ELÓI MARTINS SENHORAS
MARTA MARGARETH BRAID DE MELO
(organizadores)

POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

AGENDAS E DESAFIOS

EDITORA

POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

Agendas e Desafios

POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

Agendas e Desafios

ELÓI MARTINS SENHORAS
MARTA MARGARETH BRAID DE MELO
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2023

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Paulo Henrique Rodrigues da Costa

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Se67 SENHORAS, Elói Martins; MELO, Marta Margareth Braid de (organizadores).

Política Contemporânea: Agendas e Desafios. Boa Vista: Editora IOLE, 2023, 291 p.

Série: Ciência Política. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-56-4
https://doi.org/10.5281/zenodo.8330009

1 - Democracia. 2 - Poder. 3 - Política. 4 - Políticas Públicas.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Ciência Política. IV - Série

CDD–320

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e das práxis em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capitalização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |
Uma Nova Era de Ouro? Limites da
Democracia Burguesa na Atual Quadra Histórica 13

CAPÍTULO 2 |
"O Capital", de Marx: Advocacy de Política Pública? 43

CAPÍTULO 3 |
Democracia e Instituições Participativas: Reflexões Sócio Históricas 81

CAPÍTULO 4 |
Elementos Constitutivos para Reflexionar Sobre el
Trabajo Social: Ética, Estado, Política Social y Sociedad Civil 115

CAPÍTULO 5 |
Desafios e Possibilidades para o Controle Social de
Políticas Públicas no Atual Contexto de Retrocesso dos Direitos Sociais 139

SUMÁRIO

CAPÍTULO 6 |
Oligarquia ou Poliarquia? Análise do
Governo no Território Municipal de São Paulo 169

CAPÍTULO 7 |
Porosidad y Resonancia: Principios Sociales para
Una Política Pública Chilena Post Estallido Social y COVID-19 185

CAPÍTULO 8 |
O Ministério Público como Ombudsman de Políticas Públicas 207

CAPÍTULO 9 |
Gestão de Pessoas e a Aplicação do
Institucionalismo Discursivo no Poder Judiciário 231

CAPÍTULO 10 |
Psicologia e Políticas Públicas no
Campo da Justiça: Relações entre Lei e Norma 253

SOBRE OS AUTORES | 281

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A *política* trata-se de um objeto de estudo e de ação que estruturalmente evoluiu de apreensões informais e do senso comum desde a Antiguidade, passando pela formalização de ideias, conceitos e reflexões filosóficas, até se chegar à cientifização teórica, normativa e de instrumentalização nos períodos Moderno e Contemporâneo, demonstrando uma ser uma construção sócio-histórica que é reflexiva às transformações da humanidade em distintas periodizações e espacializações.

Partindo da ampla capacidade dialógica de um campo epistêmico relativamente aberto à pluralidade dialógica e operacional, o presente livro, "Política Contemporânea: Agendas e Desafios", apresenta uma instigante agenda de diferenciados estudos sobre um conjunto amplo de temas teóricos e empíricos, os quais foram analiticamente apreendidos pelo olhar experiente de profissionais com distintas formações acadêmicas e expertises profissionais, oriundos de diferentes países sul-americanos.

Neste sentido, esta obra contou com a participação de uma ampla rede internacional de dezoito pesquisadoras e pesquisadores comprometidos com a construção do pensamento político, oriundos de instituições públicas e privadas de ensino superior da Argentina Brasil e Chile que colaboraram a várias mãos para uma imersão nas especificidades do complexo caleidoscópio da política contemporânea com base em distintas realidades empíricas e em marcos de abstração histórica, teórica e normativa.

Organizado em dez capítulos, o presente livro apresenta o oportuno objetivo de reunir um conjunto de pesquisas e seus respectivos autores para uma troca de ideias e experiências sobre o campo das Ciências Políticas, fornecendo subsídios relevantes sobre a temática para o potencial público leitor, composto, tanto, por

interessados ávidos por novas informações e conhecimentos, quanto, por acadêmicos e especialistas atuantes na área.

O fundamento que fornece organicidade a esta obra coletiva, produzida a várias mãos, tem sedimentação no paradigma eclético de um pluralismo teórico-metodológico, materializando-se por meio de estudos exploratórios que se utilizam de específicos marcos conceituais e teorias e de distintos procedimentos metodológicos no levantamento e na análise de dados primários e secundários relacionados aos estudos de casos nos contextos dos países abordados.

Conclui-se que as discussões apresentadas neste livro proporcionam um instigante debate sobre a Política Contemporânea *lato sensu*, a qual é apresentada por meio de uma didática abordagem que atende, tanto aos interesses de um público leigo, não afeito a tecnicismos ou jargões técnicos, quanto da comunidade epistêmica, motivo pelo qual convidamos você para explorar conosco a riqueza deste campo em constante construção histórica em materialidades e ideias.

Excelente leitura!

Prof. Elói Martins Senhoras

Profa. Marta Margareth Braid de Melo

CAPÍTULO 1

Uma Nova Era de Ouro? Limites da Democracia Burguesa na Atual Quadra Histórica

UMA NOVA ERA DE OURO? LIMITES DA DEMOCRACIA BURGUESA NA ATUAL QUADRA HISTÓRICA

Thiago Marques Mandarino

É facilmente perceptível na contemporaneidade o pulular de "teorias" que, ao menos no discurso, se agarram aos ideais liberais, ao mesmo tempo em que exacerbam seus componentes de individualismo, mercantilização de todos os aspectos da vida e ruptura de qualquer sentido de solidariedade e coletividade. Sob o risco de simplificação, mas tentando nos ater ao escopo do artigo em tela, tais "teorias" podem ser agrupadas como a síntese do neoliberalismo – contraface política e ideológica da acumulação de capital sob a égide do setor financeiro especulativo.

Sob os auspícios deste aparato "teórico" há um esvaziamento do debate sobre a "questão social" e suas expressões, que passam a ser tratadas não como fenômenos decorrentes da própria dinâmica de acumulação capitalista, mas das incapacidades dos indivíduos para lidar com seus problemas.

Ou seja, no discurso ora dominante nem mesmo reformas e concessões dentro da ordem, aos mais pauperizados, estão colocadas na pauta do dia, o que expressa a derrocada das condições históricas e objetivas que permitiram experiências semelhantes às do Estado de Bem-Estar Social, suas variações e suas políticas.

Para os neoliberais, cada vez mais radicalizados em suas postulações conforme se agrava a crise estrutural do capital, as livres forças do mercado e a total ausência do Estado na área social é que potencializariam as liberdades individuais e o espírito empreendedor, ensejando uma espiral de crescimento econômico e aumento generalizado do padrão de vida. Aspectos positivos que, se

negados pela realidade, evidenciariam não a debilidade da "teoria" em si, mas dos indivíduos e suas famílias, ineptos e inaptos que paulatinamente seriam empurrados às bênçãos do mercado através de um mecanismo de darwinismo social.

Evidentemente, tais argumentos são refutados pelo grande número de autores e pensadores que se ligam à tradição marxista e que, por conseguinte, nos lembra de que o pauperismo emana como contradição imanente à própria produção de riqueza no capitalismo. Por esta perspectiva, a liberdade irrestrita dos mercados e a minimização da face social do Estado não são meios para sanar a "questão social", fazendo surgir daí duas perspectivas de análise.

A primeira advoga pela necessidade de um maior controle das liberdades de mercado e de lutas para a retomada e ampliação de políticas sociais públicas de caráter universalista, algo que remonta à era de ouro do capitalismo. Isto é, vislumbra a possibilidade de um capitalismo mais domado e humano, tal qual nas experiências de Estado de Bem-Estar Social como horizonte estratégico de luta.

A segunda, ancorada no pensamento marxista, não vislumbra reversibilidades históricas dentro do capitalismo e, portanto, a superação de todas as mazelas agravadas e oriundas do próprio modo de produção em si e de sua forma contemporânea, marcada pelo capital fictício e pelo neoliberalismo, perpassam a superação do capital.

Ou seja, ainda que se lute por melhorias sociais para a classe trabalhadora, sendo o Estado instrumento de poder de uma classe cuja existência repousa, na contemporaneidade, exatamente no esgarçamento dos limites humanitários e civilizatórios do capital, resta impossível até concessões ocorridas na era de ouro, sob pena de solapar o próprio modo de produção e padrão de acumulação. Por esta perspectiva, a transformação societária radical é a única via concreta para sanar a "questão social".

O presente artigo se ancora na segunda perspectiva por ver, apenas nesta, potencialidades para a apreensão dos dilemas presentes em sua concretude e totalidade, com o objetivo de denotar que:

1- O apego à era de ouro do capitalismo como horizonte estratégico de luta tem potencial, como contraponto ao *mainstream* neoliberal, no máximo para possibilitar parcas e esparsas políticas sociais, cada vez mais erodidas e adequadas às próprias vicissitudes do capitalismo contemporâneo;

2- A despeito da luta em prol de melhores condições para os trabalhadores ser importante meio de mobilização social e pavimentação dos instrumentos de superação da "questão social" e suas expressões, somente tendo a radical transformação do modo de produção da vida e da sociabilidade capitalistas como alvo é que tal objetivo é passível de sucesso.

Para tanto, além desta introdução, o texto se desdobra em três tópicos. O primeiro deles pretende, muito resumidamente, lançar luz sobre o atual padrão de acumulação de capital, erigido a partir crise dos anos 1970 e que, ao apoiar-se no capital fictício, solapa cada vez mais as bases que permitiam maiores concessões sociais por parte do Estado burguês.

O segundo tópico busca mostrar como a esta nova fase do capitalismo corresponde o neoliberalismo – como sua expressão política e ideológica – que, não apenas exacerba o individualismo atomista e o darwinismo social, mas também requer o ataque aos direitos sociais como meio de apropriação dos fundos públicos e, consequentemente, o acirramento da "questão social". Por fim, o terceiro tópico aponta que não há qualquer tendência posta – principalmente em conjunturas recessivas dentro da crise estrutural

do capital – para que o neoliberalismo arrefeça ou seja "domado", num retorno aos anos de ouro.

Muito pelo contrário, a crise do Estado de Bem-Estar Social é definitiva e os ditames do capital, cada vez mais incapazes de operar pelo consenso, impõem políticas sociais crescentemente restritas, dispersas e funcionais aos interesses privados, além de mobilizar a violência como meio de assegurar o Estado como mecanismo político da classe dominante.

Por fim, nas considerações finais se faz uma síntese do debate e se colocam questões para pensar os limites civilizatórios da democracia e Estados burgueses, em momento que sua reprodução requer que se dispam suas vestes de coesão social e humanitarismo universal.

CRISE DOS ANOS 1970 E PADRÃO DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

Uma análise mais superficial do momento enfrentado mundialmente hoje, que perpassa a pandemia ocasionada pelo Corona vírus, dá a impressão de que esta é causadora, também, da enorme crise econômica e política que se atravessa. Diferentemente, porém, a pandemia agrava e é também parte da própria crise estrutural do capital em momento recessivo e da sua forma contemporânea, em que o lema da austeridade se sobrepõe a qualquer nexo de solidariedade.

Assim, a escassez de leitos, a desigualdade no acesso aos testes, vacinas e à saúde em geral, não são meros frutos de uma doença que se alastra rapidamente, mas do solapamento dos sistemas públicos de saúde em âmbito global em nome dos lucros privados, e

da forma como isto se imbrica com o Estado, os fundos e as políticas públicas (DAVIS, 2020).

Ou seja, a pandemia revela as contradições internas da circulação e acumulação de capital, e o contexto mais amplo da reprodução social como relação metabólica com a natureza, o que impede cogitá-la como desastre natural (HARVEY, 2020).

Dessa forma, por mais que seja importante lidar com as urgências humanitárias causadas pela pandemia e pela depressão econômica, é contraproducente se ater às expressões fenomênicas de um problema estrutural: as contradições internas ao movimento do capital e sua crise sistêmica, resultantes da lei elementar, de busca incessante de produção e apropriação diferenciada de riqueza real excedente, que atualmente se funda na riqueza fictícia e na lógica do capital especulativo e parasitário sobre as demais formas funcionais do capital (NAKATNI; GOMES, 2015).

Por esta perspectiva, é necessário compreender como a crise dos anos 1970 se liga a um novo padrão de acumulação de capital, que não permite mais abarcar as mesmas concepções e concessões de política social vigentes outrora, ao mesmo tempo em que leva ao paroxismo a "questão social", primordialmente após a crise de 2007-2008.

No processo de reprodução ampliada de capital existe valor acumulado pelo capitalista (dinheiro ocioso) que é direcionado para o sistema de crédito. A superacumulação de capital expressa pelos eurodólares e petrodólares acumulados, gerou excedentes de recursos não necessários ao capital produtivo, já que o comércio intrafirmas e a centralização de capital reduziu a necessidade de novas fontes de financiamento e ampliou a disponibilidade de dinheiro para o crédito internacional. Este capital dinheiro, desde então, se descola cada vez mais da acumulação real e valoriza-se

numa forma específica de capital a juros: capital fictício (especulativo e parasitário) (NAKATANI; GOMES, 2015).

O proprietário do capital-dinheiro, ao emprestar, não realiza nenhuma parte do ciclo de produção, não ocorre metamorfose nem compra de mercadorias. Diferentemente,

> [...] a posse do capital dinheiro concede a seu proprietário, no momento do empréstimo, direito à parte do lucro do capital, o que se consubstancia sob a forma de juros. Dessa forma, os juros constituem dedução do lucro, tendo origem na mais-valia (NAKATANI; MARQUES, 2020, p. 22).

Mas para quem empresta, a simples posse confere direito de exigir juros, independentemente de como ele foi aplicado. É valor que se valoriza a si mesmo sem a mediação entre os extremos; é a forma mais reificada, mais fetichizada do capital.

> [...] Na medida em que o dinheiro passou a representar o valor, mesmo que a forma preço dele se afaste e se autonomize, a busca por ganhar dinheiro sem passar pelas agruras da produção se impõe e, se a ela não se colocam obstáculos, ela assume a forma de capital fictício hipertrofiado. Assim sendo, a crise atual é uma crise do capital, cuja manifestação primeira ocorreu na esfera financeira, o que não poderia ser diferente (NAKATANI; MARQUES, 2015, p. 60).

Paulatinamente, cresce o capital fictício nas bolsas de valores, sem nenhuma relação com o patrimônio ou rentabilidade

real das empresas, ou seja, num movimento especulativo e parasitário, que amplia a instabilidade dentro do capitalismo.

E isso tem forte impacto sobre as condições de reprodução dos trabalhadores, já que: 1- o capital fictício inibe o setor produtivo; 2- há fragilização das empresas pela estrangeirização da propriedade, privatização em prol dos investidores institucionais e volatilidade do capital financeiro e; 3- a governança corporativa focada na valorização acionária reorganiza as empresas a partir dos centros de lucro e, pelas *stock options*, estabelece compromissos entre a classe capitalista e a fração superior dos assalariados (NAKATANI; MARQUES, 2020, p. 22).

Apesar das diferenças entre os países, observam-se algumas tendências gerais na reconfiguração da classe alta:

> 1- A propriedade e gerência das empresas de alguma forma se fundem quando CEOs passam a ser pagos em *stock options*, de modo que o valor das ações toma o lugar da produção como guia da atividade econômica, ensejando especulações;
>
> 2- Há redução da separação entre capital monetário (dividendos e juros como receita) e capital produtivo, manufatureiro ou mercantil (lucro), o que já fora responsável por conflitos entre financistas, produtores e comerciantes;
>
> 3- Em nome destes pressupostos, acirram-se as fusões intersetoriais, produzindo grandes conglomerados (HARVEY, 2008).

Desta maneira, a crise financeira ou crise do dinheiro é um momento da crise industrial, mas que pode produzir-se de modo independente e influir no comércio e indústria. Tem como centro de gravidade o capital dinheiro, e a contradição do dinheiro, que é

idealmente unidade de conta e medida de valor, mas não atua somente na circulação; é encarnação individual de trabalho social e existência autônoma de valor de troca (CHESNAIS, 2015).

Como consequência há uma mudança de posição de classe em favor de uma elite financeira à frente da economia e do Estado a partir dos anos 1970, o que pode ser bem observado nos EUA, onde os dez maiores conglomerados financeiros detinham 10% dos ativos financeiros em 1990 e 60% em 2008.

Ou ainda, para o mesmo país, apenas 9% dos 400 americanos mais ricos listados pela Forbes tinham as finanças como setor primário de riqueza em 1982, número que salta para 27,3% em 2007 e supera o setor de manufaturas, petróleo e gás. Este grupo de poder domina também o espaço político e submete o Estado a seus interesses, algo que se observa não apenas nos EUA, mas no mundo todo quando os fundos públicos são destinados a resgatar o capital especulativo após a crise de 2007-2008. Cabe realçar ainda que a globalização das finanças dificulta os mecanismos de regulação nacional e amplia o poder das crises em cadeia (FOSTER; HOLLEMAN, 2010).

Encerra-se então, com a crise de meados dos anos 1970, o padrão fordista que vigeu no pós-guerra, com aumento do consumo de massa e dos lucros capitalistas, o que favorecia o trabalho sindicalizado e as experiências de Estado de Bem-Estar Social. A crise dos anos 1970 é expressão e motor da saturação do fordismo e de uma guinada à acumulação flexível, que implica em desemprego, redução salarial e menor poder sindical na luta de classes.

Por trás de uma aparente desorganização em virtude da flexibilidade e da instabilidade, está uma organização mais coesa e centralização explosiva, alcançadas pelo desenvolvimento: do acesso à informação precisa e seu controle, ao conhecimento científico e técnico, de uma reorganização do sistema financeiro

global, pela compressão do espaço-tempo e difícil distinção entre os interesses comerciais, industriais e financeiros. O Estado de bem-estar passa a ser visto como óbice ao crescimento, transformando o neoconservadorismo numa virtude governamental (HARVEY, 1989).

> Muito embora as atuais condições sejam muito diferentes em inúmeros aspectos, não há dificuldade em perceber que os elementos e relações invariantes que Marx definiu como peças fundamentais de todo modo capitalista de produção ainda estão bem vivos e, em muitos casos, com uma vivacidade ainda maior que a de antes, por entre a agitação e evanescência superficiais tão características da acumulação flexível (HARVEY, 1989, p. 175-176).

Portanto, o que se experimenta hoje provém das consequências de uma fase longa de acumulação sem rupturas a partir dos anos 1950 (apesar de diferenças de ritmos).

Essa acumulação sem rupturas eleva a novo patamar o capital de empréstimo a juros, que se valoriza sem sair da esfera dos mercados financeiros, fruto da necessidade de dar vazão aos lucros não reinvestidos na produção direta, juntamente com as rendas ligadas às fontes de energia e matérias primas (destaque para o petróleo), e os fundos acumulados pelos sistemas de aposentadoria privada.

O fim dos trinta gloriosos se dá com a "revolução neoliberal" ou neoconservadora como resposta para a retomada da acumulação, sequestrando a política macroeconômica para a garantia da participação do capital fictício na mais-valia produzida (CHESNAIS, 2015).

CAPITAL FICTÍCIO E NEOLIBERALISMO

Conforme exposto, a crise dos anos 1970 leva a um novo padrão de acumulação, marcado pela predominância do setor financeiro, com destaque para o capital fictício, especulativo e parasitário. Este novo padrão cria uma série de contingências políticas, culturais e sociais que o exprimem e reforçam, como mudanças nas políticas econômicas e sociais públicas.

Tais mudanças objetivas e a subjetivação deste novo momento são tratadas como a fase neoliberal do capitalismo: um discurso de retomada dos preceitos do liberalismo clássico com uma prática material que denota uma desarticulação entre a "questão social" e a reprodução capitalista. Assim, o pauperismo e os problemas dele decorrentes são reforçados pela política econômica que favorece o setor financeiro, e tratados como questões meramente individuais; isto é, cabe exclusivamente aos indivíduos sanar seus problemas.

> O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termo de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo) (HARVEY, 2008, p. 76).

O neoliberalismo, ou estágio neoliberal do imperialismo, é marcado pela glorificação das virtudes do mercado e da livre-iniciativa, com maior liberdade para o capital e, a despeito do discurso de Estado mínimo, forte atuação do Estado como vetor do neoliberalismo e de políticas que o favoreçam, tanto nacional quanto internacionalmente. Essas transformações são obra da finança: frações superiores da classe capitalista e suas instituições financeiras (DUMÉNIL; LÉVY, 2004).

Ou ainda, o neoliberalismo é teoria das práticas político-econômicas que propõem as liberdades individuais como meio para o bem-estar humano, com uma estrutura institucionalizada de sólidos direitos de propriedade, livre mercado e livre comércio. E ao Estado cabe criar e garantir o aparato para essas práticas em que todas as ações humanas são enquadradas no domínio do mercado. Para tanto, os neoliberais mobilizam a intervenção do Estado como ameaça à liberdade individual, à livre escolha e à dignidade humana, impondo juízos coletivos.

O Estado deve usar, portanto, o monopólio da violência para garantir a santidade dos contratos, o direito à liberdade individual e a liberdade dos negócios e corporações. Isto é, livres mercados e livres comércios podem eliminar a pobreza. Concomitantemente, a competição internacional é vista como saudável para a eficiência, produtividade e redução de preços, solapando a soberania do Estado e aprofundando as desigualdades entre os países (HARVEY, 2008).

Vinculado aos interesses do capital especulativo, além de baixas taxas de crescimento econômico em face da era de ouro do capitalismo, vê-se desde a ascensão do neoliberalismo um aprofundamento das instabilidades econômicas – e, por conseguinte, políticas e sociais - o que passa a requerer do Estado neoliberal o uso constante dos expedientes de coerção para a manutenção da "ordem".

Por isso, resta errôneo dizer que no neoliberalismo o Estado perde sua função. Pelo contrário, é instituição que expressa neste momento os interesses da finança, como fração superior da classe capitalista, bem como o meio pelo qual ela age. Desmistifica-se a confusão entre modalidade do exercício do poder estatal com a natureza – de classe – do poder estatal em si (DUMÉNIL; LÉVY, 2005).

A diferença entre a prática liberal e neoliberal é que:

> [...] naquela, os emprestadores assumem as perdas decorrentes de más decisões de investimento, ao passo que sob esta última os tomadores são forçados pelo Estado e por forças internacionais a assumir o ônus do custo do pagamento da dívida sejam quais

> forem as consequências para a vida e o bem-estar da população local (HARVEY, 2008, p. 38).

No plano mais imediato, a valorização do capital fictício prescinde do consumo de massa, o que demonstra os limites das políticas sociais do Estado no neoliberalismo, ao mesmo tempo em que denota seu caráter classista ao garantir a reprodução deste novo padrão de acumulação mesmo em meio a contradições e crises.

Para Draibe (1993), o neoliberalismo não se constitui como corpo teórico, e sim ideologia com proposições práticas com conjunto heterogêneo de conceitos, tentando reinventar o liberalismo enquanto introduz conservadorismo político e darwinismo social. Ademais, as proposições neoliberais vêm mudando ao longo do tempo em termos de responsabilidades estatais e públicas, e se apropriam de ideários democratas ou socialistas, numa estratégia de predominância ideológica que lhe confere força de persuasão e aparente originalidade.

Isto é, manejam teorizações do liberalismo e do conservadorismo, com afirmações genéricas como liberdade, primazia do mercado e Estado mínimo. É mais um receituário de receitas práticas, com discurso tecnocrático e de redução do interesse geral ao "moderno" e "eficiente", com aparência despolitizada e desideologizada.

Influenciados por autores como Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman e por outros que compõem a Sociedade de Mont Pèlerin, os apologetas do neoliberalismo levam ao paroxismo uma ideia de liberdade individual que, em última instância, se contrapõe à própria democracia – inclusive a burguesa – em si.

Isso porque para os neoliberais mais radicais, o ideal democrático é visto como coletivista e, por este motivo, está em sua natureza a evolução para o "arranjo tirânico" dos países socialistas, onde o poder da maioria prevalece em proveito próprio. Além disso, há segundo eles um estímulo para que as pessoas se voltem ao Estado para cuidar delas, o que as tornariam cada vez mais dependentes do governo para conduzir suas vidas (KARSTEN; KAREL, 2014). Ou seja, a liberdade econômica se converte, para esta corrente, como valor supremo, inclusive sobre a democracia.

Seguem argumentando ainda que governos inchados, altos impostos, excesso de regulação e dívida pública são causados pelo sistema democrático e, consequentemente, a solução destes problemas e a retomada da bonança capitalista perpassaria por menos democracia, e não mais.

Até porque para Karsten (2013), por exemplo, democracia não é sinônimo de prosperidade, igualdade, justiça, união e liberdade, mas sim direito ao voto, direito de concorrer a um cargo público e decisão da maioria. Portanto, as mazelas não são fruto de políticos errados no poder, mas sim do próprio sistema democrático. Daí a necessidade de reduzir a democracia, descentralizando ao máximo os processos decisórios e de tomada de decisões.

Percebe-se aqui mais uma distinção entre o liberalismo clássico e o que apregoam os neoliberais. Adequados às necessidades da reprodução do capitalismo nesta nova fase, passam a questionar inclusive a conformação ideal de liberdade, democracia e igualdade do capitalismo sob a égide liberal, criando subterfúgios para a erosão até da igualdade e democracia formais com intuito de alavancar os interesses do setor financeiro e das elites a ele ligadas.

Com isso, a partir dos anos 1980 as democracias se tornam blindadas, combinam consenso e coerção e se estruturam de forma hermeticamente fechadas às pressões populares, impedindo que até as demandas populares reformistas adentrem a política institucional. São democracias contrarreformistas:

> Adequadas às necessidades da acumulação capitalista de dominância financeira, as *democracias blindadas* combinam retiradas de direitos sociais com a expansão (maior ou menor, a depender do momento e do gestor de plantão) de políticas sociais compensatórias, carentes de universalidade, além de um aumento seletivo da repressão estatal voltada aos setores indômitos (DEMIER; GONÇALVES, 2017, p. 2373).

Para Friedman e seus seguidores, o financiamento do gasto público em programas sociais implicou em déficit, inflação, redução da poupança privada, desestímulo à produtividade e até criminalização da sociedade. Por isso, para eles, o Estado deve atuar apenas em programas assistenciais pontualmente e de forma complementar a iniciativa privada.

A tese do Estado mínimo é advogada, na realidade, pelo máximo: o máximo em que ele pode ir em termos de responsabilidade social, por exemplo, para não comprometer os lucros do capital nesta sua nova etapa histórica (DRAIBE, 1993).

FIM DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL E A "QUESTÃO SOCIAL" NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

A mudança no padrão de acumulação de capital – e o neoliberalismo – altera também a maneira pela qual se vê a "questão social" e, consequentemente, os caminhos propostos para sanar o problema. Desde os anos 1970 é comum que o debate sobre o tema se mova entre antiga e nova "questão social", com riscos intrínsecos de perda de precisão teórica, como o obscurecimento de que é a exploração do trabalho assalariado pelo capital que cria a "questão social".

A "questão social" - formas de expressão das desigualdades sociais no capitalismo maduro mediadas pelo Estado -, no marco da teoria social crítica, é imanente ao processo de acumulação e reprodução do capital, à produção coletiva e apropriação privada de riqueza e, por esta razão, não se circunscreve apenas ao esgotamento do padrão de acumulação típico dos 30 anos gloriosos (IAMAMOTO, 2001).

Ou seja, é parte da contradição fundamental da produção de riqueza pelo trabalho sob a égide do capital: em seu movimento de reprodução ampliada, à massa de riquezas produzida e ao crescimento da economia corresponde o aumento de uma superpopulação relativa às necessidades mais imediatas do capital, fazendo crescer o pauperismo e as manifestações dele, uma vez que o trabalhador não possui nada além da

própria força de trabalho como meio de sobrevivência, desde que posta a serviço do capital (MARX, 2011).

E a "questão social" converte-se em uma questão, no capitalismo, exatamente pelo pauperismo ser observável em consonância com o desenvolvimento acelerado das forças produtivas, fazendo ruir a concepção da pobreza como algo natural. Ou mais precisamente, se torna uma "questão" quando a pauperização começa a reverberar, politicamente, na organização e agitação da classe trabalhadora como sujeito histórico, em princípios do século XIX, levando a burguesia a reagir com a implementação de medidas contra o pauperismo.

Após 1850, contudo, o termo "questão social" passa para o espectro político da direita, uma vez que se atrela cada vez mais não a uma contradição do modo de produção em si, mas a um problema a ser administrado dentro da ordem (CASTELO, 2010).

> O estudo mais sistemático da economia política e a formulação da sua crítica com base no método dialético e na perspectiva socialista da classe trabalhadora elevou a teoria marxiana a um novo patamar, que agora prescinde de termos vagos e indefinidos como a "questão social"; ela, portanto, que nunca gozou de *status* de categoria teórica em qualquer tradição do pensamento moderno, tornou-se desnecessária, pois um conjunto amplo de categorias da crítica da economia política expressa, a partir do uso da razão dialética, o movimento contraditório do capitalismo.
>
> [...] Este abandono do tema, todavia, não significou, é preciso frisarmos, a abdicação da problemática da "questão social", que pode ser entendida, de forma mais precisa, como a exploração do trabalho assalariado pelo capital e as lutas dos trabalhadores contra as relações sociais de produção capitalista e todas suas formas de exploração, opressão e dominação (CASTELO, 2010, p. 93).

Sob esta perspectiva, é preciso pensar que o tratamento que o Estado dá, via política social, à "questão social", tem como limite intrínseco a manutenção da propriedade privada e da exploração do trabalho assalariado, a reprodução dos ideais de liberdade e igualdade forjados e adequados pela burguesia.

Elementos que eram verdadeiros durante os trinta anos gloriosos e o são ainda agora. Ademais, é necessário encarar que as formas de compreensão, concepção e implementação das políticas sociais pelo ente público se adequam às contingências do padrão de acumulação em vigência e da dinâmica da luta de classes que daí emana.

E no presente momento, sob a dinâmica do setor financeiro com preponderância do capital fictício, do aparato neoliberal e o enfraquecimento da organização e mobilização da classe trabalhadora, o que se observa é o esvaziamento cada vez maior do alcance e efetividade das políticas sociais. Daí a adequação do problema a novas formas de se ver e pensar a "questão social".

Os programas de renda mínima e proteção social "[...] surgem e ampliam-se em determinados contextos como forma de contribuir com a reprodução material da força de trabalho e principalmente do capital" (SILVA, 2019, p. 110). Algo estranho a quem vê o Estado de Bem-Estar como a vitória irrestrita da classe trabalhadora dentro do capitalismo monopolista, e não como fruto do "[...] enfraquecimento das bases objetivas e subjetivas que davam sustentação aos argumentos do liberalismo clássico ou ortodoxo" (SILVA, 2019, p. 113).

O Estado de Bem-Estar não pode ser visto como mero desdobramento necessário do desenvolvimento industrial ou das necessidades de acumulação e legitimação capitalista. Igualmente, não decorre de uma escalada progressiva irrefreável dos direitos civis aos políticos e destes aos sociais, e nem de um acordo coletivo

entre capital e trabalho organizado. As experiências de Estado de Bem-Estar – ou a ausência delas - decorrem das configurações históricas particulares do capitalismo e das estruturas estatais, instituições políticas e capacidade de mobilização da classe trabalhadora em diferentes momentos e locais (ARRETCHE, 1995).

O que se percebe, após a década de 1970, é uma mudança na estratégia de proteção social, que ao invés de um direito universal passa à assistência pontual e muitas vezes condicionada, geralmente ao trabalho cotidiano como meio de garantia de acesso (BOSCHETTI, 2016).

> Essa expansão da assistência social como principal estratégia de proteção social rebaixa a dimensão e o significado dos direitos e serviços públicos e favorece a transferência do fundo público ao capital Esse contexto de crise do capital, marcado pela bárbara destruição dos direitos do trabalho, essa expansão da assistência social não consolida a universalização do Estado social, como muitos querem nos fazer acreditar; antes, transmuta-o em espaço de submissão da classe trabalhadora às mais ignóbeis formas de exploração e condições de vida (BOSCHETTI, 2018, p. 19).

É importante pensar a política social no âmbito da crise estrutural do capital, em que o desemprego, a informalidade e a pobreza (mudanças regressivas nas condições de exploração da força de trabalho) disputam com as frações dominantes do capital a alocação do fundo público em prol políticas de assistência social. O que tem implicações específicas para um país como Brasil, por exemplo, que mal conheceu um Estado Social e avança para um Estado Penal (BEHRING, 2008).

Ferguson (2013, p. 68) deixa claro que a mudança pela qual passa o Estado no tratamento da "questão social" é observável inclusive em regiões como a Grã-Bretanha, com os cortes, restrições, privatizações da Saúde, Assistência e Previdência e aumento da pobreza:

> [...] tem sido sustentado por uma força brutal e ideológica contra as pessoas que recebem os benefícios, e isso tem contribuído para um aumento significativo dos níveis de crime de ódio, aumento das taxas de depressão e ansiedade e um aumento na taxa de suicídio entre aqueles que recebem algum benefício.

No novo padrão de proteção social o Estado (poder), o mercado (dinheiro) e o terceiro setor (solidariedade) é que operacionalizam as políticas de enfrentamento aos problemas sociais do capitalismo. Não se fala mais em Bem-Estar como um todo, nem em direitos sociais universais, e sim em Pluralismo de Bem-Estar (políticas fragmentadas de assistência). Estes pluralistas municiaram a nova direita hayekiana com críticas ao próprio Estado Social, como: baixa eficácia, forte centralização e ossificação burocrática.

A partir disso, se tornam responsáveis pela provisão de assistência quatro setores chave:

1- O informal: grupos primários dos indivíduos, como família, amigos e vizinhos, movidos por fatores subjetivos;

2- O voluntário: apresenta maior organização que o informal, como ONGs e organizações filantrópicas, mas também discriciona os indivíduos e famílias;

3- O comercial: ou mercantil, para empoderamento individual e com aprisionamento pela iniciativa privada e;

4- O oficial (PEREIRA, 2004).

O pluralismo de bem-estar ou economia mista de bem-estar representa o novo consenso em torno das políticas sociais com a ascensão do neoliberalismo. Há a quebra da centralidade do Estado em favor do mercado e de setores não governamentais e não mercantis (terceiro setor).

E não é mera mudança de forma, mas eufemismo para a alteração profunda das políticas sociais de corte neoliberal. Esta visão pluralista está geralmente atrelada aos que interpretam o momento contemporâneo como de crise do Estado, não do capital com reverberações no Estado e sociedade civil, o que acaba por favorecer a diluição da responsabilidade coletiva e a retomada da tese de responsabilização dos indivíduos e famílias na provisão do bem-estar (MIOTTO, 2008).

Percebe-se que a política social não deixou de ser estratégia de preservação capitalista em meio a crises, e sim se reestruturou para se adaptar à reestruturação produtiva. Por isso o monetarismo passa a dinamizar a política social, marcada pelas noções de eficácia, competitividade e pragmatismo (PEREIRA, 2004).

> Há uma verdadeira febre estatística e tecnocrática para a otimização dos recursos financeiros, humanos e materiais que compõem o fluxo da política social, em busca da combinação entre eficiência, eficácia e efetividade. À política social bem focalizada e de natureza assistencial [...] é atribuída a capacidade de administrar de forma tecnicamente competente os

> elementos que geram a pobreza e a miséria […] (BEHRING, 2008, p. 164).

Ou ainda, o *Welfare* passa a ser substituído pelo *Workfare*, numa política social heterogênea e dispersa de ativação, isto é, destinada à inserção laboral e não à garantia de direitos sociais mínimos a toda sociedade civil. A política de ativação ganha contornos mais drásticos em países como os EUA, em que a assistência social é condicionada, muitas vezes, à contrapartida laboral.

O conceito estadunidense de *Workfare* inclui:

> 1- programas destinados às famílias em situação de extrema pobreza, e não ao conjunto de desempregados ou população ativa;
>
> 2- responsabilidade individual pela inserção laboral;
>
> 3- forte conteúdo de obrigatoriedade, com sanções para os que não realizam ações de inserção laboral (ERANSUS, 2005).

Fica nítido que a política social passa a funcionar como um sistema prêmio-castigo, correspondente à visão utilitarista da pobreza, como fruto da escolha entre permanecer na assistência ou adentrar no mercado.

E mais ainda, além da individualização da responsabilidade pelas consequências da "questão social", com seus rebatimentos objetivos e subjetivos, ao condicionar a assistência à prestação laboral, forçam-se os trabalhadores a aceitarem condições degradantes de remuneração e trabalho como meio de acesso às prestações de auxílio.

Do início dos anos 1980 até a virada do século, o número de trabalhadores disponíveis para exploração pelas transnacionais mais que dobrou ao mesmo tempo em que cresceu o poder do capital e dos países capitalistas avançados. De 1985 a 2000, a população ao alcance do mercado capitalista mundial cresceu de 2,5 para 6 bilhões de pessoas, período da abertura chinesa ao capital estrangeiro, fim da URSS e da autarquia da Índia, que se rendeu ao FMI (GOLDSTEIN, 2008).

Portanto, não é apenas um ataque radical aos direitos e às condições de vida dos trabalhadores como demanda do novo padrão de acumulação. É este ataque se dando enquanto cresce a força de trabalho disponível ao capital em âmbito global e diminui as condições materiais mais imediatas para a organização dos trabalhadores.

E isto é fruto da influência da ideologia neoliberal e de sua defesa da inevitabilidade dos problemas sociais, com reforço da ideia de ação do Estado aos mais necessitados e responsabilização individual pela saída das situações de desemprego e pobreza. Os pobres passam a ser subdivididos entre "merecedores" - que provam esforço pessoal para se integrar no mercado de trabalho -, e "não merecedores" da assistência social.

E os pobres "merecedores" ganham atributos qualitativos como exitosos (que seguem um itinerário de inserção, como realizar um curso ou programa), dóceis (comportamento adequado) e empreendedores (seguem as indicações de serviços e cumprem seus compromissos) (ERANSUS, 2005).

De modo geral, a pobreza é percebida agora pela perspectiva da carestia de vida, facilmente sanável, ainda que segundo critérios bastante relativos. Para se ter uma ideia, 1,4 bilhão de pessoas em 2008 – 20% da população mundial – vivia com até U$ 1,25 por dia.

Quadro que piora ainda mais com a irrupção da crise (LEITE, 2015).

> Se os pobres são vistos como carentes, "não sujeitos", incapazes de enfrentar a realidade em que se encontram, sem que nada disso, supostamente, tenha vínculos com fatores que lhes sejam externos, caminha-se, a passos largos, para a consideração de que precisam de ajuda e auxílio, e não [de] estratégias [...] e ações práticas que possam contribuir para que conquistem direitos (LEITE, 2015, p. 42).

