeitos, possibilitando, de modo geral, aprofundar o olhar sobre os limites da construção da equidade pelo esforço dos próprios indivíduos que vivenciam um quadro de exclusão social, ao passo que se almeja construir o fomento rumo ao desenvolvimento social. Ressalta-se, por fim, que os resultados da avaliação foram alcançados sob a perspectiva etnográfica, mediante pontos de vista distintos.

Referências bibliográficas

- Banco do Nordeste do Brasil. (2018). *Relatório anual 2018: programas de microfinanças do Banco do Nordeste*. Recuperado de <http://goo.gl/OBenqD>
- Banco do Nordeste do Brasil. (2019). *Crediamigo*. Recuperado <https://www.bnb.gov.br/crediamigo>
- Bourdieu, P. (1986). A ilusão biográfica. In Autor, *Razões práticas: sobre a teoria da razão* (pp. 74-82). Campinas, SP: Papirus.
- Dimenstein, G. (1997, 9 de abril). Os “inempregáveis”. Recuperado de <http://goo.gl/DmWQKZ>
- Furtado, C. (1997). *Obra autobiográfica de Celso Furtado* (Tomo II). São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Furtado, C. (1998). *O capitalismo global*. São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Furtado, C. (2007). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Geertz, C. (1989). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Gussi, A. F. (2004). *Pedagogia da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Gussi, A. F. (2008). Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. *AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1(1), 29-37.
- Gussi, A. F. (2014). Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica. In H. A. D. Valente, R. M. N. Prados, & C. Schmidt (Orgs.), *A música como negócio: políticas públicas e direitos do autor* (pp. 19-29). São Paulo, SP: Letras e Voz.
- Lejano, R. P. (2011). *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas, SP: Arte Escrita.
- Nitsch, M., & Santos, C. A. (2001). Da repressão financeira ao microcrédito. *Revista de Economia Política*, 21(4), 172-183.
- Oliveira, C. M. S., & Vianna, P. J. R. (2010). *Desenvolvimento regional: 50 anos do BNB*. Fortaleza, CE: Banco do Nordeste do Brasil.
- Raczynski, D. (1995). Estratégias para combater la pobreza en América Latina: diagnóstico y enseñanzas de política. In Autor (Org.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos* (pp. 11-42). Santiago, Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid, España: Catarata.
- Rodrigues, L. C. (2008). Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1(1), 7-15.

-
- Santos, C. A. (2007). Análise de impactos socioeconômicos do microcrédito: dificuldades metodológicas e analíticas. *Revista de Administração Pública*, 41(1), 147-160.
- Schumpeter, J. A. (1997). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo, SP: Nova Cultural.
- Schuster, C. (2015, March 30). Your family and friends are collateral: microfinance and the social. Recuperado de <https://bit.ly/30Eg9jk>
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Zouain, D. M., & Barone, F. M. (2007). Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. *Revista de Administração Pública*, 41(2), 369-380.

Para citar este artigo:

Norma A – ABNT

GUSSI, A. F.; THÉ, R. F. S. Avaliando programas de microcrédito e economia solidária do Banco do Nordeste. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 164-178, 2020.

Norma B – APA

Gussi, A. F. & Thé, R. F. S. (2020). Avaliando programas de microcrédito e economia solidária do Banco do Nordeste. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 164-178.

Norma C – Vancouver

Gussi AF, Thé RFS. Avaliando programas de microcrédito e economia solidária do Banco do Nordeste. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Out 21, 2020];10(24):164-178. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2071>

Youth public policy in Colombia: genesis and regional policy communities

Iván David Sanabria-González

MA student in Cultural Studies at the University of São Paulo – USP

ivdsanabria@usp.br

ORCID: 0000-0002-2629-3863

Lucila Reyes-Sarmiento

Ph.D. in Transdisciplinary Research from the University of Valladolid

– Spain

Professor at the Universidad La Gran Colombia – Colombia

lucila.reyes@ugc.edu.co

ORCID: 0000-0002-7999-142X

Abstract

This article analyzes key elements in the genesis and establishment of the Youth Public Policy (Política Pública de Juventud [PPJ]) in Colombia, particularly observing its conformation at the regional level through the concept of public policy communities, which implies an interdependent players' network process, i.e. producers of ideas and images about youth. The establishment of public policy is argued for as a historical process of debates, negotiations, and resistance, regarding the images or representations produced on youth, appropriated by a set of active policy communities in various scenarios. The proposal unfolds in 3 parts: a) the main theoretical guidelines that structure the concept of public policy community; b) the background of the relation between youth and State, and its materialization in the PPJ at the national level; and c) the identification of regional scenarios and players belonging to youth public policy communities, highlighting the decentralization process and the autonomous youth's local organization processes. This article is a theoretical research outcome, which puts into dialogue the conceptual making and the state of the art surveyed in general, local, and first-level documentary sources obtained from players who took part in the making of the PPJ in the Department of Cundinamarca, Colombia.

Key words : public policy community; youth public policy; region; decentralization; local youth organizations.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2020, Vol. 10, nº 24

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.24.2678>

Creative Commons Attribution License (CC BY 4.0)

Submitted on Oct. 20, 2019

Published on Jan. 20, 2020

Política pública de juventud en Colombia: génesis y comunidades de política regionales

Resumen

Este artículo analiza los elementos claves en la génesis y formación de la Política Pública de Juventud (PPJ) en Colombia, en particular observando su conformación en el plano regional a través del concepto de comunidades de política pública, que implica un proceso de red actores interdependientes, es decir, productores de ideas e imágenes sobre la juventud. Se defiende la formación de la política pública como un proceso histórico de debates, negociaciones y resistencias, a propósito de las imágenes o representaciones producidas sobre la juventud, apropiadas por un conjunto de comunidades de política activas en diferentes escenarios. Se desarrolla la propuesta en 3 partes: a) los lineamientos teóricos principales que estructuran el concepto de comunidad de política pública; b) los antecedentes de la relación juventud y Estado, y su materialización en la PPJ en el ámbito nacional; y c) la identificación de los escenarios y actores regionales de las comunidades de política pública de juventud, destacando el proceso de descentralización y los procesos de organización local juvenil autónoma. Este artículo es un resultado de investigación de carácter teórico, que pone en diálogo la construcción conceptual y el estado del arte levantado a partir de fuentes documentales generales, locales y de primer nivel tomadas de actores que participaron en la construcción de la PPJ del Departamento de Cundinamarca, en Colombia.

Palabras clave comunidad de política pública; política pública de juventud; región; descentralización; organizaciones juveniles locales.

Política pública de juventude na Colômbia: gênese e comunidades de políticas regionais

Resumo

Este artigo analisa os elementos-chave na gênese e formação da Política Pública de Juventude (Política Pública de Juventud [PPJ]) na Colômbia, observando particularmente sua conformação no nível regional por meio do conceito de comunidades de política pública, que implica um processo em rede de atores interdependentes, ou seja, produtores de ideias e imagens acerca da juventude. A formação da política pública é discutida como um processo histórico de debates, negociações e resistências, em relação às imagens ou representações produzidas acerca da juventude, apropriadas por um conjunto de comunidades de política ativas em cenários diversos. A proposta se desdobra em 3 partes: a) as principais diretrizes teóricas que estruturam o conceito de comunidade de política pública; b) os antecedentes da relação entre juventude e Estado e sua materialização no PPJ em nível nacional; e c) a identificação dos cenários e atores regionais pertencentes às comunidades de política pública de juventude, destacando o processo de descentralização e os processos de organização local juvenil autónoma. Este artigo é um resultado de pesquisa teórica, que coloca em diálogo a elaboração conceitual e o estado da arte levantado em fontes documentais gerais, locais e de primeiro nível, obtidas junto a atores que participaram da criação da PPJ do Departamento de Cundinamarca, na Colômbia.

Palavras-chave comunidade de política pública; política pública de juventude; região; descentralização; organizações juvenis locais.

Politique publique de jeunesse en Colombie: genèse et communautés politiques régionales

Résumé

Cet article analyse les éléments clés de la genèse et de la formation de la Politique Publique de la Jeunesse (Política Pública de Juventud [PPJ]) en Colombie, notant en particulier sa conformation au niveau régional à travers le concept de communautés de politique publique, ce qui implique un processus de réseau d'acteurs interdépendants, c'est-à-dire producteurs d'idées et d'images sur la jeunesse. La formation des politiques publiques est défendue comme un processus historique de débats, de négociations et de résistances, concernant les images ou représentations produites sur la jeunesse, s'approprié par un ensemble de communautés politiques actives dans différents scénarios. La proposition est divisée en 3 parties: a) les principales lignes directrices théoriques qui structurent le concept de communauté des politiques publiques; b) les antécédents de la relation entre la jeunesse et l'État et sa matérialisation dans le PPJ au niveau national; et c) l'identification des scénarios et acteurs régionaux appartenant aux communautés de politique publique de la jeunesse, en mettant en évidence le processus de décentralisation et les processus d'organisation locale autonome de la jeunesse. Cet article est le résultat d'une recherche théorique, qui rassemble l'élaboration conceptuelle et l'état de l'art soulevé dans les sources documentaires générales, locales et de premier niveau, obtenues auprès des acteurs qui ont participé à la création du PPJ du Département de Cundinamarca, Colombie.

Mots-clés communauté de politique publique; politique publique de jeunesse; région; décentralisation; organisations locales de jeunesse.

Youth is a promise that every generation fails to keep.

(Nicolás Gómez Dávila, 2002, Escolio 294)

Introduction

Political or social research on the processes of creating or establishing youth public policies in Latin America is still in arrears of resuming the relations and tensions inherent to this phenomenon at the regional or local level. It persists as a field unexplored in literature, both in youth studies and in public policy analyses (F. Acosta, 2015; Castillo García, Ospina Serna, Alvarado, & Botero, 2010; Rodríguez, 2004; Romero, García, Rodríguez, Tobón-García, & Aguilar, 2015; Sarmiento, 2004).

The regional or local level has been on the sidelines when it comes to youth public policy processes, since the same notion of public policy tends to be interchangeably associated with the status of a central and hierarchical nation-State. However, the literature on public policy at the regional or local levels – or at the intermediate level, as some analysts name it (González & Jaramillo, 1996) – has found a significant place in the public action debate (Jolly, 2002, 2005).

For the purposes of this piece of writing, we see the regional and local spheres as homologable concepts, which allude to a “specific dimension of the social” (Arocena, 2002, p. 8, our translation) that offers other realities different from the global encompassing ones. Thus, for this specific social dimension, different but related to the global one, we propose the concept of *public policy communities*, which allows us to trace the phenomena of generating and establishing the Youth Public Policy (Política Pública de Juventud [PPJ]) in Colombia from a specific spectrum, which goes beyond the national level or what is promoted by the central State focus, without neglecting its influence and effects. When emphasis is placed on the processes of public policy communities, it is highlighted, first of all, that youth becomes a socially relevant issue and, therefore, it occupies a place on the State agenda, not by merely institutional initiatives, but by the interaction and mobilization of social and cultural groups of different orders. Second, that it is a part of a rather general network of players, who produce or reproduce an image or social representation of youth in order to structure or resist public interventions.

Thus, this article analyzes the key elements in the genesis and establishment of the PPJ in Colombia, particularly observing its conformation at the regional level through the concept of public policy communities, which implies a network process of interdependent players, i.e. producers of ideas and images about youth. The article is a theoretical and contextual research outcome from the project “La Política Pública de Juventud y el Acceso a Medios de Comunicación en Jóvenes como Causa de Desarrollo Local. Indagación del Caso del Municipio de Sibaté, Cundinamarca,” approved by the Research College of the Higher School of Public Administration (Escuela Superior de Administración Pública [ESAP])¹. The theoretical construct and the state of the art are discussed through theoretical, local material, and first-level sources obtained from players who took part in the construction of the PPJ in the Department of Cundinamarca, in Colombia. The method adopted in the research was the case study of the department at stake, in which semi-structured interviews were conducted, whose testimonies are shown herein to dialogue with the theoretical and documentary sources.

To fulfill this objective, the proposal unfolds in 3 parts: a) the main theoretical guidelines that structure the concept of public policy community; b) the background of the relation between youth and State, and its materialization in the PPJ at the national level; and c) the identification of the regional scenarios and players of the youth public policy communities in Colombia, highlighting the process of decentralization and the processes of autonomous local youth organization. Finally, conclusions of the analysis are offered.

¹ The research project was approved by the Resolución No. 0402/2013 of the ESAP, running in two phases: from 2014 to 2015; then from 2016 to 2017. It relied in its first phase on the participation of researchers Ana Gil Grandett and Maffy Espitia.

Public policy in community policy processes: theoretical notes for understanding it

Public policy communities mean a concept linked to approaches to public policy analysis whose theorizing assume the central role of the concepts of player, social ideas or representations (discourses), and networks, at the time of addressing the formulation, planning, and implementation of a public action or, in the words of Pierre Müller (2006, p. 113, our translation), of undertaking “actions in the real world.”

These approaches have interconnected a whole series of analysis that has increasingly gained resonance in various subject matters devoted to studying public action. There are at least two epistemic groups that from different interdisciplinary viewpoints work on the relations between ideas and public policies. On the one hand, the research associated with *critical discourse studies*, disseminated throughout the world by authors like Teun van Dijk, Ruth Wodak, o Norman Fairclough and, above all, adopted and resignified in Latin America by researchers committed to updating new approaches to Latin American realities.

The studies conducted by Adriana Bolívar (2015), Neyla Pardo Abril (2016), María Laura Pardo (1996), and Viviane Resende (2017), among other outstanding researchers, have woven and contributed to an epistemological disruption through the study of multiple discourses that stabilize or deepen social infringements or violations; discursive practices proposed in the mass media, public documents, laws, and, among other sources, public policies.

Secondly, in the *policy analysis* field itself, a series of investigative processes that dialogue in the so-called *cognitive approach to policy* (Sanabria-González et al., 2016) or the *cognitive dimension of public policies* (Puello-Socarrás, 2007). In this theoretical and methodological framework, in order to establish qualitative critiques and challenges to traditional institutionalist approaches and the rational choice that political science brought to public policy analysis, approaches whose central concern is public policy as a cultural fact are proposed (Parsons, 2009), which translates into moving the analytical focuses to the role that ideas, discourses, or cognitive frameworks as a whole play in the formulation and application of public actions.

At least 3 theoretical approaches proposed by discussing a central concept of a cognitive nature stand out: a) the *policy paradigms*, developed by Peter Hall and resignified by Yves Surel; b) the *referentials* (*référentiels*, in French), whose main representatives are Pierre Müller and Bruno Jobert; and c) the *policy advocacy coalitions*, developed by Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith (Puello-Socarrás, 2007; Sanabria-González et al., 2016)².

² These approaches can be added with others from the same perspective, such as Emery Roe's narrative policy analysis; Maarten Hajer's deliberative policy analysis; or Helen Ingram, Anne L. Schneider, and Peter deLeon's social construction of target populations.

Some of the approaches are taken up again, particularly the theoretical proposal of Pierre Müller (2006, 2009) and Bruno Jobert (2004), used in the research process which this article is derived from, and this stands out due to the relation existing between the concepts of ideas or referentials – for making the routes of public policy – and the concept of policy communities, as one of the instances that constitute and mobilize these ideas, which stabilize and reproduce a discourse on a sector or population that pose a social issue for the groups or the State.

As initially stated, there are at least 3 key concepts in the cognitive policy approach proposals: a) players; b) ideas; and c) networks. Prioritizing these categories gives rise to another understanding of public action and, so, of general political relations in a society; i.e. public policy is more than political-bureaucratic model types (Parsons, 2009), or better yet, it is insisted that this is not reducible to: a) legal standards; b) plans, programs, and projects; or c) rulers' decisions (Lozano, 2008).

The players existing in the proposal of P. Müller (2006, 2009) are the key (individual or collective) agents, located and diversified, in public policy making. They are those who devise the strategies, mobilize resources, and account for the election types, but in this framework they do not constitute the concept that best represents what the public policy process involves. The complexity of this process is not explainable through mere players' interaction and their preferences – even more so when bearing in mind that many of them are not overt or stable – or by means of their roles in hierarchies related to the distribution of various powers. By taking this approach, it is key to recognize players' interaction, especially extra-State players, or extra-legal phenomena, which marks precise boundaries from the traditional viewpoint, where the dominant players who take their actions on a political stage were those considered as the core of public policies.

From this perspective, a rather balanced process for the analysis of public policy processes – or at least open to acknowledge the contradictions of public action processes – is the focus on the stabilized senses of certain social realities on which a public intervention is structured and operates, i.e. firstly grasping how the formulation, planning, and action is defined by the building of a social representation of the world, “an image of reality on which someone wants to intervene” (Müller, 2006, p. 115, our translation).

This proposal do justify the discourses of diverse origin as inherent to public policies; i.e. overtly admitting their contradictions and ambiguities, a corollary that contradicts rationalist approaches to *policy analysis* (Jobert, 2004; Misoczky, 2001). This theoretical framework stops at the cognitive or ideological universe of the players who participate in public policies, i.e. in the representations made by discursive groups that various players belonging to sectors or populations in a society construct ³.

3 The circulation and reinforcement of certain social representations often build legal discourses that aim to depict a social behavior as universal, thus creating stereotypes that are taken for granted on a daily basis (Pardo Abril, 2016).

These discourses are framed at perception levels that build not only a vision type; they also involve groups of resistance, complaining players, or audiences feeding the ideas that oppose the hegemonic representation of a certain phenomenon (Lozano, 2007; Pardo Abril, 2016). For instance, the studies by Neyla Pardo Abril (2012) on discriminatory ways how the media and the State have represented and interpreted poverty, or those by Fabián Acosta and Liliana Galindo (2010), which explain how the social moratorium in Colombia, in terms of a human time to move, defer, or postpone – to identity building – i.e. a prism to read the youth phenomenon, ideologically inverted this conception to see it as a time of technical productivity, selfish choices, and non-procrastination, i.e. a concept *inconstruction*.

In this sense, the set of images that the contending players build are the starting points to turn a social issue into a public issue – given a certain ideological atmosphere, in the words of Jobert (2004) – and, at this point, “compare their solutions and define their action proposals” (Müller, 2006, p. 115, our translation); these discursively produced images constitute what the authors name as *referential*. This process of negotiation, but also of pugnacity (Lozano, 2007), takes place as long as there is a network of players, a relevant metaphor for analyzing policy establishment as a whole and representational constructs on a particular basis. Thus, we come to this third concept, which subsumes 2 rather specific reticular instances as meeting places for players: a) the forums; and b) policy communities (Smith, 1993)⁴.

Networks allow us to better give rise to interaction types where horizontal exchanges predominate (Müller, 2006; Smith, 1993), appreciating various relation types, formal and informal, totally opposed to traditional internal organizational behaviors (Parsons, 2009). Now, it is in the interactional field of networks that both diagnoses and solutions incorporating political programs are produced; such policy meaning processes are distributed into the lattice framework, where, as things connect to each other, common identities emerge and commitments are agreed, the forums are set as the early negotiation areas in which the ‘recipes’ later put in the policies show up (Puello-Socarrás, 2007; Sanabria-González et al., 2016).

The next instance consists in the public policy communities, where repertoires on a sector or population unfold, either hegemonic or counter-hegemonic. According to P. Müller (2006, pp. 100-101, our translation), the communities correspond:

[...] to a stable configuration in the context where some selected interdependent members, at the horizontal level and at the vertical level, share a significant number of common resources and contribute to producing a common output

⁴ In these instances, players of various kinds can participate, especially non-State players: academic or intellectual groups, groups of interest or pressure, lobbyists, think tanks, social organizations, or opposition movements.

Based on this general definition, we identified 3 key features of policy communities: a) they are instances with resources and scope that shape smaller and closed network levels, thus most of the time dependent or resistant to State action (Müller, 2006; Smith, 1993); b) they are gathered around an action area defined by an “individual’s political” sectors, subsectors, or populations (Medan, 2014) that provide public policy with context and distinctive nature (Müller, 2006); and c) they are articulated in response to a more or less defined style or pattern of public policy-making depending on the respective country or culture (Parsons, 2009; Richardson, Gustafsson, & Jordan, 1982)⁵. Based on this conceptual structure, key elements are identified in the genesis and establishment of the PPJ in Colombia, an experience where regional policy communities were crucial.

National background of public policy making in the relation between youth and the state: violence at the center of debate

The specific relation between young people and the State in Colombia has some recent systematization processes (F. Acosta, 2015; Castillo García et al., 2010). The general tracking of this relation brings meeting spheres up: a) the educational field, particularly the university; b) labor at all of its productive levels; and c) the literature. However, in addition to these, violence in its various manifestations in the country’s history stands out, as a major meeting place. For instance, it is not by chance that the base composition of armed forces or State repression is entirely dependent on young people (Botero, 2008).

Thus, the most prevalent relation that emerges in a first exploration is not that between youth and the State, but that between young people and politics. At this point, some reflections allow us to build a map of research findings that this section relies on to grasp the relation between youth and the State, particularly youth and public policy⁶.

In this regard, Patricia Botero (2008, p. 47, our translation) comments that the political practices seen particularly under a historical and literary focus on youth, despite their abundance, do not have many interpretative ways out, they are mostly unidirectional:

5 According to Richardson et al. (1982), the policy-making or public decision-making style – depending on the culture and its respective political system – defines the way how networks, forums, and public policy communities work. The authors identify four quadrant-related making styles: one, the anticipatory style, where the rational maker plans without asking the community, and two, its opposite, the reaction style, where she/he does not plan but acts on the run. Three, the consensual style, where the formulator asks and decides along with the communities, and four, its opposite, the authoritarian style, when the State simply imposes its decisions.

6 The historical design of top-down policies on the part of the Colombian State is characterized by the formulation of “more policies for young people and less youth policies.” This occurs as long as there is no all-encompassing interpretation (i.e. on youth), but on ‘young people’ as a vulnerable sector (F. Acosta, 2015, p. 66, our translation).

“they point at violence.” And the author goes on: “the political practices read from the academic studies and the literary narratives on youth show that in national history the notions of youth and policy have been parasitic on violence” (Botero, 2008, p. 47, our translation).

In this relationship, the historical core is violence, and the author points out four regularities in this regard, at least during the 20th century. Professor Botero organizes them in order to find the variations and convergences that provide youth with a place in Colombian public action. The first is war, as a partisan confrontation with youth social flow. The second, social movements as centripetal action taken by young people, mainly in student contexts that came to link causes or purposes from other social layers; the third, the emergence of identity youth groups fighting for rights related to freedom expressions in the framework of market capitalism; and, finally, new ways of “underground policy” (Botero, 2008, p. 47, our translation), seen as an illegal and violent mechanism for surviving the hardships of underdevelopment.

This framework is the prelude to seeing why the contemporary Colombian State, in its growth and incipient modernization, set aside at the end of the century a population that – as the regularities listed above show – played a leading role in the transformation of various social struggles, many of them resolved violently. Due to this reason, it is worth situating national contextual elements – which allow us to make connections to the regional level – that give rise to a network of players and communities and the genesis of the PPJ. There are 3 elements: a) the youth’s idealization phase; b) the early links to violence and the early State actions; and, finally, c) its inclusion in the early institutional bases.

Public rhetoric about youth: idealizing political practices

A constant feature of Colombian rulers has been the intent of creating a political bond with young people. It was the rhetorical making of a recurring idealization-helplessness process, where these official voices romanticized the role and the ‘condition’ of being young, attenuating their needs, whose dissatisfaction was an issue created by the opposition political side (Reina, 2012).

This process refers to a mainly deeply-rooted presidential discursive tendency, maintained at least in a large part of republican life until the 1970s. The role played by ‘youth’ is highlighted, seen as a vulnerable condition in the present, but full of potential in the future. This is represented as a kind intent, always at the top of the agendas.

This is the case of the former regenerationist president Rafael Núñez, who, dating back to 1884, in his work *La reforma política en Colombia* (Núñez, 1945, p. 232, our translation), commented, blaming the Liberal Party – from which he had emerged –, that its lust for

power had “nipped in the bud the natural generous instincts of youth, which is the best hope of all necessary social rebirth.”

Likewise, in the second half of the 20th century, around 1964, it is ideologically reproduced, through the same praise, this time by former President Misael Pastrana (1964, p. 12, our translation), who considered the generation of young people at that time as a “victim”:

This is a generation with totally new minds, as there have been few in the course of Colombian history. A generation that emerged in the midst of the most violent and pungent struggle of its parties, now its ideological heritage and its already vulnerable structures are partly in ashes.

These two references allow us to trace the existence of a recurring practice, where the idealization-helplessness process put into practice by the presidents intensifies its contradiction, or rather collapses, in terms of the devastating youth social exclusion at the end of the 20th century (Reina, 2012; Romero et al., 2015). Starting the second half of this century, references for public action, such as the developmentalism prevailing in Latin America, reversed this reality in terms of increase in the State apparatus and public spending (Escobar, 2007).

Violence in Colombia and the first national State reference for youth

The 1980s in Colombia were reflected in historiography as the culmination point of the decomposition of the ‘social fabric’ (Bushnell, 2004). Giving rise to a higher crime rate in Latin America, the extension of poverty and the continental economic crisis, are factors where youth played a central role, both in the impact and in a possible overcoming project (Perea, 1998).

Antioquian film director Víctor Gaviria read such a political place of youth at this time. His first two feature films, *Rodrigo D: No Futuro*, launched in 1990, and *La Vendedora de Rosas*, launched in 1998, marked an artistic representation of what happened, one way or another, to the boys in the 1980s and 90s. This director, in 2009, when socializing his films, referred to youth in its double appearance – impoverished, but also potential:

[...] *the way these street boys live is something that we must learn from them [...] and this is one thing that I want to tell them: we, the boys from the inclusion, the schools, where we have everything resolved, we are very bad observers of the rest,*

lousy observers of the rest, we do not read life. The boys on the other side of the mirror, from the 'twisted values,' do not read a book in their lives, but they read life as a book⁷.

Gaviria's idea highlights a double perception of youth at this moment: 'twisted values,' i.e. 'distorted' or 'violent' and, on the other hand, vital and powerful. Despite the fact that the majority of youth at this moment was not only impoverished, but also responsible for many crimes (Perea, 1998), Gaviria uncovered the negative ideological burden, showing how problematic it is to keep the 'violent' version.

In the second half of the 20th century, violence stemmed from the bipartisan struggle and the onset of a guerrilla war. The peasant self-defense groups, the insurgency, and the armed forces consisted almost entirely of rural youth, but they were also going through urban conflicts called *criminal phenomena* (fenómenos delincuenciales). In this context, the aforementioned concept of *social moratorium* is applied, i.e. the moment of postponing adult life, which the Colombian State sees in the early 1970s as 'excess of free time' and, in its understanding, the ease of violent players to attract this population. This idea has materialized in the early instruments of State intervention: development plans, bureaus, or programs, formally created by former President Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), in 1968 (Sanabria-González, 2013)⁸.

This anticipatory style – planning without popular consultation –, through new entities that were destined to face the 'issues' identified, such as the guerrilla armed organizations and urban crime and, on the other hand, the strong Indian resistance and student mobilizations, did not go beyond a precarious bureaucratic and budgetary burden assigned to sport. Thus, the instrumental purposes of the political class towards youth are clear; in 1977, former President Alfonso López Michelsen reduced the age of majority range from 21 to 18 years, seeking to increase the electoral mass (Reina, 2012).

Thus, the creation of public entities in response to the 'excess of free time' of young people and, consequently, their commitment to social mobilization and violent phenomena (Muñoz, 2003) articulate a first ideological group where the State gets closer to youth. So, the history of the Colombian 20th century for youth only had a place at the end, which became known in face of the convenient and rhetorical resource of idealization, on the one hand, but above all of stigmatization and neglect. As C. Reina (2012, p. 136, our translation) explains:

⁷ Comment by one of the participants in the "Foros de sensibilización sobre la realidad social, las identidades juveniles y vivencias de los adolescentes en la ciudad" (Retrieved from <http://www.youtube.com/watch?v=ubj3Mzziopg>).

⁸ This former president created this year the Colombian Institute of Youth and Sports (Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte [COLDEPORTES]), constituting the first organic institutional action that takes young people as its justification.

Youths became idealized throughout the 20th century to such an extent that they generally became the alternative for the “future of the country” and in the late 1970s and early 1980s the idea of a “no future” was built in real society, an idea where the absence of possibilities to get out of poverty at least through legal channels, began to have national repercussions that affected the unfolding of the country’s political life.

This idealization-helplessness relationship is the response to a troublesome youth-State relationship, which goes further and, particularly, opposes and resists various local and regional expressions that are discussed later on.

Degradation of violence, the 1991 Constitution, and the building of the national institutional process on youth

The writer Alma Guillermoprieto (2000) has coincided with Colombia, among many encounters, narrating the attempts to pacify its prolonged war. In one of his chronicles, “La guerra de los muchachos” – which consists in 1 out of 3 pieces of writing, regarding the failed peace process with the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo [FARC-EP]) in the municipality of San Vicente del Caguán –, claims that what he observed when interacting in guerrilla daily life was an *army of peasant teenagers*.

Guillermoprieto (2000) identified the serious fissures of such a peace process and accurately anticipated the arrival, in the 2000s, of military escalation and the raw levels of violence that, long ago, was already perceived as ruthless. Without being mistaken, he recognized that there was a cruel slaughter of poor and frustrated young people, as well as the importance of a political solution and the maintenance of peace processes, despite any adverse atmosphere.

The accumulated use of various types of violence, those caused by narcoterrorism, the increase through young rows and their confrontation between the armed forces, guerrillas, and paramilitary forces – which, for instance, exacerbates gender violence inside and outside the war (Martínez, 2017) –, as well as the overt will of political sectors to go on with the armed elimination of the opposite, led, among other consequences, to a permanent general uncertainty in youth: massive displacement to big cities, pressure to labor precocity and, along with it, an abrupt transition to adult responsibilities (F. Acosta & Galindo, 2010; Jurado & Tobasura, 2012).

The context of a precarious youth reaches its peak, taking the State – in what most researchers agree – by surprise in 1984, when the then Minister of Justice Rodrigo Lara Bonilla was murdered at the hands of a 17-year-old boy. Here the connection of youth

to the death culture was ratified, having youth as its protagonist (Castillo García et al., 2010). Thus, another image or representation of the young person is depicted, this time associated with risk and overtly with violence, which not only puts her/him on the radar of public action, but in the media. As expressed by Romero et al. (2015, p. 42, our translation), “it took a politician’s assassination and a declaration of war for young people to be made visible in Colombia.”

This degradation of violence fueled both youth movements aware of the seriousness of the violent context – pushed by an international wave that begins to speak of this youth in Latin American societies ⁹ –, as well as a government style that ranges from reaction, i.e. acting on the march through a larger budget in areas like the armed forces and the police and timidly in education (Rodríguez, 2004), to a consensus style materialized in the constitutional process that gave rise to the Constitución Política de Colombia (Constitución de 1991) (Galán, 2000; Romero et al., 2015; Sanabria-González, 2013).

Without the students’ mobilization, driven by the motto “We Can Still Save Colombia” (Todavía Podemos Salvar Colombia), the masses would not have been strongly pushed to the polls in 1990, when they voted “Yes” to the call of a National Constituent Assembly. This move was later called the Seventh Ballot (Séptima Papeleta). However, the circle of leaders did not constitute a spontaneous process of student bases, but players motivated by the government of that time and by the establishment as a whole (Jiménez, 2006; Velásquez, 1995). Student mobilizations and the process of the Constitución de 1991¹⁰ articulated a first set of formal and informal interactions of relative horizontality, which constitute networks of players who produce images, diagnoses, and solutions regarding the youth’s status.

In this sense, the institutional starting points, which begin to provide content to a possible PPJ in Colombia, are proposed in the constitutional articles 45 and 103, which protect the youth’s integrity, education, and political participation. From this moment on, there are two national institutional processes aimed at young people: first, an overt purpose to building a national PPJ, and second, the formulation of a social policy that implicitly benefits various populations, among them the youth population.

The PPJ with national coverage is given by the State’s obligations towards young people and the institutional conditions that the Constitución de 1991 promoted (Daza, 1996). Thus, we may say that at the national level, from the dominant State perspective, the building of the PPJ occurs in 3 fronts: a) the creation of public entities with personnel

9 At that time, at the international level, the intervention on youth was animated by the ratification of the World Youth Year, in 1985, and the Resolución No. 45-103, approved by the United Nations General Assembly, which provided guidelines for “Policies and programs that affect young people.” This type of guidelines gave rise to institutional and legislative moves in Latin America, highlighting the processes in Cuba, Chile, and Mexico (Rodríguez, 2004).

10 This process also responds to an international neo-constitutionalist process, particularly in Latin American, articulated to the post-dictatorship democratic resurgence and to a peace process with guerrillas, such as the cases of Guatemala (1985), Brazil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Peru (1993), and Argentina (1994).

and functions; b) the legal production derived from the constitutional articles; and c) the production of technical and economic documents that consider the orientation and type of action or interventions with regard to young people (Galán, 2000).

In the first group, institutions such as the Vice Ministry of Youth (Viceministerio de la Juventud), attached to the Ministry of Education, created in 1994 but replaced in 2000 by the Presidential Program for the National Youth System “Young Colombia” (Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”), dependent on the Presidency and still existing today. Second, the first legal framework on youth is highlighted by the Ley No. 375, enacted in 1997, repealed 15 years later by the Statute of Youth Citizenship (Estatuto de Ciudadanía Juvenil), the Ley Estatutaria No. 1622, enacted in 2013, which expanded the concept of youth citizenship and participation; finally, the recent Ley No. 1885, enacted in 2018, modified some sections of the statutory law. Third, the technical documents on the subject: the Documento CONPES No. 2794¹¹, issued in 1995, which provided the first bases for a national youth policy; the document for planning the Bases for the Ten-Year Youth Plan 2005-2015 (Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015); and the CONPES No. 173, issued in 2014, on guidelines for generating opportunities for young people.

Finally, social policy in Colombia, just as in all of Latin America, emerges as a historical experiment and as a development strategy associated with overcoming poverty (Escobar, 2007). After the Constitución de 1991, the neoliberal State begins to gain prominence through moderate, focused, and efficient public intervention. This time considering the notion of individual, making visible a kind of co-responsibility with the State. At this point, the so-called ‘individual policies’ emerge as a part of social policy, opposed to that of sectors (Medan, 2014). Thus, the concept of poverty ideologically associated populations such as childhood, youth, or Indian or racial-based communities, which are beginning to be the object of programs for their ‘social integration’ and seek an income distribution (Sottoli, 2002).

A neoliberal social policy has its roots in the contradiction between constitutional protection of rights and the opening of this social offer to the market. A large part of this offer involved the development of programs that had an indirect impact on young people (implicit policies), as shown in Figure 1. The main indirect actions took place: a) in the education sector, by expanding coverage; b) in health, with the debate around drug consumption, triggering the discourse of prevention and psychosocial treatment; and c) in the labor sector, with flexible regularization (Daza, 1996; Rodríguez, 2004).

11 The documents of the National Council for Economic and Social Policy (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]), produced by the highest advisory body on public planning in Colombia, are a set of technical, social, and economic guidelines that diagnose and approve national public policies.

Figure 1. Relationship between youth policies (explicit) and social policy (implicit).



Source: Abad (2004, p. 70, our translation).

In this way, unlike the institutional actions of the national PPJ, exposed in Figure 1, as explicit policies, which seek to create spaces for youth itself (Abad, 2004), the social policy actions, which represent individuals and activate sectors to act on them, aim to reduce poverty and, hence, define and encompass 'the social,' euphemistically replacing the term 'poverty' with 'social exclusion' (Sottoli, 2002), by means of the failed strategy of selective public spending in fields such as health, education, or pensions (Escobar, 2007).

Both the national PPJ and social policy lead, in almost 30 years, to the building of a network of players who diagnose and define socially relevant issues, leaving behind reactionary public policy styles, which act on the march, and moving towards rather anticipatory ones, devoted to planning from the core of power, with some consensual features provided by the Constitución de 1991. Thus, a policy is not the technical document or the law, it consists in the set of ideas that represent an object or subject to intervene in, not only put into practice in the national framework, but in the regional one, which are addressed below.

Regional scenarios and players of youth public policy communities in Colombia

The national context has brought conditions in terms of the relation between youth and politics, first, and then between youth and State, something which leads to the production of bases for public action of a social and institutional order, aiming at stereotypical youth images: ‘excess of free time;’ ‘unproductive moratorium;’ and ‘violent population.’ From social mobilization to institutional legal work, a late PPJ is articulated, also impacted by a social policy of national scope in Colombia.

Taking this global reference, the genesis of the PPJ is analyzed, from its local or regional resignation, i.e. through rather specific social processes different from the global national one (Arocena, 2002). The concept of public policy community is used to identify instances of a regional network, consisting of players, resources, and closeness or resistance to State action, that allow the continuation of the genesis and establishment of the PPJ in Colombia. This network is shaped by two scenarios that unfold paths of ideas and actions to consolidate the PPJ in various territories: the process of decentralization and emergence of local public policies and the processes of local autonomous youth organization.

The decentralization scenario and the production of local youth public policies

Social mobilization pushed by youth and the Constitución de 1991 are foundational processes for the emergence of the PPJ in Colombia. However, despite the fact that this new constitution broke with a century-old democratic restriction and inaugurated a wide catalog of rights, it reproduces the antagonism given in terms of its legitimacy and efficiency, i.e. between two opposing requirements: that of strengthening institutions to protect rights, on the one hand, and at the same time, the obligation to ‘decrease the State.’ As Orjuela (2000, p. 113, our translation) states,

[...] a new constitutional order that asks for “more State” as a condition to overcome the legitimacy crisis, and a new model of economic development that requires “less State” in order to allow the free allocation of social resources by the market.

This dichotomy situates the young population in the dilemma of protecting constituted rights, such as that of education and participation, but excludes them, in terms of the

market, access to Higher Education, or labor world (Márquez, 2005). However, the political advances are significant, and the Constitución de 1991 is the turning point that unfolds the national conditions already discussed and a regional network that goes on to building the PPJ.

One of the new constitutional themes that sought legitimacy was putting into question the traditional State centralization and the detachment from citizens. Thus, a key change was introducing the concept of decentralization, i.e. new relations between the central government and the various territorial entities (municipalities, departments, and Indian territories)¹²:

[...] the decentralist reform constituted a response to political crisis, an “escape valve” to the accumulated social tension in the country and a mechanism through which the leadership of traditional parties sought to retake the reins of political power and regain their legitimacy and the regime’s, at that time quite blurred (Velásquez, 1995, p. 25, our translation).

The unfolding of the decentralizing process, starting from the Constitución de 1991, put new players on the scene in 4 dominant issues that may be classified into 2 major themes. Decentralization seen through the abilities, i.e. the transfer not only of responsibilities but of power to the territories, which covers 3 issues: a) fiscal decentralization (resources); b) political decentralization (local elections); and c) administrative decentralization (self-management). And, finally, the territory planning issue, which allows municipalities to have self-determination on the use and occupation of spaces.

These components, which determine the historical unfolding of decentralization, have as their main result the process of building territorial public policy (Jolly, 2005). This public policy is the result of a decentralization process that, by granting a wide decision margin to the territories themselves, has as its main effect the fact that major national policies stop being created, which were then taken to the municipalities, if not the interconnection of some abilities and resources of their own, as well as new regional players now producing local public policies, i.e. ‘territorialisable’ policies, which demonstrate the way in which public action is deployed in municipalities and departments. The PPJ shapes one of these paths to achieve local actions. The researcher J. F. Jolly (2002, p. 6, our translation) synthesized the phenomenon in this way¹³ :

12 In Colombia, from the Constitución de 1991 on, the territorial State organization is unitary and administratively decentralized. In practical terms, it means that the executive branch of public power has 2 levels: a) a central one, at the head of the national government (President and its ministries); and b) a territorial or decentralized one, at the head of 3 entities – i) the governorates; ii) the city halls; and iii) the Indian territories.

13 The author raises pertinent questions, such as: “what differentiates the sectoral, the regional, the territorial and the

How, then, can a policy approach help to “rethink public administration” at the local level? The answer becomes clearer by considering the contributions of this approach to the analysis of an inherently “territorialized” process, i.e. decentralization.

The decentralizing process intertwines the local and public policies. This constitutes a qualitative political and social leap for the Colombian State, situated in a new conception and operation of local public administrations, whose governments are now somewhat autonomous, as they arrange their priorities and expenditures, and manage their decisions by means of their own public policies. These new power microstructures give rise to new public policy expressions that have been poorly documented and studied (Jolly, 2005), despite the decentralizing path that has collapsed when moving from wide action margins to an overt legislative restriction of this autonomy¹⁴.

Despite this constraint, the conditions generated by territorial self-determination and the possibility of influencing decisions on regional populations allowed the articulation of a regional network regarding local public decisions: flow of greater resources and emergence of new (State and non-State) players, different from traditional partisans interested in how local administrations were deciding on them and for them; i.e. the emergence of *regional policy communities* interested in public actions, in decisions on the territory, and called according to action areas.

In the case of the PPJ, the new institutional players, now popularly elected, create public entities for this purpose, just as it happened at the national level. Many of these new local offices gathered various populations into the vulnerable category, where they included groups such as young people, children, women, the elderly, Indian people, or Afro-descendants. This local image of vulnerability, associated with these populations, not only structured the early local public actions, but constituted a subject of struggle and criticism on the part of the emerging youth organizations, many of them of an artistic and cultural nature, which opposed the approach to and stereotyping of populations in the region. Significant cases of counter-responses are the free and massive rock festivals, currently internationalized and acknowledged in Latin America, such as the ‘Festival Rock Al Parque’ and the ‘Hip Hop al Parque’ in Bogotá, which took place in 1994 and 1996, respectively, the ‘Festival Altavoz’ in Medellín, in 2004, and the ‘Festival Manizales Grita Rock,’ in the municipality of Manizales, in 2006 (Sanabria-González, 2013).

local in the definition and operation of public policies, and what are their limits, their possibilities and their interfaces?” (Jolly, 2002, p. 2, our translation).

14 It has gone from a protection of autonomy in laws such as the 29, enacted in 1989, the 10, enacted in 1990, and the 60, enacted in 1993, to restrictions on local autonomy of various orders: the 617, enacted in 2000, and the 715, enacted in 2001.

Regional public policy communities interested in public decisions about local youth are shaped by municipal leadership types. On the one hand, those co-opted by political parties and, on the other, young activists at the social and cultural levels, who resist and propose the building of a rather diverse PPJ¹⁵. Under this tension, local youth images are produced and reproduced, and the first regional PPJ documents emerge, issued by mayors or governors, as an expression of an autonomous mandate.

Chart 1 – Documents of the Youth Public Policy in the administration of regional and local governments in Colombia (2000-2011)

Department	Administrative act	City or municipality	Administrative act
Antioquia	Ordenanza No. 16, enacted in 2003	Medellin	Acuerdo No. 02, enacted in 2000
Caldas	Decreto No. 01213, enacted in 2003	Manizales	Decreto No. 0486, enacted in 2011
Cundinamarca	Ordenanza No. 20, enacted in 2007	Bogotá	Acuerdo No. 33, enacted in 2001, Acuerdo No. 159, enacted in 2005, and Decreto No. 482, enacted in 2006
		Sibaté (Pilot test for the Department of Cundinamarca)	Acuerdo No. 15, enacted in 2006
Tolima	Ordenanza No. 009, enacted in 2007	Ibagué	Acuerdo No. 004, enacted in 2009
Valle del Cauca	Ordenanza No. 286, enacted in 2009	Cali	Acuerdo No. 226, enacted in 2007
Risaralda	Ordenanza No. 15, enacted in 2010	Pereira	Acuerdo No. 57, enacted in 2011

First PPJ documents with legal effects for the territory emerged at the local level.

Source: Prepared by the authors.

These documents authorize budgets for education and health activities, above all concerning sports and leisure, which do not protect constitutional rights *stricto sensu* or allow the continuity of participatory processes that the youth claimed at that time (Abad, 2004; Sanabria-González, 2013; Sarmiento, 2004).

Thus, the action of local governments is minimal (Márquez, 2005), both due to the precarious nature of the budgets and action types, and the continuity of a dependency

15 There is the case of the Department of Cundinamarca, where, on the institutional and partisan side, the instance “Young builders of peace” was organized, and on the other hand, in its critical response, the Autonomous Board of Young People in Cundinamarca (Mesa Autónoma de Jóvenes de Cundinamarca [MAJOC]). Arguments collected by means of the semi-structured interview conducted with Nicolás López Infante, player in and leader of youth processes in the Department of Cundinamarca.

on national public action. In other words, locally, the requirements summarized in the standards of Chart 1 have brought few actual benefits:

It was a public government policy that said “let’s support young people” in programs and projects... and it was still provisional for the same historical moments. This generated some inputs, rather, to think of a public youth policy, i.e. aiming at the long term, which guarantees rights. But, then, the priority of youth rationale was not building public policy, but experiencing some benefits that a public policy of the government provided¹⁶.

These first youth policy documents are expressions of territorialized public actions, i.e. the new local public policies, which deployed public policy instances and communities for their debate and formulation. Basically, they consisted in the organization of few benefits and not in the protection of constitutional rights, where neither the general policy of the national government or the responses of the regional administrations were accomplished (Márquez, 2005).

The scenario of autonomous local youth organization and participation

Just like the institutional policy communities, they developed processes for the issuance of local policy documents and, along with this, they reproduced the national referentials on young people, in this territorial dimension, policy communities resistant to these views close to the State emerged, claiming a position that proposes the definitions and aspirations of the youth itself in the territory. In organized as well as unorganized projects, this youth created other forms of dialogue grounded in autonomy, i.e. “it comes out of what is imposed, controlled, disciplined; and in the [...] actual youth field, it is sensitive and affective wealth” (F. Acosta, 2015, p. 64, our translation).

Thus, organized and unorganized youth processes are those that represent a significant part of the genesis of the PPJ in Colombia, at the local level, since herein the formula constituting the policy *object* is replaced by the policy *subject*, and the youth processes that materialized proposals, managed sociocultural and political scenarios, as well as asked for State intervention and accounts (Osorio, 2010).

This historical regional process is opposed to some of the weak initiatives at the national level, discussed in the previous section, which do not build scenarios for debate or

¹⁶ Arguments taken from the semi-structured interview conducted with Nelson Arévalo, player and leader of youth processes in the Department of Cundinamarca.

participation, since the few affirmative actions that ultimately include youth are those that were timidly registered in the local PPJ documents and those that indirectly or implicitly were given through national social policy (Abad, 2004). On the one hand, organized youth is historically articulated to 2 spheres: a) student organizations; and, fundamentally, b) intellectual movements of a cultural nature, promoted by the literary¹⁷, artistic, and musical discourses (Reina, 2012).

This type of youth social organization is projected at the contemporary level, diversifying the meanings, conditions, and means of action (identity processes); literary tendencies, friends' associations, and student movements of the past are claimed, such as that of the 1970s. This late-century social organization preserves and unfolds the purpose of the historical youth organization, which is the *resistance*¹⁸ to worldviews that sanctioned the national political, media-based, and economic power over young people (Osorio, 2010).

The coordinates of action and interaction of the organized youth that inhabits the reticular and globalized world are fundamentally those allowed by cultural forums or subjectivity practices, which change the meaning of public, detaching itself from its prevailing institutional nature. It is not intended to reinforce the naturalization of the fact that the whole youth organizing process has as its counterpart an overt anti-hegemonic or anti-official purpose (Galindo, 2011), it is argued that the organized youth in the framework of globalization resists, under certain countercultural nuances, the process of ideological installation of the other policy communities of the PPJ in Colombia.

The contribution of youth organizations, as identity processes of the encounter between artists, writers, musicians, managers, students, popular educators, and youth leaders, constitutes a fabric of independent policy communities that unfold in merely collective processes, which differ from others of an institutional, a para-institutional, or a business nature (Osorio, 2010). Thus, this other sense of the PPJ is not structured through situational worldviews (effects of society on the subject) in order to define the condition (the meaning of being young), it is to begin by recognizing multiple meaning spaces, which have changed the condition of being young, in order to reconstruct referentials that do not naturalize or reproduce the situations of poverty, violence, stigmatization experienced as inherent to the youth (Sarmiento, 2004).

One of the states of the art that unfold in the processes of and for youth is that observed in the City of Bogotá by the researcher Esperanza Osorio (2010). Out of a sample of 88 organizations, it determines that the majority of them are positioned, given that

17 Literary movements in the 20th century, like Los Nuevos, Los Panidas, Stone and Skyists (piedracielistas), or Nadaists (nadaístas), were some of the prominent groups of young Colombian writers or intellectuals.

18 According to M. Castells (1997), as interpreted by L. Galindo (2011), this purpose, i.e. *resistance*, is available as a mode or way of building identity, while it takes place through power relations symbolically situated between various players represented. The other ways of building are *legitimation* and *design*.

5 of them have engaged in a lengthy work since the 1960s, 70s, and 80s¹⁹. From the 1990s on, the growth of organizations is well known, constituting solidarity nuclei, alliances, and networks²⁰, whose common purpose as a whole is the work around guaranteeing the cultural rights of youth (Osorio, 2010). In this context, we cannot fail to mention the regional and national disruption caused by the extensive student manifestations grouped together in the Student Broad Board (Mesa Amplia Estudiantil [MANE]), which during 2011 led to the dismantling of the university budget cut project (López de la Roche, 2015).

This function, as an interlocutory and destabilizing instance, provides these youth policy communities in terms of managing the resources of their own. It operates in the relation established with institutional communities in the national framework, like those already analyzed, in negotiation or resistance through the defense of an image of the position of their own as public policy subjects. Thus, this is precisely the culture field that allows unfolding repertoires and negotiations of a political order. These organizations, through public, private, and institutional resources, are the formulators and executors of their PPJ referential, even apart from the contributions of institutional communities, characterized by a minimal relation to youth groups, the case, for instance, of the neoliberal action framework both of the national PPJ and social policy.