O Banco Mundial, hoje principal delimitador do que seja desenvolvimento e pobreza e seus indicadores, contribui para a subordinação da "questão social", cada vez mais vista como sinônimo de pobreza, ao tripé macroeconômico neoliberal: regime de metas de inflação (sob a ótica monetarista), superávit fiscal primário (fundo público destinado ao capital especulativo e parasitário) e taxas de câmbio flutuantes (livre mobilidade de capitais).

Se ao novo padrão de acumulação capitalista corresponde o uso do fundo público para remunerar e socorrer o capital fictício, evidentemente se altera e restringe a política social como meio de, no âmbito da ordem, minorar os efeitos da pauperização. Ou, melhor dizendo, é do acirramento da pauperização – "questão social" – que provém a remuneração dos capitais ligados ao setor financeiro.

Não há novidade na pauperização dentro do capitalismo, mas sim no ritmo e intensidade que ela tem galgado, especialmente nos

momentos de crise como a de 2007-2008, que como demonstrou Marx, levam a uma corrida contra os trabalhadores e seus direitos. Se a crise é estrutural, tal corrida não tem linha de chegada, e não por coincidência tem se visto desde o início da segunda década do século XXI a ascensão de governos e/ou governantes de extrema direita no mundo todo, inclusive alguns que flertam com o ideário fascista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, não há que se falar em velha ou nova "questão social". Sob a perspectiva teórica defendida, o necessário é tentar apreender como a dinâmica de produção e reprodução capitalista reproduz também, e de forma ampliada, a pauperização da classe trabalhadora.

Ao mesmo tempo, compreender como a cada mudança no padrão de acumulação de capital – e da dinâmica da luta de classes – o Estado, enquanto instrumento de poder da classe dominante, atua para lidar com a "questão social".

Isso sem perder de vista que independente das concessões ao trabalho ou por ele arrancadas, sejam elas maiores ou menores, a política social se dá sempre sem comprometer a propriedade privada, a exploração do trabalho assalariado e o padrão de acumulação a ela correspondente.

Diferentemente, a política social pode até potencializar os fundamentos de ampliação da pobreza em alguns momentos, como o agora observado. A irrupção da crise dos anos 1970 estimulou o salto dos capitais ociosos em direção à especulação parasitária, sob a forma autonomizada de capital fictício.

E como isso requer um aparato de política econômica e social que o legitime e impulsione, dá-se vazão ao ideário neoliberal, que ancorado na santidade do tripé macroeconômico que alicerça a garantia da reprodução dos lucros do capital fictício, restringe enormemente o fundo público passível de uso pelos que amargam mais fortemente as consequências da "questão social".

Não por causa fortuita, principalmente a partir dos anos 1990, quando o neoliberalismo é exponenciado e elemento ativo da reprodução do capitalismo em sua nova fase, a "questão social" passa a ter novo enfoque, que enseja: menor dispêndio e participação do Estado, privatização lucrativa de algumas áreas de assistência social e individualização das responsabilidades pelas próprias mazelas e destinos. Ao que se imbrica uma política social fragmentada, discricionária, pontual e condicionada.

Portanto, pensa-se que os argumentos aqui elencados e encadeados contribuem para ocluir as brechas que permitem que se nutra, com relação às políticas sociais vigentes na era de ouro do capitalismo, a ilusão de que foram capazes de sanar a "questão social".

Além disso, possibilita que não se abrace inquestionavelmente a ideia de que, no novo padrão de acumulação, típico do neoliberalismo, caiba um Estado incongruente com sua base material e objetiva, bem como anacrônico, apto a retomar as políticas sociais vigentes em outro momento histórico do capital e da luta de classes.

Ainda, desmascara-se qualquer misticismo de que o Estado possa implementar políticas públicas que ultrapassem os interesses de classe que esta mesma base material forja. Pois seria acreditar que o Estado capitalista possa levar adiante a bandeira revolucionária da classe trabalhadora, enquanto na realidade se recrudesce a violência e a coerção como meio de garantir a naturalização da miséria.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. "Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas". **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 39, 1995.

BEHRING, E. R. "Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais". *In*: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (orgs.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas: São Paulo: Editora Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Editora Cortez, 2016.

CASTELO, R. "A questão social nas obras de Marx e Engels". **Revista Praia Vermelha**, vol. 20, n. 1, 2010.

CHESNAIS, F. "O fim de um ciclo: alcance e curso da crise financeira". *In*: GOMES, H. (org.). **Especulação e lucros fictícios**: formas parasitárias de acumulação contemporânea. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2015.

DAVIS, M. "A crise do coronavírus é um monstro alimentado pelo capitalismo". *In*: DAVIS, M. *et al*. **Coronavírus e a luta de classes**. São Paulo: Editora Terra Sem Amos - Brasil, 2020.

DEMIER, F.; GONCALVES, G. L. "Capitalismo, Estado e democracia: um debate marxista". **Direito e Práxis**, vol. 08, n. 3, 2017.

DRAIBE, S. M. "As políticas sociais e o neoliberalismo: Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas". **Revista USP**, n. 17, 1993.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. “Imperialismo na era neoliberal”. **Crítica Marxista**, n. 18, 2004.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. “O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana”. *In*: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Editora Boitempo, 2005.

ERANSUS, B. P. **Políticas de ativación y rentas mínimas**. Madri: Fundación Foessa, 2005.

FERGUSON, I. “Austeridade no Reino Unido: o fim do estado de bem-estar social?”. **Revista Argumentum**, vol. 5, n. 2, 2013.

FOSTER, J. B.; HOLLEMAN, H. “La élite del poder financeiro”. **Monthly Review**, vol. 62, n. 1, 2010.

GOLDSTEIN, F. “Doubling the world workforce”. *In*: GOLDSTEIN, F. **Low-wage Capitalism**: Colossus with Feet of Clay (what the new globalized, high-tech imperialism means for the class struggle in the US). New York: World View Forum, 2008.

HARVEY, D. “Política anticapitalista em tempos de Covid-19”. *In*: DAVIS, M. *et al*. **Coronavírus e a luta de classes**. São Paulo: Terra Sem Amos - Brasil, 2020.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Editora Loyola, 1989.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Editora Loyola, 2008.

IAMAMOTO, M. “A questão social no capitalismo”. **Revista Temporalis**, vol. 2, n. 3, 2001.

KARSTEN, F. **Como a democracia destrói riqueza e liberdade**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, 2013.

KARSTEN, F.; KAREL, B. **A tragédia social gerada pela democracia**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, 2014.

LEITE, I. C. "Carentes, incapazes, não sujeitos: a concepção de pobre(za) formulada pelo Banco Mundial". *In*: ARZATE S. J. (coord.). **La pobreza como construcción científica, ideológica y política**: cuatro ensayos desde América Latina. Ciudad de México: Eón, 2015.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

MIOTTO, R. C. "Família e políticas sociais". *In*: BOSCHETTI, I. *et al*. (orgs.). **Política social no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

NAKATANI, P.; GOMES, H. "A natureza e as contradições da crise capitalista". *In*: GOMES, H. (org.). **Especulação e lucros fictícios**: formas parasitárias de acumulação contemporânea. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2015.

NAKATANI, P.; MARQUES, R. M. (org.). **O capitalismo em crise**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2020.

PEREIRA, P. A. "Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo". *In*: BOSCHETTI, I. *et al*. (org.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: Editora da UNB, 2004.

SILVA, R. R. "Renda mínima e proteção social: aspectos históricos, teóricos e conjunturais". **Revista Katalysis**, vol. 22, n. 1, 2019.

CAPÍTULO 2

"O Capital", de Marx: Advocacy de Política Pública?

"O CAPITAL", DE MARX: *ADVOCACY* DE POLÍTICA PÚBLICA?

Vinicius Felix da Silva

Hilem Estefânea Cosme de Oliveira

Karl Marx é certamente reputado, inclusive pelos seus críticos (honestos), como um dos *gigantes* das ciências sociais, principalmente por sua ainda incomparável obra acerca da estrutura, desenvolvimento e funcionamento do regime político-econômico capitalista, enquanto fenômeno sócio histórico abrangente, cuja epítome foi "O Capital, critica da economia política", tendo o ano de 2017 como de celebração dos 150 anos da publicação original alemã de seu Livro I, em 1867.

Além das contribuições para a filosofia da história, epistemologia, economia, sociologia, nessa e em outras obras Marx também formulou contribuições decisivas para o estudo do fenômeno político, dos quais se destacam, por um lado, suas formulações sobre a natureza do Estado, seja como "a violência concentrada e organizada da sociedade" (MARX, 2013 [1867], p. 821), como instrumento de dominação de uma classe sobre as outras (MARX; ENGELS, 1982 [1848]) e, nesse diapasão, como fórum de articulação e mediação dos interesses da burguesia dominante no capitalismo.

E por outro, o conceito de *luta de classes* como dinâmica social constitutiva do comportamento político, que contribuiu para a fundamentação objetiva, materialista, de análises calcadas na identificação e articulação dos *interesses* dos atores políticos.

Em suma, é inegável a contribuição de Marx, em sua parceria com Friedrich Engels, na teorização sobre as instituições sociais e, particularmente, as políticas, e sobre o comportamento e relações sociais politicamente orientadas; o que, no jargão internacional da literatura especializada, costuma-se expressar nos termos resumo de *polity* e *politics*, respectivamente.

Em relação a outra dimensão do fenômeno político, o daquilo que efetivamente se pode e se faz das e através das instituições políticas, ou dimensão da política pública (*policy*) (RODRIGUES, 2013), a contribuição intelectual de Marx parece menos reconhecida.

O objetivo deste capítulo é argumentar positivamente pela contribuição de Marx ao estudo das políticas públicas, a partir de uma leitura – na falta de termo melhor – inusitada de sua principal obra, *O Capital*, como uma peça, *avan la letter*, de *advocacy* de uma política pública específica, a saber, a instituição legal da jornada de trabalho de 10 horas.

Em termos metodológicos, foi adotada a revisão bibliográfica da crítica neoinstitucionalista ao (que ela mesma define) como perspectiva "neomarxista" sobre as políticas públicas (MARQUES, 2013), seguida da leitura orientada dos conteúdos *explicativos* e *prescritivos* de política pública presentes no Livro Um de *O Capital* (MARX, 2018). Além desta Introdução, o capítulo está organizado em outras cinco seções:

Na primeira seção, apontamos resumidamente as críticas do *mainstream* do estudo das políticas públicas ao que seria uma perspectiva acadêmica rival, o "neomarxismo".

Na segunda seção, avançamos os argumentos centrais da proposta metodológica deste capítulo, sobre a adequação original e atual da obra marxista como exemplo de produção rigorosa de conhecimento científico orientado para a política pública.

Na terceira seção, apresentamos uma colenda de argumentos apresentados por Marx, no Livro Um d'*O Capital*, em favor de um específico conteúdo de política pública: a regulamentação e redução da jornada de trabalho, promovida como solução para o problema específico da brutal exploração de mais-trabalho, na forma de extração de mais-valia absoluta.

Na quarta seção, abordamos as reflexões do próprio Marx sobre as determinantes e consequências sociais das políticas públicas no geral, e daquela política pública em particular.

Enfim, tecemos considerações finais sobre a contribuição desse exercício metodológico de releitura da obra marxista.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O "NEOMARXISMO"

Embora o estudo das políticas públicas tenha-se constituído como uma área autônoma de investigação científica, com seus próprios paradigmas, na primeira metade do século XX, sobretudo a partir do trabalho do cientista político estadunidense Harold D. Lasswell (DELEON, 2006).

Reconhece-se, mesmo nessa tradição recente, que as políticas públicas têm sido objeto de estudos, sob perspectivas disciplinares diversas, desde, pelo menos, o século XIX (e mesmo antes, se levarmos em conta as considerações de Foucault (2008) sobre o que chamou de "ciências camerais", nos séculos XVII e XVIII), e que Marx se inclui no rol dos cientistas sociais que abordaram o tema.

Segundo Rodrigues (2013), Marx foi pioneiro na superação da perspectiva na qual as políticas públicas figuravam apenas como corolários das prescrições sobre o que governantes *deviam* ou não fazer. Com sua peculiar argúcia sociológica, Marx teria desenvolvido um método genuinamente científico não apenas de

descrição, mas, acima de tudo, de explicação das políticas públicas, em termos de suas determinantes históricas e radicais consequências sociais.

Por tal perspectiva marxista, as políticas públicas puderam ser investidas do papel normativo de "instrumentos importantes de transformação social e efetivação de direitos de cidadania" (RODRIGUES, 2013, p. 30), rompendo, a um só tempo, tanto com a concepção jurídica da ação estatal como mera produção legislativa e judiciária, que ou se auto realizava ou "morria no papel"; quanto a concepção econômica, pela qual a ação estatal é (deveria ser) mera versão sublimada de supostas leis naturais da sociedade, que nada mais deveriam fazer do que assegurar a reprodução ossificada do *status quo*.

Esse tipo de reconhecimento, porém, não implica que o *mainstream* da produção sobre políticas públicas trate sem desdém qualquer perspectiva de análise de políticas públicas que reivindique o legado científico marxista (ou "marxiano", como preferirem).

É possível que isso ocorra, por um lado, por conta do contexto da institucionalização das chamadas *policy sciences*, particularmente no ambiente universitário dos países liberais do Atlântico Norte, ao final da Segunda Guerra Mundial, contexto no qual o discurso da Guerra Fria também começava a se institucionalizar.

Vide a obra do próprio Lasswell (1971), considerado como fundador dessa recente tradição, na qual buscou justificar a necessidade de maior refino conceitual e metodológico no estudo das políticas públicas, dentre outras razões, pela premissa de que a produção das políticas públicas em países "democráticos" (leia-se, liberais) seria por demais complexa, por conta do pluralismo político, o que, segundo ele, não seria um problema nos países "totalitários" (certamente queria se referir aos países socialistas).

Por outro lado, também é possível que a atitude refratária dos estudos de políticas públicas ao legado marxista tenha um caráter mais "endógeno" à própria Academia, uma vez que a autonomização epistemológica do estudo da *policy* dependia, em grande medida, de que se distinguisse de abordagens já consagradas em relação às questões da *polity* ou da *politics,* dentre as quais se destacavam, precisamente, as contribuições de Marx e de pensadores que se reivindicavam marxistas.

Percebe-se que mesmo aquilo que a literatura *mainstream* reconhece como uma perspectiva (neo)marxista de análise de políticas públicas, desenvolvida a partir do século XX, costuma ser mobilizada nos manuais e revisões de literatura apenas como *contra-exemplo* do que seria (ou deveria ser) a vanguarda dos estudos de políticas públicas. Essa crítica se estrutura, *grosso modo*, partindo de dois argumentos.

O primeiro argumento postula que, uma vez que a perspectiva (neo)marxista conceberia o Estado como instrumento de dominação de classe da burguesia capitalista, ela assumiria como axioma inescapável que tanto o conteúdo quanto os resultados das políticas públicas seriam sempre, em última instância, determinados pelos interesses do Capital (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013, p. 42), "sujeito automático" invariavelmente beneficiado pelas ações da *superestrutura* governamental.

Isto é, aquilo que a crítica chama de "caráter de classe" do Estado (MARQUES, 1997, p. 69). O segundo argumento afirma que, corolário ao postulado do caráter classista do Estado e das políticas públicas, a perspectiva (neo)marxista buscaria articular, de diversas maneiras tautológicas, a categoria dos interesses objetivos da classe capitalista como a principal variável explicativa para o "o caráter de classe" do Estado capitalista.

A crítica à perspectiva (neo)marxista revolve, enfim, ou em torno da discrepância entre essa forma de explicação e a observação empírica de casos em que determinadas políticas públicas foram efetivamente implementadas apesar de terem sido abertamente contrapostas pela classe capitalista organizada; ou em torno da dificuldade de se comprovar que mesmo aquelas políticas públicas que de fato beneficiaram o Capital tiveram sua *origem* na coordenação dos capitalistas, enquanto classe (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013, p. 42).

A corrente neomarxista, *stricto sensu,* de estudo das políticas públicas, portanto, ter-se-ia desenvolvido ao longo do século XX para responder a esse tipo de questionamentos, sejam eles advindos de outras correntes de pensamento, ou auto impostos. Eduardo Marques (1997, p. 69-75) identifica seis argumentos que resumem as tentativas neomarxistas de incorporar as críticas e considerar "mais seriamente" as questões da contingência dos conflitos entre atores e a importância de aspectos estruturantes (e estruturadores) do Estado como fatores explicativos para os resultados das políticas públicas:

A autonomia relativa do Estado: refere-se ao argumento, identificado já nos escritos políticos de Marx (como o *18 de Brumário*), de que, uma vez à testa do Estado, alguns atores poderiam ganhar autonomia em suas ações, relativamente aos interesses manifestos da classe burguesa, produzindo, portanto, políticas públicas contrárias a esses interesses, e mesmo benéficas para a classe trabalhadora.

Mas, segue a crítica, a perspectiva neomarxista ainda defenderia que esses casos seriam exceções pontuais, insuficientes para alterar a estrutura econômica de dominação de classe. O Estado, portanto, invariavelmente serviria antes para reproduzir a dominação burguesa, do que para contestá-la.

A desproporcionalidade do poder social da burguesia: buscando identificar as causas dessa desproporcionalidade em favor da burguesia na determinação das políticas públicas, um dos argumentos mobilizados pelos neomarxistas seria a existência de uma elite estatal, agenciada direta ou indiretamente, pelos interesses da burguesia.

As questões da formação dessa elite, assim como de pôr quais meios ela é agenciada pelos interesses da burguesia, se tornam centrais para a investigação. Por um lado, se buscaria identificar a origem de classe efetiva dos membros dessa elite, como forma de encontrar a vinculação direta entre os interesses desses e os da burguesia.

Outra opção seria identificar, mesmo nos casos em que a origem de classe não poderia ter caráter explicativo, diferentes formas de *socialização* dos membros dessas elites estatais, seja ressaltando a circulação desses junto a membros de elites econômicas, seja apontando a hegemonia geral dos valores da burguesia na cultura, reproduzidos e difundidos no âmbito do Estado e dos seus mecanismos de seleção de elites.

A dependência estrutural do Estado ao Capital: aqui trata-se de mobilizar o argumento da *subdeterminação da superestrutura* pela *infraestrutura.* Ao apontar que, na prática, as políticas públicas implicam a mobilização de diversos capitais públicos, mas também privados, se evidencia, no regime de dominação da burguesia, a dependência *fiscal* do Estado ao nível de atividade econômica do Capital privado.

Isso explicaria, em termos de constrangimentos, a inclinação dos governos e burocracias, mesmo quando formados por membros de fora da classe dominante, a submeterem os interesses públicos aos interesses objetivos da classe capitalista. Em última instância, mesmo os arroubos de autonomia do Estado seriam dependentes de

algum nível prévio de atendimento dos interesses do Capitalismo, revertido em capacidade de mobilização fiscal e de colaboração dos capitalistas na coprodução das entregas das políticas públicas.

A seletividade estrutural do Estado capitalista: para além da dependência estrutural, econômica, ao Capital, o funcionamento do Estado capitalista seria estruturado para processar, seletivamente, apenas os assuntos pertinentes ao esforço de acumulação de capital ou com ele compatíveis.

Essa estruturação, porém, seria historicamente determinada pela conjuntura da correlação de forças e construção de *hegemonia* pela burguesia quando da (re)construção das instituições estatais, após as revoluções liberais. Voltando ao tema do papel instrumental do Estado, isso apontaria para uma brecha para a organização de interesses contra hegemônicos, politicamente orientados para alterar a seletividade estrutural do Estado.

Essa última perspectiva, mais aproximada do *pluralismo* caracteristicamente presumido ou advogado por boa parte da produção das *policy sciences,* poderia explicar, por exemplo, a existência de políticas públicas abertamente contrárias aos interesses dos capitalistas como uma fenda momentânea na hegemonia da burguesia e, portanto, da seletividade estrutural inscrita por essa classe no funcionamento das instituições estatais.

Cabe ressaltar que, conforme a observação empírica, é seguro afirmarmos que essas políticas não deixam de se orientar pelo fato presentemente inescapável da ubiquidade social do Capitalismo, uma vez que, de toda forma, buscam enfrentar problemas estruturais do mesmo Capitalismo, enquanto sistema em funcionamento.

Os críticos, por sua vez, apresentam como forma de superação dos impasses formados por essas diversas linhas de raciocínio, perspectivas como a do *neoinstitucionalismo,* que lança mão da completa abstração da noção de *instituição*, aplicada

enquanto categoria a partir de sua redução à formulação mínima de "regras do jogo" que orientam, induzem ou constrangem o comportamento dos atores.

E mesmo essa última categoria se torna cada vez mais e mais abstrata, na medida em que as diferenças entre os "atores" é interpretada cada vez menos em termos de variáveis como o acesso diferenciado a recursos econômicos ou situação de classe, e cada vez mais em variáveis mais abertas, como "identidades", "papéis sociais" e "conjunto de valores".

Paradoxalmente, a predileção por categorias analíticas cada vez mais abertas parece orientar-se menos para a construção de teorias generalizáveis do que para o idiossincrático preciosismo metodológico. Dessa forma, as perspectivas derivadas do neoinstitucionalismo tendem a produzir teorizações de "médio alcance", cujas descobertas são generalizadas tentativamente para cada novo caso, formando linhas específicas de pesquisa, sem a pretensão de qualquer síntese rigorosa como uma "grande teoria" ou "metateoria" (MARQUES, 1997).

Acreditamos que, independentemente das linhas de investigações que tenham sido abertas, perseguidas ou abortadas pelos chamados neomarxistas – e nosso objetivo aqui não é vindicar essa literatura em particular –, é no mínimo demasiado prematuro, para não dizer mesmo equivocado, o diagnóstico de infrutiferidade de uma perspectiva de políticas públicas de inspiração marxista.

As críticas de viés neoinstitucionalista ao que percebem como um determinismo infraestrutura contraproducente na literatura neomarxista derrapam facilmente para extremo simétrico, isto é, do idealismo superestrutural, no qual tudo se explicaria pela interação entre "regras do jogo" institucionais e a subjetividade dos atores, descrita em termos de crenças, valores, motivos, ideias, conhecimento, etc.; mas que não explica – nem se preocupa por

explicar – como essas coisas venham a ser o que são em contextos sócio-históricos diferentes.

Como já dissemos, não pretendemos retomar de onde a literatura neomarxista possa ter parado, mas sim começar a rastrear elementos para uma crítica marxista das teorias de políticas públicas a partir da obra original do próprio Marx. Mais especificamente, buscaremos abordar um dos pólos da crítica ao neomarxismo, que é a questão da determinação da *policy* pela *politics*, por um ângulo todo outro: quem e sob que condições pode ser considerado o *sujeito* da política pública, diante da concepção marxista de que os revolucionamentos do modo de produção constróem sujeitos e subjetividades?

A nossa obra de referência será o Livro I d'*O Capital*, conforme edição de 2013 da Boitempo, tradução de Rubens Enderle (MARX, 2013).

A PERSPECTIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM O CAPITAL

É natural que obras de fôlego como *O Capital* apresentem diversas camadas argumentativas, que se estruturam sobre o tratamento mais ou menos pontual de uma variedade grande de conceitos, o que dá abertura para múltiplas leituras e interpretações possíveis.

Mas podemos dizer que a interpretação mais direta e mesmo "canônica" do Livro I - O Processo de Produção do Capital, é como uma exaustiva demonstração – materialista-dialética – dos processos *imanentes* que torna(ra)m possível o surgimento, desenvolvimento e funcionamento do modo de produção capitalista.

Demonstração que demandou o desenvolvimento de um conjunto sofisticado de instrumentais teóricos – dentre os quais, a *teoria do valor-trabalho*, como porção do tempo de trabalho socialmente necessário médio cristalizado nas mercadorias; a teoria do *fetiche da mercadoria*, que explicita as relações sociais ocultadas nas relações (de valor) entre coisas trocadas como mercadorias; a teoria da *mais-valia*, fruto expropriado do mais-trabalho, porção estruturalmente necessária da jornada de trabalho no modo de produção capitalista, correspondente ao tempo de trabalho excedente ao estritamente necessário para a produção de mercadorias em valor equivalente ao de reprodução da mercadoria força-de-trabalho; dentre outras.

Enfim, também é interpretação tanto quanto óbvia que as exaustivas e intrincadas elaborações teóricas são ilustradas com exemplos concretos que giram em torno, principalmente, da secular história da regulamentação do trabalho na Inglaterra, desde o século XIV, com o *Statute of Labourer,* de 1349 (MARX, 2013, p. 344), até o século XIX, com os *Factory Acts Extension Act* e *Workshops' Regulation Act,* de 1867 (MARX, 2013, p. 563).

Tal subordinação das exposições historicistas atende a necessidades próprias da forma de demonstração dialética, podendo levar à conclusão de que as teorias desenvolvidas por Marx são instrumentos de pesquisa construídos aprioristicamente para facultar a pesquisa. Jacob Gorender, na *Introdução* ao Livro I, adverte quanto ao equívoco, ou pelo menos limitação dessa forma de leitura:

> A exposição lógica afirma a orientação anti-historicista na substituição da sucessão histórica pela articulação sistemática entre categorias abstratas, de acordo com suas determinações intrínsecas.
>
> Daí que possa assumir a aparência de construção imposta à realidade de cima e por fora.

> Na verdade, trata-se apenas de impressão superficial contra a qual é preciso estar prevenido. Porque, se supera o histórico, o lógico não o suprime.
>
> Em primeiro lugar, se o lógico é o fio orientador da exposição, o histórico não pode ser dispensado na condição de contraprova.
>
> Daí a passagem frequente de níveis elevados de abstração a concretizações fatuais em que a demonstração dos teoremas assume procedimentos historiográficos.
>
> Em segundo lugar, porém com ainda maior importância, porque o tratamento histórico se torna imprescindível nos processos de gênese e transição, sem os quais a história será impensável.
>
> Em tais processos, o tratamento puramente lógico conduziria aos esquemas arbitrários divorciados da realidade fatual.
>
> Por isso mesmo, temas como os da acumulação originária do capital e da formação da moderna indústria fabril foram expostos segundo o modo histórico, inserindo-se em O capital na qualidade de estudos historiográficos de caráter monográfico.
>
> Em suma, o lógico não constitui o resumo do histórico, nem há paralelismo entre um e outro (conforme pretendeu Engels), porém entrelaçamento, cruzamento, circularidade (GORENDER *apud* MARX, 2013, p. 35).

Neste capítulo, buscamos estressar um pouco mais as consequências dessa precaução. Não se trata, porém, de simplesmente inverter o sentido da leitura, indo desde o histórico até o lógico, mas sim de sugerir um sutil deslocamento da ênfase na "lógica da exposição" para a "lógica da descoberta", argumentando que a identificação de alguns dos *compromissos normativos*

subjacentes à investigação lança luz sobre partes subestimadas da obra monumental de Marx.

Propomos que uma leitura possível d'*O Capital* é como uma grande peça de *advocacy* de política pública, que antecede em muito o apelo à *fundamentação científica* desse tipo de empreendimento político, comum nos dias atuais. É sabido que as obras dos economistas políticos criticados por Marx, e mesmos dos fisiocratas que os antecederam, já articulavam igual preocupação por fundamentar cientificamente os investimentos políticos de seus autores.

Nessas, a pretensão da descoberta de "leis naturais" do comportamento econômico adjacentes a toda e qualquer associação humana visava, de fato, a promoção das diretrizes desenvolvidas a partir desse instrumental intelectual ao *status* de "cartilha de governo", tendo por cerne a incorporação do *livre-cambismo* como orientação geral para todas as decisões de governo.

O pioneirismo de Marx estaria na associação dessa politização da "ciência econômica", comum aos tratados de economia política, à sua peculiar concepção classista da história e da política, orientando seu ativismo não para a formulação de prescrições gerais e genéricas para a "totalidade" das sociedades, identificando, ao contrário, um específico *sujeito político* e *da política* – o proletariado industrial em franca maturação no século XIX –

Em relação a quem o aconselhamento científico ajudaria a identificar o *programa político* necessário, frente à conjuntura histórica determinada da consolidação da grande indústria capitalista, que, mais do que mero objeto a ser explicado, se apresentava como incomparável *janela de oportunidade* para radicais mudanças sociais.

> Ao focalizar o partido da classe operária, a coalizão entre proletários, campesinos e burgueses, ou mesmo as instituições sociais como fontes de transformação da sociedade, Marx e Engels desvelaram a complexidade do desafio metodológico de imaginarmos *quem* será o ator mais qualificado para tomar as melhores decisões públicas (de Estado) em determinada sociedade, *como* se decide e *o que* deve ser decidido.
>
> Nisso consiste o desafio de realizar um diagnóstico que sirva de base à política pública. Na ótica marxista, o diagnóstico é de que *instituições políticas e sociais* constituem o meio para alcançar a emancipação econômica da classe operária (RODRIGUES, 2013, p. 32).

Partindo desse ponto de vista, podemos afirmar que a proposta de política pública defendida insistentemente no Livro I d'*O Capital* é a "redução e regulamentação da jornada de trabalho" por vias de uma "lei coercitiva" (MARX, 2013, p. 547).

Isso cobre a questão de em favor d'*o que* Marx estaria advogando. Quanto a *quem* deveria/poderia realizar esse resultado também não se responde de maneira tão simples como a menção ao proletariado industrial.

Conjugada ao *como* se chegar a esse resultado político, apontaremos o tratamento dado por Marx à questão da agência dos atores políticos frente a uma conjuntura estrutural previamente posta, e, seguidamente, as consequências em termos de política pública, que, em consonância com a terminologia contemporânea, podemos entender como *outputs* do processo político.

E de reconfiguração das relações de trabalho, do modo de produção capitalista, enfim, das relações sociais, às quais podemos nos referir como seus *outcomes.*

EXPLORAÇÃO DO MAIS-TRABALHO: DIVISÃO ANALÍTICA E PROBLEMATIZAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO

Se assumimos a redução e regulamentação da jornada de trabalho em todos os ramos da indústria e setores produtivos anexos como a solução de política pública esposada por Marx em *O Capital*, devemos identificar qual ou quais problemas suscitavam, para Marx, tal solução. Seguindo com o raciocínio que adotamos até aqui, podemos tomar a exposição teórica elaborada por Marx como etapa ou procedimento de *problematização,* isso é, como a análise cuidadosa de uma dada situação a fim de evidenciar seu caráter problemático, permitindo então a argumentação em favor de determinadas soluções. Recapitulemos, portanto, essa argumentação:

Segundo Marx, uma das condições imprescindíveis para o funcionamento do capitalismo é a existência de um mercado de *força de trabalho*. E a condição para a disponibilidade de tal mercadoria é a existência de trabalhadores *livres,* o que para Marx tem a dupla acepção:

> Ser uma pessoa livre, que dispõe de sua força de trabalho como sua mercadoria, e de, por outro lado, ser alguém que não tem outra mercadoria para vender, livre e solto, carecendo absolutamente de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho (MARX, 2013, p. 244).

Coisas essas, os meios de produção, como ferramentas e matéria-prima, que são disponibilizadas pelo próprio capitalista no processo de produção. Como no caso de todas as demais

mercadorias, a força de trabalho tem um *valor de troca,* ou simplesmente valor, que é determinado pela quantidade de trabalho social necessário médio para a sua produção, ou, mais propriamente nesse caso, pelo trabalho social corporificado na *cesta de mercadorias* necessárias para a reprodução contínua da força de trabalho.

Ao contratar a força de trabalho por esse valor equivalente, o capitalista passa a dispor de seu *valor de uso,* que é o de, ao se combinar aos meios de produção, adicionar *valor* novo e original a esses elementos inorgânicos que, por seu lado, apenas transferem integralmente seu próprio valor como componente das novas mercadorias fruto desse processo produtivo, desse processo de trabalho.

O capitalista pode efetivar esse uso da força de trabalho por uma determinada quantia de tempo diário (independente de se o contrato tem temporalidade semanal, mensal, etc.), que é a *jornada de trabalho*. O consumo da mercadoria força de trabalho tem, portanto, esse particular em relação às demais mercadorias: ao ser retirado da esfera de circulação e consumida, o seu valor não necessariamente se perde, como ocorre a um bem de consumo final.

Nem apenas é transferido para os corpos de outras mercadorias, como ocorre aos meios de produção; mas, como todo trabalho social, ela *gera* novo valor. Para a sua contínua reprodução enquanto mercadoria, é necessário que esse valor novo, ou a quantidade de mercadorias em que ele é corporificado, seja pelo menos equivalente ao valor da cesta de mercadorias necessárias para a reprodução do próprio trabalhador.

Porém, a depender de como essa força de trabalho é aplicada na produção, é possível que em uma jornada de trabalho se produza uma quantidade de mercadorias vendáveis *superior* ao equivalente à

cesta de mercadorias necessárias para a reprodução da força de trabalho naquele dia.

Isso significa que, se as condições do trabalhador fossem outras, e ele pudesse dedicar-se a produzir para si mesmo, precisaria trabalhar apenas uma *parcela* daquela jornada de trabalho; dependente do capitalista, para cumprir as condições do contrato de locação de uma jornada de força de trabalho, ele precisa continuar trabalhando para além desse *tempo de trabalho necessário,* produzindo uma quantidade de mercadorias em valor *superior* ao seu próprio custo para o capitalista.

Marx denomina esse tempo extra de trabalho *mais trabalho,* e a grandeza de valores produzido durante esse intervalo de *mais-valia* (ou, *mais-valor,* na edição da Boitempo que estamos utilizando), sendo essa a verdadeira e necessária fonte do lucro do capitalista (que se calcula após reduzir os custos com capital fixo, i.e., os meios de produção; e capital variável, i.e., a remuneração da força de trabalho), ou seja, trabalho *não pago*.

De outra forma, se a mercadoria força de trabalho não fosse para o capitalista "mais barata" do que ela é capaz de gerar, simplesmente não haveria qualquer incentivo para a contratação do trabalho assalariado, e não seria possível falar em valorização do capital, apenas em sua circulação.

A *jornada de trabalho* pode assim ser decomposta em um intervalo que corresponde ao tempo de *trabalho necessário* para produzir o equivalente ao salário normal do trabalhador, e outra que corresponde ao tempo em que o trabalhador se dedica a produzir mercadorias como se estivesse trabalhando *gratuitamente* para o capitalista.

A primeira é necessária em qualquer forma de organização do trabalho; a segunda, enquanto não seja exclusiva do modo de produção capitalista, é sua condição necessária. Sendo essa última a

fonte de lucros do capitalista, esse é compelido pelas "leis naturais" próprias da competição capitalista a buscar, por diversas maneiras, estender sempre mais a sua proporção na jornada de trabalho, como forma de extrair sempre mais *mais-valia* do trabalho que contrata.

As maneiras possíveis e efetivamente aplicadas de ampliar a extensão do *mais trabalho* e a extração de *mais-valia* são várias, sendo umas mais diretas e brutais, e outras mais sutis, mas todas baseadas na captura de um valor equivalente a trabalho não pago, o que caracteriza o capitalismo como um modo de produção necessariamente exploratório.

Todas essas formas podem ser reduzidas a duas formas de manipulação da composição analítica da jornada de trabalho. A mais óbvia dessas maneiras é a extensão simples do tempo total da jornada de trabalho – por exemplo, de 8 para 12 horas –, ou intensificar o seu consumo além do normal, a fim de que o trabalhador exerça mais tempo de *mais trabalho*, após já ter satisfeito o tempo de trabalho necessário. A isso Marx denomina a forma de extração de *mais-valia absoluta*.

A outra forma, mais complexa, implica em se reduzir, por diversos mecanismos, a quantidade de tempo de trabalho necessário, isso é, tornar possível que em menos tempo o trabalhador produza a quantidade de valores equivalentes à sua cesta de necessidades e remuneração. Essa forma Marx denomina extração de *mais-valia relativa.*

A qual, por sua vez, pode ser realizada por operações sutis e diversas, que, no entanto, se equivalem e, em realidade, se complementam: aumento da produtividade da própria unidade econômica; redução global do valor da cesta de produtos do trabalhador; ou aumento do grau de (re)produtibilidade e disponibilização de força de trabalho livre.

Se, durante o desenvolvimento primordial do capitalismo, a tônica tenha sido a perseguição da mais-valia absoluta, com as formas mais brutais de sujeição do trabalho aos desmandos dos capitalistas, na fase avançada do capitalismo estudada por Marx, graças à difusão da maquinaria por quase todos os ramos da produção e do controle *científico* dos diversos aspectos dos processos de produção, dentre eles os tempos e intensidades do trabalho, os capitalistas se tornaram cada vez mais e mais capazes de calcular e efetuar meios de reduzir o tempo de trabalho necessário.

Ou, em outros termos, de ampliar a extração de mais-valia relativa. Isso no mesmo contexto em que a substituição da força de trabalho pelo poder e precisão dos motores e ferramentas mecânicas tornou dispensável uma quantidade crescente de trabalhadores *livres,* transformados em *supernumerário* exército reserva de mão-de-obra.

Condições que empoderaram os capitalistas a extrair não apenas mais-valia relativa "normalmente", por conta da fantástica ampliação da produtividade da grande indústria, mas também a comprimir os *salários nominais* abaixo do valor das cestas de necessidades dos trabalhadores, mesmo após terem "comprimido" essas necessidades por toda sorte de mecanismo de repressão social.

Esse quadro degradante do trabalhador, que aparece nas páginas após a exposição sobre o longo processo histórico de desenvolvimento ao paroxismo e superação de cada etapa dos modos sucessivos de produção capitalista, desde a cooperação simples dos artesãos, passando pela manufatura, e chegando à maquinaria e à grande indústria, inclusas todas as fases intermediárias de existência *híbrida* desses modos de produção, deve, porém, ser tomado como ponto de partida da análise marxista do capitalismo.

Mesmo que, pela "lógica da descoberta", o desvelamento dos processos internos do capitalismo tivesse, de fato, ocorrido antes da

identificação da exploração que exerce, necessariamente, sobre o trabalhador, o investimento pessoal para escrever uma obra com tal orientação parece ser melhor explicada por um compromisso e engajamento *político,* do que por simples paixão intelectual.

O que explica por que, para tantos males diferentes, Marx tenha proposto uma *solução concreta* possível dentro do quadro político-institucional em que se encontrava. Portanto, *aquém* da necessidade da radical revolução para superação do capitalismo como um todo.

Tal solução, como iniciamos, era a implementação efetiva de uma lei coercitiva para regulamentação e redução da jornada de trabalho, reduzindo, assim, o enorme poder dos capitalistas em manipularem, *despoticamente,* a composição da jornada de trabalho. Política pública que favoreceria imediatamente os trabalhadores, mas também os próprios capitalistas, como veremos mais adiante.

Identificada, assim, a centralidade da exploração do *mais trabalho* na problematização justificativa de uma proposição marxista de política pública, devemos discorrer sobre o *como* proposto por Marx para que tal proposta pudesse se efetivar como legislação, para depois entrar no mérito dos resultados *já observados* por Marx quando da implementação de medidas semelhantes, mas ainda insuficientes.