Thus, participatory processes on the part of a regional PPJ contributed to such a claim, like that of Cundinamarca, not so detached from other territories or municipalities, or just as in the case of Medellín (Abad, 2004; G. Acosta & Garcés, 2010). The local youth organization created participatory strategies, proposing other youth images and aspirations, very different from those established by regional governments in their eagerness to institutionalize a local public policy document. This is registered by one of the young participants:

This (State) dynamics leads to a breakdown in the department, as new leaderships emerged and became visible in the municipalities from other perspectives regarding youth work [...] that asks for a rather primary, neighborhood, and street-corner social work, where there is work along with artistic movements like hip hop, rock, extreme sports, photography, which did not fit into a political renewal rationale, and this is a complete break that makes new leaders visible²¹.

19 Among the most influential collective and organizational actions taken in Colombia there is the foundation of the Cauca Regional Indian Council (Consejo Regional Indígena del Cauca), which was born in 1971, with a broad youth participation (Bernardelli, 2014).

20 Organizational processes emerging within this period with youth participation are highlighted, focusing on peacebuilding and the political solution to armed struggle: a) the Black Communities Process, which emerged in 1991; b) the Pacific Route of Women, which emerged in 1996, existing in more than 9 Colombian departments; and c) the Association of Rural Workers from the Carare, existing in Santander since 1997 (Bernardelli, 2014; Martínez, 2017).

21 Arguments taken from the semi-structured interview conducted with Nicolás López Infante, player and leader of youth processes in the Department of Cundinamarca.

The literature, which documents another version of PPJ building through organized and unorganized youth, is scarce and mostly built on the basis of the institutional approach, from the perspective of policy object and not subject (Muñoz, 2003). There are few sources in this regard, which are introduced as systematizations, process documentation, or public planning exercises (Abad, 2004; Romero et al., 2015).

Thus, when comparing the testimonies or stories built in the field along with those participating in the process, relying on the scarce bibliography addressing the players and actions within the territories, political power and youth individual and collective appropriation become clear, which opened room for important struggles for their rights as a whole and a public policy that represents them on a particular basis. The participatory processes of the departments of Antioquia, Cundinamarca, the Colombian Eje Cafetero y del Sur Occidente stand out, which coincide with the territories where the political violence that the country has undergone for more than half a century has been more persistent (Bernardelli, 2014). A part of this organizational process is expressed by participation in the instituted political sphere of local governments (G. Acosta & Garcés, 2010) and, along with this, they influence the publication of policy documents through administrative acts as observed in Chart 1, which coincides with the regions highlighted (Márquez, 2005).

Finally, autonomous youth policy communities are not necessarily excluding those that are rather institutionalizing, as it has been shown. Both processes show a late genesis of the Colombian PPJ at the regional level and offer a historical basis to think through the youth aspirations and struggles. Linking the relation between both players in the analysis (Muñoz, 2003), claiming the resistance process, hence its autonomy as the formulation inherent to the young people's worldview, is a debt that both sets of players must compensate for the sake of re-founding the PPJ in Colombia.

Conclusions

Public policy communities are specific instances of a network of players, producers, and reproducers of constructed images or representations, i.e. discursive groups that they build by addressing sectors or populations in a society, characterized by shaping rather closed levels of the network, with a mediation of dependency or resistance to the State, according to a policy formulation style, as it has specific resources and identifies itself with a sector or a population action area. Policy communities give rise to another way of seeing the genesis of public policies, putting their players in interaction to naturalize or resist ideas that structure policies.

Resuming the genesis of the PPJ in Colombia from a regional or local perspective implies, first of all, tackling the persistence of this dichotomy: the regional versus the national level. Through the national policy construct, it is found that the relation between young

people and the State, from a historical background, is arranged by idealizing types of political practices, their major participation in armed struggle, as well as in social mobilizations and the Constitución de 1991, as the culminating point to structure the national institutional bases for public action on youth. In these paths to establish the PPJ, some representations about youth circulate and it is stereotyped as a population that suffers from 'excess of free time,' 'unproductive moratorium,' and 'violent action.'

The genesis of the PPJ at the regional level is a continuity of the national public policy bases. However, there are other phenomena in terms of players, resources, and relations to the State. Two scenarios of local public policy communities stand out, giving continuity to the genesis of the PPJ. First, the decentralization process and the emergence of local public policies, and second the autonomous local youth organization processes. The importance of these processes highlights the resistance of the latter with regard to the imposition of stereotypes and makes it clear that the PPJ in Colombia, from a regional perspective, cannot be reduced to presidential promises on a local basis, to technical documents published by the national government, and even less to local administrative acts taken by mayors or governors. This refers to a historical process of debate, negotiation, and resistance, regarding the images or representations produced about youth, appropriated by a set of visible policy communities in various scenarios.

References

- Abad, J. M. (2004). *Políticas de juventud. Conceptos y herramientas para la construcción de políticas de juventud en lo local* (Tomo I). Medellín, Colombia: Corporación Paisajoven.
- Acosta, F. (2015). Políticas y política de jóvenes y juventud. In Autor (Coord.), *Jóvenes, juventudes, participación y políticas asociados, organizados y en movimiento* (pp. 47-72). Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Acosta, F., & Galindo, L. (2010). Inconstrucción política de la moratoria social: los jóvenes en la crisis global del capitalismo. In *Memorias del 7o Seminario Internacional Marx Vive* (pp. 309-325). Bogotá, Colombia.
- Acosta, G., & Garcés, A. (2010). Ámbitos y escenarios de participación política juvenil en Medellín. *Anagramas*, 8(16), 15-31.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo, Uruguay: Universidad Católica.
- Bernardelli, L. (2014). *Aproximación a iniciativas locales de construcción de paz en Colombia*. (Tesis de Especialización). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

-
- Bolívar, A. (2015). Crítica y construcción de teoría en el análisis de discurso latino-americano. In D. G. Silva, & M. L. Pardo (Comps.), *Pasado, presente y futuro de los estudios del discurso en América Latina* (pp. 10-27). Brasília, DF: Ed. UnB.
- Botero, P. (2008). Relación juventud, historia y política desde una perspectiva literaria desde la segunda década del siglo XX. *Revista Ponto-e-Vírgula*, 4, 39-55.
- Bushnell, D. (2004). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Castells, M. (1997). El poder de la identidad. In Autor, *La era de la información* (Vol. 2). México, DF: Siglo XXI.
- Castillo García, J. R., Ospina Serna, H. F., Alvarado, S. V., & Botero, P. (2010). Producción académica sobre la relación historia, juventud y política en Colombia: una aproximación a su estado del arte desde mediados del siglo XX. In S. V. Alvarado, & P. A. Vommaro (Comps.), *Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas (1960-2000)* (pp. 231-261). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Constitución Política de Colombia, de 13 de junio de 1991*. (1991). Bogotá, Colombia.
- Daza, R. (1996). La Política Nacional de Juventud. *Nómadas*, 4, 115-123.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela: El Perro y la Rana.
- Galán, J. M. (2000). *Los jóvenes construyen un nuevo país. Hacia una política pública de juventud*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación Nacional.
- Galindo, L. (2011). Jóvenes y cultura: un horizonte interpretativo. In F. Acosta, J. Cubides, & L. Galindo, *Sentidos y prácticas políticas en el mundo juvenil universitario* (pp. 40-65). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez Dávila, N. (2002). *Escolios a un texto implícito*. Bogotá, Colombia: Villegas.
- González, E., & Jaramillo, I. (1996). *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Guillermoprieto, A. (2000). *Las guerras en Colombia*. Santafé de Bogotá, Colombia: Aguilar.
- Jiménez, C. (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa. *Análisis Político*, 58, 132-156.
- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago, Chile: LOM.
- Jolly, J. F. (2002). Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas. In *Seminario Internacional sobre el Fenómeno Administrativo Público*. Bogotá, Colombia.

-
- Jolly, J. F. (2005). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*, 18, 137-154.
- Jurado, C., & Tobasura, I. (2012). Dilema de la juventud en territorios rurales de Colombia: ¿campo o ciudad? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10(1), 63-77.
- López de la Roche, F. (2015). El gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2015: cambios en el régimen comunicativo, protesta social y proceso de paz con las FARC. *Análisis Político*, 85, 3-37.
- Lozano, A. (2007). *Dispositivos de publicación y referenciales de política pública. Caso: Parque Tercer Milenio*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Márquez, F. (2005). *Organizaciones juveniles en dos ciudades de Colombia: Bogotá y Medellín. Estado de situación y propuestas para su fortalecimiento*. Medellín, Colombia: Centro Latinoamericano sobre Juventud.
- Martínez, R. (Coord.). (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Medan, M. (2014). La dependencia estatal en programas para jóvenes: ¿estigma o factor de protección? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), 631-642.
- Misoczky, M. C. (2001). Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento? *Organizações & Sociedade*, 8(20), 1-12.
- Müller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Müller, P. (2009). Referencial. In L. Boussagnet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Coords.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 383-389). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, G. (2003). Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(1), 1-24.
- Núñez, R. (1945). *La reforma política en Colombia* (Tomo I). Bogotá, Colombia: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- Orjuela, L. J. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, 49-50, 103-116.
- Osorio, E. (2010). *Estado del arte para los campos del arte y prácticas culturales para la población de juventud en Bogotá D.C.* Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Pardo, M. L. (1996). *Derecho y lingüística. Cómo se juzga con palabras*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Pardo Abril, N. (2012). *Discurso en la web: pobreza en YouTube*. Bogotá, Colombia: IECO-UNAL.

-
- Pardo Abril, N. (2016). De los estudios críticos del discurso a los estudios críticos de los discursos multimodales. In N. Pardo Abril, & C. Forero (Eds.), *Introducción a los estudios críticos del discurso multimodal* (pp. 19-36). Bogotá, Colombia: IEICO-UNAL.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, DF: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.
- Pastrana, M. (1964). *La alternativa del desarrollo. Conferencia dictada en el Paraninfo de la Universidad de Antioquia*. [Colombia]: Ed. Diario Económico.
- Perea, C. M. (1998). "Somos expresión, no subversión": juventud y esfera pública en el suroriente bogotano. In H. C. Cipagauta, C. E. H. Valderrama, & M. C. L. Toscano (Orgs.), *Viviendo a toda; jóvenes territorios culturales y nuevas sensibilidades* (pp. 129-150). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.
- Puello-Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas: interpelación politológica. *Revista de Ciencia Política*, 3, 65-102.
- Reina, C. (2012). *Historia de los jóvenes en Colombia 1903-1991* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Resende, V. (2017). Análise de discurso crítica: reflexões teóricas e epistemológicas quase excessivas de uma analista obstinada. In V. Resende, & J. Regis (Orgs.), *Outras perspectivas em análise de discurso crítica* (pp. 11-51). Campinas, SP: Pontes.
- Richardson, J., Gustafsson, G., & Jordan, G. (1982). The concept of policy style. In J. Richardson (Ed.), *Policy styles in Western Europe* (pp. 1-16). London, England: Allen & Unwin.
- Rodríguez, E. (2004). Políticas públicas de juventud en América Latina: empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional. In R. Bendit, E. Rodríguez, L. Sarmiento, J. C. Puentes, & J. F. Sierra (Eds.), *Construcción de políticas de juventud: análisis y perspectivas* (pp. 77-195). Bogotá, Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Romero, G., García, C., Rodríguez, C., Tobón-García, D., & Aguilar, J. (2015). *Juventud y políticas públicas en Colombia*. Berlín, Alemania: Youth Policy Press.
- Sanabria-González, I. D. (2013). *Construcción discursiva de la política de juventud del orden territorial: el caso del Departamento de Cundinamarca* (Monografía de Pregrado). Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia.
- Sanabria-González, I. D., Gómez Rodríguez, Ó. E., Camelo Sánchez, F. E., Reyes Sarmiento, L., Ramírez Charry, E. J., Vargas Fonseca, A. D., & Mendoza Pulido, F. E. (2016). Las políticas públicas como discurso político: una propuesta multidisciplinar. In G. Olave, & E. Narvaja de Arnoux (Coords.), *Discurso y política en Colombia: problemas actuales* (pp. 99-121). Medellín, Colombia: La Carreta.
- Sarmiento, L. (2004). Política pública de juventud en Colombia: logros, dificultades y perspectivas.

In R. Bendit, E. Rodríguez, L. Sarmiento, J. C. Puentes, & J. F. Sierra (Eds.), *Construcción de políticas de juventud: análisis y perspectivas* (pp. 115-195). Bogotá, Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Smith, M. J. (1993). *Pressure, power and policy: State autonomy and policy networks in Britain and the United States*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34), 43-63.

Velásquez, F. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: balance de una experiencia. *Nómadas*, 3, 23-39.

How to cite this article:

Norma A – ABNT

SANABRIA-GONZÁLEZ, I. D.; REYES-SARMIENTO, L. Youth public policy in Colombia: genesis and regional policy communities. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 179-207, 2020.

Norma B – APA

Sanabria-González, I. D., & Reyes-Sarmiento, L. (2020). Youth public policy in Colombia: genesis and regional policy communities. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 179-207.

Norma C – Vancouver

Sanabria-González ID, Reyes-Sarmiento L. Youth public policy in Colombia: genesis and regional policy communities. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24):179-207. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2678>

Política pública de juventud en Colombia: génesis y comunidades de política regionales

Iván David Sanabria-González

Alumno de Maestría en Estudios Culturales en la Universidad de São Paulo – USP

ivdsanabria@usp.br

ORCID: 0000-0002-2629-3863

Lucila Reyes-Sarmiento

Doctora en Investigación Transdisciplinaria por la Universidad de Valladolid – España

Profesora de la Universidad La Gran Colombia – Colombia

lucila.reyes@ugc.edu.co

ORCID: 0000-0002-7999-142X

Resumen

Este artículo analiza los elementos claves en la génesis y formación de la Política Pública de Juventud (PPJ) en Colombia, en particular observando su conformación en el plano regional a través del concepto de comunidades de política pública, que implica un proceso de red actores interdependientes, es decir, productores de ideas e imágenes sobre la juventud. Se defiende la formación de la política pública como un proceso histórico de debates, negociaciones y resistencias, a propósito de las imágenes o representaciones producidas sobre la juventud, apropiadas por un conjunto de comunidades de política activas en diferentes escenarios. Se desarrolla la propuesta en tres partes: a) los lineamientos teóricos principales que estructuran el concepto de comunidad de política pública; b) los antecedentes de la relación juventud y Estado, y su materialización en la PPJ en el ámbito nacional; y c) la identificación de los escenarios y actores regionales de las comunidades de política pública de juventud, destacando el proceso de descentralización y los procesos de organización local juvenil autónoma. Este artículo es un resultado de investigación de carácter teórico, que pone en diálogo la construcción conceptual y el estado del arte levantado a partir de fuentes documentales generales, locales y de primer nivel tomadas de actores que participaron en la construcción de la PPJ del Departamento de Cundinamarca, en Colombia.

Palabras clave comunidad de política pública; política pública de juventud; región; descentralización; organizaciones juveniles locales.

Youth public policy in Colombia: Genesis and regional policy communities

Abstract

This article analyzes key elements in the genesis and formation of the Youth Public Policy (Política Pública de Juventud [PPJ]) in Colombia, particularly observing its conformation at the regional level through the concept of public policy communities, which implies an interdependent players' network process, i.e. producers of ideas and images about youth. The formation of public policy is argued for as a historical process of debates, negotiations, and resistance, regarding the images or representations produced on youth, appropriated by a set of active political communities in various scenarios. The proposal unfolds in three parts: a) the main theoretical guidelines that structure the concept of public policy community; b) the background of the youth and State relationship, and its materialization in the PPJ at the national level; and c) the identification of regional scenarios and players belonging to the youth public policy communities, highlighting the decentralization process and the autonomous youth's local organization processes. This article is a theoretical research outcome, which puts into dialogue the conceptual making and the state-of-the-art surveyed in general, local, and first-level documentary sources taken from players who participated in the making of the PPJ in the Department of Cundinamarca, in Colombia.

Key words public policy community; youth public policy; region; decentralization; local youth organizations.

Política pública de juventude na Colômbia: Gênese e comunidades de políticas regionais

Resumo

Este artigo analisa os elementos-chave na gênese e formação da Política Pública de Juventude (Política Pública de Juventud [PPJ]) na Colômbia, observando particularmente sua conformação no nível regional por meio do conceito de comunidades de política pública, que implica um processo em rede de atores interdependentes, ou seja, produtores de ideias e imagens acerca da juventude. A formação da política pública é discutida como um processo histórico de debates, negociações e resistências, em relação às imagens ou representações produzidas acerca da juventude, apropriadas por um conjunto de comunidades de política ativas em cenários diversos. A proposta se desdobra em três partes: a) as principais diretrizes teóricas que estruturam o conceito de comunidade de política pública; b) os antecedentes da relação entre juventude e Estado e sua materialização no PPJ em nível nacional; e c) a identificação dos cenários e atores regionais pertencentes às comunidades de política pública de juventude, destacando o processo de descentralização e os processos de organização local **juvenil** autônoma. Este artigo é um resultado de pesquisa teórica, que coloca em diálogo a elaboração conceitual e o estado da arte **levantado** em fontes documentais gerais, locais e de primeiro nível, obtidas junto a atores que participaram da criação da PPJ do Departamento de **Cundinamarca**, na Colômbia.

Palavras-chave comunidade de política pública; política pública de juventude; região; descentralização; organizações juvenis locais.

Politique publique de jeunesse en Colombie : Genèse et communautés politiques régionales

Résumé

Cet article analyse les éléments clés de la genèse et de la formation de la Politique Publique de la Jeunesse (Política Pública de Juventud [PPJ]) en Colombie, notant en particulier sa conformation au niveau régional à travers le concept de communautés de politique publique, ce qui implique un processus de réseau d'acteurs interdépendants, c'est-à-dire producteurs d'idées et d'images sur la jeunesse. La formation des politiques publiques est défendue comme un processus historique de débats, de négociations et de résistances, concernant les images ou représentations produites sur la jeunesse, s'approprié par un ensemble de communautés politiques actives dans différents scénarios. La proposition est divisée en trois parties: a) les principales lignes directrices théoriques qui structurent le concept de communauté des politiques publiques; b) les antécédents de la relation entre la jeunesse et l'État et sa matérialisation dans le PPJ au niveau national; et c) l'identification des scénarios et acteurs régionaux appartenant aux communautés de politique publique de la jeunesse, en mettant en évidence le processus de décentralisation et les processus d'organisation locale autonome de la jeunesse. Cet article est le résultat d'une recherche théorique, qui rassemble l'élaboration conceptuelle et l'état de l'art soulevé dans les sources documentaires générales, locales et de premier niveau, obtenues auprès des acteurs qui ont participé à la création du PPJ du Département de Cundinamarca, Colombie.

Mots-clés communauté de politique publique; politique publique de jeunesse; région; décentralisation; organisations locales de jeunesse.

La juventud es promesa que cada generación incumple.

(Nicolás Gómez Dávila, *Escolios a un texto implícito*, Escolio 294)

Introducción

La investigación política o social sobre los procesos de génesis o formación de las políticas públicas de juventud en América Latina aún está en mora de recuperar las relaciones y tensiones propias de este fenómeno en el ámbito regional o local. Persiste como un campo inexplorado por la literatura, tanto en los estudios sobre juventud como en los análisis de política pública (F. Acosta, 2015; Castillo García, Ospina Serna, Alvarado, & Botero, 2010; Rodríguez, 2004; Romero, García, Rodríguez, Tobón-García, & Aguilar, 2015; Sarmiento, 2004).

El ámbito regional o local ha estado al margen cuando se habla de procesos de política pública de juventud, ya que la misma noción de política pública por lo general se suele asociar indistintamente con el estatus de Estado-nación central y jerarquizado. Sin embargo, la literatura sobre políticas públicas en los planos regionales o locales – o en el

nivel intermedio, como lo denominan algunos analistas (González & Jaramillo, 1996) – ha encontrado un lugar importante en el debate de la acción pública (Jolly, 2002; 2005).

Para efectos de este escrito, entenderemos los ámbitos regional y local como conceptos homologables, que aluden a una “dimensión específica de lo social” (Arocena, 2002, p. 8) que ofrece otras realidades diferentes a las abarcadoras globales. Así, para esta dimensión social específica, distinta pero en relación a lo global, proponemos el concepto de *comunidades de política pública*, que permite rastrear los fenómenos de génesis y formación de la Política Pública de Juventud (PPJ) en Colombia desde un espectro específico, que va más allá de lo nacional o del que promueve el foco central estatal, sin dejar de lado su influencia y sus efectos. Cuando se hace énfasis en los procesos de comunidades de política pública se destaca, en primer lugar, que la juventud se torna una problemática socialmente relevante y, por tanto, ocupa un lugar en la agenda estatal, no por iniciativas meramente institucionales, sino por la interacción y movilización de grupos sociales y culturales de distinto orden. Segundo, que hace parte de una red de actores más general, que producen o reproducen una imagen o representación social de la juventud con el fin de estructurar intervenciones públicas o resistirlas.

De este modo, este artículo analiza los elementos claves en la génesis y formación de la PPJ en Colombia, en particular observando su conformación en el plano regional a través del concepto de comunidades de política pública, que implica un proceso de red actores interdependientes, es decir, productores de ideas e imágenes sobre la juventud. El artículo es un resultado de investigación teórico y contextual del proyecto “La Política Pública de Juventud y el Acceso a Medios de Comunicación en Jóvenes como Causa de Desarrollo Local. Indagación del Caso del Municipio de Sibaté, Cundinamarca”, aprobado por la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)¹. Se pone en diálogo la construcción teórica y de estado del arte levantado a partir fuentes teóricas, documentales locales y de primer nivel tomadas de actores que participaron en la construcción de la PPJ del Departamento de Cundinamarca, en Colombia. El método utilizado en la investigación fue el estudio de caso del departamento en mención, en el cual se realizaron entrevistas semi-estructuradas, cuyos testimonios se retoman aquí para poner en diálogo con las fuentes teóricas y documentales.

Para el cumplimiento de este objetivo, se desarrolla la propuesta en tres partes: a) los lineamientos teóricos principales que estructuran el concepto de comunidad de política pública; b) los antecedentes de la relación juventud y Estado, y su materialización en la PPJ en el ámbito nacional; y c) la identificación de los escenarios y actores regionales de las comunidades de política pública de juventud en Colombia, destacando el proceso de

¹ En proyecto de investigación fue aprobado a través de la Resolución No. 0402/2013 de la ESAP, ejecutándose en dos fases: del 2014 a 2015; y luego del 2016 al 2017. Contó en su primera fase con la participación de las investigadoras Ana Gil Grandett y Maffy Espitia.

descentralización y los procesos de organización local juvenil autónoma. Finalmente, se ofrecen conclusiones del análisis.

La política pública en los procesos de comunidades de política: anotaciones teóricas para su comprensión

Las comunidades de política pública significan un concepto vinculado a los enfoques de análisis de política pública (*policy analysis*) que privilegian en su teorización la centralidad de los conceptos de actor, el de las ideas o representaciones sociales (discursos) y el de redes, a la hora de entender la formulación, planeación y puesta en marcha de una acción pública, o en palabras de Pierre Müller (2006, p. 113), de emprender “actuaciones sobre lo real”.

Estos enfoques han articulado toda una corriente de análisis que cada vez ganan más resonancia en diferentes disciplinas dedicadas al estudio de la acción pública. Se encuentran al menos dos grupos epistémicos que desde diferentes posturas interdisciplinarias trabajan en las relaciones entre las ideas y las políticas públicas. Por un lado, las investigaciones asociadas a los *estudios críticos del discurso*, difundidas en el mundo por autores como Teun van Dijk, Ruth Wodak o Norman Fairclough, y, sobre todo, estudiada y resignificada en América Latina por cuenta de investigadoras comprometidas en la actualización de nuevos enfoques respecto a las realidades latinoamericanas.

Las investigaciones de Adriana Bolívar (2015), Neyla Pardo Abril (2016), María Laura Pardo (1996) y Viviane Resende (2017), entre otras investigadoras destacadas, han tejido y contribuido a una ruptura epistemológica a través del estudio de múltiples discursos que estabilizan o profundizan violaciones o vulneraciones sociales; prácticas discursivas propuestas en los medios de comunicación, documentos públicos, leyes y, entre otras fuentes, en las políticas públicas.

En segundo lugar, en el propio campo del *policy analysis*, una serie de procesos investigativos que dialogan en lo que se denomina *enfoque cognitivo de política* (Sanabria-González et al., 2016) o *dimensión cognitiva de las políticas públicas* (Puello-Socarrás, 2007). En este marco teórico y metodológico, en aras de establecer críticas y saltos cualitativos a los tradicionales enfoques institucionalistas y de la elección racional que la ciencia política desarrolló para el análisis de política pública, se proponen enfoques cuya preocupación central es la política pública como hecho cultural (Parsons, 2009), lo cual se traduce en mover los focos analíticos al papel que juegan las ideas, los discursos o en general los marcos cognitivos en la formulación y desarrollo de las acciones públicas.

Se destacan al menos tres cuerpos teóricos propuestos a través de la discusión de un concepto central de carácter cognitivo: a) los paradigmas de política (*policy*

paradigms), desarrollados por Peter Hall y resignificados por Yves Surel; b) los referenciales (*référentiels*), que tienen como principales representantes a Pierre Müller y Bruno Jobert; y c) las coaliciones de defensa de política (*advocacy coalitions*), desarrolladas por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (Puello-Socarrás, 2007; Sanabria-González et al., 2016)².

Se retoman algunos de los planteamientos en particular de la propuesta teórica de Pierre Müller (2006, 2009) y Bruno Jobert (2004), utilizada en el proceso de investigación del que se deriva este artículo, y que se destaca por la relación construida entre los conceptos de ideas o referenciales – para la formación de las trayectorias de una política pública – y el de comunidades de política, como una de las instancias donde se constituyen y movilizan estas ideas que estabilizan y reproducen un discurso a propósito de un sector o población socialmente problemático para los colectivos o el Estado.

Como se planteó inicialmente, hay al menos 3 conceptos claves en las propuestas de corte cognitivo de políticas: a) actores; b) ideas; y c) redes. Privilegiar estas categorías da lugar a otra comprensión de la acción pública y, por tanto, de las relaciones políticas en general de una sociedad; o sea, la política pública es más que tipos de modelos político-burocráticos (Parsons, 2009), o mejor aún, se insiste en que no es reducible a: a) normas jurídicas; b) planes, programas y proyectos; o c) decisiones de los gobernantes (Lozano, 2008).

Los actores en la propuesta de P. Müller (2006, 2009) son los agentes claves (individuales o colectivos), situados y diversificados, en la configuración de políticas públicas. Son ellos quienes desarrollan las estrategias, movilizan recursos y dan cuenta de los tipos de elección, pero dejan de ser en este marco, el concepto que mejor dice de lo que envuelve el proceso de las políticas públicas. La complejidad de este proceso no es explicable a través de la mera interacción de los actores y sus preferencias – aún más al tener presente que muchas de estas no son explícitas ni estables – ni de los roles que juegan en las jerarquías en la distribución de distintos poderes. En este enfoque, es fundamental el reconocimiento de la interacción de actores, sobre todo extraestatales, o de fenómenos extralegales, lo cual marca límites precisos con la mirada tradicional, donde los actores dominantes que irradian sus actos desde un centro político eran los tenidos como el núcleo de las políticas públicas.

En esta perspectiva, un proceso más equilibrado para el análisis de los procesos de política pública – o al menos abierto al reconocimiento de las contradicciones de los procesos de la acción pública – es el foco en los sentidos estabilizados de ciertas realidades sociales sobre las que se estructura y opera una intervención pública, es decir, partir por entender cómo la formulación, planeación y accionar está definido por la construcción de

² A estos enfoques se pueden sumar otros en la misma perspectiva, como el análisis narrativo de política, de Emery Roe; el análisis deliberativo de las políticas (*deliberative policy analysis*), de Maarten Hajer; o la construcción social de poblaciones objetivo (*social construction of target populations*), de Helen Ingram, Anne L. Schneider y Peter deLeon

una representación social del mundo, “una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Müller, 2006, p. 115).

Este planteamiento justamente evidencia los discursos de diverso origen como inherentes a las políticas públicas; o sea, admitir explícitamente sus contradicciones y ambigüedades, corolario que contradice los enfoques racionalistas del análisis de las políticas (*policy analysis*) (Jobert, 2004; Misoczky, 2001). Este marco teórico se detiene en el universo cognitivo o ideológico de los actores que participan en las políticas públicas, o sea, en las representaciones articuladas por conjuntos discursivos que construyen los diferentes actores de sectores o poblaciones de una sociedad³.

Estos discursos se enmarcan en niveles de percepción que construyen no solo un tipo de visión; envuelven de igual forma colectivos de resistencia, actores reclamantes o públicos que alimentan las ideas que se oponen a la representación hegemónica de determinado fenómeno (Lozano, 2007; Pardo Abril, 2016). Por ejemplo, se destacan los estudios de Neyla Pardo Abril (2012) sobre las formas excluyentes cómo los medios y el Estado han representado e interpretado la pobreza, o los de Fabián Acosta y Liliana Galindo (2010), que explican cómo la moratoria social en Colombia, que alude a un tiempo humano de tránsito, de aplazamiento o postergación –de construcción identitaria – o sea, un prisma para leer el fenómeno juvenil, invirtió ideológicamente esta concepción para verla como tiempo de productividad técnica, de elecciones egoístas y no procrastinación, es decir, una *inconstrucción* del concepto.

En este sentido, el conjunto de imágenes que los actores en pugna construyen son los puntos de partida para elevar un asunto social a problema público – dado un determinado clima ideológico, en términos de Jobert (2004) – y, en este punto, “confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción” (Müller, 2006, p. 115); estas imágenes construidas discursivamente es lo que los autores llaman *referencial*. Este proceso de negociación, pero también de pugnacidad (Lozano, 2007), sucede en tanto existe una red de actores, metáfora pertinente para analizar la formación de políticas en general y las construcciones representacionales en particular. Así, llegamos a este tercer concepto, que subsume 2 instancias reticulares más específicas como espacios de encuentro de los actores: a) los foros; y b) las comunidades de política (Smith, 1993)⁴.

Las redes permiten de mejor forma dar lugar a tipos de interacción donde prima en su mayoría la horizontalidad de los intercambios (Müller, 2006; Smith, 1993), apreciando diferentes tipos de relaciones, formales e informales, opuestas totalmente a la manera de

3 La circulación y reforzamiento de ciertas representaciones sociales, muchas veces construyen discursos normativos que pretenden dar un funcionamiento social como universal, creando estereotipos que luego son asumidos cotidianamente como hechos dados (Pardo Abril, 2016).

4 En estas instancias pueden participar actores de diverso tipo, sobre todo aquellos no estatales: grupos académicos o intelectuales, grupos de interés o presión, lobistas, *think tanks*, organizaciones sociales o movimientos opositores.

los comportamientos organizacionales internos tradicionales (Parsons, 2009). Ahora, es en el campo interaccional de las redes donde son producidos tanto los diagnósticos como las soluciones que incorporan los programas políticos; estos procesos de significación de las políticas se distribuyen en el entramado reticular, que, a medida que se conectan, surgen identidades comunes y se pactan compromisos, se configuran los foros, como primeros ámbitos de negociación donde surgen las “recetas” después puestas en las políticas (Puello-Socarrás, 2007; Sanabria-González et al., 2016).

La instancia siguiente son las comunidades de política pública, en la cual se desarrollan de forma más definida repertorios sobre un sector o población, sean hegemónicos o de resistencia. Para P. Müller (2006, p. 100-101), las comunidades corresponden:

[...] a una configuración estable en el seno de la cual unos miembros seleccionados interdependientes, en el plano horizontal y a la vez en el vertical, comparten un número importante de recursos comunes y contribuyen a la producción de un *output* común.

Sobre la base de esta definición general, identificamos 3 características claves de las comunidades de política: a) son instancias dotadas de recursos y alcance que conforman niveles más pequeños y cerrados de la red y, por estas razones, la mayoría de las veces, dependientes o resistentes de la acción estatal (Müller, 2006; Smith, 1993); b) están reunidas en torno a un área de acción definida por sectores, subsectores o poblaciones “políticas del individuo” (Medan, 2014) que otorgan el contexto y el carácter a la política pública (Müller, 2006); y c) están articuladas como respuesta a un estilo o patrón más o menos definido de formulación de política pública dependiente del país o cultura respectiva (Parsons, 2009; Richardson, Gustafsson, & Jordan, 1982)⁵. Con base en esta estructura conceptual, se identificarán elementos claves en la génesis y formación de la PPJ en Colombia, experiencia donde las comunidades de política regionales fueron cruciales.

5 De acuerdo con Richardson et al. (1982), el estilo de formulación de política o de toma de decisiones públicas – dependiente de la cultura y su sistema político respectivo –, define la manera de funcionar de las redes, foros y comunidades de política pública. Los autores identifican cuatro estilos de formulación relacionados en cuadrantes: uno, el estilo anticipatorio, donde el formulador racional planea sin consultar a la comunidad y dos, su opuesto, el estilo de la reacción, donde no planea sino actúa en la marcha. Tres, el estilo consensual, donde el formulador consulta y decide junto a las comunidades, y cuatro, su contrario, el estilo autoritario, cuando el Estado simplemente impone.

Antecedentes nacionales de construcción de política pública en la relación entre juventud y estado: la violencia en el centro del debate

La relación específica entre jóvenes y Estado en Colombia cuenta con algunos procesos de sistematización recientes (F. Acosta, 2015; Castillo García et al., 2010). El rastreo general de esta relación arroja como esferas de encuentro: a) el campo educativo, particularmente el universitario; b) el trabajo en todos sus niveles productivos; y c) la literatura. No obstante, además de estos, sobresale la violencia en sus distintas manifestaciones en la historia del país, como gran escenario de encuentro. Por ejemplo, no es gratuito que la composición de base de las fuerzas armadas o de represión estatal estén en su totalidad integradas por jóvenes (Botero, 2008).

En este sentido, la relación de mayor presencia que emerge en un primer sondeo, es no tanto la de juventud-Estado, sino la de jóvenes-política. En este punto, surgen reflexiones que permiten construir un mapa de hallazgos investigativos de los cuales se fiará este aparte para luego comprender la relación juventud-Estado y, en particular, juventud-política pública⁶.

Al respecto, comenta Patricia Botero (2008, p. 47) que las prácticas políticas vistas particularmente bajo el foco histórico y literario respecto a la juventud, pese a su abundancia, no tienen muchas salidas interpretativas, son mayoritariamente unidireccionales: “apuntan a la violencia”. Continúa la autora: “las prácticas políticas leídas desde la producción académica y las narrativas literarias sobre juventud evidencian que en la historia nacional las nociones de juventud y política han sido parasitarias a la violencia” (Botero, 2008, p. 47).

En esta relación, el centro histórico es la violencia, para lo cual la autora enuncia cuatro regularidades al respecto, por lo menos durante el siglo XX. La profesora Botero las organiza en aras de encontrar las variaciones y convergencias que dan un lugar a la juventud en la acción pública colombiana. La primera es la guerra, como confrontación partidista de flujo social juvenil. La segunda, los movimientos sociales como acción centrípeta compuesta por jóvenes, principalmente en los contextos estudiantiles que llegaron a vincular causas o propósitos de otras capas sociales; la tercera, la emergencia de colectivos juveniles identitarios luchando por derechos ligados a expresiones de libertad en el marco del capitalismo de mercado; y, finalmente, nuevas formas de “política subterránea” (Botero,

⁶ El diseño histórico de políticas de arriba hacia abajo de parte del Estado colombiano se caracteriza por la formulación de “más políticas para jóvenes y menos políticas de juventud”. Esto en tanto no hay una interpretación de conjunto (o sea, de la *juventud*), sino de los “jóvenes” como sector vulnerable (F. Acosta, 2015, p. 66).

2008, p. 47), vista como mecanismo ilegal y violento de sobrevivencia a las penurias del subdesarrollo.

Este marco es la antesala para entender por qué el Estado contemporáneo colombiano, en su crecimiento e incipiente modernización, relegó a último término de siglo a una población que fue – como lo muestran las regularidades enunciadas – protagonista en la transformación de las diferentes luchas sociales, muchas de ellas resueltas de manera violenta. Por ello es relevante situar elementos contextuales nacionales – que permitan luego hacer conexiones con el plano regional – que dan lugar a una red de actores y comunidades para la génesis de la PPJ. Son 3 elementos: a) la fase de idealización de la juventud; b) los primeros vínculos con la violencia y las primeras acciones estatales; y, por último, c) su inclusión en las primeras bases institucionales.

Retóricas públicas sobre la juventud: las prácticas políticas idealizantes

Una constante de los gobernantes colombianos ha sido la intención de crear un vínculo político con los jóvenes. Fue la construcción retórica de un recurrente proceso de idealización-desamparo, en donde estas voces oficiales romantizaban el papel y la “condición” de ser joven, atenuando sus necesidades, cuya insatisfacción era un problema creado por el bando político opositor (Reina, 2012).

Este proceso se refiere a una arraigada tendencia discursiva principalmente presidencial, mantenida al menos en buena parte de la vida republicana hasta entrados los años 1970. Se enaltece el papel de la “juventud”, entendida como condición carente en el presente, pero potencial en el futuro. Se le representa como un bondadoso designio, siempre en el primer lugar de sus agendas.

Es el caso del ex presidente regeneracionista Rafael Núñez, quien, por las épocas de 1884, en su obra *La reforma política en Colombia* (Núñez, 1945, p. 232), comentaba, culpando al Partido Liberal – del cual él había surgido –, que sus ansias de poder habían “marchitado en flor los naturales generosos instintos de la juventud, que es la mejor esperanza de todo necesario renacimiento social”.

Así también, ya entrada la segunda mitad del siglo XX, hacia 1964, se reproduce ideológicamente, a través de los mismos elogios, esta vez de parte del ex presidente Misael Pastrana (1964, p. 12), que consideraba como “víctima” a la generación de jóvenes de la época:

[E]s una generación con mentes totalmente nuevas, como ha habido pocas en el transcurrir de la historia colombiana. Una generación surgida en medio de la más violenta y desgarradora pugna de sus partidos, [ahora] en cenizas parte de su patrimonio ideológico y de sus ya vulnerables estructuras.

Estas dos menciones permiten rastrear la existencia de una práctica recurrente, en donde el proceso de idealización-desamparo de los presidentes agudiza su contradicción, o más bien, se desploma, en términos de la devastadora exclusión social de la juventud a finales del siglo XX (Reina, 2012; Romero et al., 2015). Iniciando la segunda mitad de este siglo, referentes para la acción pública, como el desarrollismo que campeaba en América Latina, revirtieron esta realidad en términos del aumento del aparato estatal y el gasto público (Escobar, 2007).

Las violencias en Colombia y la primera referencia nacional estatal de la juventud

Los años 1980 en Colombia se plasmaron en la historiografía como el punto culmen de descomposición del “tejido social” (Bushnell, 2004). Dar lugar a una mayor tasa de criminalidad de Latinoamérica, a la extensión de la pobreza y la crisis económica continental, son factores donde la juventud jugó un papel central, tanto en el impacto como en un posible proyecto de superación (Perea, 1998).

El director de cine antioqueño Víctor Gaviria dio lectura a tal lugar político de la juventud en esta época. Sus dos primeros largometrajes, *Rodrigo D: No Futuro*, de 1990, y *La Vendedora de Rosas*, de 1998, marcaron una representación artística de lo que de alguna forma acontecía con los muchachos de las décadas de los 1980 y 90. Este director, en el año 2009, al socializar sus películas, se refería a la juventud en su doble aparición – la empobrecida, pero también potencial:

[...] la forma cómo viven estos muchachos de la calle es algo que debemos aprenderles a ellos [...], y esto es una cosa que quiero decirles: nosotros los muchachos de la inclusión, de los colegios en donde tenemos todo resuelto, somos muy malos observadores de los demás, ipésimos observadores de los demás!, no leemos la vida. Los muchachos del otro lado del espejo, de los “valores torcidos”, no leen un libro en la vida, pero leen la vida como un libro⁷.

Esta idea de Gaviria pone en evidencia una doble percepción de la juventud de este momento: la de los “valores torcidos”, es decir, aquella “extraviada” o “violenta” y, por otro lado, la vital y potente. Pese a que la mayoría de la juventud de este momento no solo estaba empobrecida, sino responsabilizada de muchos crímenes (Perea, 1998), Gaviria desnudó la carga ideológica negativa, evidenciando lo problemático de quedarse con la versión “violenta”.

⁷ Comentario de uno de los participantes en los “Foros de sensibilización sobre la realidad social, las identidades juveniles y vivencias de los adolescentes en la ciudad” (Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=ubj3Mzziopg>).

En la segunda mitad del siglo XX, la violencia provenía del conflicto bipartidista y el inicio de una guerra de guerrillas. Las autodefensas campesinas, la insurgencia y las fuerzas armadas estaban conformadas en casi su totalidad por la juventud rural, pero también atravesaban los conflictos urbanos denominados *fenómenos delincuenciales*. En este contexto se aplica el concepto, ya mencionado, de moratoria social, o sea, ese momento de postergación de la vida adulta, que el Estado colombiano entenderá comenzando los años 1970 como “exceso de tiempo libre” y, en su entender, la facilidad de que esta población fuera atraída por los actores violentos. Esta idea se materializó en los primeros instrumentos de intervención estatal: planes de desarrollo, oficinas o programas, formalmente creados por el ex presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), en el año 1968 (Sanabria-González, 2013)⁸.

Este estilo anticipatorio – planeación sin consulta popular –, a través de nuevas entidades que estaban destinadas a hacer frente a los “problemas” identificados, como las organizaciones armadas guerrilleras y la delincuencia urbana y, por otro lado, a la fuerte resistencia indígena y a las movilizaciones estudiantiles, no fue más allá de una precaria carga burocrática y presupuestal asignada al deporte. Así, quedan en evidencia los propósitos instrumentales de la clase política con la juventud; en 1977, el ex presidente Alfonso López Michelsen redujo el rango de mayoría de edad de 21 a 18 años, procurando el aumento de masa electoral (Reina, 2012).

De esta manera, la creación de entidades públicas como respuesta al “exceso de tiempo libre” de los jóvenes, y, en consecuencia, su adhesión en la movilización social y en fenómenos violentos (Muñoz, 2003), articulan un primer conjunto ideológico donde el Estado se aproxima a la juventud. De este modo, la historia del siglo XX colombiano para la juventud no tuvo sino un lugar al final, el cual se hizo saber ante el conveniente y retórico recurso de la idealización, por un lado, pero sobre todo de estigmatización y desatención. En explicación de C. Reina (2012, p. 136):

Las juventudes se idealizaron a lo largo del siglo [XX] a tal punto que se convirtieron generalmente en opción del “futuro del país” y a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta se fue construyendo la idea de un “no futuro” en la sociedad real, una idea donde la ausencia de posibilidades de salir de la pobreza por lo menos por la vía legal, empezó a tener repercusiones nacionales que incidieron en el desarrollo de la vida política del país.

8 Este ex presidente creó en este año el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes), constituyendo la primera acción orgánica institucional que toma como justificativa los jóvenes.

Esta relación idealización-desamparo es la respuesta a una apurada relación juventud-Estado, que se mantendrá y, en particular, se opondrán y resistirán distintas expresiones locales y regionales que se abordarán más adelante.

Degradación de la violencia, la Constitución de 1991 y la construcción del proceso institucional nacional sobre juventud

La escritora Alma Guillermoprieto (2000) ha coincidido con Colombia, entre muchos encuentros, narrando los intentos de pacificación de su guerra prolongada. En una de sus crónicas, “La guerra de los muchachos” – que conforma una de tres entregas, a propósito del fallido proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el municipio de San Vicente del Caguán –, plantea que lo que observó al interactuar en la cotidianidad guerrillera fue un *ejército de adolescentes campesinos*.

Guillermoprieto (2000) identificó las serias fisuras de tal proceso de paz y anticipó, con agudeza, la llegada para la década del 2000 del escalonamiento militar y los crudos niveles de una violencia que, hace mucho, ya se percibía despiadada. Sin equivocarse, reconocía que se asistía a una cruel matanza entre jóvenes pobres y frustrados, así como también a la importancia de la solución política y el mantenimiento de los procesos de paz pese a cualquier ambiente adverso.

El acumulado de la utilización de diferentes violencias, las dadas por el narcoterrorismo, por el engrosamiento con filas jóvenes y su confrontación entre fuerzas armadas, guerrillas y paramilitares – que, por ejemplo, exacerba la violencia de género dentro y fuera de la guerra (Martínez, 2017) –, así como la explícita voluntad de sectores políticos en la continuidad de la eliminación armada del contrario, condujo, entre otras consecuencias, a una permanente incertidumbre general en la juventud: desplazamiento masivo a las grandes ciudades, constreñimiento a la precocidad laboral y, con ello, un tránsito abrupto a las responsabilidades adultas (F. Acosta & Galindo, 2010; Jurado & Tobasura, 2012).

El contexto de una juventud precarizada alcanza su cima, tomando por sorpresa al Estado – en lo que coinciden la mayoría de investigadores – en 1984, cuando el entonces Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla fue asesinado a manos de un joven de 17 años. Aquí se ratificó la articulación de la juventud a la cultura de la muerte, siendo ella su protagonista (Castillo García et al., 2010). Así se configura otra imagen o representación del joven, esta vez asociada al riesgo y explícitamente a la violencia, que no solo lo pone en el radar de la acción pública sino en los medios de comunicación. Como expresa Romero et al. (2015, p. 42), “hizo falta un magnicidio y una declaración de guerra para que los jóvenes fueran visibilizados en Colombia”.

Esta degradación de la violencia avivó tanto a los movimientos juveniles conscientes de la gravedad del contexto violento – movido por una ola internacional que comienza a hablar de esta juventud en las sociedades latinoamericanas⁹ –, como también a un estilo gubernamental que va desde la reacción, o sea, actuando sobre la marcha a través de mayor presupuesto en ámbitos como el de las fuerzas armadas y asuntos de policía y tímidamente en el educativo (Rodríguez, 2004), hasta un estilo consensual materializado en el proceso constituyente que dio origen a la Constitución Política de Colombia (Constitución de 1991) (Galán, 2000; Romero et al., 2015; Sanabria-González, 2013).

Sin la movilización de los estudiantes, impulsado por el lema “Todavía Podemos Salvar Colombia”, no se hubieran jalado ampliamente las masas a las urnas en 1990, cuando se votaría “Sí” a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Este movimiento luego se denominó la Séptima Papeleta. Sin embargo, el círculo de líderes no configuraba un proceso espontáneo de bases estudiantiles, sino actores motivados por el gobierno de ese entonces y por el establecimiento en general (Jiménez, 2006; Velásquez, 1995). Las movilizaciones estudiantiles y el proceso de la Constitución de 1991¹⁰ articularon un primer conjunto de interacciones formales e informales de relativa horizontalidad, que constituyen redes de actores que producen imágenes, diagnósticos y soluciones a propósito de la situación de la juventud.

En este sentido, los puntos de partida institucionales, que comienzan a darle contenido a una posible PPJ en Colombia, son propuestos en los artículos constitucionales 45 y 103, que protegen la integridad, formación y participación política de la juventud. A partir de este momento se dan dos procesos institucionales nacionales destinados a los jóvenes: en primer lugar, un propósito explícito de construir una PPJ nacional, y en segundo término, la formulación de una política social que implícitamente beneficia a diferentes poblaciones, entre ellas la juvenil.

La PPJ de cobertura nacional está dada por las obligaciones del Estado hacia los jóvenes y las condiciones institucionales que propició la Constitución de 1991 (Daza, 1996). Así, se puede decir que en el plano nacional, desde la perspectiva estatal dominante, la construcción de la PPJ se da en 3 frentes: a) la creación de entidades públicas dotadas de personal y funciones; b) la producción jurídica que desarrollan los artículos constitucionales; y c) la producción de documentos técnicos y económicos que contemplan la orientación y el tipo de acción o intervenciones respecto a los jóvenes (Galán, 2000).

9 En esa época, en el plano internacional, la intervención sobre la juventud estuvo animada por la ratificación del Año Mundial de la Juventud, en 1985, y la Resolución No. 45-103, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual se dio directrices para las “Políticas y programas que afectan a los jóvenes”. Este tipo de directrices produjeron en América Latina tránsitos institucionales y legislativos, que resaltan los procesos de Cuba, Chile y México (Rodríguez, 2004).

10 Este proceso también responde a un proceso neoconstitucionalista internacional, en particular latinoamericano, articulado al resurgimiento democrático pos dictadura y a proceso de paz con guerrillas, como los casos de Guatemala (1985), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993) y Argentina (1994).

En el primer grupo, destacan instituciones como el Viceministerio de la Juventud, adscrito al Ministerio de Educación, creado en 1994 pero sustituido en el 2000 por el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”, dependiente de la Presidencia y al día de hoy existente. Segundo, destaca el primer marco normativo sobre juventud, la Ley No. 375, de 1997, derogada 15 años después por el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Ley Estatutaria No. 1622, de 2013, que amplió el concepto de ciudadanía y participación juvenil; finalmente, la reciente Ley No. 1885, de 2018, modificó algunos apartados de la ley estatutaria. Tercero, los documentos técnicos en la materia: el Documento CONPES¹¹ No. 2794, de 1995, que dio las primeras bases para una política de juventud nacional; el documento de planeación de Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015; y el CONPES No. 173, de 2014, sobre lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes.

Finalmente, la política social en Colombia, como en toda América Latina, surge como experimento histórico y como una estrategia de desarrollo asociados a la superación de la pobreza (Escobar, 2007). Con la Constitución de 1991, el Estado neoliberal comienza a ganar protagonismo con la moderada intervención pública focalizada y eficientista. Esta vez atendiendo a la noción de individuo, visibilizando una suerte de corresponsabilidad con el Estado. En este punto surgen las denominadas “políticas del individuo” como parte de la política social, en oposición a la de sectores (Medan, 2014). Así, el concepto de pobreza asociaba ideológicamente a poblaciones como la niñez, la juventud o las comunidades indígenas o raciales, que comienzan a ser objeto de programas para su “integración social” y así procurar una distribución de la renta (Sottoli, 2002).