LUTA DE CLASSES, DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E A REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO

A exposição marxista das fases sucessivas do capitalismo, centrada nos desdobramentos, até o paroxismo, das contradições e antagonismos decorrentes do funcionamento imanente de seus mecanismos necessários, conduz, à primeira vista, a uma

interpretação que pode ser facilmente tomada como "determinista", como se tal explicação pudesse prescindir de qualquer noção de acaso histórico e agência humana.

A exposição de eventos históricos *específicos* feita por Marx, não paralelamente, mas de forma conexa, como explicado por Gorender, preenche essas lacunas e posiciona o capitalismo em seu devido lugar de evento histórico de longa duração e ainda em curso, derivado de necessidades, conquistas e *disputas* humanas concretas, e não realidade extemporânea ou desenvolvimento ulterior "do Espírito".

Assim, em face do desenvolvimento "natural-espontâneo" de cada etapa do desenvolvimento capitalista, Marx mostrou ser possível identificar *reações sociais e políticas* específicas, que, se originalmente se reportavam a pressões oriundas da estruturação de modos de organização da produção, da circulação e do consumo, em um segundo momento *implicaram,* elas mesmas, pressões que ora *cristalizaram,* ora *inibiram,* ora *sancionaram a ruptura* com aquelas formas.

É nesse último sentido que podemos identificar a concepção propriamente marxista da produção das políticas públicas como um elemento consequencial da mesma luta de classes que se revolve em torno do controle e organização da produção, e de cada política pública específica como uma "fotografia" que captura um momento determinado dessa luta e, portanto, dos conflitos em torno da consolidação do desenvolvimento capitalista:

> A consolidação de uma jornada de trabalho normal é o resultado de uma luta de 400 anos entre capitalista e trabalhador. Mas a história dessa luta mostra duas correntes antagônicas. Compare-se, por exemplo, a legislação fabril inglesa de nossa época com os

> estatutos ingleses do trabalho desde o século XIV até meados do século XVIII.
>
> Enquanto a moderna legislação fabril encurta compulsoriamente a jornada de trabalho, aqueles estatutos a prolongam de forma igualmente compulsória.
>
> Decerto, as pretensões do capital em estado embrionário – quando, em seu processo de formação, ele garante seu direito à absorção de uma quantidade suficiente de mais-trabalho não apenas mediante a simples força das relações econômicas, mas também por meio da ajuda do poder estatal – parecem ser muito modestas se comparadas com as concessões que ele, rosnando e relutando, é obrigado a fazer quando adulto.
>
> Foi preciso esperar séculos para que o trabalhador 'livre', em consequência de um modo de produção capitalista desenvolvido, aceitasse livremente, isto é, fosse socialmente coagido a, vender a totalidade de seu tempo ativo de vida, até mesmo sua própria capacidade de trabalho, pelo preço dos meios de subsistência que lhe são habituais, e sua primogenitura por um prato de lentilhas.
>
> É natural, assim, que o prolongamento da jornada de trabalho, que o capital, desde o século XIV até o fim do século XVII, procurou impor aos trabalhadores adultos por meio da coerção estatal, coincida aproximadamente com a limitação do tempo de trabalho que, na segunda metade do século XIX, foi imposta aqui e ali pelo Estado para impedir a transformação do sangue das crianças em capital (MARX, 2013, p. 343-344).

É assim que, tanto a organização do processo de produção, quanto a produção e efeitos das políticas públicas, sendo ambas formas de relações sociais, se *co-determinam,* de maneira

efetivamente dialética, efetivamente material, e efetivamente política.

As políticas públicas não podem, portanto, ser encaradas como frutos de decisões tomadas no vazio de considerações materiais, visando atender apenas a uma vontade normativa aleatória, pois elas se reportam a problemas concretos, inclusive aqueles implicados na e em decorrência do modo de produção capitalista:

> Vimos que essas determinações minuciosas, que regulam com uma uniformidade militar os horários, os limites, as pausas do trabalho de acordo com o sino do relógio, não foram de modo algum produto das lucubrações parlamentares. Elas se desenvolveram paulatinamente a partir das circunstâncias, como leis naturais do modo de produção moderno. Sua formulação, seu reconhecimento oficial e sua proclamação estatal foram o resultado de longas lutas de classes (MARX, 2013, p. 354).

Conjunturas específicas de desenvolvimento técnico do capitalismo e dos antagonismos de classe, portanto, aparecem como janelas de oportunidade que puderam ser melhores ou pior aproveitadas pelas classes em disputa, inclusive a própria classe trabalhadora, que assim se provou não de todo *alienada* das consequências das manipulações da jornada de trabalho.

Assim, não apenas o modo de produção capitalista, mas a estrutura de classes e o próprio substrato de instituições jurídicas e legais específicos a uma configuração social historicamente dada podem ser lidas, já em Marx, de forma similar à chave "neoinstitucionalista", como oportunidades e constrangimentos que induzem o comportamento dos atores políticos em relação a

determinados conteúdos de política pública. Como ocorreu, por exemplo, na aliança entre os trabalhadores e os parlamentares *tories* quando da aprovação da Lei Fabril de 1847:

> Os anos 1846-1847 marcaram época na história econômica da Inglaterra. Revogaram-se as leis dos cereais, aboliram-se as tarifas de importação de algodão e outras matérias-primas, proclamou-se o livre-câmbio como estrela-guia da legislação! Em suma, foi a chegada do milênio.
>
> Por outro lado, nesses mesmos anos o movimento cartista e a agitação pela Lei das 10 Horas atingiram seu auge. Eles encontraram aliados nos *tories*, ávidos por vingança. Apesar da resistência fanática do exército dos livre-cambistas perjuradores, liderados por Bright e Cobden, a Lei das 10 Horas, por tanto tempo almejada, foi aprovada pelo Parlamento.
>
> A nova lei fabril de 8 de junho de 1847 determinou que, a partir de 1º de julho de 1847, haveria uma redução preliminar da jornada de trabalho dos 'jovens' (de 13 a 18 anos) e de todas as trabalhadoras para 11 horas, e que, em 1º maio de 1848, entraria em vigor a limitação definitiva em 10 horas. De resto, a lei não era mais que uma emenda às leis de 1833 e 1844 (MARX, 2013, p. 355).

A agência humana politicamente orientada, portanto, pode ser encontrada na explicação marxista como uma fonte de *imprevisibilidade* ao desenvolvimento imanente do modo de produção capitalista. Suas consequências inesperadas aparecem como compatibilizadas a uma exposição meramente formal apenas "*post festum* (muito tarde, após a festa) e, por conseguinte, com os resultados prontos do processo de desenvolvimento" (MARX, 2013, p. 150).

Ocorre que essa constatação também não basta para uma explanação completa, pois apenas inverte o ônus de uma determinação unívoca, agora da infraestrutura pela superestrutura, precisamente uma noção insistentemente criticada pela sociologia marxista.

O desenvolvimento ulterior do capitalismo, especialmente na fase da maquinaria e da grande indústria, envolve, segundo Marx, uma efetiva ampliação do poder de previsão e de planejamento da sociedade, por conta dos desenvolvimentos científicos fomentados, por sua vez, pelas necessidades do próprio desenvolvimento capitalista. Seguindo assim, revolvemos em um circunlóquio que apenas aparentemente evidencia os desdobramentos dialéticos desses desenvolvimentos.

O elemento realmente crítico para a completude da análise é a imprevisibilidade das consequências, propriamente técnicas, mas também sociais, daqueles mesmos desenvolvimentos tecnológicos, sejam esses concebidos na esfera da política, como política pública, seja na esfera das ciências naturais, seja na esfera da organização do próprio modo de produção capitalista.

Quando falamos dessas consequências em termos de planeável, planejado e imprevisível, estamos, no fundo, tratando das implicações do capitalismo e da política pública *sob* e *sobre as subjetividades* dos atores envolvidos, em particular dos trabalhadores e dos capitalistas.

SUBJETIVIDADE DO CAPITAL E DO TRABALHO, PRÉ E PÓS AS LEIS FABRIS INGLESAS DO SÉCULO XIX

É evidente que as leis fabris que, como a de 1847, restringiam a capacidade de exploração do trabalho contrariavam os capitalistas.

Esse simples fato já espanta a ideia de que a determinação inequívoca das políticas públicas pelos interesses dos capitalistas seja, propriamente, marxista (sendo ela ou não "neomarxista").

Porém, é central na exposição de Marx, que esse tipo de legislação teve o efeito inequívoco de potencializar o desenvolvimento do modo de produção fabril e extensão do controle do capital sobre massas ainda maiores de trabalho livre, mais trabalho e mais-valia.

> Mal a lei recebera a sanção parlamentar, e os senhores fabricantes também descobriram: 'Os males que esperávamos da introdução da lei fabril não se efetivaram. Não achamos que a produção esteja de modo algum paralisada. Na verdade, produzimos mais no mesmo tempo'.
>
> Como se vê, o Parlamento inglês, a quem certamente ninguém há de acusar de genialidade, chegou por meio da experiência à conclusão de que uma lei coercitiva pode simplesmente remover todas as assim chamadas barreiras naturais da produção contrárias à limitação e regulamentação da jornada de trabalho, razão pela qual, com a introdução da lei fabril num ramo industrial, é fixado o prazo de 6 a 18 meses, dentro do qual o fabricante é incumbido de eliminar todos os obstáculos técnicos.
>
> O dito de Mirabeau '*Impossible? Ne me dites jamais ce bete de mot!'* [Impossível? Não me digam jamais esta palavra imbecil!] vale particularmente para a tecnologia moderna. Mas se, desse modo, a lei fabril acelera artificialmente a maturação dos elementos materiais necessários à transformação da produção manufatureira em fabril, ela ao mesmo tempo acelera, em virtude da necessidade de um dispêndio aumentado de capital, a ruína dos pequenos mestres e a concentração do capital (MARX, 2013, p. 547-548).

Não, obstante, antes de sua implementação, tal consequência da Lei Fabril teria aparecido como algo completamente imprevisível para os capitalistas, especialmente aqueles ligados à exploração *híbrida* da grande indústria com a manufatura e a produção doméstica. De fato,

> [...] qualquer controle e regulação social consciente do processo social de produção [aparece] como um ataque aos invioláveis direitos de propriedade, liberdade e à 'genialidade' autodeterminante do capitalista individual (MARX, 2013, p. 430).

Em decorrência, a subjetividade dos capitalistas ter-se-ia alterado não apenas em relação às consequências econômicas das Leis Fabris, mas também em relação às próprias possibilidades de planejamento na esfera da produção; à fase propriamente fabril do capitalismo, como apontado anteriormente, corresponde uma maior capacidade de planejar a produtividade dentro de limites mais restritos de jornada de trabalho e uma mais precisa compreensão do processo de extração de mais-valia relativa.

A política de regulamentação do trabalho chocava-se contra a subjetividade do capitalista pré-fabril, mas na prática foi responsável pela formação de um capitalista mais consciente de seus interesses, pela necessidade mesma de efetivamente ter de persegui-los.

> Tão logo a redução da jornada de trabalho – que cria a condição subjetiva para a condensação do trabalho, ou seja, a capacidade do trabalhador de exteriorizar mais força num tempo dado – passa a ser imposta por lei, a máquina se converte, nas mãos do capitalista, no meio objetivo e sistematicamente aplicado de extrair

> mais trabalho no mesmo período de tempo. Isso se dá de duas maneiras: pela aceleração da velocidade das máquinas e pela ampliação da escala da maquinaria que deve ser supervisionada pelo mesmo operário, ou do campo de trabalho deste último.
>
> A construção aperfeiçoada da maquinaria é, em parte, necessária para que se possa exercer uma maior pressão sobre o trabalhador e, em parte, acompanhada por si mesma a intensificação do trabalho, uma vez que a limitação da jornada de trabalho obriga o capitalista a exercer o mais rigoroso controle sobre os custos de produção (MARX, 2013, p. 484).

Esses desdobramentos do capitalismo fabril tiveram seus próprios efeitos (mais ou menos) imprevisíveis sobre as condições objetiva e subjetiva dos trabalhadores. Em nível objetivo, a introdução cada vez maior de maquinaria levou à dispensa de força de trabalho humana, e consequente barateamento da mesma.

A força motriz das máquinas a vapor permitiu, especificamente, a dispensa da força de trabalhadores homens adultos, estimulando a reabsorção de mão-de-obra feminina e mesmo infantil, efetivamente vendidas por suas famílias. As agruras do ambiente de trabalho misto, como nas minas de carvão, e a penúria vivida pelo exército supernumerário de trabalhadores de reserva, enfim multiplicou o quadro de completa degeneração da saúde física e moral dos indivíduos sujeitados à condição de (potenciais) vendedores compulsórios de força de trabalho.

Mais radicais e imprevisíveis, porém, foram os efeitos sobre a subjetividade dos trabalhadores *dentro* da esfera da produção. Se as etapas da cooperação simples e da manufatura já haviam conduzido para a crescente *alienação* do trabalhador relativamente à totalidade do processo de produção, primeiro, pela hiperespecialização técnica de rotinas repetitivas, depois, com a

efetiva *subsunção* de toda a organização do trabalho ao projeto do capitalista e, por fim, ao próprio capital cristalizado nos meios de produção mecanizados:

> Os conhecimentos, a compreensão e a vontade que o camponês ou artesão independente desenvolve, ainda que em pequena escala, assim como aqueles desenvolvidos pelo selvagem, que exercita toda a arte da guerra como astúcia pessoal, passam agora a ser exigidos apenas pela oficina em sua totalidade. As potências intelectuais da produção, ampliando sua escala por um lado, desaparecem por muitos outros lados.
>
> O que os trabalhadores parciais perdem concentra-se defronte a eles no capital. É um produto da divisão manufatureira do trabalho opor-lhes as potências intelectuais do processo material de produção como propriedade alheia e como poder que os domina.
>
> Esse processo de cisão começa na cooperação simples, em que o capitalista representa diante dos trabalhadores individuais a unidade e a vontade do corpo social de trabalho.
>
> Ele se desenvolve na manufatura, que mutila o trabalhador, fazendo dele um trabalhador parcial, e se consuma na grande indústria, que separa do trabalho a ciência como potência autônoma de produção e a obriga a servir ao capital (MARX, 2013, p. 435).

Novamente, nem mesmo a subsunção e, em realidade, a *sujeição* da subjetividade do trabalhador ao capital pode ser considerada como mais do que um resultado contingencial da longa "guerra civil" operada dentro e fora das fábricas, ou, igualmente, dentro e fora do Estado.

Como a regulamentação da jornada de trabalho teve o condão de impulsionar os capitalistas na descoberta de formas aprimoradas de contornar as restrições legais à extração sempre maior de mais-valia absoluta e relativa, também o despotismo exercido sobre os trabalhadores nas fábricas evidenciou para esses últimos, por um lado, as mazelas do desperdício social implicadas na anarquia da competição econômica; e, por outro, a possibilidade de organização racional e planificada da produção, primeiro no âmbito da fábrica, mas depois para escala social:

> Assim que a classe trabalhadora, inicialmente aturdida pelo ruído da produção, recobrou em alguma medida seus sentidos, teve início sua resistência, começando pela terra natal da grande indústria, a Inglaterra. Por três décadas, no entanto, as concessões obtidas pela classe trabalhadora permaneceram puramente nominais (MARX, 2013, p. 350).
>
> Foi preciso tempo e experiência até que o trabalhador distinguisse entre a maquinaria e sua aplicação capitalista e, com isso, aprendesse a transferir seus ataques, antes dirigidos contra o próprio meio material de produção, para a forma social de exploração desse meio (MARX, 2013, p. 501).
>
> [A] história da regulação da jornada de trabalho em alguns modos de produção, bem como a luta que, em outros, ainda se trava por essa regulação, provam palpavelmente que, quando o modo de produção capitalista atinge certo grau de amadurecimento, o trabalhador isolado, o trabalhador como 'livre' vendedor de sua força de trabalho, sucumbe a ele sem poder de resistência.
>
> A criação de uma jornada normal de trabalho é, por isso, o produto de uma longa e mais ou menos oculta guerra civil entre as classes capitalista e trabalhadora. Como a luta teve início no âmbito da indústria

> moderna, ela foi travada, inicialmente, na pátria dessa indústria, a Inglaterra. Os trabalhadores fabris ingleses foram os paladinos não apenas da classe trabalhadora inglesa, mas da classe trabalhadora em geral, assim como seus teóricos foram os primeiros a desafiar a teoria do capital (MARX, 2013, p. 370-371).

Havendo exposto sistematicamente um *problema público,* na forma da exploração do mais trabalho, e uma *solução política* correspondente, na forma de uma lei coercitiva para redução e regulamentação da jornada de trabalho, a argumentação marxista por essa política pública foi coroada com a identificação de um *sujeito* dessa e para essa política, na figura do operariado industrial, que, de maneira autônoma, e antes de ter qualquer acesso ao ferramental teórico de Marx, já havia identificado aquele problema e aquela solução, orientados exclusivamente por seus interesses objetivos.

Nesse sentido, ao explicitamente reconhecer esse salto da consciência *política* dos trabalhadores, é o próprio Marx que nos fornece argumentos para considerar sua *magnum opus*, ou pelo menos parte dela, como um libelo de *advocacy* de política pública, prestando inestimável contribuição com a fundamentação teórica para o desenvolvimento da plataforma política dos trabalhadores.

> Temos de reconhecer que nosso trabalhador sai do processo de produção diferente de quando nele entrou. No mercado, ele, como possuidor da mercadoria 'força de trabalho', aparece diante de outros possuidores de mercadorias: possuidor de mercadoria diante de possuidores de mercadorias.
>
> O contrato pelo qual ele vende sua força de trabalho à capitalista prova – por assim dizer, põe o preto no branco – que ele dispõe livremente de si mesmo.

> Fechado o negócio, descobre-se que ele não era 'nenhum agente livre', que o tempo de que livremente dispõe para vender sua força de trabalho é o tempo em que é forçado a vendê-la, que, na verdade, seu parasita [Sauger] não o deixará 'enquanto houver um músculo, um nervo, uma gota de sangue para explorar'.
>
> Para 'se proteger' contra a serpente de suas aflições, *os trabalhadores têm de se unir e, como classe, forçar a aprovação de uma lei, uma barreira social intransponível que os impeça a si mesmos de, por meio de um contrato voluntário com o capital, vender a si e a suas famílias à morte e à escravidão*.
>
> No lugar do pomposo catálogo dos 'direitos humanos inalienáveis', tem-se a modesta Magna Charta de uma jornada de trabalho legalmente limitada, que 'afinal deixa claro quando acaba o tempo que o trabalhador vende e quando começa o tempo que lhe pertence'. Quantum mutatus ab illo! [Quanto se mudou do que era!] (MARX, 2013, p. 373-374, destaque nosso).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os trabalhos de teóricos como Marx, como os economistas políticos e como os economistas vulgares burgueses, têm papel não desprezível na "longa e mais ou menos oculta guerra civil entre as classes capitalista e trabalhadora".

Enquanto uns se dedicariam à mistificação e à ocultação do desenrolar e consequências dessa luta, outros, como Marx, dedicariam seu trabalho a acelerar o desvelamento de problemas certamente sentidos pelos trabalhadores, mas não inteiramente compreendidos em seu funcionamento imanente e desenvolvimento "natural-espontâneo", e ainda mais longe de serem conectados à

interação estratégica entre as classes na determinação dos usos dos poderes estatais, isto é, na formulação das políticas públicas.

A transformação social vislumbrada em *O Capital* parte, sim, da identificação de um problema, a exploração do mais trabalho para a extração de mais-valia absoluta e relativa; assim como da proposição de uma solução, na forma de legislação coercitiva que reduza e regule a jornada de trabalho.

Mas esses argumentos apologéticos de uma medida governamental só se tornam efetivamente úteis partindo da reafirmação da subjetividade do trabalhador, a um só tempo vitimada pelo e resistente ao capitalismo; e se reinvestindo sobre essa mesma subjetividade, como arma política à sua disposição. Identificamos, assim, também o sujeito *de quem* e *para quem* a política pública marxista se dirige.

Ao fundamentar cientificamente o problema e a solução acerca da exploração do mais trabalho, Marx também lançou bases para a fundamentação científica do programa de luta da classe operária. A manifestação pontual desse programa pode ser identificada como a robusta *advocacy* de Marx pela redução e regulamentação do trabalho masculino, conexo às restrições do trabalho feminino e infantil, e o fornecimento de educação obrigatória para esses últimos.

A lógica de tal programa é resumida em uma noção revolucionária no século XIX, e cada vez mais vilipendiada no começo do século XXI, que é a dos *direitos sociais e econômicos do trabalho*, frente à abstração liberal dos "direitos humanos" igualmente usufruídos apenas no papel.

O papel das políticas públicas enquanto momento tático do engajamento estratégico na longa, mas nem sempre muda, luta política entre as classes foi ressaltado ainda por Marx, o que, no mínimo, apenas corrobora que novas gerações de estudiosos,

politicamente engajados ou não, busquem nessa fonte inspirações para o desenvolvimento teórico e prático não apenas sobre as dimensões da *polity* e da *politics,* como é mais costumeiro, mas também sobre a *policy,* independente de quantas correntes marxistas pré-existentes reivindiquem o monopólio dessas considerações, ou que seus detratores vociferem a inutilidade desse esforço.

REFERÊNCIAS

DELEON, P. "The Historical Roots of the Field". *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Públicas**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013.

LASSWELL, H. D. **A Pre-View of the Policy Sciences**. New York: Elsevier, 1971.

MARQUES, E. "Notas Críticas à Literatura Sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos". **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 43, 1997.

MARX, K. "O 18 de Brumário de Luís Bonaparte". *In*: MARX, K. **A Revolução Antes da Revolução**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARX, K. **O Capital**: Crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

MARX, K.; ENGELS, F. "Manifesto do Partido Comunista". *In*: MARX, K.; ENGELS, F. **Obras Escolhidas**. Lisboa: Avante, 1982.

RODRIGUES, M. M. A. "Políticas Públicas". **Folha de São Paulo** [2013]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 23/12/2022.

CAPÍTULO 3

Democracia e Instituições Participativas: Reflexões Sócio Históricas

DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: REFLEXÕES SÓCIO HISTÓRICAS

Rhadson Rezende Monteiro

A democracia como sistema político dominante, foi proclamada o agente do "fim da história", hegemônica na organização das nações ocidentais e baluarte da normativa constitucional do Estado Democrático de Direito.

O historiador Fukuyama (1989), desenvolveu no contexto do fim da Guerra Fria, uma teoria analítica histórica no qual afirmava que, o capitalismo e a democracia aos "moldes americanos" são o ápice dos sistemas político econômico da humanidade.

Na sua ótica, após a derrota do fascismo no pós-guerra e do socialismo soviético pós cortina de ferro, a sociedade humana, teria atingido o ponto culminante com o triunfo da democracia constitucional sobre todos os demais sistemas e ideologias concorrentes. Desse modo, diante da derrocada do socialismo, o autor concluiu que a "democracia liberal ocidental", firmou-se como a "solução final do governo humano", significando, nesse sentido, o "fim da história".

Entretanto, a dinâmica das sociedades democráticas nas nações do ocidente, pós a queda do muro do Berlim, mostra-se incompatível com esse "ponto final" proclamado ao final do século XX. Se por um lado a democracia constitucional tornou-se, de fato, um sistema hegemônico, por outro, suas formas de sufrágio e representação, seus espaços e mecanismo são distintos e mutáveis em cada país. Trata-se agora não mais de alterar o sistema político,

mas de como aprimorar os mecanismos democráticos e expandir seus espaços para participação.

Assim, observa-se que o debate sobre o sistema de governo foi se deslocando nas últimas três décadas, dos debates sobe à alteração do regime político para como avaliar a qualidade das democracias existentes, “é nesse contexto que as "inovações democráticas", também conhecidas como "inovações institucionais" e "instituições participativas", tornaram-se um critério para a comparação e a avaliação das democracias contemporâneas” (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016).

Essas terminologias têm sido utilizadas para designar um número plural de espaços políticos de participação, formulados nas últimas décadas, em vários países, que buscam ampliar os canais entre os cidadãos e o governo, promovendo a inclusão de atores coletivos nos ciclos das políticas públicas (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016).

Pensando o Estado Democrático de Direito como um projeto em aberto, em permanente construção, é possível considerar o potencial de transformações nos mecanismos e processos normativos dentro da própria democracia, com a formulação de novos espaços políticos, novas formas de participação, dando destaque à atuação da sociedade civil e dos movimentos sociais contemporâneos.

Nesse aspecto, os movimentos sociais e os processos coletivos que têm emergido da sociedade civil, são marcados pelo declínio das agendas que buscavam grandes projetos revolucionários e de alterações no regime político, contudo, ainda são compreendidos como uma aposta capaz de ampliar a construção de direitos por dentro do modelo de democrático, através da participação política dos diferentes atores e grupos sociais, na busca

de causar transformações na cultura, no direito e influenciar nas políticas públicas.

O Brasil, no período de transição democrática, ao longo da década de 1980, capitaneado por movimentos populares da sociedade civil, rompeu, a certo modo, com o postulado histórico de um Estado totalitário que subjugava os cidadãos impondo-os uma posição passiva frente às instituições políticas, impedindo as formas de manifestação da opinião da sociedade, das reivindicações perante o Poder Público (SAMPAIO, 2004).

Reflexo deste debate, o processo da constituinte de 1988 resguardou no texto de nossa Carta Magna os princípios de uma soberania popular, ou seja, todo poder emana do povo, tal princípio dever ser à base da legitimidade do governo. Normativamente isso se refletiu na garantia de direitos, dentre os quais:

1) O exercício livre da cidadania plena e da dignidade da pessoa humana resguardar em seus princípios;
2) A liberdade de pensamento e a livre associação civil;
3) As garantias de uma democracia representativa através do sufrágio universal e da liberdade partidária e;
4) Institutos jurídicos e normas que previram a constituição de espaços e mecanismo de democracia participativa.

Progressivamente, e no contexto da crise do sistema representativo, ocorreu a promulgação de leis complementares que criaram espaços de participação paritária, visando aproximar sociedade civil e o Estado, no processo deliberativo, em alguns setores da gestão pública. Trata-se de instrumentalizar processos que buscam dar efetividade ao princípio da soberania popular e garantir

a própria legitimidade do processo político. Desta forma, pode-se caracterizar em teoria esse conjunto normativo como:

> Um modelo democratizante de descentralização, que busca a garantia dos direitos de cidadania numa perspectiva ampla, pretendendo a superação da pobreza econômica e política, instituindo um novo cidadão, partícipe das políticas públicas, apontando um modelo de democracia participativa potencialmente capaz de enfrentar a alienação política a que sempre esteve submetida à sociedade brasileira (SOUZA, 2010).

Sobre o princípio da soberania popular, toma por base que cada cidadão deve contribuir de forma decisória sobre o poder constituído para o Estado, seja através do sufrágio na democracia representativa, seja de forma direta em instituições de democracia participativa, para que exista a circulação do próprio poder, corrobora, portanto, a concepção de poder político no qual:

> Uma democracia deve fomentar procedimentos para a abertura do discurso entre os indivíduos, de maneira tal que o que for deliberado através do consenso produzido pela força do melhor argumento seja uma decisão legitimada e aceita perante os seus signatários (a própria comunidade afetada a que diz respeito) (HABERMAS, 1997, p. 27).

Logo, conceitualmente, pode-se dizer que a concepção de ascensão do poder do povo é marca característica do Estado Democrático de Direito, como pressuposto fundamental de sua legitimidade, mas, essa forma de legitimidade só se constrói na

medida em que há participação. Normativamente, nossa democracia se expressa por uma via dúplice: o exercício decorrente da representação e aquele praticado de maneira direta pelo próprio povo (AZEVEDO, 2014), assim, sobre o prisma do campo jurídico:

> Esse modelo de democracia e a democracia representativa admitem a possibilidade de duas formas de combinação: coexistência e complementaridade [...] tal tendência da democracia como uma crítica à teoria pluralista da democracia (processo de formação da vontade democrática por grupos definidos), funcionando como alternativa ao impasse do sistema político representativo, insuficiente para garantir a efetivação do Estado Democrático de Direito (CANOTILHO, 1994).

Esses espaços da democracia participativa se dão de forma coexiste e complementar aos institutos da democracia representativa, criando arenas permeáveis entre o Estado e Sociedade Civil permitindo a aproximação do cidadão no processo decisório.

Como forma de instrumentalização para esse modelo de democracia, no Brasil, surgiram ao longo das últimas três décadas as ditas Instituições Participativas, trata-se de espaços institucionais criados e regidos por mecanismos normativos tais como os orçamentos participativos, as audiências públicas, os fóruns e os conselhos gestores no qual há a participação concomitante de atores estatais e atores da sociedade civil e de seus movimentos sociais.

Nesse ponto, a fim de elucidar os termos utilizados na literatura e necessário destacar a *grosso modo* a diferença entre democracia participativa e deliberativa. O primeiro refere-se ao acesso de participação no espaço institucional, ou seja, a possibilidade de ascensão de atores por outra via que não há do

sistema eleitoral, já o processo decisório se dar através da votação, ou seja, a prevalência do voto da maioria. O segundo refere-se especificamente ao processo decisório, ou seja, como as decisões são tomadas, nesse caso, por ação de um consenso entre os pares.

Nos estudos sobre a democracia, apesar da participação e da deliberação serem conceitos diferentes, na lógica das instituições participativas, acabam tornando-se um fim em sim mesmo. Portanto, é relevante compreende como esse processo dialógico ocorre nos espaços das instituições participativas e é capaz de produzir efeitos e apontar soluções para as políticas públicas em sociedade. A análise dos espaços institucionalizadas na democracia participativa, sobre a ótica da sua efetividade é o foco sobre a qual o presente trabalho se debruçará.

Tem se por objetivo apresentar o "estado da arte" no qual a literatura acadêmica atual se encontra no Brasil, para tal, se fará um percurso desde a construção das teorias democráticas e da análise dos novos movimentos sociais, passando aos autores que trouxeram inovações a abordagem empírica do campo, aperfeiçoando a análise das instituições participativas, especificamente sobre o tema de sua efetividade nos conselhos paritários de política pública. O presente artigo se divide da seguinte maneira, o primeiro tópico tratará de definir instituição participativa e a função dos conselhos paritários a fim de esclarecer o leitor sobre o principal objeto em debate e definir os principais conceitos.

Após se fará uma regressão histórica, evidenciando a construção do campo de estudos sobre instituições participativas desde os estudos sobre democracia, destacando a perspectiva habemasiana da ação comunicativa até os novos movimentos sociais. O terceiro tópico fara uma breve exposição dos novos movimentos sociais a política de conflito, evidenciado as inovações teóricas de autores nacionais para a abordagem dos estudos empíricos sobre instituições participativas na fronteira entre

sociedade civil e Estado, por fim será apresentado uma breve conclusão.

MAIS AFINAL, O QUE SÃO OS CONSELHOS DE POLÍTICA PÚBLICA?

Na última década no Brasil, os conselhos paritários de política pública se expandiram para quase totalidade das áreas de políticas públicas, nos três níveis de governo, desde os precursores Conselhos de Saúde no município de São Paulo, ainda durante a ditadura militar, aos Conselhos de Assistência Social, e da Criança e Adolescente fortalecido já no início da década 1990 e, posteriormente, os conselhos de educação, segurança, direitos humanos, turismo, idoso, etc..

Esses espaços se tornaram canais de debate de políticas, que aproximaram o gestor estatal e a organizações da sociedade civil, na medida em que permite a participação, a deliberação e subsidiam políticas em especial nos municípios brasileiros. Mas, o que seriam e qual é a função desses conselhos?

Por definição os conselhos são espaços, arenas de debate, normativamente instituídas pelo Estado que têm por finalidade servir como canais de vocalização entre os movimentos da sociedade civil e os atores estatais por intermédio da denominada "ação comunicativa" (HABERMAS, 1997). Os conselhos são uma forma de instituição participativa, estabelecida por lei, no qual um grupo de atores (conselheiros) escolhido igualitariamente entre membros do poder público e da sociedade civil organizada deliberam sobre dado setor de política pública.

No Brasil, de forma geral, a atuação desses conselhos pode ser descrita através de três principais ações:

1) O debate entre os pares com a emissão de um juízo sobre determinada formulação de política;

2) A execução direta de políticas públicas com controle autônomo e;
3) O fomento e o financiamento de dada ação, voltada à sociedade, que é executada por uma entidade da sociedade civil formalmente constituída.

O primeiro trata-se da deliberação na esfera de ação comunicativa dos conselhos, refere-se ao debate retórico entre os atores ora convergentes ora divergentes que buscam a formulação de propostas de política pública.

O espaço dessa deliberação são as reuniões e as conferências, seu objetivo é influenciar o Estado através das decisões tomadas em coletivo para acatar as formulações da política pública deliberada. Nota-se que as formulações deliberadas não são obrigatoriamente incorporadas pelo poder executivo ou legislativo, mas, via de regra, comporia uma decisão de foro popular e, portanto, imbuída de legitimidade que deve ser seguida pelo agente público.

O segundo trata-se do controle direto que o conselho tem sobre as ações de uma política pública, em outras palavras, é aquilo que é normativamente competência primaria dos conselhos, e o caso da autonomia originaria para promoção das conferencias, a fiscalização das políticas a qual o conselho está vinculado dentre outros atos de competência executiva.

Há ainda alguns conselhos capazes de subsidiar políticas públicas, amparados pela existência dos Fundos Orçamentários. Esses fundos autônomos são alimentados por recurso da União, do Estado do Município, também podem recolher doações de pessoas físicas e jurídicas – com a possibilidade de dedução sobre o imposto de renda – e podem receber valores oriundos de multas e sentenças por designação do judiciário.

O terceiro aspecto, portanto, é ação só possível aos conselhos que possuem fundo orçamentário. Trata-se do fomento financeiro, após um processo deliberativo no qual, movimentos sociais e

associações civis que executam ações concomitantes ou complementares em políticas publicam e possuam vínculo com o conselho, podem apresentar projeto executivo para receber recursos. Cabe destacar que as definições aqui apresentadas são genéricas, havendo variações de acordo com a especificidade da legislação que estabelece os conselhos e o seu regimento interno.

A ausência de uma lei federal que especifique os mecanismos desses espaços tem por efeito, teoricamente, que o desenho institucional dos conselhos se torna variável, isso significa dizer que, no caso dos conselhos municipais, de acordo com a legislação vigente na cidade, o espaço pode ser mais ou menos participativo, suas ações mais ou menos efetivas e sua deliberação apenas opinativa ou com força vinculante a ser seguida pelo gestor do executivo.

Ao longo das últimas décadas os pesquisadores desse campo analítico destacam que os estudos sobre as Instituições Participativas se aprimoraram a partir de mudanças importantes na abordagem do objeto pela literatura. Segundo Avritzer, uma importante mudança ocorre em virtude da pluralização da participação em função do advento de uma legislação sobre os conselhos surgidos entre os anos de 1990 e 2000 tendo por marco regulatório a promulgação do Estatuto das Cidades (AVRITZER, 2010; BRASIL, 2004).

Para o autor, esse marco jurídico é um dos responsáveis pela difusão desses espaços institucionais participativos aos diversos campos das políticas públicas, assim:

> Diversas novas dimensões foram adicionadas à participação com a proliferação dos conselhos tais como a variação temática, uma vez que foram implantados conselhos em diversas áreas de política pública [...] além da variação temática, a questão regional adquiriu outra relevância com a expansão dos conselhos para médias e pequenas cidades do

> Brasil. O problema da escala adquiriu maior importância (AVRITZER, 2010, p. 14).

Outro aspecto já citado e de suma importância para a literatura, diz respeito ao *formato institucional* que, por definição, diz respeito ao conjunto de regras que ordenam o funcionamento de dada instituição participativa (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Esta variável infere efeitos na efetividade tanto para deliberação quanto para o resultado dos temas suscitados no espaço de democracia participativa. Desta forma, tal como propõem Faria (2007), uma avaliação da normativa participativa, que considere o regimento dos conselhos, as formas de eleição dos seus pares e do corpo administrativo e a presença ou ausência de câmeras técnicas, cuja presença permitiria uma participação mais qualificada dos atores (FARIA, 2007).

Sobre o conceito de efetividade, define-se como a capacidade de se influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública (CUNHA, 2009). Contudo, pode-se complementar o conceito propondo que a efetividade diz respeito à capacidade dos mecanismos e processos dos espaços participativos de promoverem com eficiência a participação, à deliberação e gerando resultados concretos, perceptíveis pela sociedade e pelo Estado.

Em outras palavras, efetividade em instituições participativas trata-se de causar, de forma legitima, por intermédio da participação plural e da deliberação, resultados nas ações de políticas públicas.

Aqui cabe ressaltar duas importantes e sucintas ponderações: O primeiro ponto é que, a perspectiva aqui apresentada, não deve ser enviesada por uma teoria procedimentalistas e minimalistas da democracia, que restringe sua dinâmica a um conjunto de regras para a tomada de decisões políticas. Há a compreensão de que a origem do problema da legitimidade no Estado, ainda que democrático, também repousa na ordem econômica e estatal do regime capitalista

e em seus reflexos na estrutura de dominação, que as mazelas sociais têm sua origem na desigualdade do mundo do trabalho, da luta de classes e da má distribuição de renda, e que as deliberações nesses institutos participativos podem ser cooptadas por forças sistêmicas.

Uma segunda compreensão relevante a ser citada, repousa na perspectiva pela qual as inúmeras experiências analíticas sobre os conselhos gestores têm sido previamente vista como experiências com profunda diferenciação dos mecanismos tradicionais da democracia representativa.

Esta perspectiva ofusca o entendimento pelo qual a participação formulada pelos conselhos se concretiza nos moldes da democracia representativa. Ainda que os representantes da sociedade civil que compõem o conselho, sejam escolhidos por seus pares e tenham com os mesmos uma vinculação orgânica, sua escolha não deixa de ser representativa (FERRAZ, 2005).

Não obstante o destaque e a relevância dessas duas compreensões presente na literatura do tema, o presente trabalho não tem por pretensão dissertar sobre tais debates, almeja-se aqui apenas uma exposição sobre a construção do campo, desde a esfera pública as instituições participativas, com destaque para os estudos que buscam encontrar proposições capazes de analisar a efetividade desse modelo de democracia participativa.

REGRESSANDO AOS PRIMÓRDIOS: DA ESFERA PÚBLICA AOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

A releitura da ordem social a partir da já dissertada "hegemonia democrática" tornou-se uma agenda importante do campo das ciências política nas últimas décadas.

Autores como J. Cohen e A. Arato partem da premissa habemasiana para fazer uma reconstrução do *conceito de sociedade civil* nessa nova dinâmica. Para essa abordagem analítica, adotasse

uma visão bipartida da ordem social, dívida entre o “mundo da vida”, definido como os sentidos dados pela linguagem e pela cultura nas interações sociais de livre comunicação e os “sistemas”, que podem ser entendidos como: estruturas para fora do mundo da vida como o mercado e o Estado que tentariam “colonizar” a ação comunicativa.