La política social de calado neoliberal surge de la contradicción entre la protección constitucional de derechos y la apertura de esta oferta social al mercado. Buena parte de esta oferta implicó la elaboración de programas que indirectamente repercutieron en los jóvenes (políticas implícitas), como se observa en la Figura 1. Las principales acciones indirectas se dieron: a) en el sector educativo, al ampliar la cobertura; b) en salud, con el debate en torno al consumo de drogas, accionando el discurso de la prevención y tratamiento psicosocial; y c) en lo laboral, con la regularización flexibilizada (Daza, 1996; Rodríguez, 2004).

¹¹ Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), producidos por el máximo órgano asesor en materia de planeación pública en Colombia, son un conjunto de lineamientos técnicos, sociales y económicos que diagnostican las políticas públicas nacionales y las aprueban.

Figura 1. Relación entre políticas de juventud (explícitas) y política social (implícitas).



Fuente: Abad (2004, p. 70).

De este modo, a diferencia de las acciones institucionales de la PPJ nacional, expuestas en la Figura 1, como políticas explícitas, que pretenden crear espacios propios para la juventud (Abad, 2004), las acciones de la política social, que representan individuos y activan sectores para actuar sobre ellos, pretende reducir la pobreza y, por tanto, definir y abarcar “lo social”, reemplazando eufemísticamente el término “pobreza” por el de “excusión social” (Sottoli, 2002), a través de la fallida estrategia del gasto público selectivo en campos como el de salud, educativo o pensional (Escobar, 2007).

Tanto la PPJ nacional como la política social dan lugar, en casi 30 años, a la construcción de una red de actores que diagnostican y definen los problemas socialmente relevantes, dejando atrás estilos de política pública reaccionarios, que actúan sobre la marcha, por unos más anticipatorios, dedicados a la planeación desde el centro del poder, con algunos rasgos consensuales dados por la Constitución de 1991. Así, la política no es el documento técnico ni la ley, son el conjunto de ideas que representan un objeto o sujeto a intervenir, no solo puestas en el marco nacional, sino en el regional, que a continuación se desarrollan.

Escenarios y actores regionales de las comunidades de política pública de juventud en Colombia

El contexto nacional arrojó unas condiciones en términos de la relación jóvenes-política, en un primer momento, y luego jóvenes-Estado, que desemboca en la producción

de bases para la acción pública de naturaleza social e institucional, teniendo como objetivo imágenes estereotipadas juveniles: “exceso de tiempo libre”; “moratoria improductiva”; y “población violenta”. Desde la movilización social hasta la producción normativa institucional, se articula una tardía PPJ, también impactada por una política social de alcance nacional en Colombia.

Con este referente global, se analizará la génesis de la PPJ, desde su dimisión local o regional, es decir, a partir de procesos sociales más específicos distintos al nacional global (Arocena, 2002). Se utilizará el concepto de comunidad de política pública para identificar instancias de una red regional, compuestas por actores, recursos y una proximidad o resistencia a la acción estatal, que permiten la continuación de la génesis y formación de la PPJ en Colombia. Esta red está conformada por dos escenarios que desarrollarán líneas de ideas y acciones para la consolidación de la PPJ en diferentes territorios: el proceso de descentralización y surgimiento de políticas públicas locales y los procesos de organización local juvenil autónoma.

El escenario de la descentralización y la producción de políticas públicas locales de juventud

La movilización social jalonada por la juventud y la Constitución de 1991 son procesos fundacionales para el surgimiento de la PPJ en Colombia. Sin embargo, pese a que esa nueva Constitución rompió con una centenaria restricción democrática e inauguró un amplio catálogo de derechos, reproduce el antagonismo dado en términos de su legitimidad y eficiencia, es decir, entre dos exigencias opuestas: la de fortalecer instituciones para proteger derechos, por un lado, y a la vez, la obligación de “disminuir el Estado”. Como afirma Orjuela (2000, p. 113),

[...] un nuevo orden constitucional que reclama “más Estado” como condición para superar la crisis de legitimidad, y un nuevo modelo de desarrollo económico que requiere “menos Estado” con el fin de permitir la libre asignación de los recursos sociales por el mercado.

Esta dicotomía pone a la población joven en el dilema de la protección de derechos constituidos, como el de educación y participación, pero los excluye, en términos del mercado, en el acceso a la educación superior o al mundo laboral (Márquez, 2005). Sin embargo, los avances políticos son considerables, siendo la Constitución de 1991 el punto de inflexión que desarrolla las condiciones nacionales ya discutidas y una red regional que continúa la construcción de la PPJ.

Uno de los nuevos asuntos constitucionales que buscaban legitimidad era el cuestionamiento de la tradicional centralización estatal y la distancia creada con la ciudadanía. Así, un cambio fundamental fue la introducción del concepto de descentralización, o sea, nuevas relaciones entre el gobierno central con los diferentes entes territoriales (municipios, departamentos, y territorios indígenas)¹² :

[...] la reforma descentralista constituyó una respuesta a la crisis política, una “válvula de escape” a la tensión social acumulada en el país y un mecanismo a través del cual la dirigencia de los partidos tradicionales pretendió retomar las riendas del poder político y recuperar una legitimidad propia y del régimen, en ese momento bastante desdibujada (Velásquez, 1995, p. 25).

El desarrollo del proceso descentralizador, a partir de la Constitución de 1991, puso en el escenario nuevos actores en 4 asuntos dominantes que se pueden clasificar en 2 grandes temas. La descentralización vista desde las competencias, es decir, el traspaso no solo de responsabilidades sino de poder a los territorios, que abarca 3 asuntos: a) la descentralización fiscal (recursos); b) la política (elecciones locales); y c) la administrativa (gestión propia). Y, finalmente, el tema del ordenamiento del territorio, que permite que los municipios tengan autodeterminación de los usos y ocupación de su espacio.

Estos componentes, que determinan el desarrollo histórico de la descentralización, tienen como principal resultado el proceso de construcción de la política pública territorial (Jolly, 2005). Esta política pública es el resultado del proceso de descentralización que, al otorgar un margen amplio de decisión sobre los propios territorios, tiene como principal efecto que se dejen de producir grandes políticas nacionales, que luego se llevaban a los municipios, sino la articulación de unas competencias y recursos propios, así como nuevos actores regionales que producen ahora políticas públicas locales, o sea, políticas “territorializables”, que evidencian la forma cómo se despliega la acción pública en municipios y departamentos. La PPJ conforma una de estas líneas de consecución de las acciones locales. El investigador J. F. Jolly (2002, p. 6) sintetizó este fenómeno de la siguiente manera¹³ :

12 En Colombia, a partir de la Constitución de 1991, la organización territorial del Estado es de carácter unitario y descentralizado administrativamente. En términos prácticos, quiere decir que la rama ejecutiva del poder público tiene 2 niveles: a) uno central, en cabeza del gobierno nacional (Presidente y sus ministerios); y b) el territorial o descentralizado, en cabeza de 3 entes – i) las gobernaciones; ii) las alcaldías; y iii) los territorios indígenas.

13 El autor plantea interrogantes pertinentes, como: “¿Qué diferencia a lo sectorial, lo regional, lo territorial y lo local en la definición y operación de las políticas públicas, y cuáles son sus límites, sus posibilidades y sus encuentros?” (Jolly, 2002, p. 2).

¿En qué, entonces, el enfoque de las *polícies* (políticas públicas) puede ayudar a “repensar la administración de lo público” en el ámbito local? La respuesta se hace más evidente considerando los aportes de este enfoque en el análisis de un proceso “territorializado” por naturaleza, la descentralización.

El proceso descentralizador entrelaza lo local y las políticas públicas. Conforman un salto cualitativo político y social del Estado colombiano, situado en una nueva concepción y operación de las administraciones públicas locales, cuyos gobiernos son ahora relativamente autónomos, en tanto ordenan sus prioridades y gastos, y gestionan sus decisiones a través de políticas públicas propias. Estas nuevas microestructuras de poder dan cabida a nuevas expresiones de política pública que poco se han recogido y estudiado (Jolly, 2005), muy a pesar del trayecto descentralizador que se ha venido a pique al pasar de amplios márgenes de acción a una restricción legislativa evidente de esta autonomía¹⁴.

Pese a esta limitación, las condiciones generadas por la determinación sobre el propio territorio y la posibilidad de incidir en las decisiones sobre las poblaciones regionales permitieron articular una red regional a propósito de las decisiones públicas locales: flujo de mayores recursos y surgimiento de nuevos actores (estatales y no estatales), distintos a los tradicionales partidistas interesados en cómo las administraciones locales estaban decidiendo sobre y por ellos; o sea, la emergencia de *comunidades de política regionales* interesadas en las acciones públicas, en las decisiones sobre el territorio y convocadas de acuerdo a áreas de actuación.

Para el caso de la PPJ, los nuevos actores institucionales, elegidos ahora popularmente, crean entes públicos para tal fin, tal como sucedió en el ámbito nacional. Muchas de estas nuevas oficinas locales agruparon diferentes poblaciones en la categoría de vulnerables, donde incluyeron grupos como jóvenes, niños, mujeres, adultos mayores, indígenas o afrodescendientes. Esta imagen local de la vulnerabilidad, asociada a estas poblacionales, no solo estructuró las primeras acciones públicas locales, sino fue objeto de confrontación y crítica de las nacientes organizaciones juveniles, muchas de ellas artísticas y culturales, que se oponían al enfoque y estereotipación de las poblaciones de la región. Casos significativos de contra-respuestas son los festivales de rock gratuitos y masivos, actualmente internacionalizados y reconocidos en América Latina, como el Festival Rock Al Parque y Hip Hop al Parque de Bogotá, surgidos en 1994 y 1996, respectivamente, el Festival Altavoz de Medellín, en 2004, y el Festival Manizales Grita Rock, de la ciudad de Manizales, en 2006 (Sanabria-González, 2013).

Las comunidades de política pública regionales interesadas en las decisiones públicas sobre la juventud local están conformadas por tipos de liderazgos municipales. De un

14 Se ha pasado de una protección de la autonomía en leyes como la 29, de 1989, la 10, de 1990, y la 60, de 1993, a las restricciones a la autonomía local de distinto orden: la 617, de 2000, y la 715, de 2001.

lado, los cooptados por partidos políticos y, por el otro, los jóvenes activistas en el plano social y cultural, que resisten y proponen la construcción de una PPJ más diversa¹⁵. En esta tensión se producen y reproducen imágenes de la juventud local y surgen los primeros documentos de PPJ regional, expedidos por las alcaldías o gobernaciones, como expresión de un mandato autónomo.

Cuadro 1 – Documentos de la Política Pública de Juventud en la administración de gobiernos regionales y locales en Colombia (2000-2011)

Departamento	Acto administrativo	Ciudad o municipio	Acto administrativo
Antioquia	Ordenanza No. 16, de 2003	Medellín	Acuerdo No. 02, de 2000
Caldas	Decreto No. 01213, de 2003	Manizales	Decreto No. 0486, de 2011
Cundinamarca	Ordenanza No. 20, de 2007	Bogotá	Acuerdo No. 33, de 2001, Acuerdo No. 159, de 2005, y Decreto No. 482, de 2006
		Sibaté (Prueba piloto para el Departamento de Cundinamarca)	Acuerdo No. 15, de 2006
Tolima	Ordenanza No. 009, de 2007	Ibagué	Acuerdo No. 004, de 2009
Valle del Cauca	Ordenanza No. 286, de 2009	Cali	Acuerdo No. 226, de 2007
Risaralda	Ordenanza No. 15, de 2010	Pereira	Acuerdo No. 57, de 2011

Primeros documentos de PPJ con efectos jurídicos para el territorio surgidos en el ámbito local.

Fuente: Preparado por los autores.

En estos documentos se autorizan presupuestos para actividades educativas y de salud, sobre todo de deporte y recreación, lo cual no protege derechos constitucionales en estricto sentido, ni da continuidad a procesos participativos que la juventud de ese momento reclamaba (Abad, 2004; Sanabria-González, 2013; Sarmiento; 2004).

En este sentido, la acción de los gobiernos locales es mínima (Márquez, 2005), tanto por lo precario de los presupuestos y tipos de acciones, como por la continuidad de una dependencia de la acción pública nacional. O sea, en lo local, las exigencias resumidas en las normas del Cuadro 1 se materializaron en reducidos beneficios:

15 Se tiene el caso del Departamento de Cundinamarca, donde, del lado institucional y partidista, se organizó la instancia “Jóvenes constructores de paz”, y del otro lado, en su respuesta crítica, la Mesa Autónoma de Jóvenes de Cundinamarca (MAJOC). Argumentos retomados de la entrevista semi-estructurada realizada a Nicolás López Infante, actor y líder de los procesos juveniles en el Departamento de Cundinamarca.

Era una política pública de gobierno que decía “apoyemos a los jóvenes” en programas y proyectos... y no dejaba de ser temporal por los mismos momentos históricos. Esto generaba unos insumos, más bien, para pensarse una política pública de juventud, es decir, que le apuntara al largo plazo, que garantizará derechos. Pero para ese entonces, la prioridad del pensamiento de las y los jóvenes no era construir política pública, sino vivir unos beneficios que estaba dando una política pública del gobierno¹⁶.

Estos primeros documentos de política de juventud son expresiones de acciones públicas territorializadas, o sea, las nuevas políticas públicas locales, que desplegaron instancias y comunidades de política pública para su debate y formulación. En el fondo constituyeron la organización de reducidos beneficios y no la protección de derechos constitucionales, donde no cumplía ni el gobierno nacional a través de su política general ni las respuestas de las administraciones regionales (Márquez, 2005).

El escenario de la organización y participación local juvenil autónoma

A la par que comunidades de política de corte institucional, desarrollaban procesos para la expedición de documentos de política locales y, con ello, reproducían los referenciales nacionales sobre los jóvenes, en esta dimensión territorial surgieron comunidades de política resistentes a estas visiones próximas al Estado, reivindicando una posición que propone las definiciones y aspiraciones de la propia juventud en el territorio. En proyectos organizados como no organizados, esta juventud creó otras formas de interlocución fundadas en la autonomía, o sea, “sale de lo impuesto, de lo controlado, de lo disciplinado; y que en el [...] campo real de la juventud es riqueza sensible y afectiva” (F. Acosta, 2015, p. 64).

De este modo, los procesos de juventud organizados y no organizados son los que representan una parte significativa de la génesis de la PPJ en Colombia, en el plano local, ya que aquí se invierte la fórmula *objeto* de política por *sujeto* de política, siendo los procesos de juventud los que materializaban propuestas, gestionaban escenarios socioculturales y políticos, así como peticionaba una intervención y cuentas del Estado (Osorio, 2010).

Este proceso histórico de cariz regional se opone a algunas de las débiles iniciativas del nivel nacional, comentadas en el aparte anterior, que no construyen escenarios de debate o participación, ya que las pocas acciones afirmativas que, en últimas, incluyen a la juventud, son las que tímidamente se consignaron en los documentos de PPJ locales y aquellas que indirecta o implícitamente se dieron a través de la política social nacional (Abad, 2004). Por un lado, la juventud organizada está históricamente articulada a 2 esferas:

¹⁶ Argumentos retomados de la entrevista semi-estructurada realizada a Nelson Arévalo, actor y líder de los procesos juveniles en el Departamento de Cundinamarca.

a) las organizaciones estudiantiles; y, fundamentalmente, b) los movimientos intelectuales de entraña cultural, promovidos a través del discurso literario¹⁷, artístico y musical (Reina, 2012).

Este tipo de organización social juvenil se proyecta en el plano contemporáneo diversificando los sentidos, condiciones y medios de acción (procesos identitarios); se reivindican las tendencias literarias, asociaciones de amigos y movimientos estudiantiles de otrora, como el de los años 1970. Esta organización social finisecular conserva y desarrolla el propósito de la organización juvenil histórica, la cual es la *resistencia*¹⁸ a las visiones del mundo que sobre los jóvenes sancionaban el poder político, mediático y económico nacional (Osorio, 2010).

Las coordenadas de acción e interacción de la juventud organizada que habita el mundo reticular y globalizado son fundamentalmente las que permiten los foros culturales o prácticas de subjetividad, que transforman el sentido sobre lo público, tomando distancia de su carácter institucional imperante. No se pretende reforzar la naturalización que todo proceso organizativo juvenil tiene como correlato un propósito anti-hegemónico o antioficialista explícito (Galindo, 2011), se plantea que la juventud organizada en el marco de la globalización resiste bajo ciertos matices contraculturales al proceso de instalación ideológica de las demás comunidades de política de la PPJ en Colombia.

El aporte de las organizaciones juveniles, como procesos identitarios de encuentro entre artistas, escritores, músicos, gestores, estudiantes, educadores populares y líderes juveniles, constituye un tejido de comunidades de política independientes y desarrolladas en procesos meramente colectivos, diferenciadas de las demás de naturaleza institucional, parainstitucional o empresarial (Osorio, 2010). De este modo, ese otro sentido de la PPJ no se estructura a partir de las visiones del mundo situacionales (efectos de la sociedad en el sujeto) para definir la condición (significado del ser joven), es comenzar por el reconocimiento de múltiples espacios de sentido, que han transformado la condición del joven, para reconstruir referenciales que no naturalicen ni reproduzcan las sentidas situaciones de pobreza, violencia, estigmatización, como propias de la juventud (Sarmiento, 2004).

Uno de los estados del arte elaborados sobre los procesos de y para la juventud es el realizado en la Ciudad de Bogotá por la investigadora Esperanza Osorio (2010). De una muestra de 88 organizaciones, determina que en su mayoría estas se encuentran posicionadas, habida cuenta que 5 de ellas han desarrollado un largo trabajo desde los

17 Movimientos literarios en el siglo XX, como Los Nuevos, Los Panidas, los piedracielistas o los nadaístas, fueron algunos de los grupos destacados de escritores o intelectuales jóvenes colombianos.

18 De acuerdo con M. Castells (1997), interpretado por L. Galindo (2011), este propósito, el de *resistencia*, se dispone como vía o manera de construcción de identidad, en tanto ésta tiene lugar por las relaciones de poder situadas simbólicamente entre diferentes actores representados. Las demás maneras de construcción son la *legitimadora* y la de *proyecto*.

años 1960, 70 y 80¹⁹. A partir de los años 1990, el crecimiento de organizaciones es notorio, conformando núcleos solidarios, alianzas y redes²⁰, cuyo objeto común en todas es el trabajo alrededor de garantizar los derechos culturales de la juventud (Osorio, 2010). En este contexto, no se puede dejar de mencionar la ruptura regional y nacional ocasionada por las amplias protestas estudiantiles agrupadas en la Mesa Amplia Estudiantil (MANE), que durante el 2011 llevaron al desmonte del proyecto de recorte presupuestal universitario (López de la Roche, 2015).

Esta función, como instancia interlocutora y desestabilizadora, dota a estas comunidades de política juveniles en términos de la gestión de sus propios recursos. Opera en la relación que establece con comunidades institucionales del marco nacional, como los ya analizados, en negociaciones o resistencias a través de la defensa de una imagen propia de su posición como sujetos de política pública. Así, es justamente el ámbito de la cultura el medio que permite un desarrollo de repertorios y negociaciones de tipo político. Estas organizaciones, a través de recursos públicos, privados y propios, son los formuladores y ejecutores de su referencial de PPJ, aún al margen de los aportes de las comunidades institucionales, caracterizadas por la mínima relación con los colectivos juveniles, caso, por ejemplo, del marco neoliberal de acciones tanto de la PPJ nacional como de la política social.

En este sentido, procesos participativos por una PPJ regional aportaron a tal reivindicación, como el de Cundinamarca, no tan distante de otros territorios o ciudades, o como el caso de Medellín (Abad, 2004; G. Acosta & Garcés, 2010). La organización juvenil local desarrolló estrategias participativas, proponiendo otras imágenes y aspiraciones juveniles, muy distintas a las consignadas por los gobiernos regionales en su afán de institucionalizar un documento de política pública local. Así lo recoge uno de los jóvenes participantes:

Esta dinámica (estatal) lleva a una ruptura en el departamento, ya que surgieron y se visibilizaron nuevos liderazgos en los municipios con otras perspectivas del trabajo juvenil, [...] que reivindica un trabajo social más de base, de barrio, de esquina, donde hay trabajo con movimientos artísticos como el *hip hop*, el *rock*, los deportes extremos, la fotografía, que no cabían en unas lógicas de renovación política, lo cual es una total ruptura que visibiliza nuevos liderazgos²¹.

19 Entre las acciones colectivas y organizativas más influyentes en Colombia está la fundación del Consejo Regional Indígena del Cauca, que nace en 1971, con una amplia concurrencia juvenil (Bernardelli, 2014).

20 Se destacan procesos nacientes organizativos de esta época con participación juvenil, enfocados en la construcción de paz y en la salida política del conflicto armado: a) el Proceso de Comunidades Negras, surgido en 1991; b) la Ruta Pacífica de las Mujeres, de 1996, presente en más de 9 departamentos colombianos; y c) la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, presente en Santander desde 1997 (Bernardelli, 2014; Martínez, 2017).

21 Argumentos retomados de la entrevista semi-estructurada realizada a Nicolás López Infante, actor y líder de los procesos juveniles en el Departamento de Cundinamarca.

La literatura, que documenta otra versión de construcción de PPJ desde la juventud organizada y no organizada, es poca y en su mayoría construida respecto del enfoque institucional, bajo la perspectiva objeto y no sujeto de política (Muñoz, 2003). Son pocas las fuentes al respecto, las cuales se presentan como sistematizaciones, documentaciones de proceso o ejercicios de planeación pública (Abad, 2004; Romero et al., 2015).

De este modo, al cotejar los testimonios o relatos construidos en el campo con los actores del proceso, con la escasa bibliografía preocupada por los actores y acciones en los territorios, queda clara la potencia política y apropiación de la juventud y sus colectivos, que dieron lugar a luchas importantes por sus derechos en general y una política pública que los representara en particular. Se destacan los procesos participativos de los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, el Eje Cafetero y del Sur Occidente colombiano, que coinciden con los territorios donde ha sido más insistente la violencia política que por más de medio siglo ha vivido el país (Bernardelli, 2014). Parte de este proceso organizativo tiene como expresión la participación en el ámbito político instituido de los gobiernos locales (G. Acosta & Garcés, 2010) y, con ello, inciden en la expedición de documentos de política a través de actos administrativos como se observa en el Cuadro 1, que coincide con las regiones destacadas (Márquez, 2005).

Finalmente, no necesariamente las comunidades de política juveniles autónomas son excluyentes de aquellas más institucionalizantes, como se ha mostrado. Ambos procesos decantan una génesis tardía de la PPJ colombiana en el plano regional y ofrece una base histórica para reflexionar sobre las aspiraciones y luchas juveniles. Vincular en el análisis la relación entre ambos actores (Muñoz, 2003), reivindicando el proceso de resistencia y, por tanto, de su autonomía como formulación propia de la visión del mundo de los jóvenes, es una deuda que ambos conjuntos de actores deben resarcir para efectos de refundar la PPJ en Colombia.

Conclusiones

Las *comunidades de política pública* son instancias específicas de una red de actores, productores y reproductores de imágenes o representaciones construidas, o sea, conjuntos discursivos que estos construyen de sectores o poblaciones de una sociedad, caracterizadas por conformar niveles más cerrados de la red, con una mediación de dependencia o resistencia al Estado, de acuerdo a un estilo de formulación de política, por estar dotada de unos recursos específicos e identificarse con un área de acción sectorial o poblacional. Las comunidades de política dan lugar a otra forma de entender la génesis de las políticas públicas, situando a sus actores en interacción en la naturalización o resistencia de ideas que estructuran las políticas.

Recuperar la génesis de la PPJ en Colombia en perspectiva regional o local implica, en primer lugar, dar cuenta de la persistencia de esta dicotomía: lo regional contra lo nacional. Desde la construcción política nacional, se encuentra que la relación entre jóvenes y Estado, desde los antecedentes históricos, está dada por tipos de prácticas políticas idealizantes, su participación clave en el conflicto armado, así como en las movilizaciones sociales y la Constitución de 1991, como momento culmen de estructuración de las bases institucionales nacionales para la acción pública sobre la juventud. En estos trayectos de formación de la PPJ, circulan representaciones sobre la juventud, estereotipadas como una población que padece “exceso de tiempo libre”, “moratoria improductiva” y “accionar violento”.

La génesis de la PPJ en el plano regional es una continuidad de las bases de política pública nacional. Sin embargo, se dan otros fenómenos en términos de actores, recursos y relaciones con el Estado. Se destacan dos escenarios de comunidades de política pública en lo local, que dan continuidad a la génesis de la PPJ. En primer lugar, el proceso de descentralización y surgimiento de políticas públicas locales y, en segundo lugar, los procesos de organización local juvenil autónoma. La importancia de estos procesos destaca las resistencias de este último respecto a la imposición de estereotipos y ponen de presente que la PPJ en Colombia, en perspectiva regional, no es reducible a las promesas presidenciales en lo local, a documentos técnicos del gobierno nacional, ni mucho menos a actos administrativos locales dados por alcaldías o gobernaciones. Alude a un proceso histórico de debates, negociaciones y resistencias, a propósito de las imágenes o representaciones producidas sobre la juventud, apropiadas por un conjunto de comunidades de política visibles en diferentes escenarios.