Os processos de defesa do mundo da vida contra a imposição do sistema seriam os substratos no qual atuam os movimentos da sociedade civil (COHEN; ARATO, 1994). As instituições e outras formas associativas fazem uso da “ação comunicativa” pelo qual se articulam, demandam, questionam, ponderam desde o núcleo familiar na esfera privada ao espaço da esfera pública onde as ideias seriam difundidas e criticadas pela coletividade.

A ação comunicativa, explica Habermas, é "esta classe de interações em que todos os participantes harmonizam entre si seus planos individuais de ação e perseguem, por aí, sem reserva alguma, seus fins ilocucionários " (HABERMAS, 1987), quer dizer, discutem por meio das estratégias de linguagem, com um conteúdo proposicional e com uma intenção comunicativa, sem visar influenciar ou causar algo ao ouvinte (ARAUJO, 2011).

Desta premissa, Cohen e Arato (1994) propõem mudanças no conceito de sociedade civil, ligando-as aos movimentos sociais. Esse por sua vez, busca deter a lógica sistêmica do mercado e do Estado. Essas mudanças se dão a partir de percepções tais como: a criação de novas maneiras de mediação entre os subsistemas e o mundo da vida, novas formas para trazer limitações do mercado e do Estado, adventos de novos direitos e o surgimento de fóruns intermediários entre mercado, Estado e sociedade civil.

Essa associação entre a análise habermasiana e a ideia de sociedade civil transforma a "teoria de Ação Comunicativa" em uma teoria societária da democracia, (sobre o prisma de um tipo ideal e não empírico) compreendida por três variáveis:

1) Liberação da ação comunicativa dos processos administrativos e econômicos;
2) Reforço da arena societária através da conquista de um grupo de direitos, limitando a burocratização e mercantilização;
3) Estabelecimento de arenas reflexivas que conduzam à compatibilização entre a lógica estratégica do sistema e a dinâmica interativa da sociedade (COHEN; ARATO, p. 1994).

Nesse aspecto, podemos localizar na contemporaneidade a formulação de novos espaços de debate, dentre as quais os conselhos paritários de políticas públicas. Contudo antes de entrar nesse meio institucional e necessário discorrer sobre a formação da esfera pública frente os conceitos de legitimidade e de sociedade civil.

Segundo Habermas, o poder legítimo demandado pela sociedade civil produziria fluxos de poder, grosso modo, compreendido na seguinte dinâmica: primeiro surge uma reivindicação, um problema ou demanda; algo na sociedade é problematizado por algum cidadão (em sua esfera privada) e trazido à tona a comunicação da esfera pública.

A origem dessa demanda pode ser diversa, como a necessidade de novos direitos ou garantias por parte do Estado, ou ser derivada de uma ação estatal questionada como injusta ou ilegítima, ou ainda resultar dos efeitos das relações econômicas e do trabalho, dentre outras possibilidades (LANÇAS, 2016). Aqui, é necessário definir o que Habermas conceitua por “esfera pública”.

A esfera pública pode ser compreendida como uma rede para a comunicação de conteúdo, tomada de posição e opinião, em que os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, gerando opiniões públicas sobre temas específicos (LANÇAS, 2016). Pela perspectiva habemasiana esfera pública não deve ser compreendida, sobre a ótica dos conceitos tradicionais, tais como organizações ou

instituições, nem se estabelece como um sistema, pois, por mais que delimitados fossem seus limites internos, seus limites externos são permeáveis e deslocáveis constituindo horizontes em aberto.

A esfera pública se desenrola por meio do agir comunicativo, pela linguagem comum, acessível a todos os cidadãos, evitando os problemas decorrentes do diálogo entre os jargões técnicos e herméticos da linguagem, existentes nas muitas esferas das sociedades complexas; isso quer dizer que, mesmo os eruditos e técnicos burocratas, ao expressem suas opiniões, são obrigados a expressar-se com a simplicidade para o público em geral, que é por definição leigo (HABERMAS, 1997, p. 92).

Os cidadãos, atuando comunicativamente, se amparam reciprocamente através de interpretações negociadas, em uma conjuntura distinta da dos atores que agem de forma estratégica dentro das lógicas sistêmicas (do Estado - poder político, e do mercado – poder do lucro). Assim, o espaço público construído por intermédio da ação comunicativa é aberto para potenciais parceiros do diálogo.

Várias formulações deram nomes a esse espaço público, onde a esfera pública se manifesta e onde a opinião pública pode se originar, tais como, fóruns, arenas, palcos, espaços. Ocorre que ainda que essas arenas sejam em grande parte responsável pela construção dessa comunicação, por si só não esgotam seu significado e abrangência.

Uma vez que uma questão é trazida à luz da rede comunicacional da esfera pública, ela deve ser vastamente debatida, por intermédio dos meios e canais comunicativos existentes, para que se firme como relevante aos cidadãos. É preciso então uma argumentação, de cunho racional, que proporcione o entendimento, a fim de que a questão suscitada por alguns cidadãos se mostre relevante a todos ou ao menos a maioria de cidadãos que seriam afetados na ordem pública.

Assim, os problemas suscitados na esfera pública transparecem pela pressão formulada diante do sofrimento pessoal das pessoas atingidas em sua esfera privada, e sua comunicação e linguagem se reflete na esfera pública em seus muitos aspectos, tais como o religioso, literário, contudo, principalmente, político. Afirma Habermas:

> O limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações fixas, porém, através de condições de comunicação modificadas. Estas modificam certamente o acesso, assegurando, de um lado, a intimidade e, de outro a publicidade, porém, elas não isolam simplesmente a esfera privada da esfera pública, pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para outra. A esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares (HABERMAS, 1997, p. 98).

Por fim, é possível afirmar que as experiências formadas no âmbito privado nas relações do mundo da vida, emergem na esfera pública por intermédio de interações com vizinhos, amigos e familiares, por exemplo, e se ampliam em esferas complexas pela ação comunicativa. Essas demandas na medida em que ganham adesão e são discutidas e aceitas socialmente, são imbuídas de legitimidade, emergindo na sociedade civil e formando agendas, capazes de forjar movimentos sociais que permeiam as políticas de Estado.

A releitura da sociedade civil, sobre o paradigma da hegemonia democrática, tem por definição um conjunto de associações e movimentos, de motivações e agendas variadas, geradas espontaneamente no mundo da vida, dentro do contexto do Estado Democrático de Direito, desvinculadas das lógicas sistêmicas do Estado e Mercado (COHEN; ARATO, 1999).

Seu núcleo é formado pelas organizações e associações livres, não estatais e não econômicas. Cabe a essa nova sociedade civil captar os problemas sociais que ecoam nas esferas privadas e reverberá-lo na esfera pública política. A essa sociedade civil chamamos doravante de movimentos sociais.

Parte-se do princípio que essa sociedade civil e seus movimentos sociais passaram por um processo de "auto compreensão" que os levou em parte a abandonar a meta revolucionária contra o Estado (LANÇAS, 2016). Ainda que as agendas desses novos movimentos sociais versem sobre anseio de mudança da realidade social, se aceita as regras democráticas e se compreende a importância das liberdades já conquistadas, esse fenômeno é chamados pelos autores de "radicalismo autolimitado" (COHEN, 1999).

Essa "utopia autolimitada" da democracia radical, baseada no modelo dualista é capaz de abrir um horizonte utópico para a sociedade civil e suas contendas, tendo por objetivo a contribuição para a manutenção e aperfeiçoamento do sistema democrático. (COHEN; ARATO, 1994). As sociedades civis pressupõem uma estrutura jurídica e uma constituição que articula os princípios subjacentes à sua organização interna. Isso porque a expansão do Estado moderno e da economia capitalista tornam as estruturas do mundo da vida instáveis e precárias.

Esse direito que fundamenta as relações da sociedade civil no Estado moderno se subdividiu em três tipos:

1) Reprodução cultural (liberdade de pensamento, imprensa, expressão e comunicação);
2) Integração social (liberdade de associação e reunião);
3) Socialização (proteção da privacidade, intimidade e inviolabilidade dos indivíduos) (COHEN; ARATO 1994).

O êxito dos movimentos sociais se dá com a construção de valores, normas, instituições e identidades sociais, alicerçados doravante no sistema democrático e no constitucionalismo. Desta forma, os direitos conquistados por movimentos sociais não somente estabilizam as fronteiras entre o mundo da vida e os movimentos sociais, o Estado e a economia, eles também constituem condição de possibilidade da emergência de novas associações, fóruns, movimentos e espaços de participação.

Desta forma, todos os tipos de ação comunicativa devem ocorrer no nível das instituições societárias. Portanto, a criação de estados democráticos de direito envolve não somente a criação de direitos de defesa da sociedade contra o Estado, mas também garantias de participação política dos atores sociais.

OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS A POLÍTICA DE CONFLITO E AS PERMEABILIDADES DO ESTADO: AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A partir da década de 1960 em um contexto de efervescência cultural e mudanças política, sobretudo na Europa e EUA, os regimes democráticos construídos sobre a eleição de elites reunidas em torno de partidos políticos passaram a ser alvo de críticas (SCHUMPETER, 1976 *apud* ROMÃO; MARTELLI, 2013).

De certa forma, existiria nas democracias representativa considerável "déficit de legitimidade", principalmente alimentado pela distância entre representantes e representados, escassez de mecanismos do que se convencionou chamar, tempo depois, de *accountability* (TARROW, 1998).

A democracia carecia de mais participação dos cidadãos comuns nos assuntos governamentais. Nesse contexto surge no

campo político e teórico o conceito de democracia participativa, assim:

> A democracia participativa opera, então, com o reconhecimento do processo organizativo de atores sociais coletivos reunidos em movimentos sociais, associações civis, entidades de classe e organizações não governamentais, que mais intensamente a partir dos anos 60 passaram a dar visibilidade e voz à diversidade cultural e social, às demandas por ampliação de direitos e inserção na política destes novos atores e de seus temas (discriminações de diversas ordens, super exploração da força de trabalho, acesso a bens e serviços públicos), denunciando a debilidade das instituições representativas para incorporação desta diversidade (FERRAZ, 2015, p. 42).

Na década de 1980 foi o período de abertura democrática das ditaduras militares na América do Sul e, no fim da mesma década, caía a Cortina de Ferro no Leste Europeu. Dentro deste contexto histórico o foco do debate acadêmico transferiu-se para a crítica dos processos de transição para os sistemas democráticos.

Passam a predominar, então, trabalhos comparativos e analíticos sobre os diversos processos de transição e a ideia de que, nas democracias nascentes ou restruturadas, o que importava era que as instituições democráticas estivessem em funcionamento (eleições periódicas, parlamento relativamente autônomo, sistema de justiça independente do poder executivo etc.) (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Sai de cena, temporariamente, o debate sobre a necessidade de ampliação dos canais de participação e os limites da democracia representativa.

Para além, também nesse contexto histórico surgiram as duas grandes teorias que estruturam os estudos sobre Movimentos Sociais e Sociedade Civil. Dentre as duas teorias deste campo uma pôs o foco no papel de uma multiplicidade de organizações da sociedade civil baseadas em solidariedade – substituindo o termo "movimentos sociais" pelo conceito de sociedade civil – e a outra voltou o olhar para uma ampla gama de processos pautados pelo conflito político (introduzindo o conceito de *Contentious Politics*, ou a "política do conflito") (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Especialmente depois da publicação do livro *Civil Society and Political Theory*, por Cohen e Arato (1992), o termo "novos movimentos sociais" foi ganhando força e substituído à noção mais ampla de "sociedade civil". A Teoria dos Novos Movimentos Sociais "deixou, então, de associar a inovação a um ator, os movimentos, para atrelá-la a uns lócus, a sociedade civil" (ALONSO, 2009).

Os autores já não focam mais em movimentos sociais específicos. Em vez disso, falam de uma multiplicidade de atores e organizações, caracterizados não tanto pela sua temática (meio ambiente, juventude, feminismo, etc.), mas sim pela sua luta comum por criar um espaço de liberdade comunicativa.

A noção de uma sociedade civil "autolimitada", muito enfatizada por Cohen e Arato (1992), se refere à ideia de que os atores da sociedade civil constituem um campo separado que precisa manter sua distância tanto do mercado como do Estado, para poder garantir a comunicação livre e o respeito mútuo. A transição de "novo movimento social" para "sociedade civil" envolveu, portanto, uma ampliação da unidade de análise, para incluir uma coleção muito mais diversificada de organizações e grupos.

Já a "abordagem do processo político", abriu um debate ao longo dos anos 1990, que, se bem também propunha uma ampliação

das fronteiras do campo de estudos, procurou enfatizar o conflito, em vez da reciprocidade e da comunicação. Tem por base o livro *Dynamics of Contention* (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001). Para esta teoria a mudança da lente empírica utilizada não se refere tanto ao tipo de ator envolvido (sindicato, ONG, movimento nacionalista ou associação de moradores, por exemplo), mas sim ao tipo de ação que promovem, ou seja, os meios empregados e o nível de institucionalização dos atores no sistema político (ALONSO, 2009).

No Brasil, o esforço dos pesquisadores na última década tem se focado na adaptação e adequação dessas teorias para serem aplicadas aos estudos empíricos. Ambas as teorias propõem um distanciamento do Estado e de suas instituições, a primeira o faz em virtude de sua base na teoria sociológica Habemasiana que separa em esferas distintas e incomunicáveis Estado, Mercado e Sociedade sob a égide de prejudicar a chamada autolimitação característica da esfera da sociedade civil.

Já a segunda enfatiza a necessidade de um repertório de conflito, onde haverá sempre uma dualidade oposicionista entre os interesses da sociedade demandada contra o Estado, e outras formas de interação que não o conflito, poderia representar formas de cooptação. (ABERS; VON BULLOW, 2011)

Ao falarmos das Instituições Participativas temos inerentemente de observar que a sociedade civil atua na mesma esfera que atores estatais, em outras palavras os debates e reivindicações de políticas públicas no interior das instituições paritária pressupõem a interação ora cooperativa ou conflituosa entre os pares na fronteira entre Estado e Sociedade (CARLOS, 2015).

Para desenvolver uma teoria que permita analisar movimentos sociais nessas fronteiras entre Estado e Sociedade, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) adaptam o conceito de repertório

forjado pelo autor Charles Tilly. O conceito do autor diz que quando atores de dada sociedade civil decide como organizar uma ação coletiva, eles a escolhem a partir de um portfólio finito de técnicas e práticas já experimentadas e que possuem legitimidade social e política.

Segundo o autor, apesar da escolha de como organizar ser profundamente influenciada por experiências passadas e normas sociais, atores constantemente modificam seu repertório de ação coletiva, experimentando e combinando diferentes práticas em novas formas de organizar, mobilizar apoio e expressar demandas (TILLY, 1992; TARROW, 2009; CLEMENS, 2010 *apud* ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Essas autoras adaptaram o conceito de repertório, originalmente concebido para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, para relações que envolvem também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade.

Desta forma, torna-se possível traçar redes de análise de movimentos sociais que adentram espaços públicos institucionalizados, quando há interações conflituosas ou cooperativas entre a sociedade civil e as esferas paritárias constituídas pelo Estado, tais como ocorrem com os conselhos de política pública.

A legitimação da ação estatal através do aval da sociedade civil, a pluralidade de atores com o surgimento de novos movimentos sociais na busca pela consolidação de direitos no espaço democrático (tais como o movimento negro, o movimento LGBT, movimento feminista), bem como a alteração da agenda de movimentos sociais da "antiga lógica" (reforma agrária, trabalhismo) contra o sistema de governo, pela lógica de uma dialética por direitos dentro do jogo democrático, permitem verificar

parte das transformações sofridas pelos movimentos da sociedade civil no Estado Democrático de direito.

No Brasil, houve u crescimento robusto dos espaços participativos, seja através dos orçamentos participativos, dos fóruns, audiências públicas, mais principalmente por intermédio da expansão dos conselhos paritários a nível municipal. Parte desse avanço se explica pela maior permeabilidade dos governos progressistas. O ingresso nos cargos de Estado por ativistas tornou-se a certo modo uma estratégia para a consolidação dos objetivos de determinados movimentos sociais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Vale aqui apresentar alguns números:

> Desde 2001, existem conselhos de saúde e assistência social em mais de 5.000 municípios (IBGE, 2001). Dados recentes indicam que o número médio de conselhos por municípios (no conjunto das áreas de política pública) vem crescendo nas últimas três gestões de 10, na gestão 1997-2000, para 14, na gestão 2001-2004, e para 19 conselhos, na gestão 2005-2008 (Pesquisa Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil, 2009). A disseminação de experiências de orçamento participativo, desde o início dos anos 1990, alcançou todas as regiões do país, de capitais a municípios de médio e pequeno porte (PIRES, 2014, p. 1).

Em um primeiro momento, as arenas participativas paritárias estavam restritas a grandes municípios como São Paulo e a organizações construídas a nível federal, distante da sociedade municipal onde ocorrem as interações sociais.

Paulatinamente, houve a descentralização político-administrativa das ações para os estados e municípios, como também a participação da população, por meio de organizações

representativas foi estabelecida. Esse movimento ocorre em virtude de instrumentos normativos Constitucionais e de reformulações de políticas públicas, tais como a LOAS (Lei orgânica de Assistência Social) e o ECA (Estatuto da criança e do adolescente).

Nesse prisma, a descentralização pode ser entendida como a partilha de poder entre as três esferas de governo (STEIN, 1997). O processo de descentralização pode ser visto como um avanço, tanto na relação entre os poderes governamentais, como também na relação do Estado com a sociedade civil.

Entretanto é preciso ficar atento às diferentes concepções existentes sobre descentralização. Por um lado, a descentralização pode estar associada a estratégias de democratização e fortalecimento do poder local. Por outro, pode estar associada também à transferência da responsabilidade pública de bens e serviços para os poderes locais e para a sociedade, sem os recursos para o financiamento das ações.

No caso da expansão dos conselhos municipais, ao mesmo tempo em que se criam as arenas para os espaços participativos e a deliberação buscando subsidiar e legitimar as políticas públicas, suas capacidades de ação também são limitadas vez que muitas dessas arenas ainda carecem de fundos públicos independentes, que disponham de recursos para efetivar suas ações tais como os Conselhos Municipais de Assistência Social (FAS) e da Criança e do Adolescente (FIA), por exemplo. Por fim, ressalta que:

> Considera-se indiscutível o avanço da participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas públicas, o poder deliberativo dos conselhos e o controle popular sobre esse processo. A participação da sociedade civil em instâncias como os conselhos gestores de políticas públicas significa um avanço em termos de conquistas de participação democrática.

> Entretanto, para que esse processo de democratização avance mais, faz-se necessário que esse segmento qualifique sua intervenção nesses espaços. Para tal, os representantes da sociedade civil precisam ter a capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos param se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela (OLIVEIRA, 1999, p. 47).

Há aqui uma dupla via: cabe à sociedade civil representada nesses conselhos a defesa dos interesses coletivos por meio de uma participação crítica e ativa. Caso contrário, a sua participação no conselho pode ser cooptada e colonizada, se transformando em mero meio do executivo e o legislativo forjar legitimidade sobre suas ações e não na efetiva instrumentalização da democracia participativa.

Essas mudanças no cenário político apontam na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira. No entanto, se tal literatura tem a seu favor a presença de experiências de participação em diversas partes do Brasil, ela também necessita mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Essa é a possível origem do assim chamado "problema da efetividade" que tem despertado, crescentemente, a atenção dos estudiosos da área de participação (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007).

Desta forma, torna-se cada vez mais relevante os estudos que possam compreender a efetividade dessas instituições, tanto no seu processo deliberativo tanto nos efeitos e resultados de suas políticas públicas (AVRITZER, 2010). Traçando o panorama dessa literatura é possível definir gerações de estudos sobre as instituições participativas no Brasil.

Segundo Silva (2011), uma primeira geração teria tomado corpo ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 e se constituiu numa tentativa de defender as instituições participativas como vetor para a obtenção de determinados objetivos político-normativos inerentes ao processo de democratização brasileiro.

Teria ocorrido naquele momento, uma "força tarefa" para construção do campo enquanto objeto científico legítimo, demarcando um espaço próprio perante outros temas mais consolidados e reconhecidos academicamente. Nesse contexto, o momento era afirmação e apologia dos mecanismos de participação (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

A segunda geração de estudos remota a meados dos anos 2000, quando se passou a observar uma dissonância entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas constatações empíricas (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Nesse momento, muitos estudos seriam categóricos ao buscar mensurar os limites das instituições participativas enquanto ampliadoras do acesso às tomadas de decisão no contexto da democracia participativa.

A terceira e atual geração, por sua vez, altera o lócus do debate das gerações anteriores – em geral centradas na defesa ou na crítica da própria existência das instituições participativas com base em parâmetros normativos – para uma geração de estudos capaz de identificar e analisar de forma sistemática processos e resultados produzidos pela implementação desses espaços de participação em diferentes setores de políticas públicas e de mensurar sua ação através da efetividade da participação, da deliberação e dos resultados (SILVA, 2011, p. 233-4 *apud* ROMÃO; MARTELLI, 2013).

Romão e Martelli (2013) defendem que essa mudança, que traz um novo enfoque na literatura acadêmica sobre as instituições

participativas, ocorreu por dois motivos: em primeiro lugar, devido a uma crescente associação entre participação e políticas públicas, uma vez que as instituições de democracia participativa no Brasil foram se disseminando em praticamente todos os setores de políticas públicas principalmente nos últimos anos, de tal modo que as formas institucionais de ampliação da participação foram sendo crescentemente associadas às decisões no que diz respeito à relação entre essas próprias políticas.

O segundo motivo estaria relacionado a uma mudança no próprio campo do debate mais teórico, em nível nacional e internacional, sobre a democracia deliberativa, que passou a discorrer uma crescente preocupação com a efetividade da própria deliberação e de seus resultados (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

CONCLUSÃO

Em um primeiro momento, buscou a definição do objeto dos conselhos gestores como instituições participativas, bem como definir os principais termos utilizados. Após retornou-se aos primórdios do campo sobre democracia, refazendo o percurso desde a teoria da ação comunicativa habemasiana, avançando sobre a redefinição da teoria da sociedade civil e dos novos movimentos sociais.

Em seguida, evidenciou-se o debate entre as teorias da Sociedade Civil e a da Política do Conflito frente á realidade empírica da sociedade brasileira, que nos últimos anos verificou uma intensa interação entre atores da sociedade civil e instituições do Estado com a expansão das instituições participativas.

Importante ressaltar que as pesquisas apresentadas, ao contrário do que as "teorias clássicas" apresentam, não consideram à interação sociedade x Estado como coabitação ou meramente conflito, ao contrário, essas formas de interação, em especial as que têm como "porta de entrada" as instituições participativas têm servido como caminho frutífero para a inserção de demandas da sociedade civil nas políticas públicas através de interação por vezes cooperativas (CARLOS, 2015; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Nesse aspecto, a literatura tem apontado alternativas teórico-metodológicos tais como, a existência de repertórios de interação conflituoso e/ou cooperativo a metodologia de análises das redes dos movimentos sociais. Tais inovações metodologias, tem se mostrado mais adequadas para compreender e traçar os limites das interações na fronteira entre sociedade e Estado. Em um segundo momento, principalmente embasado nos textos reunidos por Pires (2011) e em outros trabalhos recentes, buscou-se apresentar os conceitos de democracia deliberativa aplicada a análise das instituições participativas.

O que se pretendeu nesse trecho foi apontar os termos do debate atual sobre a efetividade das instituições participativas, objetivando demonstrar a aplicação de abordagens teóricas tais com o conceito de efetividade. Para isso, indicou-se como o debate sobre a participação institucional no Brasil evoluiu do início do final dos anos 1980 até nossos dias, também se fez necessário apresentar o conceito de democracia deliberativa e sua inserção dentro do campo por autores.

Foi possível observar uma mudança nos estudos sobre instituições participativas que parte de: Um primeiro momento mais arraigado na defesa de seu instituto como mecanismo de democracia participativa, através de exaustiva análise do formato institucional e da norma para; um segundo momento, mais pautado na análise do

momento deliberativo e da composição dos atores onde diversos autores vão questionar a efetividade deliberativa desses espaços.

É possível identificar nos estudos mais recentes uma terceira demanda de pesquisa que busca abarcar tanto os processos de efetividade deliberação nos espaços das instituições participativas como os resultados daí decorrentes. Tais pesquisas teriam o condão de apontar a efetividade dessas instituições e apontar possíveis indicadores que nos auxiliem a aprimorar os mecanismos de participação.

Por fim, fazendo coro ao trabalho de Romão e Martelli (2013) salientam-se os caminhos para análise de conselhos gestores, tem por primado três observações se relevantes ao fim desse trabalho: Primeiro, nem toda influência da sociedade sobre os processos decisórios em políticas públicas se dá pelas instituições participativas.

Aliás, aponta os autores que, seja necessário considerá-las em princípio, como elementos marginais evitando sobrevalorização das instituições participativas no atendimento das demandas da sociedade sobre o Estado; Segundo, perceber que a ações das instituições participativas não estão imunes aos mecanismos e influencias próprias da democracia representativa tais como os partidos políticos ou o governo; Terceiro, o foco nas instituições participativas já consolidadas – como os conselhos, conferências, audiências públicas, ouvidorias e orçamento participativo – não deve ofuscar outras formas de reação social, tais como movimentos pela modificação de normas, movimentos sociais, protestos espontâneos, manifestações públicas, enfim as demais formas de contestação oriunda da sociedade civil, sob pena de limitar as pesquisas sobre formas alternativas de participação.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. "Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade?" **Sociologias**, vol. 13, n. 28, 2011.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, vol. 57, n. 2, 2014.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. "Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil". **Opinião Pública**, vol. 22, n. 2, 2016.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. "Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas". **Serviço Social e Sociedade**, vol. 109, 2012.

ALONSO, A. "Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito". **Sociologia e Antropologia**, vol. 2, n. 3, 2012.

AVRITZER, L. "A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate". *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

AVRITZER, L. "Teoria democrática e deliberação pública". **Lua Nova**, n. 50, 2000.

AZEVEDO, E. M. "Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas". **Jus Navigandi**, n. 887, 2005.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1994.

CARLOS, E. "Movimentos sociais, engajamento institucional e seus efeitos: estudo de casos no Espírito Santo". **Revista Democracia e Participação**, vol. 1, 2014.

CLEMENS, E. "Repertórios organizacionais e mudança institucional: grupos de mulheres e a transformação na política dos Estados Unidos". **Revista Brasileira de Ciência Política**, vol. 3, 2010.

CUNHA, E. S. M. "Capacidade de deliberação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte". **Pensar BH: Política Social**, vol. 24, 2009.

CUNHA, E. S. M. "Conselhos Nacionais: condicionantes políticos e efetividade social". *In*: AVRITZER, L. (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

FARIA, C. F. "Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman". **Revista Lua Nova**, n.50, 2000.

FERRAZ, A. T. **Impactos da Experiência Conselhista sobre as Atividades Políticas e Organizativas dos Movimentos Sociais na Saúde**: o caso do Movimento Popular de Saúde de Campinas/SP (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). Campinas: UNICAMP, 2005.

FUNG, A.; WRIGTH, E. O. (eds.). **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.

HABERMAS, J. “Três modelos normativos de democracia”. **Revista Lua Nova**, n. 36, 1995.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro**: Estudos de teoria política. São Paulo: Editora Loyola, 2002.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1997.

LANÇAS, V. “Sociedade Civil e participação nas democracias contemporâneas: Uma abordagem”. **Anais do XI Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas**. Londrina: UEL: 2016.

LUBENOW, J. A. “Esfera Pública e Democracia deliberativa em Habermas: Modelo teórico e discursos críticos”. **Kriterion: Revista de Filosofia**, vol. 51, n. 121, 2010.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. “Para mapear o confronto político”. **Revista Lua Nova**, vol. 76, 2009.

MONTEIRO, R. R. “Democracia Deliberativa e Efetividade em Instituições Participativas”. **Anais do I Congresso Nacional de Ciências Sociais**. Vitória: UFES, 2015.

PIRES, R. C.; VAZ, A. C. N. “Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros”. *In*: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

ROMÃO, W. M. “Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política”. **Revista Lua Nova**, vol. 84, 2011.

SAMPAIO, J. A. L. “Um conto sobre a aventura dos direitos no Brasil”. *In*: SAMPAIO, J. A. L. **Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

SOUZA SILVA, S. S. “Contribuição da Gestão descentralizada e Participativa da Política de Assistencial Social na Consolidação da Esfera Pública”. **Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luiz: UFMA, 2010.

TARROW, S. **O Poder em Movimento**: Movimentos Sociais e confronto político. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

TATAGIBA, L. “Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate”. **Revista Sociologia Política**, vol. 25, 2005.

TILLY, C. 2010. “Movimentos sociais como política”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 3, 2010.

CAPÍTULO 4

Elementos Constitutivos para Reflexionar Sobre el Trabajo Social: Ética, Estado, Política Social y Sociedad Civil

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS PARA REFLEXIONAR SOBRE EL TRABAJO SOCIAL: ÉTICA, ESTADO, POLÍTICA SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Miguel Nicolás López

El presente capítulo se propone reflexionar sobre las categorías Estado, Política Social y Sociedad Civil. El motivo de dicha selección radica el haber cursado un seminario obligatorio titulado "Estado, Políticas Sociales y sociedad civil" correspondiente a la maestría en Trabajo Social de la UNICEN.

La publicación tiene como fin establecer mediaciones entre la ética y el hombre; ética y Estado; ética y Política social; ética y Sociedad Civil. Estas categorías se encuentran de manera implícita a explícita dentro de las intervenciones del Trabajo Social y dan sentido al qué, para qué, cómo y porqué de la profesión, en un momento histórico determinado.

El primer apartado se propone realizar explicaciones acerca del hombre moderno, ser que actúa de manera ética, cualidad que se fundamenta en la razón, puede preguntarse y tomar conciencia de los fines de sus acciones, modificando a la naturaleza y a sí mismo. Estudiar al hombre implica una concepción de mundo que se encuentra presente en las intervenciones del Trabajo Social.

Por tal motivo el desarrollo de esta primera parte estará fundamentado en las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las principales corrientes de la modernidad que explican al hombre? ¿Estas explicaciones influyen en los procesos de intervención profesional? ¿Cuál es la característica del hombre en Argentina?

En el segundo apartado, se desarrollará la categoría Estado, siendo primordial en el desarrollo de la vida de los hombres, algunas de las funciones que posee son la reglamentación y regulación de normas y deberes que establecen la vida cotidiana de los ciudadanos. Pero también se constituye como arena de luchas políticas, donde se tensionan los intereses de la burguesía y el proletariado.

En estas disputas el Estado atiende algunas demandas parciales de la clase trabajadora y garantiza el desarrollo de la burguesía. Por tal motivo los cuestionamientos serán: ¿cuáles son las características de los Estados modernos? ¿Qué relación tiene el hombre con el Estado como constructor de normas y valores?

En relación a la Política Social se intentará establecer mediaciones para problematizar de qué manera la ética y la política estipulan patrones universales de normas, valores, conductas que contribuyen a mantener el status quo.

El carácter normativo en la ética suele ser tratado desde la deontología establecidos en códigos morales. Por tal motivo entonces surge preguntarse ¿es la política social un código moral que responde al imperativo categórico para la clase trabajadora? y/o ¿es una estrategia de lucha para la emancipación política de la humanidad?

Por último se intentará reflexionar sobre la sociedad civil como instancia en la que se conjugan las categorías anteriormente mencionadas. La sociedad civil es parte de la construcción de la ética, la política y la moral, debido a que las instituciones como la escuela, la familia, los medios de comunicación, estipulan valores y normas que configuran al sujeto de la intervención y al propio profesional de Trabajo Social.

EL HOMBRE: ¿ES UNO DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA EXPLICAR LA ÉTICA?

El hombre es el único ser vivo que posee la capacidad de preguntarse e intentar generar determinadas respuestas; es el ser que puede actuar de manera ética por al menos tres atributos (BARROCO, 2004). Comprender el hombre desde su génesis llevaría un desarrollo que excede los objetivos de este trabajo, por tal motivo el núcleo será el hombre en la época moderna.

Dentro de la filosofía moderna del siglo XVII y XVIII, Hobbes y Locke son los representantes maus significativos de la perspectiva contractualista. El primer autor refiere que para que el hombre pueda vivir en sociedad deben existir determinadas reglas que sostienen el orden y la paz. Para desarrollar la sociedad existe un contrato entre el hombre y el gobierno iluminado, que tiene como fin establecer el orden.

El hombre debe hacer todo lo necesario para la propia conservación de existencia porque no existe superioridad entre los hombres y la disputa es entre todos, contra todos. Surge un gobierno común que tiene como objetivo la suma de las voluntades y las fuerzas de todos es decir el Estado Levitan. Por más que exista el Estado que ordene al hombre y la sociedad, puede resurgir la lucha de todos contra todos (BUSTELO, 2017).

Para Hobbes, la mecanización del cuerpo sirve de justificación para la sumisión total del individuo al poder del Estado. Por último el autor, en relación a la ética y la política, realiza una distinción. Existe una filosofía natural y otra civil que se divide en el estudio de la ética (conocer la mente, las costumbres y emociones) y la política (los deberes civiles). Locke refiere que los hombres tienen derechos contractuales, derecho a la vida, a la propiedad privada, a la libertad y a la justicia. Plantea que estos asumen la

posibilidad de libertad y cooperan en el cumplimiento de los deseos de cada individuo. Existe armonía en la convivencia.

En la organización de los hombres en sociedad, el Estado surge para garantizar los derechos de los ciudadanos. Según Coutinho, Locke, es representante del contractualismo en sus explicaciones

> […] se apoya en la convicción de que el orden político existe para asegurar la libre expansión de los derechos naturales del individuo; la transformación del estadio de naturaleza en sociedad civil sólo se justifica si el gobierno que resulta de ese movimiento asegura esos derechos, los cuales para Locke se confunden con la explicitación de los intereses individuales. La condición para eso es que el gobierno garantice y provea una esfera de libre mercado, sin interferir en ella. […] los derechos naturales del individuo, como principal manifestación de su libertad, está el derecho a la propiedad […] (COUTINHO, 2000, p. 105- 106).

Resumiendo es una corriente filosófica no homogénea, explica al hombre como libre e igual, siendo poseedor de derechos. Estos se dan por el hecho natural, buscando la armonía de la sociedad. A diferencia de esta perspectiva filosófica y en otro período histórico de la modernidad se encuentra Gramsci, quien refiere que para estudiar al hombre hay que partir por la individualidad, de máxima importancia; sin embargo no es el único elemento a considerar.

Hay que tener en cuenta tres elementos esenciales: *1-el individuo; 2- los otros, 3-la naturaleza* (GRAMSCI, 1973, p. 34). En el segundo término los hombres no entran en relación por *yuxtaposición* sino que forman parte de un organismo, compuesto

por el Estado, la Sociedad Civil, entre otros aspectos de la realidad social. El tercer término lo plantea en función a que el hombre no es naturaleza, no obstante tiene relación con ella por medio de técnicas y trabajo.

A su vez refiere que el hombre, en cada oportunidad, es lo que materialmente come; esto es, las comidas tienen una inmediata influencia determinante sobre el modo de pensar.

> […] el " hombre es lo que come", en cuanto la alimentación es una de las expresiones de las relaciones sociales en su conjunto, y cada grupo social tiene su alimentación fundamental; pero al mismo tiempo puede decirse que " el hombre es su vestimenta", " el hombre es su departamento", " el hombre es su particular modo de reproducirse, esto es, su familia", dado que la alimentación, la vestimenta, la casa, la reproducción, son elementos de la vida social en los cuales, del modo más evidente y amplio(o sea, con extensión de masa) se manifiesta el complejo de las relaciones sociales (GRAMSCI, 1973, p. 36).

Por lo desarrollado hasta el momento comprender al hombre significa situarlo en el devenir histórico, no se desenvuelve de manera natural ni estática, sino que se centra en permanentes cambios dinámicos, complejos, históricos y contradictorios. El hombre adquiere y posee un lenguaje, el sentido común, la cultura, los hábitos y las costumbres, la comida, la familia, es decir un modo de pensar y sentir en un momento histórico determinado que configuran el ser.

Esto exige al profesional del Trabajo Social realizar lecturas exhaustivas, que puedan dar cuenta de la dinámica en la cual se configuran los sujetos de la intervención. De manera que para

desarrollar estrategias de intervención comprometida ética y políticamente hace falta conocer los intereses de los sujetos de la intervención, las instituciones, el Estado y las políticas sociales.

Por último y a modo de re-preguntarnos por el hombre en la Argentina desde su génesis hasta la actualidad, posee una constante re significación entre "nosotros" y "ellos"; criollos y españoles; unitarios y federales; civilización y barbarie; raza pura y raza mestiza; argentinos y gringos; peronismo y radicales; socialistas, anarquistas y comunistas; kirchneristas y macristas. Se observa que se va corriendo la barrera divisoria, pero siempre permanece presente.

Existe una constante re significación y apariciones de nuevos significados ligados a los grupos de pertenencia y a los enemigos que atentan contra la propia identidad. Estas dicotomías encierran conflictos sociales entre grupos identitarios y clases sociales antagónicas que tienen injerencia en la construcción de proyectos socio profesionales en el Trabajo Social. Es necesario poder comprender la realidad en su movimiento, no reduciendo los análisis en aspectos binarios y absolutos de forma apriorística. Luego de explicar al hombre como ser ético, político y moral, se intentará explicar al Estado como elemento fundamental en la configuración de la vida de los seres humanos.

EL ESTADO: ¿ES UN COMPLEJO ÉTICO QUE ESTABLECE VALORES Y NORMAS PARA EL HOMBRE?

En este apartado se desarrollarán las funciones del Estado moderno y las implicancias que poseen la ética, la política y la construcción de valores y normas.

En su génesis el Estado moderno no tenía como función garantizar la educación, la salud, el bienestar social. Será recién a partir del siglo XIX, y fruto de las tensiones y conflictos entre los diversos sectores de las clases sociales antagónicas, que irán incorporándose entre sus obligaciones indelegables.

A partir de allí: ¿qué hace diferente al Estado moderno de los Estados anteriores? El cambio se da en separar a la política del dogma religioso y el Estado avanza autónomamente en su proceso de construcción política. La política moderna incorpora como una de sus características principales, la concepción "medios–fines". En esta correlación se encuentra presente la ética y la política.

Sánchez Vázquez (1971), en su libro "Ética" plantea dos tesis para luego negarlas y establecer la posibilidad de la relación entre ética y política. La primera es el "moralismo abstracto", que atribuye a la acción política un juicio "moralizante", donde los medios para alcanzar un fin deben ser valores puros; pone el énfasis en los atributos personales de los gobernantes. La política es reducida a la moral, teniendo en ocasiones que renunciar y/o reducir la acción política ya que centraliza el análisis en la actitud personal, política y moralizante.

La segunda tesis es el "realismo político" quita la valoración de los medios para alcanzar los fines y en la acción política, la moral ocupa el lugar íntimo de la conciencia personal. A partir de estos postulados, el autor realiza una síntesis afirmando la posibilidad de la conjunción entre la ética y la política.

Parte por comprender a la moral como la regulación que se establece en las relaciones entre los hombres, siendo la moral un hecho social y a su vez, la política como las relaciones de actividades entre organizaciones y la disputa por el poder entre las clases antagónicas de la sociedad capitalista.

Por tal motivo "ni la política puede absorber a la moral, ni ésta puede reducirse a la política" (SÁNCHEZ; VÁZQUEZ 1971, p. 75), porque el hombre es un ser social que se desarrolla entre conjunciones individuales y sociales, con intereses particulares y colectivos, entre las esferas de lo público y lo privado.

Dentro de la dinámica compleja de la praxis humana el Estado tiene tensiones de intereses entre el proletariado y la burguesía. Para sostener el orden establece determinadas normas y valores que mediante el poder judicial, (entre otros) regularán las relaciones de los hombres estableciendo imperativos en las conductas que faciliten la armonía social.

De esta forma se estipula homogeneizar a los miembros que habitan un país regulando la vida cotidiana de acuerdo a la particularidad del momento histórico bajo parámetros entre lo permitido y lo prohibido; los miedos y audacia; lo socialmente correcto y lo punible; la indulgencia a la autoridad policial y civil; entre lo debido o indebido.

Por consiguiente en el Estado existen decisiones, visiones de mundo, acciones, que conforman la ética moral política en un momento histórico determinado. Sin embargo las clases subalternas en sus estrategias políticas contienen acciones, alternativas, demandas, valores y normas que conforman su propia moral.

Estas distinciones no se dan de manera pura y mecánica ya que existen préstamos de valores y normas entre las clases sociales antagónicas. El Estado en la construcción de normas y valores no es un bloque sin grietas, se establece como la arena de las luchas de clase y por lo tanto es síntesis de coerción- consenso; hegemonía-dominación (GRAMSCI, 1973). Si bien tiende a homogeneizar mediante la estipulación de normas y valores se constituye como espacio de disputa.

En la construcción de normas y valores por parte del Estado se encuentran presentes los intereses de clases y no se reduce a juicio de valor. No obstante durante el desarrollado del gobierno de Macri existieron expresiones públicas tales como: “caer en la educación pública”, “nadie que nace en la pobreza en la Argentina hoy llega a la universidad” etc.

En dichas afirmaciones se dan juicios de valor con intenciones claramente marcadas, defendiendo los intereses de los sectores privados, no teniendo en cuenta elementos esenciales de la propia realidad educativa, social, política y cultural de la Argentina.

En síntesis, según los autores Cavalleri y Parra,

> El rol del Estado se configura en la particular configuración que adquiere este en un momento histórico determinado. Conlleva determinadas relaciones de poder al interior de los sectores dominantes, en relación a los sectores subalternos y, en términos de direccionalidad tanto de la política económica como de la política social (CAVALLERI; PARRA 2009, p. 28- 29).

Las relaciones de poder, el Estado, las políticas sociales, los intereses en juego, se constituyen como aspectos esenciales que legitiman y configuran al Trabajo Social. Es en los procesos de intervención donde se ponen en juego el sentido común, la valoración en determinadas situaciones, los hábitos, las costumbres, las normas y los valores de las instituciones, de los sujetos y del propio profesional.

Es primordial tener conciencia sobre la influencia de los lineamientos institucionales del Estado; los parámetros que se fijan en relación a lo correcto - incorrecto; adaptado – inadaptado; bien –

mal; intereses del profesional y del usuario. Estos elementos constituyen un acto ético político esenciales a tener en cuenta en el colectivo profesional.

A su vez y a modo de repreguntarnos: ¿Le corresponde a la ética ser el dispositivo para llevar a cabo el consenso de los valores y las normas para la convivencia entre los hombres? ¿Qué lugar le corresponde a la ética en las universidades y en las producciones científicas como aspectos ideológicos del Estado?

Las Políticas Sociales son instrumentadas como una forma de intervenir en la "cuestión social", por tal motivo a continuación desarrollan algunas explicaciones que nos permita acercarnos al objeto de conocimiento.

LA POLÍTICA SOCIAL: ¿IMPERATIVO CATEGÓRICO PARA LAS CLASES SUBALTERNAS Y/O UNA ESTRATEGIA DE LUCHA PARA LA EMANCIPACIÓN DE LA CLASE SUBALTERNA?

Para poder desarrollar este apartado se hace necesario comprender las funciones que posee la política social y explicar qué es el imperativo categórico. La política social ha sido estudiada desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales. - Según Vasconcelos (2000) el análisis de la política social desde el marxismo es reciente centrándose en la década del 60. Los primeros estudios tenían como fin poder explicar el incremento de la intervención estatal por un lado y por el otro, la naturaleza del Estado moderno capitalista y la propia teoría del Estado en la tradición marxiana.

Históricamente la política social se sitúa durante el surgimiento del modo de producción capitalista, en la forma y

característica particular que adquiere el Estado en un momento histórico determinado. La política social si bien es un instrumento que sirve esencialmente para opacar la efervescencia social de las luchas de clases, también es un elemento circunstancial de conquista de la lucha de la clase subalterna. Por lo tanto,

> Las políticas sociales deben ser vistas de forma contradictoria, pues no solamente valorizan el capital sino que también interfieren directamente en la valorización y en la validación de la fuerza de trabajo, como mercancía especial, productora de plusvalía y como sujeto de derechos en el pacto de ciudadanía (FALEIROS, 2000, p. 45).

Por tal motivo en los procesos de intervención de Trabajo Social, las políticas sociales y la asistencia son partes contradictorias. La burguesía representada por el capital las utiliza en función de contener la tensión de la lucha de clases. Sin embargo, se establecen a partir de demandas de la clase trabajadora, estableciéndose como reivindicaciones parciales en el reconocimiento de las necesidades.

Es importante, tener en cuenta en las estrategias de intervención del Trabajo Social los criterios de selectividad que realiza el Estado en las políticas sociales. Esto puede llegar a aportar a la problematización y relegar la moralización de la "cuestión social", juzgando los comportamientos de la clase trabajadora en función de probar si tiene capacidad para emplearse, recibir una bolsa de mercadería, recibir un subsidio etc.

Uno de los referentes más relevantes de la ética moderna es Kant, quien refiere que el sujeto conoce producto de su conciencia. Es la conciencia individual que otorga leyes propias para los

comportamientos morales relegando la existencia del mundo objetivo.

Los actos y las acciones que efectúan los hombres son parte de su sentir y de su conciencia. En la moralidad Kant plantea definir lo bueno como la voluntad respecto al deber ser, cumplido de manera incondicional y absoluta. La buena voluntad es universal por su forma, no por el contenido concreto, ni por las particularidades históricas del contexto y de cada individuo (ABBAGNANO, 1963).

Según Carpio (2016), Kant refiere que las acciones se orientan hacia fines, existen dos tipos los subjetivos, relativos y condicionados que los denomina imperativo hipotético. Y los fines absolutamente buenos, objetivos, fin en sí mismo, considerados imperativo categórico.

Una de las premisas del imperativo categórico es "obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se tiene ley universal" (CARPIO, 2016, p. 427). O sea, obramos moralmente, cuando podemos querer que el principio de nuestro querer se convierta en ley válida para todos. El valor moral de la acción no se fundamenta en lo que se quiere lograr, no depende de la realización del objeto de la acción. El principio por el cual se produce un acto Kant lo llama máxima de la acción

Para poder problematizar la pregunta del subtítulo es necesario partir considerando que la política social en principio se da por las demandas de la clase trabajadora, en relación a la atención de determinadas necesidades por parte del Estado. A partir de ahí se particularizan en reclamos puntuales.

Por ejemplo falta de vivienda, de atención a la salud, de política alimentaria, entre otras. La demanda inicial se homogeniza por parte del Estado, con características universales, fragmentarias, descentralizadas, encontrándose una conjunción entre el imperativo categórico y la política social. La segunda en su población

destinataria: establece, principios apriorísticos que se tornan universales. Se realiza un recorte de los destinatarios, franja estaría, y se requiere contraprestaciones como máxima de los comportamientos, de modo que el no cumplimiento de determinado requisito puede implicar la pérdida del "beneficio".

Esta exigencia de la máxima que considera válida para cualquier otra persona, tiene que advertir las tensiones de lo universal, lo particular y lo singular de cada sujeto de las intervenciones del Trabajo Social. Con relación a esta interpretación y las exigencias establecidas en la sociedad capitalista es necesario plantear lo siguiente:

> Al implantar políticas sociales con la intencionalidad de reintegrar a los desviados sociales, éstos son marcados por la propia existencia de esa política social en relación al desvío, ahora definido oficialmente como anormal. Las medidas de política social, discriminando las poblaciones meta según criterios de edad o de normalidad/anormalidad, transforman a esos mismos grupos en *anormales*, en fracasados, en desadaptados. La ideología de la normalidad presupone que el individuo pueda trabajar para poder *normalmente*, con el salario obtenido, satisfacer sus necesidades de subsistencia y las de su familia. El trabajo es el criterio de vida normal para *vivir bien*. Los que no consiguen, con el salario que ganan, alcanzar esa vida *normal* serán censurados socialmente por las propias políticas sociales, que atribuyen al individuo *su fracaso*. Es lo que se llama culpabilización de las víctimas, victim blaming (FALEIRO, 2000, p. 47).

En la función ideológica de la política social, se aprecia un contenido ético moral político. Se establecen parámetros de

adaptación, normalidad, estos motivos del obrar se dan de manera implícitas a explícitas en las políticas sociales. De modo que la intervención se encuentra atravesada por el propio objeto (a conocer y/o intervenir), considerado como totalidad, procurando aprehender la realidad concreta en su complejidad y totalidad, no segmentando o recortando artificialmente en varias sub-áreas, o incluso en distintos niveles de la realidad social.

La política social es un código moral que responde a un imperativo categórico para la clase trabajadora, no obstante, es el resultado de las estrategias de la clase trabajadora para conseguir que el Estado atienda las necesidades que el trabajo y/o su ausencia no satisfacen. Por último e intentando aproximarse a una eventual respuesta que genera otras preguntas, si bien la política social no es un fin en sí mismo en relación a un proceso histórico, ni tampoco habilita a la emancipación humana, es un instrumento de disputa para el reconocimiento de ciertas necesidades. Es decir, dependerá de la coyuntura política.

A partir de estos planteos se abren nuevos interrogantes ¿la emancipación humana se da mediante un proceso paulatino de conquistas de derechos y/o un proceso revolucionario? ¿Que la clase trabajadora conquiste derechos transforma a la profesión en reformista? ¿Es la política social una estrategia de la clase dominante? ¿Tiene el mismo sentido en las intervenciones del Trabajo Social poder dar respuestas a necesidades concretas materiales establecidas en la política social a no poder garantizar la reproducción de la clase trabajadora?

El reconocimiento y las respuestas concretas de la intervención del Trabajo Social se dan en el marco de una sociedad de explotación de clases. Esto no significa ser reformista, ni conservador sino reconocer los límites y las posibilidades históricas para el desarrollo de los objetivos profesionales. A partir de las alianzas que sean exógenas al Trabajo Social y con el conjunto de la

sociedad civil es que se puede pensar en un momento de "Catarsis". Es decir en la construcción de una sociedad donde sea abolida la explotación del hombre por el hombre.

SOCIEDAD CIVIL: ¿ES EL MOMENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL SENTIDO COMÚN Y LA POSIBILIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA CONCIENCIA ÉTICO POLÍTICA?

Las categorías que se vinieron desarrollando se encuentran relacionadas de manera dialéctica entre sí. Para comprender al hombre hace falta situarlo dentro de la sociedad en la cual se desenvuelve. En la modernidad el Estado conforma un aspecto esencial en la regulación de la vida entre ellos. Las políticas sociales son un instrumento utilizado por el Estado para dar respuestas parciales a determinadas necesidades demandas por la sociedad civil. Por tal motivo otro elemento esencial para poder comprender este complejo entramado es la sociedad civil.

Retomando el inicio del presente capítulo se planteó la existencia de una corriente contractualista, que comprende a la sociedad civil como un pacto donde existe aceptación de la mayoría por las decisiones tomadas por la clase política. A su vez el contrato dentro de la sociedad civil es la transferencia mutua de derechos que se dan de manera expresa o por inferencia.

Dentro de la tradición marxista existen diferentes interpretaciones en relación a la sociedad civil. Para Gramsci la sociedad civil incluye a todos los actores económicos y sociales, desde los medios de comunicación hasta la iglesia, las instituciones privadas y civiles. Por lo tanto la sociedad civil es un complejo de

instituciones que componen la superestructura, es el momento de elaboración de la ideología y la búsqueda de consenso

Para desarrollar un proyecto político la clase dominante obtiene el consentimiento de la mayoría de la sociedad civil y utiliza las instituciones para la conducción de la vida social y política de un país. Este proceso no es armónico y se encuentra tensionado por los conflictos de clase.

Por tal motivo se busca la construcción de hegemonía en la ética, la moral, la política. En la superestructura se da el momento de la capacidad intelectual, moral. Es en una relación dialéctica de reflexiones críticas que se pueden establecer grados de conciencia política orientados a la emancipación humana. Por tal motivo es menester:

> [...] La comprensión crítica de sí mismo se logra a través de una lucha de "hegemonías" políticas, de direcciones contrastantes, primero en el campo de la ética, luego en el de la política, para arribar finalmente a una elaboración superior de la propia concepción de la realidad.
>
> La conciencia de formar parte de una determinada fuerza hegemónica (esto es, la conciencia política) es la primera fase para una ulterior y progresiva autoconciencia, en la cual teoría y práctica se unen finalmente [...] concepto de hegemonía representa un gran progreso filosófico, además de un progreso político práctico, porque necesariamente implica y supone una unidad intelectual y una ética conforme a una concepción de la realidad que ha superado el sentido común y se ha tornado crítica, aunque sólo sea dentro de límites estrechos (GRAMSCI, 1973, p. 16-17).

En la construcción de hegemonía de los proyectos socio-profesionales tienen que estar presentes los intereses individuales y colectivos. El Trabajo Social en Argentina posee un amplio espectro heterogéneo. Por lo tanto es necesario debatir entre las diferentes posturas ético-políticas del colectivo profesional. De modo que las acciones pueden contribuir a la construcción de un proyecto societario que tenga la emancipación humana como punto de llegada.

En relación a la pregunta del subtítulo y a la cita de Gramsci es posible aproximarse a una respuesta parcial, que abrirá nuevos interrogantes. La suspensión del sentido común en las prácticas profesionales podría darse por la toma de conciencia sobre la concepción de hombre, de Estado, de política social y de sociedad civil que posee el profesional y el colectivo.

A su vez la formación permanente de los profesionales; los espacios de co-visión en sus prácticas, como espacios que permiten re-pensar los procesos de intervención, poniéndole énfasis a la relación teoría-práctica relegando los prejuicios y las intervenciones análogas ante situaciones distintas.

Por último la "catarsis" es una categoría Gramsciana clave para poder lograr la suspensión del sentido común; permite pensar el pasaje de lo mero individual a lo colectivo, en la elaboración consciente de lo subjetivo a la necesidad de libertad, construir nuevas formas éticas políticas que enriquezcan al colectivo profesional y aporten a la construcción de una sociedad más justas sin explotación.

Los nuevos interrogantes para seguir problematizando con el colectivo profesional serían: ¿La hegemonía precede la conquista de poder o se da cuando éste se instaura?; ¿Cuáles son los valores dentro del colectivo profesional en Argentina que aportan a la construcción de un proyecto colectivo? ¿Existen proyectos socio profesionales

hegemónicos en sintonía con los proyectos societarios? ¿Qué significa ser crítico?

CONCLUSIONES

Para comprender las categorías hombre, Estado, Política Social, Sociedad Civil, ética y Trabajo Social es necesario establecer una relación dialéctica de mediaciones. De manera tal que para comprender al hombre hace falta situarlo dentro de la sociedad en la cual se desenvuelve.

En la modernidad el Estado conforma un aspecto esencial en la regulación de la vida entre los hombres y las políticas sociales son un instrumento utilizado por él para dar respuestas parciales a determinadas necesidades demandadas por la sociedad civil. En esta categoría se encuentran presentes una ética, política y moral, también presentes en la profesión de Trabajo Social.

Al explicar al hombre se desarrollaron dos posiciones en diferentes momentos históricos que tienen continuidad contemporánea. Por un lado una concepción que explica los aconteceres, la constitución del Estado, la Política, la sociedad civil a partir de un contrato. Los hombres son libres e iguales y el estado es el garante de los derechos de cada ciudadano que conforman la sociedad civil. La sociedad es comprendida por la búsqueda de armonía.

Por el otro lado plantea que las explicaciones se encuentran en el devenir de la historia, los hombres no son iguales y existen intereses antagónicos de clases, la naturaleza humana es un complejo de relaciones históricas y hacendosas. Los derechos son conquistas en las luchas de las clases en la sociedad capitalista. La sociedad en

la cual vive el hombre está compuesta por conflictos de clases antagónicas.

A su vez en relación al Estado, se pudo explicar como un complejo en tensión de intereses de clases que contribuye a la creación de normas y valores. Se configura en un Estado ético moral político, que establece imperativos en las conductas tendientes a garantizar la armonía social. Estas acciones no se dan de manera mecánica, ni pura ya que existen préstamos entre las clases sociales en relación a las normas, valores, costumbres y hábitos. Por lo tanto el Estado no es un bloque sin grietas, se establece como la arena de las luchas de clase que sirve circunstancialmente a la clase trabajadora y esencialmente a la burguesía.

La política social es un código moral que responde a un imperativo categórico para la clase trabajadora. Sin embargo, también es el resultado de las estrategias de la clase trabajadora para conseguir que el Estado atienda las necesidades que ni el trabajo, ni el desempleo pueden afrontar.

La sociedad civil está compuesta por los actores sociales, los medios de comunicación, los partidos políticos, las universidades, las Iglesias, las instituciones privadas y civiles. La superación del sentido común se da con la comprensión crítica de las propias prácticas profesionales del Trabajo Social y teniendo conciencia sobre la concepción de hombre, de Estado, de política social y de sociedad civil que posee el profesional y el colectivo.

Tener en cuenta las categorías desarrolladas aporta reconocer límites y alcances de la profesión por lo tanto predicar la moral es factible. Fundamentarla es arduo y poseer coherencia entre el pensar, el sentir y el hacer en Trabajo Social, estos lineamientos tendrían que ser el horizonte para la construcción de una ética crítica, que forme parte de un proyecto profesional. Por tal motivo es necesario problematizar las categorías que se utilizan cotidianamente en la

profesión, el desafío colectivo es que el "compromiso ético político" no quede reducido a un slogan sin contenidos y tienda a la transformación de la realidad social.

Por último identificar las categorías desarrolladas en el presente capítulo en clave de lo ético y político puede llegar a aportar al Trabajo Social elementos que resignifiquen las intervenciones profesionales con el fin de volver a preguntarse qué, para qué, porqué y cómo de la práctica profesional.

REFERENCIAS

ABBAGNANO, N. **Diccionario de filosofía**. Ciudad de México: Editora Fondo de Cultura Económica, 1963.

BARROCO, M. L. S. **Ética y Servicio Social**: Fundamentos ontológicos. San Pablo: Editora Cortez, 2004.

BUSTELO. "Curso de Filosofía Política en el Cabildo". **Youtube** [2017]. Disponible en: <www.youtube.com>. Acceso em: 10/12/2022.

CARPIO, A. **Princípio de filosofía**: Una introducción a su problemática. Buenos Aires: Editora Paidós, 2016.

COUTINHO, C "Representaciones de intereses, formulación de políticas y hegemonia". *In*: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (orgs.). **Política Social Hoy**. San Pablo: Editora Cortez, 2000.

FALEIROS, V. P. "Las funciones de la política social". *In*: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (orgs.). **Política Social Hoy**. San Pablo: Editora Cortez, 2000.

FERNÁNDEZ SOTO, S. **Razón moderna, conocimiento crítico y acción transformadora de la realidad en el diagnóstico social**: proceso de conocimiento e intervención profesional. Buenos Aires: Editora Espacio, 2004.

GRAMSCI, A. **El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce**. Buenos Aires: Editora Nueva Visión, 1973.

GRAMSCI, A. **Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado Moderno**. Buenos Aires: Editora Edicol, 2017.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, A. **Ética**. Ciudad de México: Editora Grijalbo, 1971.

SHISKHIN, A. F. **Teoría de la moral**. Ciudad de México: Editora Grijalbo, 1970.

VASCONCELOS, E. "Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista". *In*: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (orgs.). **Política Social Hoy**. San Pablo: Editora Cortez, 2000.

CAPÍTULO 5

Desafios e Possibilidades para o Controle Social de Políticas Públicas no Atual Contexto de Retrocesso dos Direitos Sociais

DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA O CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ATUAL CONTEXTO DE RETROCESSO DOS DIREITOS SOCIAIS

Vini Rabassa da Silva

Mara Rosange Acosta de Medeiros

O exercício do controle social de políticas públicas foi inserido na sociedade brasileira oficialmente com a Constituição Federal de 1988, para ser efetivado precipuamente por meio de conselhos, isto é, de órgãos representativos dos setores governamental e não-governamental, ou da sociedade civil organizada.

Portanto, é decorrência de uma reforma do Estado, a qual, paralelamente à descentralização político-administrativa, inclui a participação da sociedade civil na administração pública. Os conselhos, como mecanismos de controle social, chegaram a ser considerados uma das maiores inovações políticas na década de 1990 (GOHN, 2001).

Entretanto, a possibilidade da eficácia desse tipo de controle social sempre foi objeto de questionamento e até mesmo de total descrédito. Por ocasião das reflexões feitas no Seminário Nacional "O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito", promovido pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Maria Inês Bravo apresentou três concepções distintas em relação aos conselhos.

A primeira, baseada na concepção de Gramsci, reconhece-os como espaços contraditórios, permeados pela tentativa do capital de anular a expressão popular, mas capazes de obterem conquistas

favoráveis aos interesses da classe subalterna, por meio de confrontos com os setores dominantes. A segunda concepção, que segundo a autora é utópica ou voluntarista, considera-os como mecanismos de obtenção de consenso entre os diferentes setores representados.

Finalmente, a terceira não reconhece nos conselhos qualquer potencial e recomenda a não participação nesses espaços (BRAVO, 2011). Diante dessas três concepções, convém destacar que a expressão controle social jamais chegou a superar plenamente a marca de sua origem histórica, associada ao controle do Estado, por meios coercitivos ou persuasivos, sobre a sociedade (SILVA *et al*., 2008), com a qual foi amplamente identificada até o início dos movimentos pela democratização do Estado na década de 1980.

Assim, apesar de a Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, ter revertido a sua concepção, passando a compreendê-lo como o controle da sociedade sobre o Estado, como um dos elementos característicos do regime democrático, ainda hoje constata-se a forte presença da concepção anterior ao esforço de democratização empreendido por parte da sociedade civil organizada.

Apesar disso, entendemos que a trajetória percorrida pelos conselhos, como principais mecanismos de controle social democrático, foi traçando uma diferenciação mais objetiva sobre o significado de controle social. Enquanto alguns setores simplesmente os ignoraram, outros insistiram na sua importância e na necessidade de maior qualificação de conselheiros, a fim de melhor exercerem o controle das ações do Estado, por meio do monitoramento e da fiscalização de políticas públicas, com o objetivo de direcioná-las ao atendimento de interesses das classes subalternas.

Em consequência dessa dinâmica, na atualidade, pode-se perceber que o exercício do controle social democrático de políticas públicas por meio de conselhos é compreendido de duas maneiras distintas:

a) Como meio de manipular a participação popular, tendo em vista o convencimento da classe subalterna para legitimar decisões políticas, sendo ignorado ou criticado de forma destrutiva por setores das forças progressistas;

b) Como meio de disputa de interesses divergentes que, dependendo da correlação de forças estabelecida, pode obter, ou não, conquistas para os setores populares.

O presente texto foi produzido logo após a passagem dos 100 dias do governo Bolsonaro, em abril de 2019. Hoje, decorridos os quatro anos de governo em que sua lógica de destruição de direitos aprofundou-se progressivamente, sem nunca variar o rumo, convém publicá-lo para contribuir num processo de reflexão retrospectiva.

Além do fato de que a base material social sobre a qual o texto foi produzido jamais mudou de orientação, igualmente as teses que defendemos e o suporte conceitual desenvolvido naquele momento permanecem orientando as reflexões atuais.

Aquele período inicial do governo Bolsonaro foi marcado, entre outras ações, pela promulgação do Decreto presidencial nº 9.759, que extinguiu todos os conselhos que não foram criados por Lei. Esse ato implicou na redução de 700 conselhos federais para 50, sob o pretexto de redução de custos com a manutenção de estruturas inúteis. Apesar dos devastadores efeitos do Decreto, ainda restaram preservados vários conselhos da área das políticas sociais

(assistência social, saúde, meio ambiente, segurança alimentar, entre outros).

Ademais, dois conselhos extintos pelo Decreto (conselho da pessoa com deficiência e conselho do idoso), graças à mobilização da sociedade civil, foram recriados. Com isto, o potencial político dos conselhos é novamente colocado na pauta das discussões, desta feita por um governo explicitamente contrário à participação social no âmbito da gestão governamental.

É dentro desse contexto que queremos destacar a necessidade de retomar a importância da participação popular e do controle social como estratégias de resistência ativa frente ao retrocesso democrático e ao avanço do conservadorismo comprometido com o capital internacional.

Para isso, primeiro abordaremos a questão das políticas públicas, particularmente as sociais, no atual contexto brasileiro demarcado por aspectos estruturais e conjunturais que incidem sobre elas, complexificando cada vez mais o seu já limitado potencial emancipatório dentro dos limites do capitalismo. Posteriormente, indicaremos alguns desafios e possibilidades para a participação popular e controle social dessas políticas em uma conjuntura social e política marcada pela pós-verdade e pelo autoritarismo.

Sendo assim, esperamos com este texto contribuir para uma problematização que estimule o empreendimento de esforços, a fim de qualificar e intensificar a participação popular e o controle social democrático, como mediações para uma transformação social radicalmente comprometida com a extinção da crescente desigualdade social que grassa na sociedade brasileira, associada transversalmente às discriminações negativas de gênero e étnico-racial.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO ATUAL

Entendemos as políticas públicas, de acordo com o conceito explicitado por Geraldo Di Giovanni.

> Tal conceito vai além da ideia de que uma política pública é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Mais do que isso, penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal (GIOVANNI, 2009).

Portanto, em sentido amplo, as políticas públicas são intervenções do Estado, que podem ser dirigidas tanto ao campo econômico, como administrativo e social.

Assim, as políticas públicas incluem as denominadas políticas sociais, isto é, aquelas direcionadas ao enfrentamento das diferentes manifestações da questão social e nas quais o Estado brasileiro permite, também, a participação de outros setores de diversas modalidades e intensidades.

Em decorrência, as políticas sociais, além de serem constituídas e desenvolvidas pelo Estado, podem ser desenvolvidas pelo mercado, isto é, pelo conjunto de empresas e associações que exercem atividades privadas, com fins lucrativos; ou ainda, pela

sociedade civil organizada, isto é, por organizações não governamentais, que visam resolver problemas sociais coletivos, sem extrair lucro com o desenvolvimento de suas atividades.

E, quanto mais o Estado se afasta de responder a problemas sociais coletivos, mais os outros dois setores se organizam para dar respostas a eles. Durante o ciclo de desenvolvimento das políticas, esses três setores podem agir de forma autônoma, como agentes complementares ou como competidores, como opositores ou como aliados.

A resposta planejada de forma técnica, com ou sem a participação dos sujeitos diretamente afetados pelo problema, a execução das ações previstas nos planos, programas e projetos, o monitoramento e a avaliação para capturar informações que subsidiarão a avaliação final da atividade, indicando o seu êxito e conclusão, ou a necessidade de continuidade com ou sem reformulações, são momentos do processo de desenvolvimento das políticas, que podem ser de responsabilidade exclusiva, ou compartilhada por mais de um setor.

Independente do responsável pela política (estado, mercado ou sociedade civil organizada), ela sempre deverá passar por uma avaliação para verificar a eficiência na aplicação de recursos e se foram eficazes na resolução do problema. Essa avaliação requer um acompanhamento do desenvolvimento das ações previstas, o qual pode ser o conteúdo substantivo do controle social.

Desde já, portanto, convém alertar que a avaliação de uma política nunca será feita de modo imparcial ou com neutralidade, pois os critérios de análise vão ser determinados pelos interesses do/a avaliador/a. Portanto, para o gestor, a política pode ser considerada excelente, por ter requerido um orçamento limitado, enquanto para o público a quem se dirigiu, poderá ser considerada negativa pelo

mesmo motivo, significando que para os usuários ela não atenderá as suas expectativas.

Até este momento estamos tratando de aspectos pragmáticos de políticas públicas, que definem, de modo geral, para que finalidade elas existem, quem pode ser responsável ou responsabilizado pelo seu desenvolvimento, bem como a relatividade inerente a sua avaliação. Porém, o que de fato determina a necessidade, a finalidade e o alcance efetivo das políticas públicas é um complexo de determinações econômicas, políticas e sociais, que interagem sob o comando de elementos estruturais e conjunturais.

Por isso, o conhecimento da totalidade é fundamental, tanto para uma projeção direcionada à erradicação do problema que a originou, como para a sua avaliação. E, nessa perspectiva, vale lembrar que a direção de uma política pública produz e reproduz o direcionamento das outras, ainda que sejam de natureza diferente, pois a raiz estruturante refratará em todo o conjunto de políticas emanadas de um mesmo bloco de poder.

Podemos tomar como exemplo a política ambiental. A realidade vivida nesta segunda década do novo milênio põe em evidência a crise climática planetária, com suas repercussões mundiais, com previsão de uma catástrofe climático-ambiental de consequências imprevisíveis possivelmente antes de 2050, segundo estudiosos de questões ambientais, caso as propostas apontadas pela comunidade científica internacional continuem sendo ignoradas.

Portanto, não se trata meramente de uma questão ambiental, mas também política, pois a negativa da adoção de várias recomendações para preservar o meio ambiente decorre da priorização pelos Estados nacionais da manutenção do lucro de grandes corporações em detrimento da garantia do equilíbrio climático e ecológico.

Assim, assistimos aqui no Brasil sinais do esgotamento da natureza diante da ferocidade humana (VEIGA, 2018), com a proliferação de queimadas, desmatamentos, rompimento de barragens. Portanto, a crise ambiental é uma das manifestações das consequências desastrosas da mundialização do capital associada à financeirização da economia mundial, demarcando uma era em que a esfera da produção (indústria, agricultura e comércio), considerada por muito tempo como única força motriz do capital, movimenta menos dinheiro do que a bolsa de valores, mercado de títulos, entre outros tipos de transação financeira, trazendo consequências destrutivas ao mundo do trabalho.

> Paralelo ao processo de mundialização e reestruturação do capital, deu-se um processo de expansão mundial da superpopulação relativa que tem permitido aos diversos capitalistas garantir seus "superlucros" graças aos salários baixos proporcionados pela imensa massa de trabalhadores disponíveis no mercado mundial (LARA; MARANHÃO, 2019, p. 59).

Em consequência, em países periféricos como o Brasil, a desigualdade de renda vem aumentando consecutivamente, desde 2015, atingindo, no primeiro trimestre de 2019, o maior patamar já registrado desde o começo da série histórica, criada em 2012, para a sua medição, tendo o índice de Gini alcançado 0,627 em março de 2019.

A mudança política ocorrida com a troca do governo popular por um governo de extrema direita significou a implementação de uma política econômica subserviente aos interesses do grande capital, conjugada ao uso de diversos meios para afastar da política os setores progressistas dos partidos políticos e os movimentos

sociais (MST, MTST, indígenas, negros, LGBT e outros) identificados com a defesa de interesses das classes subalternas.

Em outras palavras, a economia submissa ao grande capital internacional anda de mãos dadas com uma classe política dirigente que usa a repressão, a coerção, o fundamentalismo religioso e as tecnologias sociais para anular movimentos em defesa das classes subalternas e criar uma concepção anti-intelectualista, apostando na eliminação dos intelectuais orgânicos de esquerda e na extinção da classe trabalhadora como agente político.

Para isso, a exemplo do que vem ocorrendo em outros países, o apelo aos sentimentos e à crença pessoal são usados e tornam-se mais importantes do que a objetividade dos fatos, de tal forma que a verdade é relativizada e o uso das redes sociais permite que notícias falsas sejam divulgadas como verdadeiras e conquistem adeptos, evidenciando a presença do fenômeno da pós-verdade (GUERRA; BARBOSA, 2018), que contribui para disseminar a relativização do que de fato ocorre.

Diante desse cenário traçado de forma geral, cabe perguntar: – Ainda há possibilidade para o exercício do controle social democrático de políticas públicas? Isto é, a participação da sociedade civil pode interferir na gestão pública de políticas sociais, fiscalizando o uso de recursos e a qualidade dos serviços prestados no atual contexto, exigindo a ampliação e a qualificação dos mesmos?

Entendemos que sim, sem a ilusão de que a representação da sociedade civil será capaz de significar o elemento decisivo para a existência de políticas públicas resolutivas de manifestações da questão social, o que aliás nunca chegaram a ser.

Mas, sim, entendendo o exercício do controle social como uma estratégia de luta e de resistência no campo das políticas sociais pela emancipação, que favoreça o acúmulo de forças para a

construção de um novo projeto societário, considerando que "é no seio das relações de forças políticas que a homogeneidade, a autoconsciência e a organização dos diferentes grupos podem se desenvolver" (SIMIONATTO; COSTA, 2014, p. 69).

Mas, certamente, essa construção necessitará enfrentar maiores desafios, tendo em vista o retrocesso ocorrido em relação à conquista de direitos sociais.

DESAFIOS PARA O CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Brasil, após um período de governos populares, encontra-se, no âmbito das políticas sociais, envolto em velhas e novas contradições. O grande desmonte de direitos sociais que vem ocorrendo (reforma trabalhista, reforma da previdência, corte de financiamento de conferências nacionais da saúde e da assistência social, revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Associado ao não pagamento do funcionalismo público, à onda de privatizações, aos ataques aos territórios indígenas e quilombolas, ao aumento de manifestações racistas e homofóbicas, à escola sem partido, ao cerceamento da liberdade das universidades, ao desmatamento da Amazônia, aos ataques aos defensores de Direitos Humanos, enfim, a multiplicação da barbárie cria tantos chamados para mobilizações populares que se corre o risco de pulverizar forças, gerando um perverso enfraquecimento das lutas populares.

Diante disso, é preciso discernimento crítico para descobrir não só como manter a resistência, mas como fortificar e unificar as lutas populares, pois mesmo alguns excluídos foram sendo conquistados com os falsos apelos à defesa da família, dos valores

sagrados e da segurança e liberdade individuais, nobres bens supostamente ameaçados por uma ideologia de esquerda que precisa ser combatida.

Outro embuste criado para o convencimento das massas é de que o caos econômico que assola o País, impedindo inclusive o cumprimento do pagamento dos salários dos servidores públicos, é decorrente do excesso de gasto com direitos sociais, inclusive com a manutenção de organismos responsáveis pelo exercício da democracia semidireta, como conselhos nacionais.

Assim, permeado por estratégias coercitivas e de persuasão, sustentado pelo sistema econômico internacional e por uma política apoiada na pós-verdade, o Brasil vive um momento complexo e avesso a qualquer expressão de interesses populares.

> Assiste-se hoje o que Coutinho (2010), inspirado em Gramsci, chamou de pequena política. Ou seja, a redução da política a disputas de poder de frações de uma mesma classe que se envolve, cotidiana e quase exclusivamente, em intrigas, politicagens, "política de corredor", debates parciais. A sandice, para usar um termo de Santos (2017), que tomou conta do Brasil e a letargia de parcela significativa da população contribuem para essa derrocada (PEREIRA, 2017, p. 28).

Os elementos estruturais e conjunturais traçados anteriormente constituem o pensamento hegemônico de insustentabilidade da proteção social pública e, consequentemente, da necessidade de que a proteção seja uma responsabilidade familiar e individual, após a conquista da maioridade civil.

O breve avanço obtido pela sociedade brasileira em relação aos direitos sociais, após a Constituição Federal de 1988, é atingido

pela intensificação da lógica do Estado mínimo, conduzindo à extinção da proposta de universalidade das políticas sociais, substituindo-a por políticas residuais.

O campo das políticas sociais, cada vez mais, vai sendo restringido à focalização nas populações que vivem na miséria e que são consideradas incapazes de obterem melhores condições de sobrevivência. Tal restrição esvazia a noção de direito social, apoiada pela redistribuição da riqueza socialmente produzida.

A prestação de serviços sociais tende a ser identificada novamente como benesses ofertadas a pessoas e grupos incapazes de produzirem o próprio sustento. Aos demais grupos sociais ameaçados pela pobreza há um forte incentivo ao desenvolvimento do protagonismo e do empreendedorismo, como se por esses meios fosse possível exercitar a fábula do Barão de Münchhausen.

Vai se consolidando, cada vez mais, a ideia de uma política pobre para os pobres e de uma política de primeira classe para quem pode pagar, com o avanço crescente de planos privados de saúde e de previdência, ampliando o leque da mercadorização das políticas sociais, que vai tomando conta, também, da proteção social para idosos e para crianças, por meio das instituições de longa permanência para idosos (ILPIs) e das escolas de educação infantil desenvolvidas pela iniciativa privada, oferecendo serviços diferenciados de acordo com o pagamento de mensalidades.

Paralelamente, crescem as exigências para o acesso aos benefícios e serviços sociais, sob a alegação de que devem ser dirigidos a quem merece. Assim, acabam pautados por certa forma de meritocracia, que é definida pelo enquadramento dos indivíduos aos critérios estabelecidos para o acesso, e pela obediência aos padrões fixados pelo Estado para a permanência como usuário.

Enfim, esses são impactos causados pelo Estado brasileiro nas políticas sociais, que embora não sejam totalmente novos no

amplo e complexo campo da proteção social, trazem a nova marca do conservadorismo autoritário, que ao mesmo tempo em que retira direitos sociais, produz a multiplicação de indivíduos e grupos, que sobrevivem em condições sub-humanas e ameaçados pelo extermínio de segmentos sociais e territoriais, considerados não funcionais ao padrão social vigente.