Referencias bibliográficas

- Abad, J. M. (2004). *Políticas de juventud. Conceptos y herramientas para la construcción de políticas de juventud en lo local* (Tomo I). Medellín, Colombia: Corporación Paisajoven.
- Acosta, F. (2015). Políticas y política de jóvenes y juventud. In Autor (Coord.), *Jóvenes, juventudes, participación y políticas asociados, organizados en y movimiento* (pp. 47-72). Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Acosta, F., & Galindo, L. (2010). Inconstrucción política de la moratoria social: los jóvenes en la crisis global del capitalismo. In *Memorias del 7o Seminario Internacional Marx Vive* (pp. 309-325). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Acosta, G., & Garcés, A. (2010). Ámbitos y escenarios de participación política juvenil en Medellín. *Anagramas*, 8(16), 15-31.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo, Uruguay: Universidad Católica.

-
- Bernardelli, L. (2014). *Aproximación a iniciativas locales de construcción de paz en Colombia*. (Tesis de Especialización). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Bolívar, A. (2015). Crítica y construcción de teoría en el análisis de discurso latino-americano. In D. G. Silva, & M. L. Pardo (Comps.), *Pasado, presente y futuro de los estudios del discurso en América Latina* (pp. 10-27). Brasília, DF: Ed. UnB.
- Botero, P. (2008). Relación juventud, historia y política desde una perspectiva literaria desde la segunda década del siglo XX. *Revista Ponto-e-Vírgula*, 4, 39-55.
- Bushnell, D. (2004). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Castells, M. (1997). El poder de la identidad. In Autor, *La era de la información* (Vol. 2). México, DF: Siglo XXI.
- Castillo García, J. R., Ospina Serna, H. F., Alvarado, S. V., & Botero, P. (2010). Producción académica sobre la relación historia, juventud y política en Colombia: una aproximación a su estado del arte desde mediados del siglo XX. In S. V. Alvarado, & P. A. Vommaro (Comps.), *Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas (1960-2000)* (pp. 231-261). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Constitución Política de Colombia 1991 (Junio 13)*. (1991). Bogotá, Colombia.
- Daza, R. (1996). La Política Nacional de Juventud. *Nómadas*, 4, 115-123.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela: El Perro y la Rana.
- Galán, J. M. (2000). *Los jóvenes construyen un nuevo país. Hacia una política pública de juventud*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación Nacional.
- Galindo, L. (2011). Jóvenes y cultura: un horizonte interpretativo. In F. Acosta, J. Cubides, & L. Galindo, *Sentidos y prácticas políticas en el mundo juvenil universitario* (pp. 40-65). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez Dávila, N. (2002). *Escolios a un texto implícito*. Bogotá, Colombia: Villegas Editores.
- González, E., & Jaramillo, I. (1996). *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*. Santiago, Chile: Comissão Econômica para a América Latina.
- Guillermoprieto, A. (2000). *Las guerras en Colombia*. Santafé de Bogotá, Colombia: Aguilar.
- Jiménez, C. (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa. *Análisis Político*, 58, 132-156.
- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago, Chile: LOM.
- Jolly, J. F. (2002). Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas. In *Seminario Internacional sobre el Fenómeno Administrativo Público*. Bogotá, Colombia.

-
- Jolly, J. F. (2005). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*, 18, 137-154.
- Jurado, C., & Tobasura, I. (2012). Dilema de la juventud en territorios rurales de Colombia: ¿campo o ciudad? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10(1), 63-77.
- López de la Roche, F. (2015). El gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2015: cambios en el régimen comunicativo, protesta social y proceso de paz con las FARC. *Análisis Político*, 85, 3-37.
- Lozano, A. (2007). *Dispositivos de publicación y referenciales de política pública. Caso: Parque Tercer Milenio*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Márquez, F. (2005). *Organizaciones juveniles en dos ciudades de Colombia: Bogotá y Medellín. Estado de situación y propuestas para su fortalecimiento*. Medellín, Colombia: Centro Latinoamericano sobre Juventud.
- Martínez, R. (Coord.). (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Medan, M. (2014). La dependencia estatal en programas para jóvenes: ¿estigma o factor de protección? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), 631-642.
- Misoczky, M. C. (2001). Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento? *Organizações & Sociedade*, 8(20), 1-12.
- Müller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Müller, P. (2009). Referencial. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Coords.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 383-389). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, G. (2003). Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(1), 1-24.
- Núñez, R. (1945). *La reforma política en Colombia* (Tomo I). Bogotá, Colombia: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- Orjuela, L. J. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, 49-50, 103-116.
- Osorio, E. (2010). *Estado del arte para los campos del arte y prácticas culturales para la población de juventud en Bogotá D.C.* Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Pardo, M. L. (1996). *Derecho y lingüística. Cómo se juzga con palabras*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Pardo Abril, N. (2012). *Discurso en la web: pobreza en YouTube*. Bogotá, Colombia: IECO-UNAL.

-
- Pardo Abril, N. (2016). De los estudios críticos del discurso a los estudios críticos de los discursos multimodales. In N. Pardo Abril, & C. Forero (Eds.), *Introducción a los estudios críticos del discurso multimodal* (pp. 19-36). Bogotá, Colombia: IEICO-UNAL.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, DF: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.
- Pastrana, M. (1964). *La alternativa del desarrollo. Conferencia dictada en el Paraninfo de la Universidad de Antioquia*. [Colombia]: Ed. Diario Económico.
- Perea, C. M. (1998). "Somos expresión, no subversión": Juventud y esfera pública en el suroriente bogotano. In H. C. Cipagauta, C. E. H. Valderrama, & M. C. L. Toscano (Orgs.), *Viviendo a toda; jóvenes territorios culturales y nuevas sensibilidades* (pp. 129-150). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.
- Puello-Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas: interpelación politológica. *Revista de Ciencia Política*, 3, 65-102.
- Reina, C. (2012). *Historia de los jóvenes en Colombia 1903-1991* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Resende, V. (2017). Análise de discurso crítica: reflexões teóricas e epistemológicas quase excessivas de uma analista obstinada. In V. Resende, & J. Regis (Orgs.), *Outras perspectivas em análise de discurso crítica* (pp. 11-51). Campinas, SP: Pontes.
- Richardson, J., Gustafsson, G., & Jordan, G. (1982). The concept of policy style. In J. Richardson (Ed.), *Policy styles in Western Europe* (pp. 1-16). London, England: Allen & Unwin.
- Rodríguez, E. (2004). Políticas públicas de juventud en América Latina: empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional. In R. Bendit, E. Rodríguez, L. Sarmiento, J. C. Puentes, & J. F. Sierra (Eds.), *Construcción de políticas de juventud: análisis y perspectivas* (pp. 77-195). Bogotá, Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Romero, G., García, C., Rodríguez, C., Tobón-García, D., & Aguilar, J. (2015). *Juventud y políticas públicas en Colombia*. Berlin, Deutschland: Youth Policy Press.
- Sanabria-González, I. D. (2013). *Construcción discursiva de la política de juventud del orden territorial: el caso del Departamento de Cundinamarca* (Monografía de Pregrado). Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia.
- Sanabria-González, I. D., Gómez Rodríguez, Ó. E., Camelo Sánchez, F. E., Reyes Sarmiento, L., Ramírez Charry, E. J., Vargas Fonseca, A. D., & Mendoza Pulido, F. E. (2016). Las políticas públicas como discurso político: una propuesta multidisciplinar. In G. Olave, & E. Narvaja de Arnoux (Coords.), *Discurso y política en Colombia: problemas actuales* (pp. 99-121). Medellín, Colombia: La Carreta.
- Sarmiento, L. (2004). Política pública de juventud en Colombia: logros, dificultades y perspectivas. In R. Bendit, E. Rodríguez, L. Sarmiento, J. C. Puentes, & J. F. Sierra (Eds.), *Construcción de políticas*

de juventud: análisis y perspectivas (pp. 115-195). Bogotá, Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Smith, M. J. (1993). *Pressure, power and policy: State autonomy and policy networks in Britain and the United States*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34), 43-63.

Velásquez, F. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: balance de una experiencia. *Nómadas*, 3, 23-39.

Para citar este artículo:

Norma A – ABNT

SANABRIA-GONZÁLEZ, I. D.; REYES-SARMIENTO, L. Política pública de juventud en Colombia: génesis y comunidades de política regionales.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, v. 10, n. 24, p. 179-207, 2020.

Norma B – APA

Sanabria-González, I. D., & Reyes-Sarmiento, L. (2020). Política pública de juventud en Colombia: génesis y comunidades de política regionales.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, 10(24), 179-207.

Norma C – Vancouver

Sanabria-González ID, Reyes-Sarmiento L. Política pública de juventud en Colombia: génesis y comunidades de política regionales. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Oct 20, 2020];10(24):179-207. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2678>

Review

Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos

Aline Cristina Bezerra Carvalho Lima

*Ph.D. in Social Rights from the University of Salamanca – Spain
Member of the Study and Research Group Judiciary Power’s
Knowledge Dimensions from the Ceará State Judiciary Higher
Education School – ESMEC
arnellerolim@gmail.com*

Lorrayni de Bortoli

*Graduated in Law from the University of Fortaleza – UNIFOR
Member of the Study and Research Group Judiciary Power’s
Knowledge Dimensions from the Ceará State Judiciary Higher
Education School – ESMEC
lorraynidbortoli@hotmail.com*

Arnelle Rolim Peixoto

*Graduated in Law from the University of Fortaleza – UNIFOR
Member of the Study and Research Group Judiciary Power’s
Knowledge Dimensions from the Ceará State Judiciary Higher
Education School – ESMEC
bezerralima.adv@gmail.com*

Silva, W. C. (2018). Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas: avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris.

The work entitled **International regime to fight against trafficking in persons: advances and challenges for protecting human rights**

[Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas: avanços

e desafios para a proteção dos direitos humanos], by Waldimeiry Correa da Silva, Ph.D., is of great academic and social relevance. The theme *trafficking in persons* is analyzed with technical and scientific rigor, aiming to democratize complex and poorly addressed information; as the author asserts, this term is still confused with adjacent conceptualizations.

The book is structured into four chapters, which are interconnected and complement each other, starting from the historical approach to the current context and its issues. The author uses a significant bibliographic collection, specialized and documentary, on *trafficking in human beings*, based on official data cataloged by organizations directly linked to the United Nations (UN), in addition to jurisprudence and legal doctrine, contributing to grasp the biases related to trafficking in persons.

We may say that the book was prepared in a didactic way, showing concern and zeal with readers' understanding. To do this, it resorts to illustrations, either explaining conceptual distinctions in a systematic manner or drawing schematic maps, or even demonstrating the general routes of international trafficking in persons through such illustrations. The author looks at the study object going through both notions of slavery (slave trade) and similar practices. Thus, it analyzes the concept established by International Criminal Law and by Human Rights – especially in regional protection systems, such as the European and the Inter-American.

In her four chapters, the author demonstrates that the regime of trafficking in persons is more easily visible within the period of European maritime expansion. It is precisely in this context that the work's explanations begin, indeed. *Human being's objectification* is rooted in the oldest cultures and in all continents. Whether in front of indigenous people, in pre-colonial Americas, or in front of the Orientals, in the various relationships between different peoples, such as trafficking for sexual exploitation of women who go from Myanmar to China, or even domestically, trafficking has always been observed in the countries.

Just as evidenced, *human being's objectification*, particularly related to women, subjects who lack time and voice, has perpetuated for centuries – all over the world. Trafficking in women for the purpose of sexual exploitation, as accurately analyzed by the author, becomes a matter of concern only when it starts to affect white women, a symbol of Christianity, the bourgeois family, and civilization. This fact proves the brutal anesthesia of society and the State by that time: the author weighs the paradox existing in the same society that advocates, on the one hand, good morals and, on the other, engages in sexual exploitation, contradicting itself. Such praxis reveals the true features of a still male chauvinist society, combined to a capitalist production model: the pursuit of profit overrides the most noble values that could be achieved, something which ends up encouraging the intensification of trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation.

The author stresses that *trafficking in human beings is a transnational issue* that requires public coping policies at the global level, since only something structured all over the world could face the third most lucrative activity in organized crime, which generates billions of dollars annually. Regarding this theme, a highlight according to Correa da Silva refers to current eases, especially the flow of individuals and modern communication technologies, something which favors and propagates trafficking in human beings. At this point, the conceptualization of trafficking in persons and the differentiation of this term in relation to usually interlinked practices, such as, for instance, the smuggling of immigrants, are reflections of paramount importance for researchers devoted to public policies.

One of the author's clear concerns consists in defining accurately the various types of trafficking. This is justified, and vitally significant, due to the confusion that may occur between media outlets when disclosing official statistical data on the subject matter – this makes it extremely hard to assess the actual status of trafficking types around the world and the consequent fight against criminal practices. There is an analytical delimitation to the regional contexts of America and Europe in face of trafficking for the purpose of sexual exploitation as a central theme. Such a delimitation provides a critical study of the real contribution of regional systems for protecting victims of trafficking in persons.

Overall, the international community needs to define more accurate concepts. Although the 2000 Palermo Protocol provided guidelines to outline criminal types, it is the duty of each State Party to widen, as well as deepen, the conceptual boundaries for a more effective characterization and punishment of these crimes, covering possible gaps that still exist. However, according to the author, this State duty has not been satisfactorily fulfilled.

Throughout the book, the author's concern with changing the anesthetic, indifferent, community attitude and seeking a synesthetic state, i.e. tackling problems through globally interconnected public policies committed to safeguarding the human rights of people in situations of trafficking. Thus, the last chapter lists the action types to fight against trafficking that can prove effective for protecting human rights, both those of victims and potential victims. To do this, the author addresses regional actions, through international organizations, aiming measures at prevention, repression, and prosecution, essentially based on the need for cooperation between States. As a more effective measure, decent working conditions to empower citizens begin to emerge, since the outdated, unstructured socioeconomic circumstance is identified as one of the main causes that lead people to enter the trafficking networks.

This conclusion drawn by the author encourages reflection. Her work exposes the main factors that can lead a person to allow her/himself to be corrupted, to become objectified, by human trafficking. Socioeconomic conditions are one of these factors. However, it is worth asking these questions:

-
- If, on the one hand, the entry of *objectified* people in the trafficking system because they do not have access to primary living conditions is explained – and this is a fact, as a family that has nothing to eat on a regular basis is more susceptible to alienate a child in exchange for food than others without such a need – what may we say about the *countries that consume* these human beings?
 - How may we explain that countries with a high human development index (HDI) – whose inhabitants have easy access to the best natural, social, and technological resources on the planet – are still such regular consumers of other human beings?

In this context, the primary law of economics is enough to explain: there is supply because there is demand. And, in this regard, it is also worth asking:

- What could be missing in these *consuming countries* so that they still ask for such a human barbarism?
- Should not education, the education system as a whole, make the inhabitants of these countries aware of not tolerating the occurrence of crimes of this nature?

Questions like these are useful to address the most varied forms of exploitation and trafficking in persons – and not just sexual exploitation.

Reference

Silva, W. C. (2018). *Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas: avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos*. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris.

Youth public policy in Colombia: genesis and regional policy communities

Iván David Sanabria-González

MA student in Cultural Studies at the University of São Paulo – USP

ivdsanabria@usp.br

ORCID: 0000-0002-2629-3863

Lucila Reyes-Sarmiento

Ph.D. in Transdisciplinary Research from the University of Valladolid

– Spain

Professor at the Universidad La Gran Colombia – Colombia

lucila.reyes@ugc.edu.co

ORCID: 0000-0002-7999-142X

Abstract

This article analyzes key elements in the genesis and establishment of the Youth Public Policy (Política Pública de Juventud [PPJ]) in Colombia, particularly observing its conformation at the regional level through the concept of public policy communities, which implies an interdependent players' network process, i.e. producers of ideas and images about youth. The establishment of public policy is argued for as a historical process of debates, negotiations, and resistance, regarding the images or representations produced on youth, appropriated by a set of active policy communities in various scenarios. The proposal unfolds in 3 parts: a) the main theoretical guidelines that structure the concept of public policy community; b) the background of the relation between youth and State, and its materialization in the PPJ at the national level; and c) the identification of regional scenarios and players belonging to youth public policy communities, highlighting the decentralization process and the autonomous youth's local organization processes. This article is a theoretical research outcome, which puts into dialogue the conceptual making and the state of the art surveyed in general, local, and first-level documentary sources obtained from players who took part in the making of the PPJ in the Department of Cundinamarca, Colombia.

Key words : public policy community; youth public policy; region; decentralization; local youth organizations.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2020, Vol. 10, nº 24

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.24.2678>

Creative Commons Attribution License (CC BY 4.0)

Submitted on Oct. 20, 2019

Published on Jan. 20, 2020

Política pública de juventud en Colombia: génesis y comunidades de política regionales

Resumen

Este artículo analiza los elementos claves en la génesis y formación de la Política Pública de Juventud (PPJ) en Colombia, en particular observando su conformación en el plano regional a través del concepto de comunidades de política pública, que implica un proceso de red actores interdependientes, es decir, productores de ideas e imágenes sobre la juventud. Se defiende la formación de la política pública como un proceso histórico de debates, negociaciones y resistencias, a propósito de las imágenes o representaciones producidas sobre la juventud, apropiadas por un conjunto de comunidades de política activas en diferentes escenarios. Se desarrolla la propuesta en 3 partes: a) los lineamientos teóricos principales que estructuran el concepto de comunidad de política pública; b) los antecedentes de la relación juventud y Estado, y su materialización en la PPJ en el ámbito nacional; y c) la identificación de los escenarios y actores regionales de las comunidades de política pública de juventud, destacando el proceso de descentralización y los procesos de organización local juvenil autónoma. Este artículo es un resultado de investigación de carácter teórico, que pone en diálogo la construcción conceptual y el estado del arte levantado a partir de fuentes documentales generales, locales y de primer nivel tomadas de actores que participaron en la construcción de la PPJ del Departamento de Cundinamarca, en Colombia.

Palabras clave comunidad de política pública; política pública de juventud; región; descentralización; organizaciones juveniles locales.

Política pública de juventude na Colômbia: gênese e comunidades de políticas regionais

Resumo

Este artigo analisa os elementos-chave na gênese e formação da Política Pública de Juventude (Política Pública de Juventud [PPJ]) na Colômbia, observando particularmente sua conformação no nível regional por meio do conceito de comunidades de política pública, que implica um processo em rede de atores interdependentes, ou seja, produtores de ideias e imagens acerca da juventude. A formação da política pública é discutida como um processo histórico de debates, negociações e resistências, em relação às imagens ou representações produzidas acerca da juventude, apropriadas por um conjunto de comunidades de política ativas em cenários diversos. A proposta se desdobra em 3 partes: a) as principais diretrizes teóricas que estruturam o conceito de comunidade de política pública; b) os antecedentes da relação entre juventude e Estado e sua materialização no PPJ em nível nacional; e c) a identificação dos cenários e atores regionais pertencentes às comunidades de política pública de juventude, destacando o processo de descentralização e os processos de organização local juvenil autónoma. Este artigo é um resultado de pesquisa teórica, que coloca em diálogo a elaboração conceitual e o estado da arte levantado em fontes documentais gerais, locais e de primeiro nível, obtidas junto a atores que participaram da criação da PPJ do Departamento de Cundinamarca, na Colômbia.

Palavras-chave comunidade de política pública; política pública de juventude; região; descentralização; organizações juvenis locais.

Politique publique de jeunesse en Colombie: genèse et communautés politiques régionales

Résumé

Cet article analyse les éléments clés de la genèse et de la formation de la Politique Publique de la Jeunesse (Política Pública de Juventud [PPJ]) en Colombie, notant en particulier sa conformation au niveau régional à travers le concept de communautés de politique publique, ce qui implique un processus de réseau d'acteurs interdépendants, c'est-à-dire producteurs d'idées et d'images sur la jeunesse. La formation des politiques publiques est défendue comme un processus historique de débats, de négociations et de résistances, concernant les images ou représentations produites sur la jeunesse, s'approprié par un ensemble de communautés politiques actives dans différents scénarios. La proposition est divisée en 3 parties: a) les principales lignes directrices théoriques qui structurent le concept de communauté des politiques publiques; b) les antécédents de la relation entre la jeunesse et l'État et sa matérialisation dans le PPJ au niveau national; et c) l'identification des scénarios et acteurs régionaux appartenant aux communautés de politique publique de la jeunesse, en mettant en évidence le processus de décentralisation et les processus d'organisation locale autonome de la jeunesse. Cet article est le résultat d'une recherche théorique, qui rassemble l'élaboration conceptuelle et l'état de l'art soulevé dans les sources documentaires générales, locales et de premier niveau, obtenues auprès des acteurs qui ont participé à la création du PPJ du Département de Cundinamarca, Colombie.

Mots-clés communauté de politique publique; politique publique de jeunesse; région; décentralisation; organisations locales de jeunesse.

Youth is a promise that every generation fails to keep.

(Nicolás Gómez Dávila, 2002, Escolio 294)

Introduction

Political or social research on the processes of creating or establishing youth public policies in Latin America is still in arrears of resuming the relations and tensions inherent to this phenomenon at the regional or local level. It persists as a field unexplored in literature, both in youth studies and in public policy analyses (F. Acosta, 2015; Castillo García, Ospina Serna, Alvarado, & Botero, 2010; Rodríguez, 2004; Romero, García, Rodríguez, Tobón-García, & Aguilar, 2015; Sarmiento, 2004).

The regional or local level has been on the sidelines when it comes to youth public policy processes, since the same notion of public policy tends to be interchangeably associated with the status of a central and hierarchical nation-State. However, the literature on public policy at the regional or local levels – or at the intermediate level, as some analysts name it (González & Jaramillo, 1996) – has found a significant place in the public action debate (Jolly, 2002, 2005).

For the purposes of this piece of writing, we see the regional and local spheres as homologable concepts, which allude to a “specific dimension of the social” (Arocena, 2002, p. 8, our translation) that offers other realities different from the global encompassing ones. Thus, for this specific social dimension, different but related to the global one, we propose the concept of *public policy communities*, which allows us to trace the phenomena of generating and establishing the Youth Public Policy (Política Pública de Juventud [PPJ]) in Colombia from a specific spectrum, which goes beyond the national level or what is promoted by the central State focus, without neglecting its influence and effects. When emphasis is placed on the processes of public policy communities, it is highlighted, first of all, that youth becomes a socially relevant issue and, therefore, it occupies a place on the State agenda, not by merely institutional initiatives, but by the interaction and mobilization of social and cultural groups of different orders. Second, that it is a part of a rather general network of players, who produce or reproduce an image or social representation of youth in order to structure or resist public interventions.

Thus, this article analyzes the key elements in the genesis and establishment of the PPJ in Colombia, particularly observing its conformation at the regional level through the concept of public policy communities, which implies a network process of interdependent players, i.e. producers of ideas and images about youth. The article is a theoretical and contextual research outcome from the project “La Política Pública de Juventud y el Acceso a Medios de Comunicación en Jóvenes como Causa de Desarrollo Local. Indagación del Caso del Municipio de Sibaté, Cundinamarca,” approved by the Research College of the Higher School of Public Administration (Escuela Superior de Administración Pública [ESAP])¹. The theoretical construct and the state of the art are discussed through theoretical, local material, and first-level sources obtained from players who took part in the construction of the PPJ in the Department of Cundinamarca, in Colombia. The method adopted in the research was the case study of the department at stake, in which semi-structured interviews were conducted, whose testimonies are shown herein to dialogue with the theoretical and documentary sources.

To fulfill this objective, the proposal unfolds in 3 parts: a) the main theoretical guidelines that structure the concept of public policy community; b) the background of the relation between youth and State, and its materialization in the PPJ at the national level; and c) the identification of the regional scenarios and players of the youth public policy communities in Colombia, highlighting the process of decentralization and the processes of autonomous local youth organization. Finally, conclusions of the analysis are offered.

¹ The research project was approved by the Resolución No. 0402/2013 of the ESAP, running in two phases: from 2014 to 2015; then from 2016 to 2017. It relied in its first phase on the participation of researchers Ana Gil Grandett and Maffy Espitia.

Public policy in community policy processes: theoretical notes for understanding it

Public policy communities mean a concept linked to approaches to public policy analysis whose theorizing assume the central role of the concepts of player, social ideas or representations (discourses), and networks, at the time of addressing the formulation, planning, and implementation of a public action or, in the words of Pierre Müller (2006, p. 113, our translation), of undertaking “actions in the real world.”

These approaches have interconnected a whole series of analysis that has increasingly gained resonance in various subject matters devoted to studying public action. There are at least two epistemic groups that from different interdisciplinary viewpoints work on the relations between ideas and public policies. On the one hand, the research associated with *critical discourse studies*, disseminated throughout the world by authors like Teun van Dijk, Ruth Wodak, or Norman Fairclough and, above all, adopted and resignified in Latin America by researchers committed to updating new approaches to Latin American realities.