De fato, conforme analisado por Jane Prates,

> [...] potencializar o caráter emancipatório das políticas, a partir da ampliação de estratégias que instiguem a mobilização, a consciência, a organização, o acesso a informação mais qualificada, decodificada, que amplia a cadeia de mediações da população, tem sido um dos grandes desafios a ser, ainda, conquistado no âmbito das políticas públicas, pois são processos fundamentais à participação e à efetiva democratização das políticas públicas (PRATES, 2015, p. 4).

O desafio apontado continua existindo, após o giro à direita feito pelo Brasil. Ainda que a realidade seja totalmente adversa ao seu enfrentamento, o movimento contraditório incessante da realidade também mantém possibilidades para o exercício da participação e do controle social de políticas públicas, que precisam ser exploradas.

Dentro deste cenário estão situados os conselhos de políticas públicas, cujo funcionamento é atravessado por muitas dificuldades. Ocorre, frequentemente, da representação da sociedade civil ter de confrontar-se com o uso de competências burocráticas por parte de técnicos integrantes do setor governamental, em um jogo de manipulação política de interesses de grupos presentes na gestão mista das políticas sociais, que pretende se impor, usando a máscara

da burocracia para disfarçar o uso do poder autoritário sob a capa da neutralidade técnica.

Faltam condições materiais para o pleno funcionamento democrático (muitos conselhos municipais não têm local adequado de funcionamento e usam de espaços sem privacidade para o debate de questões, expondo os conselheiros perante as autoridades públicas diretamente relacionadas àquela política, como secretários, chefe de gabinete e o próprio prefeito e/ou vice).

Além desses problemas estruturais no funcionamento dos conselhos, há muitos outros que concorrem para a sua debilidade, como fraca participação e despreparo para o exercício da função, falta de disponibilidade dos conselheiros, ausência de assessoria técnica, falta de transparência da gestão, inexistência de uma cultura política de participação na gestão pública, entre outros.

Apesar disso, os conselhos têm obtido muitas conquistas, incluindo a correção ou prevenção de desvios financeiros ou de procedimentos prescritos para a execução pela rede de serviços. Entre os resultados positivos de resultantes da atuação dos conselhos podem ser citadas a garantia de leito para internação de pacientes do SUS em hospitais da rede conveniada; a reestruturação de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.

O fechamento de Instituições de Longa Permanência para Idosos por violação de direitos dos usuários, ou a reestruturação do serviço; a denúncia do não cumprimento de metas previstas nos Planos Municipais e constantes do relatório anual; entre outras. Ademais, não se pode deixar de fazer referência à importante e permanente luta pela manutenção do SUS e do SUAS.

Uma das grandes evidências do importante papel desempenhado pelos conselhos, enquanto espaços abertos à participação e responsáveis por estender a participação nas bases municipais, é o fato de, a despeito de suas ambiguidades e

fragilidades, sofrerem ataques da parte de governantes conservadores, centralizadores e autoritários, nas diferentes instâncias federativas (municípios, estados, distrito federal e união).

Por outro lado, esse movimento de ampliação da participação por meio dos conselhos não tem caminhado em consonância com a criação de mecanismos locais de participação nas políticas sociais, tais como conselhos locais em UBSs ou comissões locais nos CRASs.

Essa lacuna ocasiona o distanciamento das bases populares dos conselhos, evidenciado pelo pouco reconhecimento de sua ação pela comunidade, bem como pela sua não valorização por parte dos usuários. O distanciamento dos conselhos das bases representadas no seu interior reflete no seu enfraquecimento político e no risco de se tornarem um mecanismo elitista de participação, cujas ações, ainda que positivas, não conseguem reforçar o campo emancipatório dos usuários.

Observa-se, também, que vários outros serviços socioassistenciais, ou da rede de saúde, possibilitam a participação de usuários em atividades socioeducativas. Estas, no entanto, algumas vezes deixam de ser realizadas pela falta de tempo dos profissionais e/ou técnicos, bem como pela ausência de condições materiais para a sua execução.

Existem, ainda, ações que quando são realizadas não contam com a participação dos usuários, exatamente pela sua condição concreta de vulnerabilidade social, que implica na canalização de sua pouca energia em prol da busca concreta de sobrevivência, que perversamente lhes retira, totalmente, o tempo para dedicar à sua "vivência plena" como ser humano. É o ciclo perverso da manutenção da subalternidade – a pessoa não participa, porque é subalterna, e porque não participa, aprofunda a subalternidade.

O momento atual, conforme pincelado na apresentação, acirra esses limites, tendo em vista os aspectos socioeconômicos, políticos e culturais que o constituem e que vão formando um caldo de reações irracionais, expresso pela crescente violência e disseminação do ódio, associadas à adesão ao caminho único da prevalência da ordem do capital e a manutenção de tudo que contribui para a sustentação do sistema vigente.

Assim, o colonialismo, o patriarcado e o racismo estão imbricados com os limites estruturantes da falta de condições para o exercício do controle social democrático, devido aos valores de submissão e de obediência que transmitem. Assim, para buscar romper com esses determinantes estruturais, é importante resgatar o ensinamento gramsciano sobre a criação de uma nova cultura.

> Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas 'originais'; significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, 'socializá-las' por assim dizer; e, portanto, transformá-las em base de ações vitais, um elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de que uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato 'filosófico' bem mais importante e 'original' do que a descoberta, por parte de um 'gênio' filosófico, de uma nova verdade que permanece como patrimônio de pequenos grupos intelectuais (GRAMSCI, 1966, p. 13-14).

No âmbito das políticas sociais, particularmente, talvez a priorização do alcance de objetivos tenha sido responsável pelo esquecimento do processo educativo a ser percorrido na busca da sua efetividade, limitando a sua utilidade ao alcance do fim desejado. É

preciso conjugar o alcance do objetivo com o processo para atingi-lo, transformando a trajetória da luta política em transformação e avanço de consciência. Entendemos que é exatamente essa perspectiva de processo de disputa, permeado de socialização de verdades, que pode criar as condições básicas para a efetivação das possibilidades do exercício do controle social democrático de políticas públicas.

POSSIBILIDADES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento das ideias realizado até aqui permite afirmar que a sociedade brasileira, após a ascensão do governo Bolsonaro ao poder, vive, como analisa Felipe Demier, uma "democracia blindada", que responde aos ditames impostos pelo sistema capitalista.

> [...] tais democracias apresentam estruturas de funcionamento hermeticamente fechadas às pressões populares, preservando seus núcleos institucionais decisórios como espaços exclusivos dos interesses da classe dominante. Adequadas às necessidades da acumulação capitalista em tempos do tardio-capitalismo, as democracias blindadas combinam retiradas de direitos com a expansão com a expansão (maior ou menor, a depender do momento e do gestor de plantão de políticas sociais compensatórias, carentes de universalidade, além de um aumento seletivo de repressão estatal voltada aos setores indômitos. [...] essas democracias liberais contemporâneas, de tipo blindado, oferecem o que se pode chamar de uma nova forma de trato da velha

> ‘questão social’ por parte do estado capitalista (DEMIER, 2017, p. 33).

Dessa maneira, a forma mais evidente de controle social experimentado pela sociedade, na atualidade, volta a ser o controle exercido pelo Estado sobre a sociedade civil. Um exemplo, desse tipo de controle vem sendo inserido de forma persuasiva na política de assistência social, em alguns municípios, que usam o CRAS como espaço para o desenvolvimento integrado de políticas de segurança pública.

Por meio de tal expediente, os CRAS assumem certo grau de responsabilidade pelo acompanhamento de pessoas em liberdade condicional, canalizando o tempo de profissionais para esse tipo de controle, em detrimento do desenvolvimento de ações socioeducativas.

Assim, o avanço de um estado conservador e repressivo vai criando “novas formas” de enfrentamento da questão social e, enquanto restringe recursos para o investimento na segurança social, investe em tentativas destinadas à segurança pública. Esse desvio de foco, busca deveras a contenção dos impactos da crise estrutural, focando em um de seus efeitos – a violência – e reiterando a velha abordagem policialesca da questão social.

Diante desse contexto, entendemos que é urgente aos operadores das políticas sociais a retomada desse campo como espaço possível para a criação de um pensamento contra-hegemônico, capaz de se expressar nos conselhos ainda existentes em nível nacional, estadual, municipal e local, com competência crítica (IAMAMOTO, 2009).

Disputando, no jogo de interesses manifestos, cada proposta orçamentária ou programática e fiscalizando o uso dos recursos públicos. Além disso, é importante que o conselho seja um efetivo

canal de comunicação com a sociedade civil, informando sobre o desenvolvimento das políticas e promovendo a sua mobilização em prol da defesa de uma adequada locação e uso de recursos financeiros para a prestação de serviços de qualidade.

Porém, para que o exercício do controle social democrático por meio dos conselhos possa se efetivar de forma qualificada como controle social democrático, terá que enfrentar muitos obstáculos, pois não só os setores governamentais, com suas lógicas de autoritarismo e clientelismo, senão que também a despolitização da sociedade civil se constituirá em entraves (CALVI, 2008).

E, como alerta Gramsci, "deve-se notar que a elaboração das camadas intelectuais na realidade concreta não ocorre num terreno democrático abstrato, mas segundo processos históricos tradicionais muito concretos" (GRAMSCI, 2001, p. 20).

Portanto, é necessário empreender, também, um amplo movimento de politização dos setores populares, o que requer nesse contexto altamente desfavorável a qualquer iniciativa de educação popular, o uso de estratégias criativas. Somente assim será possível trazer à tona a lógica perversa do capital e mobilizar consciências para uma organização coletiva de enfrentamento ao poder contrário ao atendimento das necessidades e interesses das classes subalternas. A politização dos setores populares é fundamental para a garantia da perspectiva de controle social democrático, conforme

> [...] inscrita na Constituição Federal de 1988, que vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações entre o movimento social e a esfera da política institucional (RAICHELIS, 2011, p. 21).

Portanto, não é demais insistir que os conselhos não podem ser mecanismos que funcionem de forma isolada, como se apenas os conselheiros fossem os responsáveis pelo bom andamento das políticas das quais participam como representantes.

Aliás, a reprodução de uma democracia representativa desvirtuada, como ocorre nos setores legislativos, onde o representante defende os seus próprios interesses e de seu pequeno círculo de amizades, tem sido um dos grandes empecilhos para o bom funcionamento dos conselhos.

Dessa forma, muitos deles se tornaram desacreditados, sendo considerados apenas como mais uma instância burocrática para aprovar e legitimar as decisões governamentais. Resgatar o significado original da criação dos conselhos é tarefa que se impõe no campo da política social, pois não basta não serem extintos, é preciso que a sua existência justifique a razão de sua criação.

A ênfase nos conselhos como uma das mediações de resistência ativa pretende torná-los, também, instrumentos de ampliação da participação por meio do incentivo e apoio à organização de fóruns da sociedade civil, quer sejam de usuários ou de organizações não governamentais defensoras dos direitos dos usuários.

Os fóruns podem se constituir em espaços formativos e de reunião de interesses comuns, para o fortalecimento das lutas encetadas nos conselhos ou para a ampliação de demandas. Aliás, a articulação entre os próprios conselhos setoriais é outra possibilidade de fortalecimento do controle social democrático, que pode contribuir para a diminuição da fragmentação de interesses sociais por meio de análises e proposições intersetoriais, que venham a fortalecer a ação em rede de serviços sociais, tendo em vista um atendimento mais globalizado, que pode contribuir para a percepção da raiz das manifestações da questão social.

É importante considerar, ainda, que o incentivo à participação em conselhos necessita chegar à base, isto é, lá onde os efeitos das políticas são percebidos de forma concreta, nas comunidades onde vivem os mais pobres. É no território dos CRASs e da maioria das UBSs que, de forma evidente, são percebidos os vazios, as fragilidades, as insuficiências, os desvios, das políticas públicas.

Por isso, a organização de conselhos ou de comissões locais pode ser o grande dinamizador da prática conselhista e, principalmente, pode ser uma maneira de minar os municípios com pequenas células de circulação de conhecimento crítico sobre as políticas sociais e de organização popular. Como ensina Carlos Nelson Coutinho, bebendo da fonte de seu mestre Antonio Gramsci,

> [...] as batalhas políticas devem ser travadas inicialmente no âmbito da sociedade civil, visando à conquista de posições e de espaços ("guerras de posições"), da direção político-ideológica e do consenso dos setores majoritários da população como condição para o acesso ao poder de Estado e para sua posterior conservação (COUTINHO, 2003, p. 29).

Entendemos que para a classe subalterna conseguir romper com o ciclo de subalternidade não basta oferecer meios que ajudem a minorar a sua pobreza, é preciso que de forma concomitante haja a sua politização, pois um adequado gerenciamento de políticas sociais, pode ser perfeitamente funcional à manutenção do sistema, como já tem sido analisado amplamente por intelectuais de esquerda.

Não basta o técnico compreender que está trabalhando para efetivar um direito, é preciso repassar esta concepção para as pessoas atendidas. Combater o pensamento hegemônico sobre as políticas sociais como residuais e meritocráticas exige o aproveitamento e a

ampliação de espaços de participação substantiva da população empobrecida, nos quais possa haver a politização das políticas, promovendo a educação de base e favorecendo o desenvolvimento de uma forma de pensar autônoma da ideologia dominante, pois "[a] consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica é a primeira fase de uma ulterior e progressiva auto consciência, na qual a teoria e prática finalmente se unificam" (GRAMSCI, 1986 p. 21).

Se, por um lado, essas ideias podem parecer exigir o impossível dos trabalhadores da área das políticas sociais, convém lembrar que há também sinais de resistência nesses tempos adversos a qualquer tipo de emancipação da classe subalterna. Destacamos, aqui, apenas dois deles, para reafirmar a possibilidade de resistir. Na XVI Plenária Nacional de Conselhos de Saúde, realizada em 2019, ao realizar a análise da conjuntura política do SUS, o então presidente do Conselho Nacional da Saúde fez a seguinte pergunta:

> Queremos de fato construir outro modelo de atenção à saúde, formando equipes multiprofissionais, com vínculo com os usuários, que se responsabilizam pela saúde da população, e que trabalham para que as pessoas tenham autonomia para viver suas vidas da melhor maneira possível? Ou vamos assumir que a saúde é uma mercadoria, que deve ser consumida através de consultas médicas, exames e remédios?

Na área da Assistência Social, diante da posição contrária do governo e da consequente revogação das resoluções do CNAS, que convocavam a XII Conferência Nacional de Assistência Social, também no ano de 2019, a mesma foi convocada da seguinte maneira:

> Nós, organizações e movimentos sociais abaixo assinados, convocamos a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social com o tema: "Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social". [...] Consideramos de fundamental importância assegurar o ciclo de conferências, uma vez que estamos vivenciando o desmonte e o desfinanciamento da política pública de Assistência Social, comprometendo a sobrevivência de milhões de famílias, agravada pelo avanço da pobreza, do desemprego e das desigualdades. Além disso, o ciclo de conferências é fundamental para a garantia do direito constitucional à participação e ao controle social.

E a referida conferencia foi realizada nos dias 25 e 26 de novembro de 2019, no auditório da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília, através de financiamento coletivo. Contou com a participação de 800 pessoas, entre gestores, usuários, trabalhadores, acadêmicos, integrantes dos movimentos sociais, entidades e/ou organizações da sociedade civil, frentes e fóruns.

Portanto, as possibilidades do exercício do controle social democrático podem ser efetivadas na resistência ativa e organizada de mecanismos de participação da sociedade civil, como conselhos e fóruns, na medida em que essas instâncias forem, concomitantemente ao exercício de suas atribuições específicas, mecanismos informativos e formativos, capazes de contribuir para uma nova consciência coletiva, que impulsione o processo emancipatório da classe subalterna. Isto é, quando a luta por políticas sociais eficazes for um meio para a criação de condições mais favoráveis à ruptura com os mecanismos reprodutores da desigualdade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia argumentativa desenvolvida neste capítulo buscou jogar focos de luz sobre determinados pontos da complexa composição da realidade brasileira, destacando aspectos que pudessem servir de apoio para a elucidação de potencialidades que podem – e precisam – ser incentivadas e desenvolvidas com relação à questão do controle social democrático das políticas públicas.

Inicialmente, destacou-se que o atual momento do Estado nacional é da mais servil submissão possível aos ditames da ordem econômica mundial. Nessa lógica, é responsável não apenas pela extinção de algumas conquistas no campo dos direitos sociais e humanos, mas também pela disseminação da barbárie da vida social cotidiana, especialmente junto aos territórios onde vive a população pobre, negra e indígena.

Como ferramenta de análise de tal realidade, o conceito de democracia blindada, proposto por Demier (2017), evidenciou a magnitude dos desafios para o exercício do controle social de políticas públicas, ao dar a dimensão de uma quase impossibilidade de ruptura da institucionalidade conservadora e autoritária, que permeia toda a ação estatal na atualidade, incluindo as políticas sociais.

No entanto, entendemos que é exatamente a existência do desafio que pode mover a intensificação de espaços de fortalecimento da participação popular, habilitando-a para o enfrentamento com os defensores dos interesses das classes dominantes. Assim, como polo contrário e força de reação aos desafios, apresentamos duas linhas complementares e articuladas de potencialização do controle social democrático das políticas públicas.

Numa primeira direção, julgamos necessário que o exercício do controle social democrático busque garantir o amplo acesso da população aos direitos sociais, por meio de serviços qualificados. Entretanto, embora necessário, isso não é suficiente. A despeito do reconhecimento de que as práticas conselhistas são fundamentais, importa sublinhar que, a fim de que o exercício do controle social das políticas públicas possa impactar concretamente a proposição e a implementação das políticas sociais, ele necessita expandir-se para fóruns, comissões e conselhos locais, enraizando-se na base do tecido social.

Numa segunda direção, absolutamente articulada à anterior, julgamos ser fundamental revestir as práticas de controle social democrático do caráter de educação popular. Para isso, entendemos que é preciso, também, estender o exercício do controle social, inserindo-o nos espaços de prestação de serviços sociais, a fim de que as políticas sociais passem a ser não somente objeto de consumo dos usuários, mas também de reflexão, aquisição de conhecimento e mudança. Quanto mais os operadores das políticas despenderem tempo em ações educativas, maior será o ganho da política como conquista, em detrimento do ganho político de legitimação do poder governamental. Assim, trava-se a luta também no campo das consciências.

Por fim, salientamos que seria ingenuidade considerar o campo das políticas sociais como espaço capaz de, por si só, reverter o sistema dominante. Isso, no entanto, não impede de reconhecê-lo como espaço possível de emancipação e de obtenção de melhorias concretas nas condições de vida dos subalternos, desde que sejam democratizados e democratizantes. Dito de outro modo, o campo das políticas sociais e nele o controle social democrático das políticas públicas poderá desenvolver seu potencial emancipatório na medida em que se constituir como espaço fértil para a politização e a organização da classe subalterna, isto é, quando o exercício do

controle social transcorrer paralelamente como processo de educação popular.

REFERÊNCIAS

BRAVO, M. I. "Conferência II: Potencialização das Representações do Conjunto CFESS/ CRESS nos Conselhos de Políticas e de Direitos". **Seminário Nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Brasília: CFESS, 2011.

CALVI, K. U. "O controle social nos conselhos de políticas e de direitos". **Emancipação**, vol. 8, n. 1, 2008.

COUTINHO. C. N. **Um estudo sobre o pensamento político**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003

DEMIER, F. **Depois do golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2017.

GIOVANNI, G. "As estruturas elementares das políticas públicas". **Cadernos de Pesquisa**, n. 82, 2009.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

GRAMSCI, A. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001.

GUERRA, A.; BARBOSA, C. "Crítica e pós-verdade". *In*: GUARESCHI, P. A.; AMON, D.; GUERRA, A. (orgs.). **Psicologia, Comunicação e Pós-Verdade**. Florianópolis: ABRAPSO, 2017.

IAMAMOTO, M. V. "O Serviço Social na cena contemporânea". *In*: CFESS - Conselho Federal de Serviço Social. **Serviço Social**: Direitos e Competências profissionais. Brasília: CFESS, 2209.

LARA, R.; MARANHÃO, C. "Fundamentos do trabalho, 'questão social' e serviço social". *In*: SOUZA, E. A.; SILVA, M. L. O. (orgs.). **Trabalho, questão social e serviço social**: a autofagia do capital. São Paulo: Editora Cortez, 2019.

PRATES, J C. "Desafios à formação e ao trabalho profissional num contexto de crise". **Textos & Contextos** (Porto Alegre), vol. 14, n. 1, 2015.

RAICHELIS, R. "Conferência I: O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois". **Seminário Nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Brasília: CFESS, 2011.

VEIGA, E. "Desmatamento: Amazônia perdeu 20% e Cerrado, 50%, desde 1970, aponta relatório do WWF". **BBC** [2018]. Disponível em: <www.bbc.com>. Acesso em: 12/09/2022.

CAPÍTULO 6

Oligarquia ou Poliarquia? Análise do Governo no Território Municipal de São Paulo

OLIGARQUIA OU POLIARQUIA? ANÁLISE DO GOVERNO NO TERRITÓRIO MUNICIPAL DE SÃO PAULO

João Batista Magalhães Prates

Marcos Rubens Ferreira

Tendo em vista que os modelos de Dahl são meras ferramentas heurísticas que auxiliam e orientam a abordagem da realidade, enquadrando-a segundo um compasso conceitual que organiza a análise, é possível perceber elementos de todos eles atuantes na realidade complexa, de modo que não devemos procurar encaixar a política em suas várias dimensões na cidade de São Paulo em alguma dessas caixas entendidas como modelos puros.

Citamos como exemplo o fato de, dentro de vários partidos, haver uma hegemonia de grupos tão arraigada que quase poderíamos dizer que impera, naqueles âmbitos da vida política paulistana, uma "hegemonia fechada" ou mesmo uma "hegemonia inclusiva", a despeito do desenho político institucional do Estado Brasileiro, a letra da lei, nos instituir como uma "poliarquia" ideal.

Na prática, contudo, a disputa interpartidária, como a intrapartidária, é absolutamente desigual, de modo que alguns partidos - com alguns membros agremiados dos mesmos - acumulam meios (de comunicação e articulação) e capitais (sociais e financeiros, sobretudo) superiores, e largam invariavelmente na frente de todos os demais: há, de fato, uma "oligarquia competitiva".

Abandonando os modelos puros, deitando nossa atenção sobre tais elementos e critérios que Dahl elenca para que possamos avaliar, através da sua presença ou ausência, o nível de abertura democrática de uma sociedade (ou, para dizer o mesmo em outras

palavras, a sua *tendência à poliarquia*), pode parecer que alcançamos um parâmetro de medida democrática mais segura, mas também aqui a mera presença ou ausência de cada um desses requisitos pode ser tensionada e criticada, apontando os seus limites. É o que propomos nesse fazer analítico.

AS DEMOCRACIAS E SEUS DESNÍVEIS, SEGUNDO ROBERT DAHL

"Funcionários eleitos" é o primeiro requisito da normatividade democrática de Dahl. Em nível do Município de São Paulo, há uma variedade de funcionários eleitos, que atuam em postos de alto e médio escalão, postos de controle e coordenação dos funcionários de carreira e concursados, segundo um (pretenso) sistema de escolha por mérito, tão legítimo quanto a escolha por voto direto.

Contudo, persiste uma boa quantidade de postos, cargos e funções ditos "de confiança" e de livre provimento, as famosas "nomeações" comissionadas. Parece ser evidente que se em alguns setores chave essas indicações se justificam, em outras elas já não tem razão de ser e persistem por qualquer renitência patrimonialista ou como dispositivo para destravar a suposta lógica de impasse do 'presidencialismo de coalizão brasileiro'.

Cargos técnicos devem ser diferenciados de cargos políticos, assim como as instituições de Estado, permanentes, devem ser diferenciadas das instituições de governo, transitórias. Se há atividades em que a troca constante de chefia acarreta em prejuízo para os trabalhos essenciais da cidade, estes deveriam ser transformados em carreira.

"Eleições livres, justas e frequentes", é o segundo requisito. Há eleições, por óbvio; essas ocorrem com frequência suficiente - muito embora não haja o mecanismo do "*recall*" para que o povo possa, por voto direto, desfazer-se do executivo que o ludibriou-, tampouco haja um sistema de vice-presidência separada para que o "*recall*" funcionasse como mudança não só da personalidade que hoje pode sofrer o impedimento, mas também da coligação de forças políticas e econômicas que sustenta o projeto, rigorosamente o mesmo em uma mesma chapa.

Mas serão "livres" as eleições paulistanas? Quando consideramos a influência do dinheiro na definição das eleições, podemos levantar sérias dúvidas a respeito da aparente "liberdade" de escolha dos candidatos pela população: muitos deles ela sequer chega a conhecer o mero nome.

Se tem liberdade limitada, tem justiça limitada: sendo a disputa travada com 'armas' desiguais, haverá sempre uma disputa injusta entre forças desmesuradas. Em todos os torneios de lutas é prática comum a pesagem dos lutadores antes da luta. O pressuposto é o fato evidente de que a luta só será justa se e quando executada nas mesmas condições estruturais dos participantes. Ora, na cidade de São Paulo, como em qualquer cidade de qualquer país dividido em classes, temos que lutadores peso pena enfrentam gigantes peso-pesado.

"Liberdade de expressão" é o terceiro elemento necessário, mas não suficiente das democracias, segundo Dahl. A expressão é, por regra, livre, em São Paulo. Contudo a capacidade de expressão é desigual, sendo desiguais os meios de acesso aos capitais. Dessa feita a suposta cacofonia da sociedade se desnuda, em verdade, em gritos únicos e sucessivos, fortes o bastante para serem os únicos majoritariamente ouvidos, sobre um mar de sussurros que compete com ele.

"Fontes de informação diversificadas" é o quarto item exigido por Dahl. Há fontes diversificadas de informação diversificada disponíveis ao (e) leitor paulistano, por óbvio. E há mesmo os entusiastas do "poder democratizador das redes sociais" que teria pretensamente "dado voz a todos".

Porém, dado que o acesso a essas fontes é desigual, em grande parte por causa da sua capacidade desigual de publicizar a sua fonte. Aqui, também, temos uma disputa desigual de narrativas, em que alguns meios de comunicação tentam chamar a atenção emitindo luz de uma fraca lanterna de pilha, logo ofuscada pelos holofotes imensos das grandes mídias e meios de comunicação regados a muito dinheiro, que impõem um discurso senão único, uma vez que haverá os divergentes, certamente majoritário e hegemônico. Em seguida encontramos a "autonomia para associações". Na cidade de São Paulo é permitido associar-se.

Não estamos em plena década de 1970, quando a ditadura militar proibia a "subversão" da associação e da discussão social. Contudo, uma vez mais, os custos da associação muitas vezes não podem ser suportados pelos cidadãos das 'classes inferiores', que não dispõem de ócio (tempo livre) para empenhar em associações, tampouco de dinheiro sobrando para mantê-las ativas e funcionando (referimo-nos aos custos de uma instituição dotada de personalidade jurídica, e, dos custos de toda a mobilização, que vão desde o estatuto ou registro público, transporte, internet, passando pela alimentação). O poder de associar-se é desigualmente distribuído entre as classes.

Por fim, aparece a "cidadania inclusiva", com a presença do exercício pleno da cidadania. Aqui ocorre o mesmo de antes: se há locais abertos para a participação da sociedade civil organizada (a exemplo dos conselhos), como já dito, as classes populares carecem dos capitais (sociais, culturais e financeiros) para que possam acessar estes espaços e atuar neles, ainda que dentro do limitadíssimo campo de ação e decisão - às vezes nulas - que eles oferecem. Assim, como

poderá o cidadão, que tem praticamente todo o seu tempo de vida sequestrado pelo itinerário do trabalho, acumulando em média 08 anos de estudo, empenhar-se em participação civil e exercício da cidadania? Todas as exceções à regra são, em verdade, esforços homéricos.

Do que foi dito compreende-se que a cidade de São Paulo, como qualquer cidade atravessada pela desigualdade de classe e, por conseguinte, de acesso aos meios de produção (inclusive da comunicação, do consenso e, consequentemente da hegemonia política) enquadra-se na verdade entre oligarquias ou plutocracias, e sob a aparente variedade de partidos em disputa organiza-se, sempre o mesmo poder econômico e seus atores. A construir suas sólidas maiorias políticas, a despeito das necessidades da maioria.

Nessas condições absolutamente desiguais de disputa, qualquer resultado disruptivo da ordem hegemônica da sociedade e que leve ao poder uma coalizão política que defenda a classe de menor poder real na sociedade (espelhando, portanto, a própria configuração dessa sociedade), será por força de um raro desvio conjuntural qualquer, ou de um esforço homérico de organização em rede. A despeito disso agrada a proposta da nucleação de base do PDT, através do aplicativo *whatsapp*; é o Davi aprendendo a usar as pequenas armas de que dispõe para vencer Golias. Aqui, contudo, diferente da fábula, Golias triturará o oponente mil vezes antes de cair.

ANÁLISE DO GOVERNO NO TERRITÓRIO MUNICIPAL

Em análise apresentamos o Território do Município de São Paulo, Capital do Estado de São Paulo, com população "estimada em 11.786.630 habitantes" em janeiro de 2019, distribuída em 96

Distritos que compõem 32 Subprefeituras tendo faixas etárias reduzidas em relação à juventude, resultando em maior participação ativa da população adulta (SEADE, 2019).

Segundo pesquisa IBGE-Fundação Seade, em 2016, o Município de São Paulo tinha características de diversidade econômica, com predominância de 88,88% do PIB no Setor de Serviços, o que no Estado de São Paulo corresponde a 77%. O governo da Cidade de São Paulo é marcado por nítida alternância Personalista no Poder Executivo, e, razoável estabilidade de Representação Partidária no Poder Legislativo.

Em resumida análise dos três últimos Processos Eleitorais Municipais pode-se perceber a alternância de espectros ideológicos Partidários no Poder Executivo e eleição, com acentuada permanência, de Políticos mais próximos de Classes Sociais menos populares –Alta classe alta e Baixa classe alta (FERNANDES; GONÇALVES; ROSA, s. d.).

No Pleito de 2008 houve Eleição do Economista, Engenheiro Civil, Empresário, Corretor de Imóveis Gilberto Kassab que alçou de Vice-Prefeito à titularidade de Prefeito em 31 de março de 2006, quando o então Prefeito José Serra desincompatibilizou-se do Cargo para concorrer ao Governo do Estado de São Paulo. Gilberto Kassab ganhou eleição para Prefeito, em 2.º Turno, da ex Prefeita (2001-2005) e Senadora (2011-2019) licenciada Marta Suplicy.

Passados quatro anos foi eleito o Acadêmico de Direito, Advogado e político ex Ministro da Educação (2006-2012) Fernando Haddad, em segundo turno vencendo o ex Governador (2007-2010) e candidato José Serra, assumindo o Executivo Paulistano em 01 de janeiro de 2013. No ano de 2016 o Empresário, Jornalista, Publicitário e político João Agripino da Costa Doria Júnior foi eleito em 1. Turno, e, seguiu como chefe do executivo até 06 de abril de 2018 quando se desincompatibilizou do

Cargo para concorrer ao Governo do Estado de São Paulo e assumindo a Prefeitura o advogado, economista e político brasileiro, então Vice-Prefeito, Bruno Covas Lopes.

Estes quatro últimos Prefeitos (Gilberto Kassab, Fernando Haddad, João Doria e Bruno Covas) caracterizando-se por rupturas nos planos de Governo e representatividade negociada no Legislativo Paulistano, o que pode garantir alta ou baixa governabilidade e certa margem para manobras dentro da Gestão do Município (vide quadros-tabelas, abaixo, Resultado da Eleição 2008-2012-2016).

OS ELEMENTOS MÍNIMOS DE DEMOCRACIA NA PRÁTICA

Segundo Robert Dahl para avaliar o nível de Democracia, em um sistema político, há que se considerar:

> I) *"Funcionários Eleitos"* tendo o controle das decisões do governo sobre a política investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos, que no caso de Parlamentos Europeus, há parlamentares da baixa classe média ou de ocupações operárias ou funcionários de partidos (DEBUYST *apud* DAHL, s. d.).

No Município de São Paulo é observável a compreensão de Funcionários Eleitos, mas restrita sua repercussão entre os cidadãos (e) leitores, uma vez que tomada posse e assumido o exercício das Vagas ocorre certo fenômeno de distanciamento entre "mandatários" e os Munícipes. Há que se observar nas 03 últimas Eleições

Paulistanas dois casos de Vice-Prefeito assumindo a Titularidade do Executivo, para os licenciados se proporem alçar Cargo Eletivo em instância de âmbito superior à "subalternação" federativa.

> II) *"Eleições Livres, Justas e Frequentes"* onde o direito de voto em um regime garante este direito a alguns de seus cidadãos, ele caminha para uma maior contestação pública. Mas, quanto maior a proporção de cidadãos que desfruta do direito, mais inclusivo é o regime.

Constitucionalmente, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, estabeleceu-se a compreensão e assimilação das Eleições como elemento constitutivo da Gestão Municipal, contudo a justa disputa ainda requer maior equiparação das limitações econômicos dos postulantes a "Funcionários eleitos", vez que existe assimetria de Alta classe alta e Baixa classe alta, com prevalência da primeira.

> III) *"Liberdade de Expressão"* em que cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente.

Legalmente a "Liberdade de Expressão" é existente e amplamente defendida, contudo, vulnerável no contexto denominado de "*fakenews*", onde mensagens e conteúdos revestidos de facticidade tornam-se objetos de ataque e desqualificação dos oponentes políticos e até *ad intra* nas agremiações ou partidos de mesmo espectro ideológico.

IV) *"Fontes de Informações Diversificadas"* proporcionando aos cidadãos terem direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.

Teoricamente vivencia-se um mundo de dados acessíveis, disponíveis a quem desejar realizar solicitação de pesquisa aos mesmos, contudo há que se considerar todo aparato de *marketing*, em propaganda e publicidade, tornando a Democracia em peça publicitária, aos moldes festivos do *show business*.

V) *"Autonomia para Associações"* favorecendo obtenção de vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, em que cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.

Enquanto liberdade de associação e livre iniciativa do protagonismo social, o associativismo torna-se janela de possibilidade para pessoas físicas inúmeras vezes proteladas no mundo liberal das oportunidades, alçando acesso e responsividade às demandas e questões de origem social.

VI) *"Cidadania Inclusiva"* para que nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis tenha negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas; tais como o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de

> livre expressão; de formar e participar em organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

Teoricamente tudo isso é real e acessível aos interessados no *modus politicus*, onde pode-se ingressar, interagir, propor, eleger, ser eleito, atrair novos integrantes, divulgar ideias e ideais nas mais variadas áreas esferas e âmbitos. Tais características são constatáveis em São Paulo haja vista a diversidades de Legendas eleitas entre 2008-2016.

A partir de Robert Dahl, no Município de São Paulo identifica-se a ocorrência de poliarquias, considerando serem historicamente inevitáveis, pois

> [...] uma democracia poliárquica é um sistema político dotado das seis instituições democráticas listadas anteriormente. Portanto, a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com o sufrágio restrito -como a do século XIX. Também é diferente das democracias e das repúblicas antigas que não apenas tinham sufrágio restrito, mas faltavam-lhes muitas outras características decisivas da democracia poliárquica -por exemplo, os partidos políticos, o direito de formar organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo existente, os grupos de interesse organizados, e assim por diante. É também diferente das práticas democráticas em unidades tão pequenas que os membros podem se reunir diretamente e tomar decisões políticas (ou recomendá-las), fazer leis (DAHL, 2001, p. 104).

As tabelas acima, entre as páginas 04 e 08, ilustram essa democracia poliárquica, pois Prefeitos e Vereadores eleitos demonstram a diversidade das instituições democráticas, inclusão de certas maiorias ou minorias em cenários que podem favorecer ou não os Mandatários do Executivo, sendo que há imbricação de "Funcionários eleitos" em ambos os poderes (Executivo e Legislativo).

CONSIDERAÇÕES FINAIS OU DESAFIO PARA AMPLIAÇÃO DO NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Apresentamos abaixo resultado de pesquisa, a partir de Solicitação de Informação do Cidadão, ref. "Quantidade Cargos de Livre Provimento e Comissionados por órgão e impacto orçamentário no Município de São Paulo", onde é possível verificar quantos Funcionários Públicos Municipais de São Paulo ocupam posições oferecidas pelos "Funcionários eleitos", segundo a teoria 'Sobre a Democracia' de Robert Dahl.

Tais Cargos de Livre Provimento e Comissionados são posições estratégicas de Formação da Agenda para Formulação, Implementação, Execução e Avaliação do Ciclo de Políticas Públicas; muitos ocupantes de tais vagas são personagens ou agentes políticos alheios ao Serviço Público altamente especializado, e também existem os agentes de poder público que assumem tais posições ou as deixam conforme os humores dos variados espectros políticos.

A participação política, considerando os elementos mínimos de uma democracia, que contemple cidadãos desinvestidos de interesses exclusivamente pessoas para ampliação do que se entende

por participação democrática perpassa a analítica de quem são os ocupantes dos poderes legalmente constituídos, somados àqueles que são acrescidos nas posições com *status* nas instâncias de tomada de decisão, por assim dizer gestores do Alto-Médio Escalão e os que estão imediatamente em relação de subalternação.

Dados relevantes, da Resposta ao e-SIC 5142, é o baixo Impacto Orçamentário (3) da Folha Bruta Comissionados (2) em relação à Quantidade de Comissionados (1), mas estes são os que ocupam em sua maioria o Médio Escalão, responsável por dar concretude às propostas eleitorais, enfim, cada ação ou omissão dos "Funcionários eleitos" é ação ou omissão de quem não foi eleito.

REFERÊNCIAS

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora USP, 1997.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

FERNANDES, A. S.; GONÇALVES, F. O.; ROSA, T. M. "Estratificação socioeconômica: uma proposta a partir do consumo". **Portal do Banco do Nordeste**. Disponível em: <www.bnb.gov.br>. Acesso em: 20/08/2022.

SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados. **Perfil do Município de São Paulo 465 anos**. São Paulo: SEADE, 2019. Disponível em: <www.seade.gov.br>. Acesso em: 20/08/2022.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. "Estatísticas e Resultados da Eleição - Resultado da Eleição". **Portal do TSE** [2008]. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 20/08/2022.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. “Estatísticas e Resultados da Eleição - Resultado da Eleição”. **Portal do TSE** [2012]. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 20/08/2022.

UOL. “Como ficou a composição da Câmara Municipal da sua cidade”. **UOL** [2012]. Disponível em: <www.uol.com.br>. Acesso em: 20/08/2022.

UOL. “Eleições 2008: Apuração – São Paulo (SP)”. **UOL** [2008]. Disponível em: <www.uol.com.br>. Acesso em: 20/08/2022.

UOL. “Eleições 2016: Apuração”. **UOL** [2012]. Disponível em: <www.uol.com.br>. Acesso em: 20/08/2022.

UOL. “Redes sociais deram voz a legião de imbecis, diz Umberto Eco”. **UOL** [2015]. Disponível em: <www.uol.com.br>. Acesso em: 20/08/2022.