The studies conducted by Adriana Bolívar (2015), Neyla Pardo Abril (2016), María Laura Pardo (1996), and Viviane Resende (2017), among other outstanding researchers, have woven and contributed to an epistemological disruption through the study of multiple discourses that stabilize or deepen social infringements or violations; discursive practices proposed in the mass media, public documents, laws, and, among other sources, public policies.

Secondly, in the *policy analysis* field itself, a series of investigative processes that dialogue in the so-called *cognitive approach to policy* (Sanabria-González et al., 2016) or the *cognitive dimension of public policies* (Puello-Socarrás, 2007). In this theoretical and methodological framework, in order to establish qualitative critiques and challenges to traditional institutionalist approaches and the rational choice that political science brought to public policy analysis, approaches whose central concern is public policy as a cultural fact are proposed (Parsons, 2009), which translates into moving the analytical focuses to the role that ideas, discourses, or cognitive frameworks as a whole play in the formulation and application of public actions.

At least 3 theoretical approaches proposed by discussing a central concept of a cognitive nature stand out: a) the *policy paradigms*, developed by Peter Hall and resignified by Yves Surel; b) the *referentials* (*référentiels*, in French), whose main representatives are Pierre Müller and Bruno Jobert; and c) the *policy advocacy coalitions*, developed by Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith (Puello-Socarrás, 2007; Sanabria-González et al., 2016)².

² These approaches can be added with others from the same perspective, such as Emery Roe's narrative policy analysis; Maarten Hajer's deliberative policy analysis; or Helen Ingram, Anne L. Schneider, and Peter deLeon's social construction of target populations.

Some of the approaches are taken up again, particularly the theoretical proposal of Pierre Müller (2006, 2009) and Bruno Jobert (2004), used in the research process which this article is derived from, and this stands out due to the relation existing between the concepts of ideas or referentials – for making the routes of public policy – and the concept of policy communities, as one of the instances that constitute and mobilize these ideas, which stabilize and reproduce a discourse on a sector or population that pose a social issue for the groups or the State.

As initially stated, there are at least 3 key concepts in the cognitive policy approach proposals: a) players; b) ideas; and c) networks. Prioritizing these categories gives rise to another understanding of public action and, so, of general political relations in a society; i.e. public policy is more than political-bureaucratic model types (Parsons, 2009), or better yet, it is insisted that this is not reducible to: a) legal standards; b) plans, programs, and projects; or c) rulers' decisions (Lozano, 2008).

The players existing in the proposal of P. Müller (2006, 2009) are the key (individual or collective) agents, located and diversified, in public policy making. They are those who devise the strategies, mobilize resources, and account for the election types, but in this framework they do not constitute the concept that best represents what the public policy process involves. The complexity of this process is not explainable through mere players' interaction and their preferences – even more so when bearing in mind that many of them are not overt or stable – or by means of their roles in hierarchies related to the distribution of various powers. By taking this approach, it is key to recognize players' interaction, especially extra-State players, or extra-legal phenomena, which marks precise boundaries from the traditional viewpoint, where the dominant players who take their actions on a political stage were those considered as the core of public policies.

From this perspective, a rather balanced process for the analysis of public policy processes – or at least open to acknowledge the contradictions of public action processes – is the focus on the stabilized senses of certain social realities on which a public intervention is structured and operates, i.e. firstly grasping how the formulation, planning, and action is defined by the building of a social representation of the world, “an image of reality on which someone wants to intervene” (Müller, 2006, p. 115, our translation).

This proposal do justify the discourses of diverse origin as inherent to public policies; i.e. overtly admitting their contradictions and ambiguities, a corollary that contradicts rationalist approaches to *policy analysis* (Jobert, 2004; Misoczky, 2001). This theoretical framework stops at the cognitive or ideological universe of the players who participate in public policies, i.e. in the representations made by discursive groups that various players belonging to sectors or populations in a society construct ³.

3 The circulation and reinforcement of certain social representations often build legal discourses that aim to depict a social behavior as universal, thus creating stereotypes that are taken for granted on a daily basis (Pardo Abril, 2016).

These discourses are framed at perception levels that build not only a vision type; they also involve groups of resistance, complaining players, or audiences feeding the ideas that oppose the hegemonic representation of a certain phenomenon (Lozano, 2007; Pardo Abril, 2016). For instance, the studies by Neyla Pardo Abril (2012) on discriminatory ways how the media and the State have represented and interpreted poverty, or those by Fabián Acosta and Liliana Galindo (2010), which explain how the social moratorium in Colombia, in terms of a human time to move, defer, or postpone – to identity building – i.e. a prism to read the youth phenomenon, ideologically inverted this conception to see it as a time of technical productivity, selfish choices, and non-procrastination, i.e. a concept *inconstruction*.

In this sense, the set of images that the contending players build are the starting points to turn a social issue into a public issue – given a certain ideological atmosphere, in the words of Jobert (2004) – and, at this point, “compare their solutions and define their action proposals” (Müller, 2006, p. 115, our translation); these discursively produced images constitute what the authors name as *referential*. This process of negotiation, but also of pugnacity (Lozano, 2007), takes place as long as there is a network of players, a relevant metaphor for analyzing policy establishment as a whole and representational constructs on a particular basis. Thus, we come to this third concept, which subsumes 2 rather specific reticular instances as meeting places for players: a) the forums; and b) policy communities (Smith, 1993)⁴.

Networks allow us to better give rise to interaction types where horizontal exchanges predominate (Müller, 2006; Smith, 1993), appreciating various relation types, formal and informal, totally opposed to traditional internal organizational behaviors (Parsons, 2009). Now, it is in the interactional field of networks that both diagnoses and solutions incorporating political programs are produced; such policy meaning processes are distributed into the lattice framework, where, as things connect to each other, common identities emerge and commitments are agreed, the forums are set as the early negotiation areas in which the ‘recipes’ later put in the policies show up (Puello-Socarrás, 2007; Sanabria-González et al., 2016).

The next instance consists in the public policy communities, where repertoires on a sector or population unfold, either hegemonic or counter-hegemonic. According to P. Müller (2006, pp. 100-101, our translation), the communities correspond:

[...] to a stable configuration in the context where some selected interdependent members, at the horizontal level and at the vertical level, share a significant number of common resources and contribute to producing a common output

⁴ In these instances, players of various kinds can participate, especially non-State players: academic or intellectual groups, groups of interest or pressure, lobbyists, think tanks, social organizations, or opposition movements.

Based on this general definition, we identified 3 key features of policy communities: a) they are instances with resources and scope that shape smaller and closed network levels, thus most of the time dependent or resistant to State action (Müller, 2006; Smith, 1993); b) they are gathered around an action area defined by an “individual’s political” sectors, subsectors, or populations (Medan, 2014) that provide public policy with context and distinctive nature (Müller, 2006); and c) they are articulated in response to a more or less defined style or pattern of public policy-making depending on the respective country or culture (Parsons, 2009; Richardson, Gustafsson, & Jordan, 1982)⁵. Based on this conceptual structure, key elements are identified in the genesis and establishment of the PPJ in Colombia, an experience where regional policy communities were crucial.

National background of public policy making in the relation between youth and the state: violence at the center of debate

The specific relation between young people and the State in Colombia has some recent systematization processes (F. Acosta, 2015; Castillo García et al., 2010). The general tracking of this relation brings meeting spheres up: a) the educational field, particularly the university; b) labor at all of its productive levels; and c) the literature. However, in addition to these, violence in its various manifestations in the country’s history stands out, as a major meeting place. For instance, it is not by chance that the base composition of armed forces or State repression is entirely dependent on young people (Botero, 2008).

Thus, the most prevalent relation that emerges in a first exploration is not that between youth and the State, but that between young people and politics. At this point, some reflections allow us to build a map of research findings that this section relies on to grasp the relation between youth and the State, particularly youth and public policy⁶.

In this regard, Patricia Botero (2008, p. 47, our translation) comments that the political practices seen particularly under a historical and literary focus on youth, despite their abundance, do not have many interpretative ways out, they are mostly unidirectional:

5 According to Richardson et al. (1982), the policy-making or public decision-making style – depending on the culture and its respective political system – defines the way how networks, forums, and public policy communities work. The authors identify four quadrant-related making styles: one, the anticipatory style, where the rational maker plans without asking the community, and two, its opposite, the reaction style, where she/he does not plan but acts on the run. Three, the consensual style, where the formulator asks and decides along with the communities, and four, its opposite, the authoritarian style, when the State simply imposes its decisions.

6 The historical design of top-down policies on the part of the Colombian State is characterized by the formulation of “more policies for young people and less youth policies.” This occurs as long as there is no all-encompassing interpretation (i.e. on youth), but on ‘young people’ as a vulnerable sector (F. Acosta, 2015, p. 66, our translation).

“they point at violence.” And the author goes on: “the political practices read from the academic studies and the literary narratives on youth show that in national history the notions of youth and policy have been parasitic on violence” (Botero, 2008, p. 47, our translation).

In this relationship, the historical core is violence, and the author points out four regularities in this regard, at least during the 20th century. Professor Botero organizes them in order to find the variations and convergences that provide youth with a place in Colombian public action. The first is war, as a partisan confrontation with youth social flow. The second, social movements as centripetal action taken by young people, mainly in student contexts that came to link causes or purposes from other social layers; the third, the emergence of identity youth groups fighting for rights related to freedom expressions in the framework of market capitalism; and, finally, new ways of “underground policy” (Botero, 2008, p. 47, our translation), seen as an illegal and violent mechanism for surviving the hardships of underdevelopment.

This framework is the prelude to seeing why the contemporary Colombian State, in its growth and incipient modernization, set aside at the end of the century a population that – as the regularities listed above show – played a leading role in the transformation of various social struggles, many of them resolved violently. Due to this reason, it is worth situating national contextual elements – which allow us to make connections to the regional level – that give rise to a network of players and communities and the genesis of the PPJ. There are 3 elements: a) the youth’s idealization phase; b) the early links to violence and the early State actions; and, finally, c) its inclusion in the early institutional bases.

Public rhetoric about youth: idealizing political practices

A constant feature of Colombian rulers has been the intent of creating a political bond with young people. It was the rhetorical making of a recurring idealization-helplessness process, where these official voices romanticized the role and the ‘condition’ of being young, attenuating their needs, whose dissatisfaction was an issue created by the opposition political side (Reina, 2012).

This process refers to a mainly deeply-rooted presidential discursive tendency, maintained at least in a large part of republican life until the 1970s. The role played by ‘youth’ is highlighted, seen as a vulnerable condition in the present, but full of potential in the future. This is represented as a kind intent, always at the top of the agendas.

This is the case of the former regenerationist president Rafael Núñez, who, dating back to 1884, in his work *La reforma política en Colombia* (Núñez, 1945, p. 232, our translation), commented, blaming the Liberal Party – from which he had emerged –, that its lust for

power had “nipped in the bud the natural generous instincts of youth, which is the best hope of all necessary social rebirth.”

Likewise, in the second half of the 20th century, around 1964, it is ideologically reproduced, through the same praise, this time by former President Misael Pastrana (1964, p. 12, our translation), who considered the generation of young people at that time as a “victim”:

This is a generation with totally new minds, as there have been few in the course of Colombian history. A generation that emerged in the midst of the most violent and pungent struggle of its parties, now its ideological heritage and its already vulnerable structures are partly in ashes.

These two references allow us to trace the existence of a recurring practice, where the idealization-helplessness process put into practice by the presidents intensifies its contradiction, or rather collapses, in terms of the devastating youth social exclusion at the end of the 20th century (Reina, 2012; Romero et al., 2015). Starting the second half of this century, references for public action, such as the developmentalism prevailing in Latin America, reversed this reality in terms of increase in the State apparatus and public spending (Escobar, 2007).

Violence in Colombia and the first national State reference for youth

The 1980s in Colombia were reflected in historiography as the culmination point of the decomposition of the ‘social fabric’ (Bushnell, 2004). Giving rise to a higher crime rate in Latin America, the extension of poverty and the continental economic crisis, are factors where youth played a central role, both in the impact and in a possible overcoming project (Perea, 1998).

Antioquian film director Víctor Gaviria read such a political place of youth at this time. His first two feature films, *Rodrigo D: No Futuro*, launched in 1990, and *La Vendedora de Rosas*, launched in 1998, marked an artistic representation of what happened, one way or another, to the boys in the 1980s and 90s. This director, in 2009, when socializing his films, referred to youth in its double appearance – impoverished, but also potential:

[...] *the way these street boys live is something that we must learn from them [...] and this is one thing that I want to tell them: we, the boys from the inclusion, the schools, where we have everything resolved, we are very bad observers of the rest,*

lousy observers of the rest, we do not read life. The boys on the other side of the mirror, from the 'twisted values,' do not read a book in their lives, but they read life as a book⁷.

Gaviria's idea highlights a double perception of youth at this moment: 'twisted values,' i.e. 'distorted' or 'violent' and, on the other hand, vital and powerful. Despite the fact that the majority of youth at this moment was not only impoverished, but also responsible for many crimes (Perea, 1998), Gaviria uncovered the negative ideological burden, showing how problematic it is to keep the 'violent' version.

In the second half of the 20th century, violence stemmed from the bipartisan struggle and the onset of a guerrilla war. The peasant self-defense groups, the insurgency, and the armed forces consisted almost entirely of rural youth, but they were also going through urban conflicts called *criminal phenomena* (fenómenos delincuenciales). In this context, the aforementioned concept of *social moratorium* is applied, i.e. the moment of postponing adult life, which the Colombian State sees in the early 1970s as 'excess of free time' and, in its understanding, the ease of violent players to attract this population. This idea has materialized in the early instruments of State intervention: development plans, bureaus, or programs, formally created by former President Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), in 1968 (Sanabria-González, 2013)⁸.

This anticipatory style – planning without popular consultation –, through new entities that were destined to face the 'issues' identified, such as the guerrilla armed organizations and urban crime and, on the other hand, the strong Indian resistance and student mobilizations, did not go beyond a precarious bureaucratic and budgetary burden assigned to sport. Thus, the instrumental purposes of the political class towards youth are clear; in 1977, former President Alfonso López Michelsen reduced the age of majority range from 21 to 18 years, seeking to increase the electoral mass (Reina, 2012).

Thus, the creation of public entities in response to the 'excess of free time' of young people and, consequently, their commitment to social mobilization and violent phenomena (Muñoz, 2003) articulate a first ideological group where the State gets closer to youth. So, the history of the Colombian 20th century for youth only had a place at the end, which became known in face of the convenient and rhetorical resource of idealization, on the one hand, but above all of stigmatization and neglect. As C. Reina (2012, p. 136, our translation) explains:

⁷ Comment by one of the participants in the "Foros de sensibilización sobre la realidad social, las identidades juveniles y vivencias de los adolescentes en la ciudad" (Retrieved from <http://www.youtube.com/watch?v=ubj3Mzziopg>).

⁸ This former president created this year the Colombian Institute of Youth and Sports (Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte [COLDEPORTES]), constituting the first organic institutional action that takes young people as its justification.

Youths became idealized throughout the 20th century to such an extent that they generally became the alternative for the “future of the country” and in the late 1970s and early 1980s the idea of a “no future” was built in real society, an idea where the absence of possibilities to get out of poverty at least through legal channels, began to have national repercussions that affected the unfolding of the country’s political life.

This idealization-helplessness relationship is the response to a troublesome youth-State relationship, which goes further and, particularly, opposes and resists various local and regional expressions that are discussed later on.

Degradation of violence, the 1991 Constitution, and the building of the national institutional process on youth

The writer Alma Guillermoprieto (2000) has coincided with Colombia, among many encounters, narrating the attempts to pacify its prolonged war. In one of his chronicles, “La guerra de los muchachos” – which consists in 1 out of 3 pieces of writing, regarding the failed peace process with the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo [FARC-EP]) in the municipality of San Vicente del Caguán –, claims that what he observed when interacting in guerrilla daily life was an *army of peasant teenagers*.

Guillermoprieto (2000) identified the serious fissures of such a peace process and accurately anticipated the arrival, in the 2000s, of military escalation and the raw levels of violence that, long ago, was already perceived as ruthless. Without being mistaken, he recognized that there was a cruel slaughter of poor and frustrated young people, as well as the importance of a political solution and the maintenance of peace processes, despite any adverse atmosphere.

The accumulated use of various types of violence, those caused by narcoterrorism, the increase through young rows and their confrontation between the armed forces, guerrillas, and paramilitary forces – which, for instance, exacerbates gender violence inside and outside the war (Martínez, 2017) –, as well as the overt will of political sectors to go on with the armed elimination of the opposite, led, among other consequences, to a permanent general uncertainty in youth: massive displacement to big cities, pressure to labor precocity and, along with it, an abrupt transition to adult responsibilities (F. Acosta & Galindo, 2010; Jurado & Tobasura, 2012).

The context of a precarious youth reaches its peak, taking the State – in what most researchers agree – by surprise in 1984, when the then Minister of Justice Rodrigo Lara Bonilla was murdered at the hands of a 17-year-old boy. Here the connection of youth

to the death culture was ratified, having youth as its protagonist (Castillo García et al., 2010). Thus, another image or representation of the young person is depicted, this time associated with risk and overtly with violence, which not only puts her/him on the radar of public action, but in the media. As expressed by Romero et al. (2015, p. 42, our translation), “it took a politician’s assassination and a declaration of war for young people to be made visible in Colombia.”

This degradation of violence fueled both youth movements aware of the seriousness of the violent context – pushed by an international wave that begins to speak of this youth in Latin American societies ⁹ –, as well as a government style that ranges from reaction, i.e. acting on the march through a larger budget in areas like the armed forces and the police and timidly in education (Rodríguez, 2004), to a consensus style materialized in the constitutional process that gave rise to the Constitución Política de Colombia (Constitución de 1991) (Galán, 2000; Romero et al., 2015; Sanabria-González, 2013).

Without the students’ mobilization, driven by the motto “We Can Still Save Colombia” (Todavía Podemos Salvar Colombia), the masses would not have been strongly pushed to the polls in 1990, when they voted “Yes” to the call of a National Constituent Assembly. This move was later called the Seventh Ballot (Séptima Papeleta). However, the circle of leaders did not constitute a spontaneous process of student bases, but players motivated by the government of that time and by the establishment as a whole (Jiménez, 2006; Velásquez, 1995). Student mobilizations and the process of the Constitución de 1991¹⁰ articulated a first set of formal and informal interactions of relative horizontality, which constitute networks of players who produce images, diagnoses, and solutions regarding the youth’s status.

In this sense, the institutional starting points, which begin to provide content to a possible PPJ in Colombia, are proposed in the constitutional articles 45 and 103, which protect the youth’s integrity, education, and political participation. From this moment on, there are two national institutional processes aimed at young people: first, an overt purpose to building a national PPJ, and second, the formulation of a social policy that implicitly benefits various populations, among them the youth population.

The PPJ with national coverage is given by the State’s obligations towards young people and the institutional conditions that the Constitución de 1991 promoted (Daza, 1996). Thus, we may say that at the national level, from the dominant State perspective, the building of the PPJ occurs in 3 fronts: a) the creation of public entities with personnel

9 At that time, at the international level, the intervention on youth was animated by the ratification of the World Youth Year, in 1985, and the Resolución No. 45-103, approved by the United Nations General Assembly, which provided guidelines for “Policies and programs that affect young people.” This type of guidelines gave rise to institutional and legislative moves in Latin America, highlighting the processes in Cuba, Chile, and Mexico (Rodríguez, 2004).

10 This process also responds to an international neo-constitutionalist process, particularly in Latin American, articulated to the post-dictatorship democratic resurgence and to a peace process with guerrillas, such as the cases of Guatemala (1985), Brazil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Peru (1993), and Argentina (1994).

and functions; b) the legal production derived from the constitutional articles; and c) the production of technical and economic documents that consider the orientation and type of action or interventions with regard to young people (Galán, 2000).

In the first group, institutions such as the Vice Ministry of Youth (Viceministerio de la Juventud), attached to the Ministry of Education, created in 1994 but replaced in 2000 by the Presidential Program for the National Youth System “Young Colombia” (Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”), dependent on the Presidency and still existing today. Second, the first legal framework on youth is highlighted by the Ley No. 375, enacted in 1997, repealed 15 years later by the Statute of Youth Citizenship (Estatuto de Ciudadanía Juvenil), the Ley Estatutaria No. 1622, enacted in 2013, which expanded the concept of youth citizenship and participation; finally, the recent Ley No. 1885, enacted in 2018, modified some sections of the statutory law. Third, the technical documents on the subject: the Documento CONPES No. 2794¹¹, issued in 1995, which provided the first bases for a national youth policy; the document for planning the Bases for the Ten-Year Youth Plan 2005-2015 (Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015); and the CONPES No. 173, issued in 2014, on guidelines for generating opportunities for young people.

Finally, social policy in Colombia, just as in all of Latin America, emerges as a historical experiment and as a development strategy associated with overcoming poverty (Escobar, 2007). After the Constitución de 1991, the neoliberal State begins to gain prominence through moderate, focused, and efficient public intervention. This time considering the notion of individual, making visible a kind of co-responsibility with the State. At this point, the so-called ‘individual policies’ emerge as a part of social policy, opposed to that of sectors (Medan, 2014). Thus, the concept of poverty ideologically associated populations such as childhood, youth, or Indian or racial-based communities, which are beginning to be the object of programs for their ‘social integration’ and seek an income distribution (Sottoli, 2002).

A neoliberal social policy has its roots in the contradiction between constitutional protection of rights and the opening of this social offer to the market. A large part of this offer involved the development of programs that had an indirect impact on young people (implicit policies), as shown in Figure 1. The main indirect actions took place: a) in the education sector, by expanding coverage; b) in health, with the debate around drug consumption, triggering the discourse of prevention and psychosocial treatment; and c) in the labor sector, with flexible regularization (Daza, 1996; Rodríguez, 2004).

¹¹ The documents of the National Council for Economic and Social Policy (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]), produced by the highest advisory body on public planning in Colombia, are a set of technical, social, and economic guidelines that diagnose and approve national public policies.

Figure 1. Relationship between youth policies (explicit) and social policy (implicit).



Source: Abad (2004, p. 70, our translation).

In this way, unlike the institutional actions of the national PPJ, exposed in Figure 1, as explicit policies, which seek to create spaces for youth itself (Abad, 2004), the social policy actions, which represent individuals and activate sectors to act on them, aim to reduce poverty and, hence, define and encompass 'the social,' euphemistically replacing the term 'poverty' with 'social exclusion' (Sottoli, 2002), by means of the failed strategy of selective public spending in fields such as health, education, or pensions (Escobar, 2007).

Both the national PPJ and social policy lead, in almost 30 years, to the building of a network of players who diagnose and define socially relevant issues, leaving behind reactionary public policy styles, which act on the march, and moving towards rather anticipatory ones, devoted to planning from the core of power, with some consensual features provided by the Constitución de 1991. Thus, a policy is not the technical document or the law, it consists in the set of ideas that represent an object or subject to intervene in, not only put into practice in the national framework, but in the regional one, which are addressed below.

Regional scenarios and players of youth public policy communities in Colombia

The national context has brought conditions in terms of the relation between youth and politics, first, and then between youth and State, something which leads to the production of bases for public action of a social and institutional order, aiming at stereotypical youth images: ‘excess of free time;’ ‘unproductive moratorium;’ and ‘violent population.’ From social mobilization to institutional legal work, a late PPJ is articulated, also impacted by a social policy of national scope in Colombia.

Taking this global reference, the genesis of the PPJ is analyzed, from its local or regional resignation, i.e. through rather specific social processes different from the global national one (Arocena, 2002). The concept of public policy community is used to identify instances of a regional network, consisting of players, resources, and closeness or resistance to State action, that allow the continuation of the genesis and establishment of the PPJ in Colombia. This network is shaped by two scenarios that unfold paths of ideas and actions to consolidate the PPJ in various territories: the process of decentralization and emergence of local public policies and the processes of local autonomous youth organization.

The decentralization scenario and the production of local youth public policies

Social mobilization pushed by youth and the Constitución de 1991 are foundational processes for the emergence of the PPJ in Colombia. However, despite the fact that this new constitution broke with a century-old democratic restriction and inaugurated a wide catalog of rights, it reproduces the antagonism given in terms of its legitimacy and efficiency, i.e. between two opposing requirements: that of strengthening institutions to protect rights, on the one hand, and at the same time, the obligation to ‘decrease the State.’ As Orjuela (2000, p. 113, our translation) states,

[...] a new constitutional order that asks for “more State” as a condition to overcome the legitimacy crisis, and a new model of economic development that requires “less State” in order to allow the free allocation of social resources by the market.

This dichotomy situates the young population in the dilemma of protecting constituted rights, such as that of education and participation, but excludes them, in terms of the

market, access to Higher Education, or labor world (Márquez, 2005). However, the political advances are significant, and the Constitución de 1991 is the turning point that unfolds the national conditions already discussed and a regional network that goes on to building the PPJ.