CAPÍTULO 7

Porosidad y Resonancia: Principios Sociales para Una Política Pública Chilena Post Estallido Social y COVID-19

POROSIDAD Y RESONANCIA: PRINCIPIOS SOCIALES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA CHILENA POST ESTALLIDO SOCIAL Y COVID-19

Iván Ojeda-Pereira

Fernando Campos-Medina

La historia reciente en Chile se encuentra cargada de convulsiones. Primero, desde octubre del 2019 una crisis sociopolítica azotó al país, y luego, sin que el proceso anterior haya llegado a su fin, la pandemia mundial de la COVID-19 marcó la pauta del año 2020.

Ambos fenómenos han dejado entrever diferentes elementos políticos, sociales, culturales y económicos que son problemáticos para el desarrollo del país. Sin embargo, este ensayo se enfoca específicamente en aquellos de carácter institucional y de política pública que, en caso de ser transformados, podrían jugar un rol fundamental en la superación de la crisis sanitaria y social.

A raíz de los estallidos sociales y de la COVID-19 se ha transparentado la débil capacidad estatal chilena para garantizar condiciones de vida a sus ciudadanos. Lo anterior, considerando tanto su dimensión de capacidad política, como también, de capacidad administrativa.

Aquello es imposible de ser analizado si es que se pone única y exclusivamente el foco en ambos momentos históricos, como situaciones singulares. Por el contrario, es necesario remitir a la historia para comprender los fenómenos actuales (BRADUEL, 2002), de manera que se puedan reconstruir los elementos que han

trascendido temporalmente y han desembocado en un modo de institucionalidad (PIERSON, 2011).

Considerando estas problemáticas, el presente capítulo propone elementos significativos sobre los cuales la institucionalidad y la política pública chilena deben avanzar velozmente y a contratiempo, para poder superar la situación actual.

A su vez sitúa históricamente al estallido social y a la pandemia; y analiza la capacidad estatal general y los marcos cognitivos que subyacen a la institucionalidad y política pública en el país. El trabajo sostiene que las instituciones y la política pública son elementos troncales para la superación de la crisis, sin embargo, para que se encuentren a la altura de la actual encrucijada se deben realizar prontas modificaciones resilientes.

En el siguiente apartado se expondrá una breve recopilación conceptual que clarifique el marco del análisis, para posteriormente avanzar sobre antecedentes sociales, políticos y económicos del país. En adelante se desarrollará el análisis de los elementos institucionales en crisis a raíz de los estallidos sociales y de la pandemia de la COVID-19. Finalmente se desarrolla la propuesta de elementos que contribuyan a la misma institucionalidad y política pública a aportar en la superación de la crisis sanitaria y social.

CAPACIDAD ESTATAL Y ENFOQUE COGNITIVO: MARCO DE ANÁLISIS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

Si bien existen múltiples enfoques para comprender y aproximarse a la política pública, en la introducción se ha remitido a la capacidad estatal (RAPETTO, 2003) y la perspectiva cognitiva de las políticas públicas (SUREL, 2000; SOCARRÁS, 2007). A continuación, se presentará una breve aproximación a ambos

enfoques, como también a la manera en que serán integrados en el análisis.

Respecto a la primera noción, es postulada por Rapetto (2003), quien define el concepto de Capacidad Estatal como:

> […] la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas las restricciones contextuales y definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos y cuál es el valor social específico que debiese proveer la respuesta estatal (REPETTO, 2003, p. 6).

Para el autor, la capacidad estatal se compone por dos dimensiones: a) la capacidad política y b) la capacidad administrativa. La primera refiere a las cualidades de las instancias de gobierno para hacer dialogar las diferentes demandas e intereses de los grupos de la sociedad.

La segunda, hace alusión a las competencias que tenga el aparato burocrático en términos logísticos, procedimentales y de organización. En esta misma línea, Rapetto (2003) plantea que se debe observar la capacidad estatal en función de grados de presencia respecto a cómo se expresa la capacidad estatal (vinculado a la capacidad administrativa) y al para qué se realizan las acciones, vinculada al valor social de los objetivos de las intervenciones (capacidad política).

Una "buena" capacidad estatal sería aquella donde las organizaciones gubernamentales sean capaces de difuminar las asimetrías de poder y neutralizar la influencia del poder económico sobre el político, abriendo espacios reales de negociación entre

diferentes intereses, enfocados en la comprensión de las demandas que emanan desde la sociedad.

Luego de que se logra dotar de valor social a los objetivos, la dimensión administrativa debería lograr que se constituyan organizaciones estables (que no es sinónimo de resistentes al cambio), resilientes a la complejidad del entorno, con equipos meritocráticos y de funcionamiento articulado que logren materializar la idea socialmente legitimada.

Rapetto (2003), por tanto, comprende que la política pública serían acciones estatales articuladas que van de la mano a instituciones con variable capacidad estatal. Al respecto, clarifica que entiende por instituciones a organizaciones estatales de patrimonio compartido en la sociedad, que se sostienen de manera persistente en el tiempo (RAPETTO, 2011).

El enfoque propuesto por el autor es bastante pertinente para abordar descriptivamente el carácter de la política pública en Chile, sin embargo, si es que se busca profundizar interpretativamente, es necesario adicionar otras visiones, en este caso, incluimos la perspectiva cognitiva de las políticas públicas (SUREL, 2000; SOCARRÁS, 2007).

Desde este enfoque se comprende que a las formas de acción subyacen visiones de mundo y, en específico, marcos normativos y cognitivos respecto a la institucionalidad, que se ponen en juego cuando se ejecutan políticas públicas. Así, en el trasfondo de la política pública, instituciones y de la propia capacidad estatal no hay absolutos técnicos, sino que valores, principios y representaciones individuales sobre las cuales se construye la realidad (SUREL, 2011).

Los marcos cognitivos y normativos en la medida que van tejiendo entramados comprensivos sobre la política pública,

entregan también una noción de conciencia colectiva a grupos en condiciones similares.

Así, serían parte de los procesos de diferenciación e identificación de diferentes organizaciones, como también de las distribuciones de roles, funciones y posibles pautas de acción ante diferentes contextos. Aquello en la medida en que individuos/grupos interactúan, ya sea desde la verdad de ciudadano/receptor o desde la posición de institución públicas y sus representantes (SUREL, 2011).

Añadir este tipo de propuesta conceptual es bastante interesante por dos razones. En primer lugar, entrega un potencial interpretativo de mayor profundidad a la capacidad estatal (RAPETTO, 2003). Y, en segundo lugar, permite una comprensión constructivista de los procesos sociales que engloban a la política pública, institucionalidad y capacidad estatal. En este sentido, no existiría una ontología, donde la política pública es y siempre será tal o cual cosa, sino que va de la mano a los procesos de interacción.

CHILE: SOCIEDAD Y POLÍTICA EN CRISIS

Si bien la crisis sociopolítica y la pandemia COVID-19 deja a la institucionalidad y política pública chilena ante una difícil encrucijada, es difícil de comprender la magnitud de la crisis si es que se confiere la totalidad de la explicación a aquellos momentos en específico. En este sentido, es el transcurso de una historia el que va fraguando determinados procesos (BRAUDEL, 2002; PIERSON, 2011) y, por lo tanto, es allí donde se debe escudriñar para analizar la confluencia temporal a momentos específicos.

En esta línea, es necesario avanzar sobre antecedentes sociales, políticos y económicos que permitan situarse o imaginar

sociológicamente -si se quiere comprender en términos sociotécnicos (MILLS; GERMANI; TORNER, 1961) - la realidad del país. Para esto se pondrá foco en la historia de corta data (BRAUDEL, 2002), debido a que las últimas modernizaciones de las instituciones y de política pública en el subcontinente no refieren a procesos longevos.

Por el contrario, se sitúan durante las décadas del 90' y 2000' luego de los retornos a las democracias. Para el caso chileno este proceso va de la mano con una continuidad de elementos dictatoriales (BANDERAS, 2015; LARRAIN, 2000; MEDELLIN, 1994; WIESNER, 2002).

A nivel político, Chile mantiene un modelo neoliberal desde el 1975, perdurando y profundizándose luego de 1990. Esto impacta directamente en el carácter de la política, en donde atrás quedan los proyectos políticos nacionales-populares de los 70' y se da paso a un nuevo modo de vinculación entre la política y la sociedad (RUIZ, 2019).

El sistema político chileno apunta hacia una democracia ideal, sin embargo, en su perspectiva real continúa cargado con elementos autoritarios, entre ellos, el locus de la propia constitución política y algunos partidos dentro que reivindican los intereses de la dictadura (GARRETÓN, 2014; HUNEEUS, 2014; O'DONNEL, 2009; RUIZ, 2019; KATZ, 2007).

Eso ha significado que muchas de las heridas sociales de los autoritarismos permanezcan en el ethos de una sociedad chilena traumatizada con la praxis política que entiende a la discusión ideológica, como un debate peligroso (LIRA, 2010). Así, la constitución de una sociedad civil en el país, cuajada y representativa de intereses generales, no parece una tendencia, sino un proceso en construcción.

Además, el sistema político chileno no ha sido capaz de neutralizar al poder económico en los espacios de toma de decisión (RUIZ, 2019). Por el contrario, en Chile se cuestionan constantemente las relaciones entre clase política y grupos económicos (PASTRANA, 2019; AMPARO, 2015).

El problema de este tipo de procesos es que no solo han ocurrido los hechos de corrupción, sino que luego no siempre son sancionados, sembrando la sensación de desigualdad ante la ley. En fin, lo que se va generando es una relación fragmentada entre política y sociedad, en donde se pierde la legitimidad, representatividad, identificación y confianza con el sistema político chileno (RUIZ, 2019).

A nivel económico, Latinoamérica y Chile continúa en una posición relacional de periferia como lo denotaban Cardoso y Faletto (1968) hace bastante tiempo, los autores relevaban la condición estructural de desventaja en la que se encuentran los piases del subcontinente y también, como las configuraciones de poder internas general especificidades nacionales.

En esta línea, se discute con la noción de continuo al desarrollo, que también es desmitificada por la propia CEPAL en los 60' (RODRÍGUEZ, 1987; CEPAL, 1963). En adelante, quedó claro que las posiciones internacionales funcionan de manera relacional y que la existencia de países desarrollados -con producción de mercancías o actualmente con las licencias de los productos- va de la mano con la existencia de países subdesarrollados que venden materias primas y en ocasiones territorializan fábricas basadas en baja tecnologización y alta explotación laboral (RUIZ, 2016).

El caso chileno, se ha caracterizado por una orientación extractiva basada en la explotación del cobre, cuyas utilidades inyectan liquidez a la economía y fondos tributarios al estado. Asumiendo esta realidad, también es necesario remitir a la

liberalización de los mercados e inserción con mayor conectividad chilena con al mercado internacional.

Esto ha generado positivos balances en el país en tanto los ciclos económicos internacionales -en excepción de la crisis asiática- han sido bondadosos las últimas dos décadas. Lo complejo de la situación, más allá del crecimiento económico y sus ritmos, son las consecuencias en términos de estructura social y condiciones de vida de la población que han generado aquellos periodos. Al respecto, es posible mencionar que la percepción de desigualdad en el reparto de los ciclos ha aumentado sostenidamente desde el 2012, retornando niveles de finales de los 90' (PNUD, 2019).

A nivel social, es una realidad que entre los años 90' y 2017 se ha disminuido la extrema pobreza, sin embargo, esto no necesariamente ha significado que se construyan nuevas clases medias. Por el contrario, el modelo neoliberal en Chile desarrolla un proceso de desconstitución o desarticulación de las clases medias provenientes del periodo nacional popular, transformando la fisonomía estructural de la sociedad (RUIZ; BOCCARDO, 2019).

Los sectores medios se transforman en grandes grupos nebulosos, inmaduros en términos de clase, que ante cualquier variación del mercado vuelven a caer rápidamente en la pobreza. Al mismo tiempo los pequeños grupos empresariales han continuado procesos de acumulación acompañados de estrategias de cierre social y vinculación al mundo político, generando sociedades desiguales (LUSTIG, 2020).

Es en este contexto político, económico y social durante el año 2019 estalla un conflicto sociopolítico en el país que no puede ser explicado desde la capacidad de movilización de los partidos políticos, ni bajo la noción de sociedad civil en una sociedad individualizada. Así Ojeda-Pereira (2020) refiere al concepto de

conflicto resonante para analizar esta ola de conflictos sociopolíticos que pugnan contra el letargo neoliberal y desestabilizan poderes.

Esto posee cinco dimensiones: social en donde se parte desde una condición de malestar individual -relacionado al carácter individualista de estas sociedades- que en seno del conflicto se entiende como condición colectiva; política, debido a que las movilizaciones cuestionan el modo de acelerar y desacelerar ciertos elementos de manera selectiva, conveniente para la clase política y no para el interés general.

De manera que se corroe la base de legitimidad del sistema político; territorial, tanto por el carácter de las movilizaciones y protestas, como también por el acenso de cuestionamientos no solo generales al modelo, sino que también con contenidos singulares de cada localidad, comuna y/o región; finalmente, también existe una dimensión simbólica que cuestiona el sustrato del modo de relación social y del sistema de dominación (RUIZ, 2020).

En conjunto, estas dimensiones llevan a la desnormalización de las fuerzas de la vida cotidiana y pensar al malestar como sustento de una transformación. Aquello abre elementos interesantes al análisis, debido a que no refieren estrictamente a desigualdades económicas, sino que también a su vinculación con la interacción cotidiana, percepción de movilidad social, discriminación y fractura política-sociedad.

ESTALLIDO SOCIAL Y COVID-19: POLÍTICA PÚBLICA, INSTITUCIONALIDAD Y CAPACIDAD ESTATAL EN CRISIS

Claro está que la crisis de la política pública e institucionalidad no ocurre solo durante el 2019 y 2020; no obstante,

es necesario focalizarnos en aquellos momentos debido a que marcan el punto de inflexión respecto al inmovilismo (OJEDA; JOUSTRA, 2020). Pareciera que son el doble golpe mortal que nos lleva a reflexionar respecto a la necesidad de transformaciones para salir de la crisis actual, esto considerando que el estallido social reconfigura la relación entre política y sociedad, poniendo intereses sociales en la palestra política.

El 18 de octubre de 2019 producto de la tercera alza anual en el transporte público de Santiago de Chile, comienza un conflicto sociopolítico que en la primera semana llega a un carácter nacional y luego de tres semanas ya cuestiona la vigencia de la constitución política de la república. Esta escalabilidad escasamente puede ser comprendida si es que se entienden a las situaciones de manera singular, sino que se vinculan a los elementos sociohistóricos mencionados anteriormente, que fraguan el malestar social en Chile.

En este sentido, es que la política pública y la institucionalidad que debería haber operado como ente garante de seguridad social y también como regulador del mercado, pareciera no haber dado el ancho. Ahora, pero a nivel específico ¿qué es lo que se cuestiona?

América Latina había vivido un proceso institucional de modernización del estado (BANDERAS, 2015; LARRAÍN, 2000; MEDELLÍN, 1994; WIESNER, 2002). Este se caracterizó por la burocratización, computarización y también tecnocratización del aparto público (BANDERAS, 2015; GUTIÉRREZ, 2019), bajo una promesa de mayor eficacia y eficiencia en la gestión.

Esto implica que se comienza a entender al estado como una empresa y desde ahí se pretende responder a criterios desarrollados por técnicos del área de políticas pública (RUMIÉ, 2019; NATALUCCI, 2018; FUENMAYOR, 2014). En esta línea, en Chile se privatizó la ejecución de servicio sociales, así, el estado subsidia

empresas para realizar sus acciones (BOCCARDO, CAVIEDES y RUIZ, 2020).

Esto significa una disminución en la capacidad estatal. Aquello debido a que se superpuso el ejercicio tecnocrático, en desmedro de espacios dialogantes, en donde la legitimación sea fruto de un constante ejercicio de capacidad política. De esta forma, pareciera que el sentido normativo de la política pública y, por lo tanto, la construcción de un horizonte socialmente validado ha quedado relegado a una posición sin importancia (OJEDA; JOUSTRA, 2020).

En esta línea, en Chile se ha aplicado denominado como top-down policy (CANTO, 2000), una lógica en la que se implementan formas de participación de carácter consultivo mediante oficinas de reclamos y afines, que en pocas ocasiones dotan realmente de capacidad de modificación al ciudadano y ciudadana. Ni tampoco, desde el otro lado, dotan a la institucionalidad de un mecanismo poroso para integrar otras perspectivas.

Lo que subyace a esta baja capacidad estatal, es también, un marco cognitivo de comprensión del ciudadano como una persona que en un contexto neoliberal debería agradecer cualquier apoyo o aporte estatal y que no posee el derecho a demandar mayores niveles de participación.

Mientras que, por el contrario, los beneficiarios deben adoptar cognitivamente la noción de agradecimiento y, en caso de necesidad, disputar mejores condiciones posicionándose como un "constante luchador" que tensiona a la política pública y puede lograr alguna atención excepcional. Así, en la medida que el estado no tiene las capacidades para hacer dialogar a los actores ni dilucidar sus intereses, se han evidenciado procesos de judicialización a conflictos políticos.

Por otro lado, la capacidad administrativa del estado también se encuentra reducida debido a que la tecnocratización y privatización de las ejecuciones tampoco se traduce en mejores modos de vinculación institucional, ni de funcionamiento orgánico. Todo lo contrario, el estado chileno es cada vez más rígido y reacio a la ductibilización.

Esto de manera selectiva, porque solo existe una negativa a priorizar la política cuando las recomendaciones emergen desde la ciudadanía beneficiaria, si es que estas, se desprenden de grupos empresariales la actitud es contraria. Esta situación rompe las posibilidades de que la capacidad administrativa del estado se co-construya en conjunto a la ciudadanía, en efecto, las instituciones funcionan casi por separado de quienes recurren por necesidad a ellas.

Las instituciones latinoamericanas han olvidado el concepto de desarrollo institucional, debido a que no existe capacidad política para insertar nuevas nociones societarias, ni tampoco elementos burocráticos/administrativos capaces de elaborar nuevas imágenes objetivos, donde se considere a un ciudadano activo.

Existen rígidas capacidades administrativas que se sustentan en marco cognitivos insensibles y disonantes respecto a las necesidades de las personas y aquello es lo que explota en el estallido social. Pareciera que los tomadores de decisiones habitan a años luz de los ciudadanos que viven las políticas y que no existen mecanismos, ni tampoco voluntades de vincular ambos mundos. Por esto, la institucionalidad rígida y su política pública más que en una vía de solución se transforma en un punto fundamental del problema (OJEDA-PEREIRA; JOUSTRA, 2020).

En adelante, con la llegada de la pandemia de la COVID-19 es posible vislumbrar una nueva dimensión de crisis. Respecto a la dimensión administrativa y logística, las instituciones

comprendieron que el proceso de modernización tecnológico culminaba con la computarización y digitalización documental.

Sin embargo, aquello significó que no existieron procesos constantes de capacitación de capital humano avanzado, ni de innovaciones tecnológicas, que permitieran contar con las herramientas de control sobre big data en el plano estatal (RODRÍGUEZ; PALOMINO; MONDACA, 2017). El problema práctico de esto es que Chile no logró, ni ha logrado tener cifras actualizadas de la cantidad de contagios y muertos, ni tampoco de las dinámicas de movilidad de la población que aumentaran la efectividad de las cuarentenas.

Ante esto, también se reafirman nuevamente falencias en lo que respecta a la capacidad política de Chile, debido a que no son capaces de aunar a la totalidad de actores del mundo social para elaborar políticas de salud coherentes a la realidad del COVID-19. Por el contrario, mantienen sus lógicas de funcionamiento que, en un país con este nivel de privatización de servicios sociales, culmina en acceso desigual a la salud y progresivo aumento en contagios.

En resumen, los estallidos sociales y la pandemia COVID-19 dejan entre ver la baja capacidad estatal existente en Latinoamérica. Esto en función de capacidades administrativas y logísticas reducidas, sin herramientas ni capital cultural para afrontar grandes cantidades de datos. Como tampoco, con mecanismos de participación y retroalimentación vinculantes respecto al futuro de la política pública.

Por otro lado, se evidencia una capacidad política disminuida casi al máximo en donde no existen idoneidad institucional para difuminar las desiguales de poder en la elaboración normativa de la política pública. Todo esto confluye en un marco comprensivo del ciudadano como beneficiario "que debería estar agradecido" y del propio ciudadano como un "disputador cotidiano", que deja

totalmente olvidada a la noción de desarrollo institucional en donde todos los actores deberían aportar a la transformación constante.

CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE AVANZAR HACIA UNA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN RESILIENTE Y RESONANTE DE LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA

Finalmente, se propondrán elementos transformativos que permitan avanzar hacia la superación social de las crisis. En este sentido, se sostiene que no existe posibilidad de superposición ante el contexto actual si es que se obvia el rol instituciones y de la política pública, sin embargo, si estas continúan con el carácter anteriormente descrito, seguirán avanzando hacia un abismo con ojos cubiertos.

La recuperación social y sanitaria va de la mano de un cambio de paradigma sobre las políticas públicas en Chile, pasando de la noción empresarial a una de coordinación y significación social compartida. En este sentido y luego del conflicto sociopolítico resonante, que confluyo en un proceso constituyente en Chile se abre la puerta para poder realizar este tipo de transformaciones estructurales y trascendentales. Urge que en Chile el estado incremente su capacidad, tanto a nivel administrativa como política desde una perspectiva de desarrollo institucional.

Se considera relevante que se construyan mecanismos de ductibilidad, flexibilización y porosidad a las percepciones y recomendaciones de la ciudadanía, que permitan romper con la path dependence (PIERSON, 2011) de la tecnocracia economicista. En esta línea, es necesario comprender a la capacidad política como un elemento continuo que debe estar presente en la totalidad de la temporalidad de política pública.

Para aquello, más que establecer mecanismos que canalicen el descontento, se deben elaborar dispositivos de coordinación social y normativa que integren participación ciudadana vinculante. De esta manera, lo que se añade no es solo descontento, por el contrario, también retroalimentaciones positivas.

Lo que se busca con este tipo de propuesta, es orientar el debate hacia la construcción de una legitimidad social a la acción estatal. Esto, sin duda, podría aportar en la búsqueda de alternativas a la crisis actual, porque aumenta las probabilidades de que la población responda satisfactoriamente a mecanismos de regulación social (JORDANA, 2006).

Como segundo elemento se propone potenciar la inversión en capital humano avanzado, considerando que esto permite poseer más herramientas a la hora de organizar y analizar grandes volúmenes de información. Esto, porque establecer nuevos mecanismos de participación o como hemos denominado porosidad, implica que se genera una gran cantidad de datos y deben ser analizados lo más rápido posible.

Y, además, que esta información luego de ser analizada debe viajar entre las diferentes orgánicas gubernamentales hasta llegar a los y las tomadoras de decisiones. Sin duda, todo este proceso, necesita de capacidades logísticas y de capital humano avanzado, de lo contrario, las medidas pueden quedar a un nivel denotativo legal y sin una aplicación real.

Todo esto es lo que se ha denominado la transformación a una institucionalidad porosa y resonante, como modo de afrontar la crisis. El primer término relacionado con la capacidad de insertar constantemente nueva información para enriquecer los programas, de manera que estos puedan responder a entornos complejos.

El segundo refiere al término acuñado por Hartmut Rosa (2019), quien entiende por resonancia a la capacidad de salir de la

enajenación producida por la aceleración temporal de la modernidad y volver a dotar de sentido y significación al tiempo, espacio y acciones. En este sentido, la resonancia institucional implica superar la jaula de hierro y pérdida de sentido de la extrema burocratización tecnocrática (WEBER, 2004), y abrir las posibilidades a que la institucionalidad y la política pública retome aquella dimensión humana y de sincronización con el sentir de los ciudadanos.

REFERÊNCIAS

AMPARO, M. **México Anatomía de la Corrupción**. Ciudad de México: IMCO-CIDE, 2015.

BANDERAS, P. "Las reformas del estado en América latina: Situación actual y retos". **Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo**, vol. 6, n. 1, 2015.

BOCCARDO, G.; CAVIEDES, S.; RUIZ, F. **30 años de política neoliberal en Chile**. Santiago: Nodo XXI, 2020.

BRAUDEL, F. **La historia y las ciencias sociales**. Madrid: Alianza, 2002.

CANTO, R. "Políticas públicas: Más allá del pluralismo y la participación ciudadana". **Gestión y Política Pública**, vol. 9, n. 2, 2000.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1969.

CEPAL - Comisión Económicas para América Latina y el Caribe. **El desarrollo social en América Latina en la Post-Guerra**. Santiago: Cepal, 1963.

FUENMAYOR, J. "Política Pública en América Latina en un Contexto Neoliberal: Una Revisión Crítica de sus Enfoques, Teorías y Modelos". **Cinta de Moebio**, vol. 50, 2014.

GARRETÓN, M. **Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina**: Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social. Santiago: Lom Ediciones, 2014.

HUNEEUS, C. **La democracia semisoberana**: Chile después de Pinochet. Santiago: Taurus, 2014.

JORDANA, J. **Regulación y Políticas Sociales**: Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina. Caracas: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

KATZ, C. "Interpretaciones de la democracia en América Latina" **Insumisos Latinoamericanos** [2007]. Disponible en: <www.insumisos.com>. Consultado el 20/11/2022.

LARRAIN, J. **Modernidad, razón e identidad en América Latina**. Santiago: Andrés Bello, 2000.

LIRA, E. "Trauma, duelo, reparación y memoria". **Estudios Sociales**, vol. 36, 2010.

LUSTIG, N. "Desigualdad y descontento social en América Latina". **Nueva Sociedad**, vol. 286, 2020.

MEDELLÍN, P. “La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo”. **Revista de CLAD Reforma y Democracia**, vol. 2, 1994.

MILLS, R.; GERMANI, G.; TORNER, F. **La imaginación sociológica**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1961.

NATALUCCI, A. “El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016)”. **Polis**, vol. 17, n. 49, 2018.

O’DONNEL, G. **El estado burocrático autoritario**. Buenos Aíres: Prometeo Libros, 2009.

OJEDA-PEREIRA, I.; JOUSTRA, C. “Golpes de Knock Out y crisis sin retorno: Política social y modelo de intervención obsoleto”. **Revista Intervención**, vol. 10, n. 1, 2020.

OJEDA-PERIERA, I. “¿Acelerados, molestos y dependientes? Sobre los conflictos resonantes de América Latina”. **Revista Cuadernos de Teoría Social**, vol. 6, n. 11, 2020.

PASTRANA, A. “Estudio sobre la corrupción en América Latina”. **Revista Mexicana de Opinión Pública**, vol. 27, 2019.

PIERSON, P. **Politics in time**: History, institutions, and social analysis. Woodstock: Princeton University Press, 2011.

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Injusticia y desigualdad: nuevo informe del PNUD refleja el descontento en América Latina”. **PNUD** [2019]. Disponible en: <www.pnud.org>. Consultado el: 15/11/2022.

RAPETTO, F. “La dimensión político-institucional de las políticas públicas”. **Anales del XVI Seminario Internacional Elementos para el Análisis y estructuración de las Políticas Públicas en América Latina del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**. Asunción: CLAD, 2011.

REPETTO, F. “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. **Anales del VIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**. Ciudad de Panamá: CLAD, 2003.

RODRÍGUEZ, O. **La teoría del subdesarrollo de la CEPAL**. Ciudad de México: Editora Siglo XXI, 1987.

RODRÍGUEZ, P.; PALOMINO, N.; MONDACA, J. **El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe**. Caracas: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

ROSA, H. **Resonancia**: Una sociología de la relación con el mundo. Madrid: Katz Editores, 2019.

RUIZ, C. **La política en el Neoliberalismo**: Experiencias Latinoamericanas. Santiago: LOM, 2019.

RUIZ, C. **Octubre chileno**: La irrupción de un nuevo pueblo. Santiago: Taurus, 2020.

RUIZ, C.; BOCCARDO, G. **Los chilenos bajo el neoliberalismo**: Clases y conflicto social. Santiago: Nodo XXI, 2014.

RUIZ, F. “Superexplotación de la fuerza de trabajo en América Latina: Consideraciones teóricas”. **Izquierdas**, vol. 30, 2016.

RUMIÉ, S. “Chicago Boys en Chile: neoliberalismo, saber experto y el auge de una nueva tecnocracia”. **Revista mexicana de ciencias políticas y sociales**, vol. 64, n. 235, 2019.

SOCARRÁS, J. “La dimensión cognitiva en las políticas públicas Interpelación politológica”. **Ciencia Política**, vol. 2, n. 3, 2007.

SUREL, Y. “The role of cognitive and normative frames in policy-making”. **Journal of European Public Policy**, vol. 7, n. 4, 2000.

WEBER, M. **Economía y Sociedad**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

WIESNER, E. “La evaluación de resultados en la modernización del estado en América Latina”. **Revista de Economía Institucional**, vol. 4, n. 6, 2002.

CAPÍTULO 8

O Ministério Público como
Ombudsman de Políticas Públicas

O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO *OMBUDSMAN* DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antonio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos

Luciana Peixoto Santa Rita

O Ministério Público, nos dizeres do *caput* do artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O artigo 129 da mesma carta constitucional enumera o extenso rol de atribuições da instituição, dentre as quais se destaca, pela relação com o objeto deste trabalho, o zelo pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais e a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Em razão destas atribuições, o Ministério Público exerce um grande protagonismo na sociedade brasileira (SADEK, 2000; ARANTES, 2002; KERCHE, 2003).

Esta realidade, contudo, é relativamente recente. Antes do processo de redemocratização do Brasil, iniciado em 1985, os Ministérios Públicos do Brasil eram bastantes diferentes uns dos outros e muito diferentes dos Ministérios Públicos atuais (COMPLOIER, 2015). A primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981, previa, como únicas atribuições do então órgão do Poder Executivo, a veladura da Constituição e das leis e a promoção da

ação penal e da ação civil pública. Embora, em tese, essa descrição sumária de atribuição permitisse uma atuação bastante ampla, na prática "ninguém sabia nem o porquê estava atuando num processo, a não ser na área criminal" (DAL, 2002).

Inexistia, portanto, o Ministério Público que, atualmente, aparece diariamente nos noticiários, atuando, por exemplo, na regularização de serviços de saúde prestados por hospitais públicos e da qualidade da merenda servida em escolas públicas, na melhoria da estrutura de prédios públicos para torná-los mais acessíveis, no aprimoramento da prestação de serviços de fornecimento de água, energia e telefonia móvel, na fiscalização de exames vestibulares para ingresso em universidades públicas etc.

Formula-se, então, no contexto dos fatos acima descritos, a seguinte pergunta de pesquisa: de que maneira o Ministério Público exerce a função de *ombudsman* de serviços públicos? O objetivo geral do presente estudo, portanto, é analisar o exercício da atribuição de controle de políticas públicas pelo Ministério Público.

Como objetivos específicos, o presente estudo descreverá a trajetória de empoderamento do Ministério Público brasileiro, identificará as novas atribuições conferidas à instituição, em especial as relativas ao controle de políticas públicas, e examinará os instrumentos disponibilizados ao *Parquet* para o cumprimento de sua missão. Com os fins acima expostos, este texto é composto, além desta introdução e das considerações finais, de outras 3 (três) seções.

Na segunda seção deste trabalho, logo após esta introdução, será examinada a produção científica sobre a trajetória que transformou o Ministério Público, daquele órgão responsável quase que exclusivamente pela promoção da ação penal pública, nesta instituição responsável, entre outras coisas, pela fiscalização de políticas públicas. Neste ponto, será apresentada a figura do *ombudsman*, instituto de origem escandinava, e a Defensoria do

Povo, órgão cuja criação foi proposta pela comissão de notáveis designada, em 1985, pelo presidente José Sarney para elaboração do anteprojeto de uma nova Constituição.

Em seguida, na terceira seção, serão examinadas as atribuições constitucionais e legais do atual Ministério Público brasileiro que permitem sua ampla atuação na fiscalização de políticas públicas. Neste ponto, será necessário abordar, também, o próprio significado da expressão "políticas públicas".

Na quarta seção, serão examinados os instrumentos de que dispõe o Ministério Público para cumprir a missão constitucional que lhe foi outorgada pela Constituição de 1988 para o controle de políticas públicas, como a ação civil pública, o inquérito civil, a recomendação, o compromisso de ajustamento de conduta e a audiência pública.

TRANSFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Dentre as instituições fundamentais do Estado brasileiro, a que mais se modificou no processo de transição entre a ordem constitucional de 1969 e a ordem constitucional de 1988 foi, sem dúvida, o Ministério Público (CARVALHO; LEITÃO, 2010).

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, que, por sua amplitude em relação à Constituição de 1967 é considerada, verdadeiramente, uma nova Constituição, pouco dizia a respeito do Ministério Público. Dizia, apenas, que a lei federal organizaria o Ministério Público da União.

Que a lei estadual organizaria o Ministério Público dos Estados; que o chefe do Ministério Público da União seria nomeado pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de 35

(trinta e cinco) anos de idade, com reputação ilibada e notório saber jurídico e que os seus membros ingressariam na carreira mediante concurso de provas e títulos e que adquiriam estabilidade no cargo após 2 (dois) anos de exercício. Nota-se a ausência, no texto constitucional de 1969, da descrição das atribuições do órgão.

A primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que estabeleceu normas gerais a serem adotadas na organização dos Ministérios Públicos Estaduais, a Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981, foi, obviamente, muito mais minuciosa que a Constituição de 1969 acerca da estrutura e das atribuições do órgão. Mesmo assim, listava, entre as suas atribuições, apenas, a veladura da observância da Constituição e das leis, a promoção da ação penal pública e a promoção da ação civil pública.

É necessário atentar para o fato de que, nos termos da Constituição de 1969, os Ministérios Públicos Estaduais seriam organizados por lei estadual, e que a Lei Complementa n. 40/81 estabelecia um padrão nacional para os Ministérios Públicos Estaduais que deveriam ser reorganizados, segundo este novo modelo, por leis estaduais que deveriam ser editadas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias.

Ocorre que, quando do início do processo de redemocratização do país, em 1985, o que existiam eram Ministérios Públicos Estaduais bastante diferentes entre si (COMPLOIER, 2015). Os membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais não podiam exercer a advocacia, enquanto os do Rio de Janeiro, podiam.

O chefe do Ministério Público do Estado de São Paulo era escolhido dentre os membros da carreira, o que não ocorria em alguns outros estados. Também em São Paulo, os vencimentos do Ministério Público eram equiparados aos da magistratura, o que também era diferente em algumas outras unidades da Federação.

Em relação às atribuições do órgão, a mesma heterogeneidade era observada. As atribuições criminais eram bem conhecidas dos membros do Ministério Público e pela sociedade em todo o país, entretanto, "na área cível quase ninguém sabia nem mesmo o que estava fazendo" (POZZO, 2002).

Como a iminência do advento de uma nova ordem constitucional, de onde poderia emergir um modelo nacional de Ministério Público, ocorreu uma mobilização nacional, com a realização de congressos e reuniões, para a criação de uma consciência nacional de Ministério Público que seria apresentada à sociedade e aos congressistas constituintes (COMPLOIER, 2015).

Paralelamente a isto, o Presidente José Sarney havia nomeado, em 18 de julho de 1985, uma comissão de notáveis, presidida pelo professor Afonso Arinos de Melo Franco, para elaborar um anteprojeto para a nova Constituição. Embora o anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais não tenha servido de base para a elaboração da nova Constituição, muitas das suas disposições foram aproveitas pelo Congresso Nacional Constituinte.

Dentre as propostas da comissão de notáveis, merece destaque, para o objeto deste estudo, a insculpida no art. 56 do anteprojeto por ela elaborado, que versava sobre a criação de uma nova instituição – a Defensoria do Povo:

> Art. 56. É criado o defensor do povo, incumbido, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.

> § 1° O defensor do povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.
>
> § 2° Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:
>
> I - o defensor do povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato renovável de cinco anos;
>
> II - São atribuídos ao defensor do povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal;
>
> III - as Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo.

O professor Caio Tácito (1988) informa que a comissão de notáveis se inspirou, para elaboração desta proposta, no instituto escandinavo do *ombudsman*, existente na Suécia desde 1809, na Finlândia desde 1919, na Noruega desde 1952, na Dinamarca desde 1954 e na Nova Zelândia, de onde migrou para outros países anglo-saxões, desde 1961.

Nestes países, o *ombudsman* é um comissário eleito pelo Parlamento para receber queixas e realizar inspeções espontâneas nos órgãos públicos, a fim de conter eventuais abusos dos agentes estatais. Especificamente na Suécia, o *ombudsman* surgiu originalmente para equilibrar, em favor do Parlamento, os poderes

de fiscalização de funcionários públicos, já exercidos por um delegado do Rei, o *justitienkansler* (GUALAZZI, 1991).

No Brasil, antes do anteprojeto da comissão de notáveis, existiram outras propostas no âmbito federal, todas frustradas, objetivando a criação de órgãos, cargos ou instituições inspiradas no *ombudsman* escandinavo, como a Procuradoria-Geral do Povo, a Procuradoria-Geral do Poder Legislativo, a Procuradoria Popular, o Ouvidor-Geral, o Promotor-Geral da Nação, todos com atribuição de receber denúncias e fiscalizar a atuação de servidores públicos e a qualidade dos serviços públicos.

No âmbito local, o Município de Curitiba criou, no ano de 1986, uma Ouvidoria Municipal e o Município de São José dos Campos criou, no ano de 1984, uma Corregedoria Administrativa e um cargo de Defensor do Interesse Público, todos inspirados no instituto de origem sueca (TÁCITO, 1988).

A proposta da comissão de notáveis de criação da Defensoria do Povo também restou infrutífera, entretanto, um movimento de promotores de Justiça que acompanhava os trabalhos do Congresso Nacional Constituinte, tanto junto aos congressistas quanto junto à sociedade, acabou conseguindo incorporar ao Ministério Público as atribuições que a comissão de notáveis gostaria de entregar ao órgão que não chegou a ser criado (MAZZILLI, 2011).

Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo (2002), um dos promotores de Justiça que atuou neste processo de transformação do Ministério Público, em entrevista concedida ao procurador de Justiça Ricardo Vaz Seelig, afirmou que, nos trabalhos do Congresso Nacional Constituinte, acabou se tornando prática corriqueira, sempre que se percebia uma falha no sistema de controle do Estado em processo de criação, se atribuía a solução ao Ministério Público.

> Nós começamos a fazer campanha, nós começamos a ir aos jornais, a dizer 'o promotor é o defensor do povo', porque nós sabíamos que havia uma aspiração para criar talvez um *ombudsman* fora da instituição. Nós começamos a criar um movimento de valorização do Ministério Público […]. Brincávamos que àquela época se dizia: 'Vai reclamar para o Bispo!'... e nós queríamos ser esse 'Bispo' (POZZO, 2002).