One of the new constitutional themes that sought legitimacy was putting into question the traditional State centralization and the detachment from citizens. Thus, a key change was introducing the concept of decentralization, i.e. new relations between the central government and the various territorial entities (municipalities, departments, and Indian territories)¹²:

[...] the decentralist reform constituted a response to political crisis, an “escape valve” to the accumulated social tension in the country and a mechanism through which the leadership of traditional parties sought to retake the reins of political power and regain their legitimacy and the regime’s, at that time quite blurred (Velásquez, 1995, p. 25, our translation).

The unfolding of the decentralizing process, starting from the Constitución de 1991, put new players on the scene in 4 dominant issues that may be classified into 2 major themes. Decentralization seen through the abilities, i.e. the transfer not only of responsibilities but of power to the territories, which covers 3 issues: a) fiscal decentralization (resources); b) political decentralization (local elections); and c) administrative decentralization (self-management). And, finally, the territory planning issue, which allows municipalities to have self-determination on the use and occupation of spaces.

These components, which determine the historical unfolding of decentralization, have as their main result the process of building territorial public policy (Jolly, 2005). This public policy is the result of a decentralization process that, by granting a wide decision margin to the territories themselves, has as its main effect the fact that major national policies stop being created, which were then taken to the municipalities, if not the interconnection of some abilities and resources of their own, as well as new regional players now producing local public policies, i.e. ‘territorialisable’ policies, which demonstrate the way in which public action is deployed in municipalities and departments. The PPJ shapes one of these paths to achieve local actions. The researcher J. F. Jolly (2002, p. 6, our translation) synthesized the phenomenon in this way¹³ :

12 In Colombia, from the Constitución de 1991 on, the territorial State organization is unitary and administratively decentralized. In practical terms, it means that the executive branch of public power has 2 levels: a) a central one, at the head of the national government (President and its ministries); and b) a territorial or decentralized one, at the head of 3 entities – i) the governorates; ii) the city halls; and iii) the Indian territories.

13 The author raises pertinent questions, such as: “what differentiates the sectoral, the regional, the territorial and the

How, then, can a policy approach help to “rethink public administration” at the local level? The answer becomes clearer by considering the contributions of this approach to the analysis of an inherently “territorialized” process, i.e. decentralization.

The decentralizing process intertwines the local and public policies. This constitutes a qualitative political and social leap for the Colombian State, situated in a new conception and operation of local public administrations, whose governments are now somewhat autonomous, as they arrange their priorities and expenditures, and manage their decisions by means of their own public policies. These new power microstructures give rise to new public policy expressions that have been poorly documented and studied (Jolly, 2005), despite the decentralizing path that has collapsed when moving from wide action margins to an overt legislative restriction of this autonomy¹⁴.

Despite this constraint, the conditions generated by territorial self-determination and the possibility of influencing decisions on regional populations allowed the articulation of a regional network regarding local public decisions: flow of greater resources and emergence of new (State and non-State) players, different from traditional partisans interested in how local administrations were deciding on them and for them; i.e. the emergence of *regional policy communities* interested in public actions, in decisions on the territory, and called according to action areas.

In the case of the PPJ, the new institutional players, now popularly elected, create public entities for this purpose, just as it happened at the national level. Many of these new local offices gathered various populations into the vulnerable category, where they included groups such as young people, children, women, the elderly, Indian people, or Afro-descendants. This local image of vulnerability, associated with these populations, not only structured the early local public actions, but constituted a subject of struggle and criticism on the part of the emerging youth organizations, many of them of an artistic and cultural nature, which opposed the approach to and stereotyping of populations in the region. Significant cases of counter-responses are the free and massive rock festivals, currently internationalized and acknowledged in Latin America, such as the ‘Festival Rock Al Parque’ and the ‘Hip Hop al Parque’ in Bogotá, which took place in 1994 and 1996, respectively, the ‘Festival Altavoz’ in Medellín, in 2004, and the ‘Festival Manizales Grita Rock,’ in the municipality of Manizales, in 2006 (Sanabria-González, 2013).

local in the definition and operation of public policies, and what are their limits, their possibilities and their interfaces?” (Jolly, 2002, p. 2, our translation).

14 It has gone from a protection of autonomy in laws such as the 29, enacted in 1989, the 10, enacted in 1990, and the 60, enacted in 1993, to restrictions on local autonomy of various orders: the 617, enacted in 2000, and the 715, enacted in 2001.

Regional public policy communities interested in public decisions about local youth are shaped by municipal leadership types. On the one hand, those co-opted by political parties and, on the other, young activists at the social and cultural levels, who resist and propose the building of a rather diverse PPJ¹⁵. Under this tension, local youth images are produced and reproduced, and the first regional PPJ documents emerge, issued by mayors or governors, as an expression of an autonomous mandate.

Chart 1 – Documents of the Youth Public Policy in the administration of regional and local governments in Colombia (2000-2011)

Department	Administrative act	City or municipality	Administrative act
Antioquia	Ordenanza No. 16, enacted in 2003	Medellin	Acuerdo No. 02, enacted in 2000
Caldas	Decreto No. 01213, enacted in 2003	Manizales	Decreto No. 0486, enacted in 2011
Cundinamarca	Ordenanza No. 20, enacted in 2007	Bogotá	Acuerdo No. 33, enacted in 2001, Acuerdo No. 159, enacted in 2005, and Decreto No. 482, enacted in 2006
		Sibaté (Pilot test for the Department of Cundinamarca)	Acuerdo No. 15, enacted in 2006
Tolima	Ordenanza No. 009, enacted in 2007	Ibagué	Acuerdo No. 004, enacted in 2009
Valle del Cauca	Ordenanza No. 286, enacted in 2009	Cali	Acuerdo No. 226, enacted in 2007
Risaralda	Ordenanza No. 15, enacted in 2010	Pereira	Acuerdo No. 57, enacted in 2011

First PPJ documents with legal effects for the territory emerged at the local level.

Source: Prepared by the authors.

These documents authorize budgets for education and health activities, above all concerning sports and leisure, which do not protect constitutional rights *stricto sensu* or allow the continuity of participatory processes that the youth claimed at that time (Abad, 2004; Sanabria-González, 2013; Sarmiento, 2004).

Thus, the action of local governments is minimal (Márquez, 2005), both due to the precarious nature of the budgets and action types, and the continuity of a dependency

¹⁵ There is the case of the Department of Cundinamarca, where, on the institutional and partisan side, the instance “Young builders of peace” was organized, and on the other hand, in its critical response, the Autonomous Board of Young People in Cundinamarca (Mesa Autónoma de Jóvenes de Cundinamarca [MAJOC]). Arguments collected by means of the semi-structured interview conducted with Nicolás López Infante, player in and leader of youth processes in the Department of Cundinamarca.

on national public action. In other words, locally, the requirements summarized in the standards of Chart 1 have brought few actual benefits:

It was a public government policy that said “let’s support young people” in programs and projects... and it was still provisional for the same historical moments. This generated some inputs, rather, to think of a public youth policy, i.e. aiming at the long term, which guarantees rights. But, then, the priority of youth rationale was not building public policy, but experiencing some benefits that a public policy of the government provided¹⁶.

These first youth policy documents are expressions of territorialized public actions, i.e. the new local public policies, which deployed public policy instances and communities for their debate and formulation. Basically, they consisted in the organization of few benefits and not in the protection of constitutional rights, where neither the general policy of the national government or the responses of the regional administrations were accomplished (Márquez, 2005).

The scenario of autonomous local youth organization and participation

Just like the institutional policy communities, they developed processes for the issuance of local policy documents and, along with this, they reproduced the national referentials on young people, in this territorial dimension, policy communities resistant to these views close to the State emerged, claiming a position that proposes the definitions and aspirations of the youth itself in the territory. In organized as well as unorganized projects, this youth created other forms of dialogue grounded in autonomy, i.e. “it comes out of what is imposed, controlled, disciplined; and in the [...] actual youth field, it is sensitive and affective wealth” (F. Acosta, 2015, p. 64, our translation).

Thus, organized and unorganized youth processes are those that represent a significant part of the genesis of the PPJ in Colombia, at the local level, since herein the formula constituting the policy *object* is replaced by the policy *subject*, and the youth processes that materialized proposals, managed sociocultural and political scenarios, as well as asked for State intervention and accounts (Osorio, 2010).

This historical regional process is opposed to some of the weak initiatives at the national level, discussed in the previous section, which do not build scenarios for debate or

¹⁶ Arguments taken from the semi-structured interview conducted with Nelson Arévalo, player and leader of youth processes in the Department of Cundinamarca.

participation, since the few affirmative actions that ultimately include youth are those that were timidly registered in the local PPJ documents and those that indirectly or implicitly were given through national social policy (Abad, 2004). On the one hand, organized youth is historically articulated to 2 spheres: a) student organizations; and, fundamentally, b) intellectual movements of a cultural nature, promoted by the literary¹⁷, artistic, and musical discourses (Reina, 2012).

This type of youth social organization is projected at the contemporary level, diversifying the meanings, conditions, and means of action (identity processes); literary tendencies, friends' associations, and student movements of the past are claimed, such as that of the 1970s. This late-century social organization preserves and unfolds the purpose of the historical youth organization, which is the *resistance*¹⁸ to worldviews that sanctioned the national political, media-based, and economic power over young people (Osorio, 2010).

The coordinates of action and interaction of the organized youth that inhabits the reticular and globalized world are fundamentally those allowed by cultural forums or subjectivity practices, which change the meaning of public, detaching itself from its prevailing institutional nature. It is not intended to reinforce the naturalization of the fact that the whole youth organizing process has as its counterpart an overt anti-hegemonic or anti-official purpose (Galindo, 2011), it is argued that the organized youth in the framework of globalization resists, under certain countercultural nuances, the process of ideological installation of the other policy communities of the PPJ in Colombia.

The contribution of youth organizations, as identity processes of the encounter between artists, writers, musicians, managers, students, popular educators, and youth leaders, constitutes a fabric of independent policy communities that unfold in merely collective processes, which differ from others of an institutional, a para-institutional, or a business nature (Osorio, 2010). Thus, this other sense of the PPJ is not structured through situational worldviews (effects of society on the subject) in order to define the condition (the meaning of being young), it is to begin by recognizing multiple meaning spaces, which have changed the condition of being young, in order to reconstruct referentials that do not naturalize or reproduce the situations of poverty, violence, stigmatization experienced as inherent to the youth (Sarmiento, 2004).

One of the states of the art that unfold in the processes of and for youth is that observed in the City of Bogotá by the researcher Esperanza Osorio (2010). Out of a sample of 88 organizations, it determines that the majority of them are positioned, given that

17 Literary movements in the 20th century, like Los Nuevos, Los Panidas, Stone and Skyists (piedracielistas), or Nadaists (nadaístas), were some of the prominent groups of young Colombian writers or intellectuals.

18 According to M. Castells (1997), as interpreted by L. Galindo (2011), this purpose, i.e. *resistance*, is available as a mode or way of building identity, while it takes place through power relations symbolically situated between various players represented. The other ways of building are *legitimation* and *design*.

5 of them have engaged in a lengthy work since the 1960s, 70s, and 80s¹⁹. From the 1990s on, the growth of organizations is well known, constituting solidarity nuclei, alliances, and networks²⁰, whose common purpose as a whole is the work around guaranteeing the cultural rights of youth (Osorio, 2010). In this context, we cannot fail to mention the regional and national disruption caused by the extensive student manifestations grouped together in the Student Broad Board (Mesa Amplia Estudiantil [MANE]), which during 2011 led to the dismantling of the university budget cut project (López de la Roche, 2015).

This function, as an interlocutory and destabilizing instance, provides these youth policy communities in terms of managing the resources of their own. It operates in the relation established with institutional communities in the national framework, like those already analyzed, in negotiation or resistance through the defense of an image of the position of their own as public policy subjects. Thus, this is precisely the culture field that allows unfolding repertoires and negotiations of a political order. These organizations, through public, private, and institutional resources, are the formulators and executors of their PPJ referential, even apart from the contributions of institutional communities, characterized by a minimal relation to youth groups, the case, for instance, of the neoliberal action framework both of the national PPJ and social policy.

Thus, participatory processes on the part of a regional PPJ contributed to such a claim, like that of Cundinamarca, not so detached from other territories or municipalities, or just as in the case of Medellín (Abad, 2004; G. Acosta & Garcés, 2010). The local youth organization created participatory strategies, proposing other youth images and aspirations, very different from those established by regional governments in their eagerness to institutionalize a local public policy document. This is registered by one of the young participants:

This (State) dynamics leads to a breakdown in the department, as new leaderships emerged and became visible in the municipalities from other perspectives regarding youth work [...] that asks for a rather primary, neighborhood, and street-corner social work, where there is work along with artistic movements like hip hop, rock, extreme sports, photography, which did not fit into a political renewal rationale, and this is a complete break that makes new leaders visible²¹.

19 Among the most influential collective and organizational actions taken in Colombia there is the foundation of the Cauca Regional Indian Council (Consejo Regional Indígena del Cauca), which was born in 1971, with a broad youth participation (Bernardelli, 2014).

20 Organizational processes emerging within this period with youth participation are highlighted, focusing on peacebuilding and the political solution to armed struggle: a) the Black Communities Process, which emerged in 1991; b) the Pacific Route of Women, which emerged in 1996, existing in more than 9 Colombian departments; and c) the Association of Rural Workers from the Carare, existing in Santander since 1997 (Bernardelli, 2014; Martínez, 2017).

21 Arguments taken from the semi-structured interview conducted with Nicolás López Infante, player and leader of youth processes in the Department of Cundinamarca.

The literature, which documents another version of PPJ building through organized and unorganized youth, is scarce and mostly built on the basis of the institutional approach, from the perspective of policy object and not subject (Muñoz, 2003). There are few sources in this regard, which are introduced as systematizations, process documentation, or public planning exercises (Abad, 2004; Romero et al., 2015).

Thus, when comparing the testimonies or stories built in the field along with those participating in the process, relying on the scarce bibliography addressing the players and actions within the territories, political power and youth individual and collective appropriation become clear, which opened room for important struggles for their rights as a whole and a public policy that represents them on a particular basis. The participatory processes of the departments of Antioquia, Cundinamarca, the Colombian Eje Cafetero y del Sur Occidente stand out, which coincide with the territories where the political violence that the country has undergone for more than half a century has been more persistent (Bernardelli, 2014). A part of this organizational process is expressed by participation in the instituted political sphere of local governments (G. Acosta & Garcés, 2010) and, along with this, they influence the publication of policy documents through administrative acts as observed in Chart 1, which coincides with the regions highlighted (Márquez, 2005).

Finally, autonomous youth policy communities are not necessarily excluding those that are rather institutionalizing, as it has been shown. Both processes show a late genesis of the Colombian PPJ at the regional level and offer a historical basis to think through the youth aspirations and struggles. Linking the relation between both players in the analysis (Muñoz, 2003), claiming the resistance process, hence its autonomy as the formulation inherent to the young people's worldview, is a debt that both sets of players must compensate for the sake of re-founding the PPJ in Colombia.

Conclusions

Public policy communities are specific instances of a network of players, producers, and reproducers of constructed images or representations, i.e. discursive groups that they build by addressing sectors or populations in a society, characterized by shaping rather closed levels of the network, with a mediation of dependency or resistance to the State, according to a policy formulation style, as it has specific resources and identifies itself with a sector or a population action area. Policy communities give rise to another way of seeing the genesis of public policies, putting their players in interaction to naturalize or resist ideas that structure policies.

Resuming the genesis of the PPJ in Colombia from a regional or local perspective implies, first of all, tackling the persistence of this dichotomy: the regional versus the national level. Through the national policy construct, it is found that the relation between young

people and the State, from a historical background, is arranged by idealizing types of political practices, their major participation in armed struggle, as well as in social mobilizations and the Constitución de 1991, as the culminating point to structure the national institutional bases for public action on youth. In these paths to establish the PPJ, some representations about youth circulate and it is stereotyped as a population that suffers from 'excess of free time,' 'unproductive moratorium,' and 'violent action.'

The genesis of the PPJ at the regional level is a continuity of the national public policy bases. However, there are other phenomena in terms of players, resources, and relations to the State. Two scenarios of local public policy communities stand out, giving continuity to the genesis of the PPJ. First, the decentralization process and the emergence of local public policies, and second the autonomous local youth organization processes. The importance of these processes highlights the resistance of the latter with regard to the imposition of stereotypes and makes it clear that the PPJ in Colombia, from a regional perspective, cannot be reduced to presidential promises on a local basis, to technical documents published by the national government, and even less to local administrative acts taken by mayors or governors. This refers to a historical process of debate, negotiation, and resistance, regarding the images or representations produced about youth, appropriated by a set of visible policy communities in various scenarios.

References

- Abad, J. M. (2004). *Políticas de juventud. Conceptos y herramientas para la construcción de políticas de juventud en lo local* (Tomo I). Medellín, Colombia: Corporación Paisajoven.
- Acosta, F. (2015). Políticas y política de jóvenes y juventud. In Autor (Coord.), *Jóvenes, juventudes, participación y políticas asociados, organizados y en movimiento* (pp. 47-72). Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Acosta, F., & Galindo, L. (2010). Inconstrucción política de la moratoria social: los jóvenes en la crisis global del capitalismo. In *Memorias del 7o Seminario Internacional Marx Vive* (pp. 309-325). Bogotá, Colombia.
- Acosta, G., & Garcés, A. (2010). Ámbitos y escenarios de participación política juvenil en Medellín. *Anagramas*, 8(16), 15-31.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo, Uruguay: Universidad Católica.
- Bernardelli, L. (2014). *Aproximación a iniciativas locales de construcción de paz en Colombia*. (Tesis de Especialización). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

-
- Bolívar, A. (2015). Crítica y construcción de teoría en el análisis de discurso latino-americano. In D. G. Silva, & M. L. Pardo (Comps.), *Pasado, presente y futuro de los estudios del discurso en América Latina* (pp. 10-27). Brasília, DF: Ed. UnB.
- Botero, P. (2008). Relación juventud, historia y política desde una perspectiva literaria desde la segunda década del siglo XX. *Revista Ponto-e-Vírgula*, 4, 39-55.
- Bushnell, D. (2004). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Castells, M. (1997). El poder de la identidad. In Autor, *La era de la información* (Vol. 2). México, DF: Siglo XXI.
- Castillo García, J. R., Ospina Serna, H. F., Alvarado, S. V., & Botero, P. (2010). Producción académica sobre la relación historia, juventud y política en Colombia: una aproximación a su estado del arte desde mediados del siglo XX. In S. V. Alvarado, & P. A. Vommaro (Comps.), *Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas (1960-2000)* (pp. 231-261). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Constitución Política de Colombia, de 13 de junio de 1991*. (1991). Bogotá, Colombia.
- Daza, R. (1996). La Política Nacional de Juventud. *Nómadas*, 4, 115-123.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela: El Perro y la Rana.
- Galán, J. M. (2000). *Los jóvenes construyen un nuevo país. Hacia una política pública de juventud*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación Nacional.
- Galindo, L. (2011). Jóvenes y cultura: un horizonte interpretativo. In F. Acosta, J. Cubides, & L. Galindo, *Sentidos y prácticas políticas en el mundo juvenil universitario* (pp. 40-65). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez Dávila, N. (2002). *Escolios a un texto implícito*. Bogotá, Colombia: Villegas.
- González, E., & Jaramillo, I. (1996). *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Guillermoprieto, A. (2000). *Las guerras en Colombia*. Santafé de Bogotá, Colombia: Aguilar.
- Jiménez, C. (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa. *Análisis Político*, 58, 132-156.
- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago, Chile: LOM.
- Jolly, J. F. (2002). Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas. In *Seminario Internacional sobre el Fenómeno Administrativo Público*. Bogotá, Colombia.

-
- Jolly, J. F. (2005). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*, 18, 137-154.
- Jurado, C., & Tobasura, I. (2012). Dilema de la juventud en territorios rurales de Colombia: ¿campo o ciudad? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10(1), 63-77.
- López de la Roche, F. (2015). El gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2015: cambios en el régimen comunicativo, protesta social y proceso de paz con las FARC. *Análisis Político*, 85, 3-37.
- Lozano, A. (2007). *Dispositivos de publicación y referenciales de política pública. Caso: Parque Tercer Milenio*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Márquez, F. (2005). *Organizaciones juveniles en dos ciudades de Colombia: Bogotá y Medellín. Estado de situación y propuestas para su fortalecimiento*. Medellín, Colombia: Centro Latinoamericano sobre Juventud.
- Martínez, R. (Coord.). (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Medan, M. (2014). La dependencia estatal en programas para jóvenes: ¿estigma o factor de protección? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), 631-642.
- Misoczky, M. C. (2001). Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento? *Organizações & Sociedade*, 8(20), 1-12.
- Müller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Müller, P. (2009). Referencial. In L. Boussagnet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Coords.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 383-389). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, G. (2003). Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(1), 1-24.
- Núñez, R. (1945). *La reforma política en Colombia* (Tomo I). Bogotá, Colombia: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- Orjuela, L. J. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, 49-50, 103-116.
- Osorio, E. (2010). *Estado del arte para los campos del arte y prácticas culturales para la población de juventud en Bogotá D.C.* Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Pardo, M. L. (1996). *Derecho y lingüística. Cómo se juzga con palabras*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Pardo Abril, N. (2012). *Discurso en la web: pobreza en YouTube*. Bogotá, Colombia: IECO-UNAL.

-
- Pardo Abril, N. (2016). De los estudios críticos del discurso a los estudios críticos de los discursos multimodales. In N. Pardo Abril, & C. Forero (Eds.), *Introducción a los estudios críticos del discurso multimodal* (pp. 19-36). Bogotá, Colombia: IECON-UNAL.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, DF: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.
- Pastrana, M. (1964). *La alternativa del desarrollo. Conferencia dictada en el Paraninfo de la Universidad de Antioquia*. [Colombia]: Ed. Diario Económico.
- Perea, C. M. (1998). "Somos expresión, no subversión": juventud y esfera pública en el suroriente bogotano. In H. C. Cipagauta, C. E. H. Valderrama, & M. C. L. Toscano (Orgs.), *Viviendo a toda; jóvenes territorios culturales y nuevas sensibilidades* (pp. 129-150). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.
- Puello-Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas: interpelación politológica. *Revista de Ciencia Política*, 3, 65-102.
- Reina, C. (2012). *Historia de los jóvenes en Colombia 1903-1991* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Resende, V. (2017). Análise de discurso crítica: reflexões teóricas e epistemológicas quase excessivas de uma analista obstinada. In V. Resende, & J. Regis (Orgs.), *Outras perspectivas em análise de discurso crítica* (pp. 11-51). Campinas, SP: Pontes.
- Richardson, J., Gustafsson, G., & Jordan, G. (1982). The concept of policy style. In J. Richardson (Ed.), *Policy styles in Western Europe* (pp. 1-16). London, England: Allen & Unwin.
- Rodríguez, E. (2004). Políticas públicas de juventud en América Latina: empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional. In R. Bendit, E. Rodríguez, L. Sarmiento, J. C. Puentes, & J. F. Sierra (Eds.), *Construcción de políticas de juventud: análisis y perspectivas* (pp. 77-195). Bogotá, Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Romero, G., García, C., Rodríguez, C., Tobón-García, D., & Aguilar, J. (2015). *Juventud y políticas públicas en Colombia*. Berlín, Alemania: Youth Policy Press.
- Sanabria-González, I. D. (2013). *Construcción discursiva de la política de juventud del orden territorial: el caso del Departamento de Cundinamarca* (Monografía de Pregrado). Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia.
- Sanabria-González, I. D., Gómez Rodríguez, Ó. E., Camelo Sánchez, F. E., Reyes Sarmiento, L., Ramírez Charry, E. J., Vargas Fonseca, A. D., & Mendoza Pulido, F. E. (2016). Las políticas públicas como discurso político: una propuesta multidisciplinar. In G. Olave, & E. Narvaja de Arnoux (Coords.), *Discurso y política en Colombia: problemas actuales* (pp. 99-121). Medellín, Colombia: La Carreta.
- Sarmiento, L. (2004). Política pública de juventud en Colombia: logros, dificultades y perspectivas.

In R. Bendit, E. Rodríguez, L. Sarmiento, J. C. Puentes, & J. F. Sierra (Eds.), *Construcción de políticas de juventud: análisis y perspectivas* (pp. 115-195). Bogotá, Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Smith, M. J. (1993). *Pressure, power and policy: State autonomy and policy networks in Britain and the United States*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34), 43-63.

Velásquez, F. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: balance de una experiencia. *Nómadas*, 3, 23-39.

How to cite this article:

Norma A – ABNT

SANABRIA-GONZÁLEZ, I. D.; REYES-SARMIENTO, L. Youth public policy in Colombia: genesis and regional policy communities. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 24, p. 179-207, 2020.

Norma B – APA

Sanabria-González, I. D., & Reyes-Sarmiento, L. (2020). Youth public policy in Colombia: genesis and regional policy communities. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(24), 179-207.

Norma C – Vancouver

Sanabria-González ID, Reyes-Sarmiento L. Youth public policy in Colombia: genesis and regional policy communities. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Mar 4, 2020];10(24):179-207. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2678>