Foi neste contexto e com esta trajetória que o Ministério Público adquiriu as atribuições hoje elencadas no artigo 129 da Constituição da República, dentre as quais se destaca, pela relação com o objeto desta pesquisa, as previstas no inciso II para "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia" e no inciso III para "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

ATUAIS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICOS PARA CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diferentemente da Constituição Brasileira de 1969 e de todas as demais que a antecederam, as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tratou do Ministério Público de forma bastante detalhada para um texto constitucional e conferiu à instituição atribuições bastante relevantes, que ensejaram o exercício de um enorme protagonismo (SADEK, 2000; ARANTES, 2002; KERCHE, 2003).

Em vez de órgão do Poder Executivo, como figurava em todas as Constituições anteriores, o Ministério Público foi definido, pela atual Carta Política, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sem vínculo de pertencimento ou subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, possuindo autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária.

A Constituição de 1988, em seu artigo 2º, não elencou o Ministério Público entre os Poderes do Estado, mas indubitavelmente conferiu à instituição garantias idênticas às dos Poderes (MAZZILLI, 2005).

As atribuições da instituição também constam, atualmente, no texto constitucional, em um rol exemplificativo bastante extenso:

> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
>
> I. promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
>
> II. zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;
>
> III. promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
>
> IV. promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
>
> V. defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI. expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII. exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII. requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX. exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Dentre as atribuições da instituição, destacam-se, por sua relação com o objeto deste trabalho, qual seja, o papel do Ministério Público como *ombudsman* de políticas públicas, as atribuições previstas nos incisos II e III do artigo 129 da Constituição Federal para zeladoria do efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais e para promoção do inquérito civil e da ação civil pública para proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos.

Inicialmente, nota-se que a redação do inciso II do artigo 129 da atual Constituição Federal é praticamente idêntica à redação do *caput* do artigo 56 do anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, nomeada pelo Presidente José Sarney em 18 de julho de 1985, que pretendia a criação da Defensoria do Povo para o exercício desta atribuição que acabou entregue, pelo Congresso Nacional Constituinte, ao Ministério Público.

Ocorre que, diferentemente do *ombudsman* escandinavo, o Ministério Público brasileiro, com funções singulares em relação a seus congêneres do mundo inteiro (RODRIGUES, 2007), além de receber reclamações de cidadãos acerca de infrações dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais e de investigá-las, tem a atribuição de realizar a persecução, administrativa, cível e criminal, dos responsáveis em juízo (MAZZILLI, 1989).

Uma leitura apressada do inciso II do art. 129 da Constituição Federal poderia levar ao entendimento manifestamente equivocado de que o Ministério Público teria a função de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública sejam respeitados, contudo, o que o Constituinte de 1988 diz, neste dispositivo, é que o Ministério Público tem a função de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos assegurados na Constituição.

Considerando-se as numerosas definições de políticas públicas apresentadas por Celina Souza (2006), sobretudo a de Dye, que define as políticas públicas como aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, percebe-se que a atribuição ministerial insculpida no inciso II do artigo 129 da Constituição Federal poderia ser traduzida em controle de políticas públicas:

> Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
>
> Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que

> influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer".

No campo teórico das políticas públicas, é bastante conhecido o método de análise das políticas públicas em ciclos constituídos, segundo Frey (2000), por 5 (cinco) fases:

I. A primeira, da percepção do problema;
II. A segunda, de inclusão do problema na agenda;
III. A terceira, da elaboração de políticas para solução do problema;
IV. A quarta, de execução da política; e,
V. A quinta, de avaliação e correção do que foi executado.

Para Coelho e Kozicki (2013), a atuação do Ministério Público sobre as políticas públicas ocorreria nas duas primeiras etapas do *policy cycle,* de percepção do problema e de sua inclusão na agenda pública.

> Várias são as campanhas que, por todo o Brasil, o Ministério Público vem realizando tanto de maneira isolada quanto em parceria com instituições da sociedade civil, no intuito de tornar visíveis determinados problemas, iniciando ou intensificando o seu debate (COELHO; KOZICKI, 2013, p. 391).

O entendimento de Coelho e Kozicki (2013), contudo, praticamente equipara o Ministério Público, no exercício da

atribuição prevista no inciso II do artigo 129 da Constituição Federal, aos movimentos sociais reivindicativos da segunda metade do século XX, no formato descrito por Alonso (2009) e Gohn (2011). A instituição, evidentemente, não é um movimento social.

Não muito diferente é a posição de Rafael de Oliveira Costa (2017), que aparentemente centraliza a atuação do Ministério Público na fase de execução das políticas públicas, valendo-se, contudo, de argumentos que também assemelham a instituição a um movimento social:

> Como superego da sociedade, o Ministério Público é responsável pela implementação e acompanhamento de políticas públicas, sendo no mínimo contraditório sustentar que pode o Promotor de Justiça deixar de atuar porque não há lesão imediata a bens jurídicos ou pelo fato de que alguns procedimentos não possuem objeto claro e definido.
>
> Ao contrário, os Membros do Ministério Público devem assumir verdadeiramente a condição de agentes juspolíticos e passarem a acompanhar os interesses mais lídimos da sociedade, suas reais prioridades e carências mais profundas (COSTA, 2017, p. 125).

A Constituição Federal não restringe a atuação do Ministério Público, no exercício da atribuição prevista no inciso II do artigo 129, a nenhuma fase específica do *policy cycle*, devendo a instituição atuar em qualquer fase diante da suspeita de desrespeito, tanto por ação quanto por omissão, aos direitos assegurados na Carta Política. Esta atuação de dará mediante o manuseio de instrumentos previstos na própria Constituição, em leis e em resoluções do Conselho Nacional do Ministério Públicos e dos próprios Ministérios Públicos. A ação civil pública e o inquérito civil, mencionados no inciso III do

artigo 129, constituem instrumentos, e não exatamente atribuições e, por isso, serão abordados no capítulo subsequente.

DOS INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CUMPRIMENTO DE SUAS ATRIBUIÇÕES DE *OMBUDSMAN*

A própria Constituição Federal prevê alguns dos instrumentos necessários para que o Ministério Público exerça as atribuições de *ombudsman* de políticas públicas que lhe foram confiadas pelo Congresso Nacional Constituinte de 1988, como a ação civil pública e o inquérito civil, destinados à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Outros instrumentos estão previstos em normas infraconstitucionais, como o compromisso de ajustamento de conduta, previsto na Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, a recomendação e a audiência pública, previstas na Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. A ação civil pública, mencionada no inciso III do artigo 129 da Constituição de 1988, é um instituto jurídico pré-constitucional, já havendo menção a ela na primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981.

Leonardo Vizeu Figueiredo (2013) sustenta que suas origens remontam às chamadas *class actions* do direito americano. A ação civil pública foi minuciosamente regulamentada pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, portanto, antes da promulgação da atual Constituição Brasileira e antes mesmo do início dos trabalhos do Congresso Nacional Constituinte, mas já durante o processo de redemocratização do país.

A referida norma, que sofreu sucessivas modificações desde sua promulgação, prevê a ação civil pública para a defesa do meio ambiente, do consumidor, dos valores artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, da ordem econômica, da ordem urbanística, da honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, do patrimônio público e social, bem como de qualquer outro direito difuso e coletivo.

O artigo 5º da lei em questão atribui ao Ministério Público, sem exclusividade, a titularidade da ação civil pública, que também é atribuída à Defensoria Pública, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, às autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e à associações constituídas há mais de 1 (um) ano e que inclua, entre as suas finalidades institucionais, a defesa de direitos difusos e coletivos.

O Ministério Público, contudo, apesar de não ser o único legitimado para a ação, deverá intervir em todas elas, mesmo nas que não foram propostas pela instituição, como fiscal da ordem jurídica. De uma ação civil pública pode resultar uma condenação a pagamento de quantia em dinheiro, uma obrigação de fazer e/ou uma obrigação de não fazer.

O inquérito civil, também mencionado no inciso III do artigo 129 da Constituição Federal, é um procedimento extrajudicial que tem como finalidade a apuração de um fato que pode ensejar a tutela de direitos e interesses a cargo do *Parquet*. O inquérito civil, presidido por um membro do Ministério Público, instrumentaliza a investigação de um ilícito civil-público da mesma forma que o inquérito policial, presidido por um delegado de Polícia Civil, investiga um ilícito criminal. Diferentemente da ação civil pública, o inquérito civil, que também foi, superficialmente, disciplinado pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, é um instrumento exclusivo do Ministério Público.

O inquérito civil está detalhadamente regulamentado pela resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007, pelo Conselho Nacional do Ministério Público. No bojo de um inquérito civil, ou fora dele, o Ministério Público pode firmar compromissos de ajustamento de sua conduta às exigências legais, que, caso descumprido, pode ser exigido judicialmente. O compromisso ou termo de ajustamento de conduta também foi, superficialmente, regulamentado pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que o disponibiliza para os demais órgãos públicos que tem legitimidade ativa para ação civil pública, portanto, ele não é um instrumento exclusivo do Ministério Público.

Para o cumprimento da atribuição de *ombudsman* de políticas públicas, o Ministério Público dispõe, ainda, do instrumento da recomendação, que não é mencionado na Constituição Federal, nem na Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, a Lei da Ação Civil Pública, tendo sido mencionada na atual Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Sua regulamentação encontra-se na resolução n. 164, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que, em seu artigo 1º, define a recomendação como:

> […] instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

A recomendação, como o nome sugere, não tem caráter coercitivo, pois visa persuadir, pela exposição dos fatos e do direito, o destinatário a praticar um ato ou dele se abster. Caso a recomendação não seja acatada, não seja cumprida ou não seja respondida, o Ministério Pública adotará as medidas cabíveis, provavelmente o ajuizamento de ação civil pública, para obter o comportamento pretendido.

Outro instrumento de que dispõe o Ministério Público para o controle de políticas públicas é a audiência pública, prevista no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, e regulamentada pela resolução n. 82, de 29 de fevereiro de 2012, do Conselho Nacional do Ministério Público, e que tem a função de auxiliar o Ministério Público na resolução dos procedimentos sobre sua incumbência, identificação de demandas sociais, elaboração e execução de planos de ação e projetos estratégicos e para prestação de contas à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao logo deste trabalho, foi examinada a trajetória que levou o Ministério Público, de um órgão responsável quase que exclusivamente pela promoção da ação penal, a uma instituição permanente, essencial a função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Neste processo de transformação, o Ministério Público incorporou as atribuições que a comissão de notáveis presidida por Afonso Arinos gostaria de atribuir a um órgão novo, a Defensoria do Povo, inspirado no *ombudsman* dos países escandinavos e que não chegou a ser criado.

Viu-se que a Defensoria do Povo teria atribuição para zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitassem os direitos garantidos na Constituição, e que essa mesma atribuição foi entregue ao Ministério Público, que, atualmente, exerce um controle externo das políticas públicas nas fases de identificação do problema, da inclusão do problema na agenda pública, da formulação da política pública, de sua execução e de sua avaliação.

Para o cumprimento desta atribuição de controle de políticas públicas, o Ministério Público dispõe de instrumentos, alguns mencionados na própria Constituição, como a ação civil pública e o inquérito civil, e outros previstos em normas infraconstitucionais, como o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação e a audiência pública. A relevância do Ministério Público no ciclo de políticas públicas é patente, contudo, sua efetividade precisa ser constantemente verificada por pesquisas da Administração Pública, da Ciência Política e, obviamente, do Direito.

Como sugestão para estudos futuros, recomenda-se a medição do nível de persuasão das recomendações expedidas pelo Ministério Público a fim de verificar até que ponto elas constituem um instrumento eficaz de controle de políticas públicas e a realização de estudos de casos a fim de verificar, em casos concretos e específicos, como o Ministério Público interfere no ciclo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALONSO, A. “As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 76, 2009.

ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1989. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/09/2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília: Planalto, 1969. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/09/2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 40, de 14 de setembro de 1981**. Brasília: Planalto, 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/09/2022.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Brasília: Planalto, 1985. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/09/2022.

BRASIL. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/09/2022.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. "O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política". **Revista Direito GV**, vol. 6, n. 2, 2010.

COELHO, S. R.; KOZICKI, K. "O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções?" **Revista AJURIS**, vol. 40, n. 130, 2013.

COMPLOIER, M. "O Ministério Público e Assembleia Nacional Constituinte: as origens de um texto inovador". **Meritum**, vol. 10, n. 1, 2015.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007**. Brasília: CNMP, 2007. Disponível em: <www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 15/09/2022.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 82, de 29 de fevereiro de 2012**. Brasília: CNMP, 2012. Disponível em: <www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 15/09/2022.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 164, de 28 de março de 2017**. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 15/09/2022.

COSTA, R. O. "Do Ministério Público como Superego da Sociedade: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial". **Sequência**, n. 76, 2017.

DAL POZZO, A. A. F. **Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Depoimento concedido ao Procurador de Justiça Ricardo Vaz Seelig. Porto Alegre: MP-RS, 2002.

FIGUEIREDO, L. V. **Lições de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

FREY, K. "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

GOHN, M. G. "Movimentos sociais na contemporaneidade". **Revista Brasileira de Educação**, vol. 16, n. 47, 2011.

GUALAZZI, E. L. B. "Controle administrativo e 'Ombudsman'". **Revista da Faculdade de Direito**, vol. 86, 1991.

KERCHE, F. **O Ministério Público no Brasil**: autonomia, organização e atribuições (Tese de Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2003.

MAZZILLI, H. N. "O Ministério Público e o acesso à justiça". **Revista Justitia**, vol. 146, 1989.

MAZZILLI, H. N. **Memorial do Ministério Público do Estado de São Paulo**. Entrevista concedida à Comissão do Memorial do Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo: MP-SP, 2011.

MAZZILLI, H. N. **Ministério Público**. São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2005.

RODRIGUES, G. "Breve cotejo sobre o papel do Ombudsman da saúde norueguês e a atuação do Ministério Público em defesa do direito à saúde no Brasil". **Revista de Direito Sanitário**, vol. 8, n. 2, 2007.

SADEK, M. T. "Cidadania e Ministério Público". *In*: SADEK, M. T. (org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.

SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão de literatura". **Sociologias**, n. 16, 2006.

TÁCITO, C. "Ombusdman: o defensor do povo". **Revista de Direito Administrativo**, n. 171, 1988.

CAPÍTULO 9

Gestão de Pessoas e a Aplicação do Institucionalismo Discursivo no Poder Judiciário

GESTÃO DE PESSOAS E A APLICAÇÃO DO INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO NO PODER JUDICIÁRIO

Jorge Leal Hanai

Embora a administração pública tenha se legitimado arduamente enquanto campo do conhecimento sobre o fazer do Estado, há ainda a carência por mecanismos imperiais modernos que a fortaleça efetivamente, sobretudo do ponto de vista teórico.

Em meio a abertura e flexibilização a novas e outras abordagens para além do *mainstream*, emerge, a exemplo do construtivismo, postulados teórico-ideacionais-cognitivos a contrabalancear pressupostos funcionalistas, ou até mesmo com a clareza de o enfraquecer.

Deixando, por seu turno, legados, a título de *construção,* a todas as ciências e suas disciplinas nos processos epistemológicos. Com a Gestão de Pessoas, isso não é diferente. A verdade é que significativos esforços dos cânones das ciências sociais e administrativas foram fundamentais no processo de sua legitimação, especialmente em função do pós-positivismo enquanto movimento propulsor de soluções teórico-empíricas para o campo administrativo e humano circunscrito.

Cujos intentos metafóricos e analíticos fundamentados ensejaram desdobramentos ainda mais complexos ao campo dos estudos organizacionais, instituindo assim a reversão da sobreposição da abordagem funcionalista em relação ao construtivismo (CABRAL, 2002).

O fazer científico no âmbito dos estudos organizacionais, de acordo com Cabral (2002, p. 61), assume certa preferência ao enfoque quantitativo pelo seu caráter legitimador. Em contrapartida, ao enfoque qualitativo atribuiu-se, ou ainda se atribui, descredito pela incapacidade de replicação ou até mesmo representatividade dos achados para além de seus respectivos casos concretos ou universo empírico marcado pela especificidade.

Em que pese a ingenuidade e imaturidade de assim se criticar o "qualitativismo" (com o sufixo "*ismo*" mesmo) científico, reconheço que esse assunto é vasto e adequado para ser discutido em outro momento. Para o que me proponho aqui, importa resgatar que o modo supremo de se fazer ciência se orientou por matrizes positivistas e que embora isso não configure nenhuma inovação analítica, na visão de Cabral (2002) também não conquistou hegemonia plena devido ao clássico modelo hegeliano (tese, antítese e síntese), denotando então, abertura a outros modos de se construir o conhecimento.

Reconheço, por assim dizer, a incidência de estranhamento do fazer qualitativo aos modos alheios de *design Science*, especialmente porque estes se veem inscritos na relação de dependência e à deriva da comprovação de seu valor explicativo do confuso mundo empírico, sendo cada modo subjetivo, gesto analítico e hermenêutico, "dependente continuamente da aprovação e da crença dos outros para manter-se legítimo" (p. 63).

Em paralelo, o campo administrativo imbuído de atingir fins estritamente particularistas, continua órfão de modos de se administrar racionais que possam ser replicados, sinalizando substancialmente a carência por teorias com legitimação epistemológica. Nesse limiar, a ciência não poderia ser neutra e abandonar a verdade para assim navegar pelo que Alves (2000) chama de "mar da bondade", e se dar ao luxo de não precisar de

legitimação epistemológica, que de pronto não constitui caminho sensato às matrizes positivistas.

A esse respeito são precisas as palavras de Huhne (2002) de "que não se pode separar as funções da ciência de suas práticas efetivas" (p. 186). Assim, os principais esforços de cientistas sociais que tentaram lançar luz à supra demanda, são lidos por Bryne (1991) como ações que justificam uma sociologia da prática científica. Nesse sentido, os estudos organizacionais se utilizam, grosso modo, de concepções paradigmáticas e metafóricas construídas pelo paradigma interdisciplinar.

A gramática da biologia é um exemplo. Que não é incorporada ao acaso na administração: afinal, já se pensou por que chamamos um conjunto de pessoas de partes componente de *órgão* administrativo micro localizado no sistema maior da gestão? *Órgão* não seria um léxico primordialmente significador dos componentes do corpo humano? Aqui está a metáfora do organismo tanto referenciada nos estudos organizacionais.

Cabral (2002) entende que o cientista social tem se esforçado em criar metáforas como essa do organismo, porém por mais que as abordagens de paradigmas se diferenciem em termos ontológicos e epistemológicos, sua ***não*** interação é corroborada por Brown (1992), como indutora ao relativismo e insulamento dos modos outros de se teorizar e explicar o mundo em suas partes. Essa abertura e prática insular consequencial "descortina a tradição intelectual, ideológica e institucional e ocasiona uma revolução nas relações de poder e nas tradições de investigação" (REED, 1996 *apud* CABRAL, 1988, p. 67).

Em semelhante posição nas ciências administrativas, Caldas (2005) se apoia em Burrel e Morgan (1979) para defender que "...o campo cresceria se os paradigmas pudessem se reconhecer e eventualmente dialogar..." (p. 55). Assim, desdobramentos ocorrem

com seu uso, seja por gerar polarização e segregação ou por proliferar perspectivas concorrentes.

Em alternativa, o autor adota a estratégia das "conversações e do engajamento reflexivo" (p. 71). Entretanto sob a perspectiva do sujeito, Alves (2000) aponta que o pesquisador se interessa mais na preservação dos paradigmas do que na sua falsificação, com o intuito de prolongar a vida útil de teorias. Estaticismo que pode ser um problema para o giro do ciclo hegeliano.

Por seu fórum, a metáfora emerge com relevante contribuição para a construção das teorias, por assim gerar um campo imaginativo para estudar as organizações, cuja predominância se deu pelo uso de metáforas da máquina e do organismo (MORGAN, 2005, p. 64). Entretanto, a ortodoxia na teoria das organizações desenvolveu-se com base em tais metáforas, "que refletem os pressupostos do paradigma funcionalista" (p. 68).

Todavia, posições contrárias como a de Rey (2005) postula que o caráter teórico e empírico não se submete à ordem de importância, são apenas "inseparáveis no momento de produção teórica" (p. 9). Destarte, adota-se como principais posicionamentos, que a inseparabilidade defendida por Rey (2005) *(i)* não freou o estabelecimento da concepção funcionalista como primado em relação a outras abordagens teóricas.

Sendo assim, mesmo ao considerar a ousadia dos pesquisadores em utilizar novas perspectivas teóricas como algo necessário às mudanças paradigmáticas, conforme observado nas colocações de Morgan (1990) na obra de Cabral (2002), a hipervalorizarão das abordagens funcionalistas não conseguiu deter a possibilidade de desenvolvimento do construtivismo.

Em face do invocado, e em virtude do histórico processo de colaboração das ciências administrativas para o campo da administração pública, questiono que abordagens, que não as

funcionalistas, apresentam aderência para compreender instituições da Justiça. De que modo a Gestão de Pessoas pode ser estudada no setor público por matrizes paradigmáticas que não a positivista? Há opções no construtivismo?

Talvez traga mais problemas do que respostas fechadas a tais questões, com esse capítulo de livro proponho tatear respostas a partir da análise de adequabilidade do Institucionalismo Discursivo (ID) em estudos organizacionais, quando do exame da gestão de pessoas em instituições da Justiça. Precisamente do ambiente institucional a que se situa o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Senado Federal e a Câmara dos deputados quando se pretende discutir o tópico dos altos salários dos juízes.

O *HUMAN RESOURCE MANAGEMENT* (HRM) NO SETOR PÚBLICO

Com o início da *New Public Managament* na década de 1980 e com o pujante desenvolvimento do movimento gerencialista em 1990, pautar a defesa de um Estado mínimo não foi acaso, mas projeto teórico-discursivo fortemente carregado de academicismo.

Resultante proeminente foi a administração pública brasileira passar a compreender que as melhores práticas em termos de Gestão de Pessoas se encontravam nas ciências administrativas aplicadas em empresas privadas, estas profundamente imersas em dinâmicas mercadológicas (ARMSTRONG, 2006; MCLAUGHLIN; OSBORNE; FERLIE, 2001; PYNES, 2009).

Nesse contexto, a matriz paradigmática prevalecente é o positivismo, que ao ser operado sob fundamentos funcionalistas, passa a influenciar o "Onde?", o "Quando?" e o "Como?" a administração organizacional deve ser conduzida. Com zero grau de

novidade, conceitos como eficiência, efetividade, eficácia e economicidade passaram a ser valorizados e perseguidos por operadores da administração (ARAGÃO, 2015; BARBOSA *et al*., 2013; SANTOS, 2017) pública. É com essa herança que o *Human Resource Management* (HRM) se desenvolve, compreendendo que o recurso humano é chave quando do alcance de objetivos organizacionais.

Assim, torna-se crucial a delimitação de funções a serem desempenhadas em ambientes de trabalho, conforme assevera o pensamento taylorista de foco em atividades específicas, para que deste ponto, se possa extrair a maximização de recursos em favor da organização (GOUVEIA; CONTI, 2015; SERVA; DIAS; ALPERSTEDT, 2010).

Com a transposição de rituais administrativos empregados na esfera privada, – como o desenho de cargos, recrutamento e seleção, gestão da diversidade, motivação, salários, recompensas, etc. – para o setor público, o rompimento destes rituais torna-se inviável, restando aos acadêmicos e profissionais em gestão de recursos humanos, aderir à lógica adaptativa dessas práticas ao contexto das organizações do setor público (NUNBERG, 1995).

Por essa razão, a Gestão de Pessoas no setor público não se dissociou por completo da racionalidade instrumental quando da equação entre os recursos organizacionais disponíveis no presente e os realmente necessários para o alcance de objetivos organizacionais.

A título de exemplo, em períodos de recessão econômica e decorrente dificuldade orçamentária, em raciocínio pragmático, as soluções prontas e traduzidas nos rituais administrativos são, deveras, o acompanhar e o se moldar à conjuntura econômica, social e política do macro ambiente (BERGUE, 2019; NUNBERG, 1995) com o imediato auxílio de ferramentas de diagnóstico ambiental

próprios de qualquer empresa estrategicamente situada em sua mercadologia e detenção entrópica.

Por decorrência, a admissão e demissão de servidores pode ser cogitada, ajustes salariais e recompensas podem ser concedidos ou protelados, instituições podem ser criadas ou extintas, ou até mesmo a inação se pode colocada, nesse contexto, como uma opção às organizações públicas (NUNBERG, 1995; SIQUEIRA; MENDES, 2009).

A POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DE PESSOAS (PNGP) DO PODER JUDICIÁRIO OPERADA NO AMBIENTE INSTITUCIONAL

Em primeira análise, a Política Nacional de Gestão de Pessoas (PNGP) do Poder Judiciário dispõe de assuntos na área de Gestão de Pessoas, tais como processos de trabalho, governança, diretrizes, eficiência, efetividade, competência, valorização, bem como a saúde e funções de magistrados e servidores (BRASIL, 2016).

A implementação desta política é competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que conta com uma rede que abarca as Secretarias e a Coordenadorias de Gestão de Pessoas que se encontram, quer em Tribunais Superiores, quer Tribunais Regionais distribuídos por todo o território nacional (BRASIL, 2016).

A Política Nacional de Gestão de Pessoas (PNGP) delineada pelo CNJ não é *per si* uma política pública, mas que de acordo com Dye (2016) é uma política de outros grupos ou organizações referentes a uma parte da sociedade, ou seja, um produto gerado a partir decisões emanadas por outros grupos que exercem controle sobre outros. Nesse caso, no controle sobre os jurisdicionados.

O CNJ não tem jurisdição, mas atua no controle interno do poder judiciário em matéria administrativa, não tendo prerrogativa para análise decisões judiciais, por exemplo. Por controle, entende-se como a "[...] faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta *funcional* de outro" (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE, 2013, p. 740).

O objetivo desse controle é assegurar a consecução de interesses coletivos, sendo direcionado a todos os órgãos da administração pública, integrantes da organização direta ou indireta nos três poderes estatais, resultando em atividades de controle interno e externo, respectivamente desempenhadas pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (BANDEIRA, 2002; BRASIL, 2019b; GUERRA, 2005).

O Tribunal de Contas da União (TCU), além de atuar na fiscalização de assuntos financeiro-orçamentários, fiscaliza também a Gestão de Pessoas no Poder Judiciário, de modo a ater-se a sua missão institucional por meio do controle externo (BRASIL, 2013, 2019b). Para além do controle fiscal exercido pelo TCU, há ainda o controle político exercido pelo poder Legislativo sobre os burocratas do judiciário, cuja competência nesse sentido é constitucionalmente assegurada (BRASIL, 1988).

Relembro que ainda que houver o eminente conflito de competência entre as instituições públicas (LEITE; STRECK; NERY, 2017) quando da crise estrutural entre os poderes Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (BARROSO, 2017), o controle externo se faz necessário para que sua sobreposição assegure o cumprimento de objetivos institucionais, como o interesse coletivo (BRASIL, 2019a).

Por essa razão, para se adequar a padrões contemporâneos em gestão de pessoas (*Human Resource Management*), a

aproximação e colaboração dos três poderes estatais (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) é fundamental para que "[...] canais de desvios de recursos públicos para atender a projetos pessoais" sejam cessados (PEREIRA, 2013, p. 74). E o ambiente institucional seja lido como operante, operável, e pautado, sobremaneira, pela autogestão e sustentabilidade.

O INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO (ID): UMA ALTERNATIVA POSSÍVEL?

O Institucionalismo Discursivo (ID) é resultado de esforços de teóricos neoinstitucionalistas como Vivien Schmidt, Colin Hay, Mark Blyth, Robert Lieberman e Jal Mehta quando da publicação do livro *Ideas and politics in social science research* em 2010 pelos organizadores Daniel Béland – professor e sociólogo político canadense da *McGill University* e Robert Henry Cox – professor da *University of South Carolina* (BÉLAND; COX, 2010).

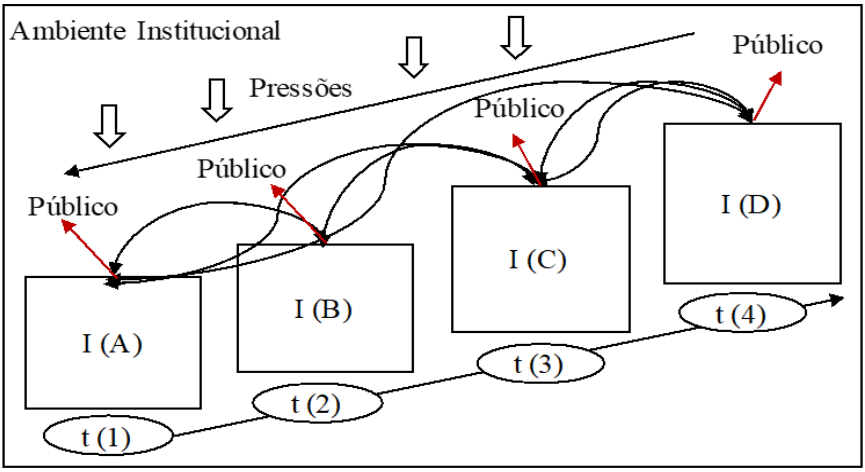
Quanto a essa obra, embora o professor Stephen Bell de economia política da *The University of Queesland* tenha questionado a real necessidade de se conceber uma quarta abordagem no construtivismo (BELL, 2011; 2012), Vivien Schmidt defende que a inovação da abordagem do neoinsitucionalismo discursivo consiste na busca por soluções de enigmas empíricos – que não podem ser solucionados com as três versões do neoinsitutcionalimo –, com enfâse em ideias e fenômenos a estas relacionadas, como o discurso (SCHMIDT, 1991; 2008; 2012).

Nessa nova versão neoinstitucionalista, o enfoque da análise se concentra na agência política, ou seja, em instâncias superiores de poder das instituições, "[...] em que os atores sociais se inserem no processo de geração, deliberação e legitimação de idéias sobre a ação

política, em contextos institucionais, de acordo com uma 'lógica da comunicação" (SCHMIDT, 2008, p. 303).

Recordo que o discurso evocado por versões pós-modernistas e pós-estruturalistas que geralmente são assumidos para interpretar textos desprendidos de seus respectivos contextos, e utilizados para entender a realidade a partir de palavras, no institucionalismo discursivo, o conceito de discurso se distancia dessas visões e, "[...] abrange não apenas o conteúdo substantivo das ideias, mas também dos processos interativos pelos quais as idéias são transmitidas" (SCHMIDT, 2008, p. 304; 305).

Figura 1 - Perspectiva interinstitucional de análise do ambiente institucional



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: SCHMIDT (2008).

Nesse processo iterativo, há a distinção entre dois tipos de discurso: o coordenativo e o comunicativo. O coordenativo (representado pelas setas em negrito de cor preta na Figura 1) é o discurso que ocorre de ator para ator político. Já o comunicativo

(representado pela setas em negrito na cor vermelha da Figura 1), se refere ao discurso emanado do ator político para o público alvo a que a instituição se porta – geralmente a sociedade civil (SCHMIDT, 2008).

As instituições são formadas ao longo do tempo, posicionando-se no ambiente institucional em função do capital social e político disponível aos indivíduos que a formam. Conforme demonstrado na Figura 1, a seta que parte de t(1) é infinita, no sentido que o processo de formação de instituições é contínuo, podendo resultar na criação de instituições de diversos tamanhos, funções e poderes no ambiente institucional (BELL, 2012; CAMPBELL, 2004; FISCHER; GOTTWEIS, 2012; POWELL; DIMAGGIO, 1991).

Em relação a possibilidade de extinção de instituições, esta é considerada quando há movimentos de pressão dentro do ambiente institucional, liderado por grupos dirigentes de instituições que acumularam não só capital social e político, mas também o econômico (SCHMIDT, 2008). Sendo assim, a escolha pela extinção de instituições perpassa pela racionalidade instrumental, quando do cálculo de custos de transação desta extinção (POWELL; DIMAGGIO, 1991).

Quanto ao estabelecimento de um status quo que dificilmente se altera, o conceito de path-dependece lança bases para concluir que este se trata de instituições cuja trajetória dependência se deu em função do alto custo de se reverter e extinguir instituições já criadas. Por essa razão, o conceito de path-creation é útil para explicar a trajetória com que esse processo de formação e posicionamento se deu no ambiente institucional.

No entanto, as setas em negrito que conectam as instituições de I (A) a I (D), se fundamentam no conceito de path-shaping, que explica que o relacionamento interinstitucional estabelecido entre as

instituições, além de se dar por regras de funcionamento previamente acordadas, é dinâmico e recíproco (SCHMIDT; WOLL, 2013). Deste modo, essa dinâmica e reciprocidade pode ser capturada pelo objeto de explanação do institucionalismo discursivo, que são as ideias e o discurso emanado por indivíduos componentes de instituições, sendo estes formadores da vida política e social (SCHMIDT, 2008).

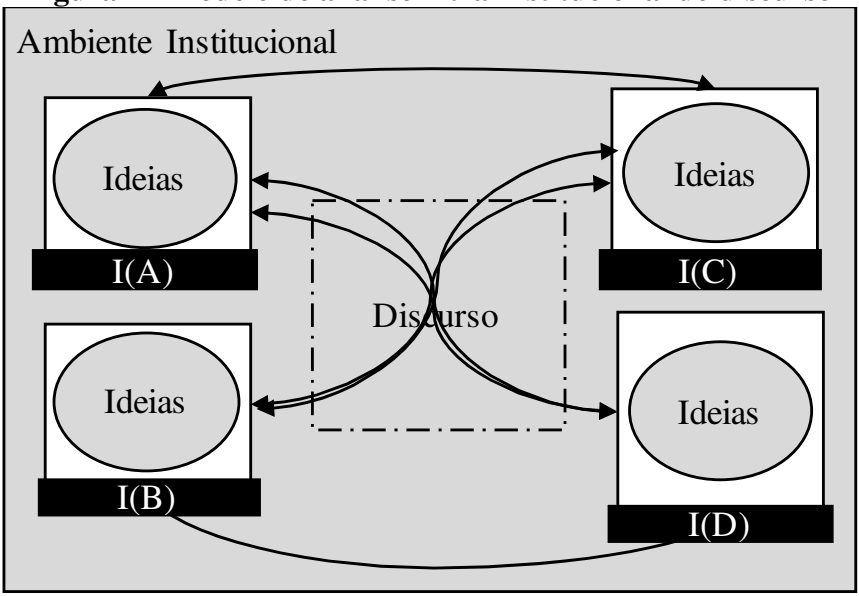
Nessa versão do neoinstitucionalismo, compreende-se que as instituições são formadas por agregação de discursos. Assim, as ideias quando analisadas isoladamente não são suficientemente estruturantes e totalitárias a ponto de servir como mecanismo de manutenção do status quo (BELL, 2012; PETERS, 2019; SCHMIDT, 1991; 2008; 2010). É preciso, portanto, analisar ideias e discursos profundamente, por meio de análises endógenas e inter-relacionais, pois discursos não são emanados sem a existência de indivíduos receptores (FISCHER; GOTTWEIS, 2012; SCHMIDT, 2008).

Por essa razão, quando as ideias são transpostas em discursos, caminhos objetivos de análise são criados para que a compreensão de contradições e a interação entre os indivíduos componentes das instituições possam ser operacionalizadas. Portanto, gera-se uma alternativa de análise para além do cálculo do custo de transação.

Deste modo, a utilidade do conceito de path-shaping consiste na relação direta entre as ideais e o processo de modelagem de instituições (HAY, 1999, 2004). Ao utilizar-se das instituições enquanto locus do qual discursos são perpetuados, os indivíduos portadores destes abandonam a postura de assujeitados para assumir a postura de sujeitos sociais estrategicamente ativos e posicionados em pontos específicos nas instituições (FAIRCLOUGH, 2007).

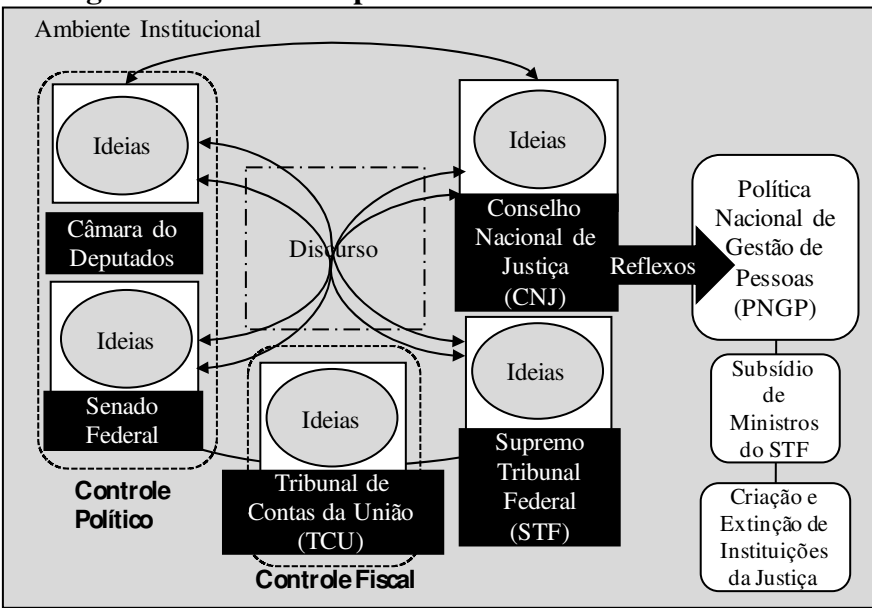
A partir dessas posições, os discursos são gerenciados em função das relações de poder construídas no interior das instituições (FAIRCLOUGH, 2007). Assim, ao assumir as ideias como elemento central da formação discursiva, a Figura 2 ilustra o modelo de análise intra-institucional do discurso quando do exame de instituições componente de ambientes institucionalizados para a comunicação entre as instituições (inter-institucional) sem desconsiderar a análise intrainstitucional – campo das ideias (HAY, 1999, 2004). Deste modo, as setas representam os direcionamentos discursivos, podendo ser de uma única instituição para outra, ou para todas ao mesmo tempo. Deste modo, considerando evidências empíricas, partiu-se do modelo da Figura 2, a elaboração de um modelo empírico de análise intra-institucional a se utilizar na consecução desta pesquisa, conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 2 - Modelo de análise intra-institucional do discurso



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: HAY (1999; 2004).

Figura 3 - Modelo empírico-analítico intra-institucional



Fonte: Elaboração própria.

Cumpre salientar que a necessidade de elaboração do modelo empírico-analítico, exposto na Figura 3, se fundamentou quando da constatação de que o neoinstitucionalismo tradicional atribui pouca ênfase a fatores endógenos das instituições (SCHMIDT, 2008). A riqueza da análise de fatores endógenos, como o discurso, concebe o discurso não enquanto um produto final gerado por atores legitimados e operantes na realidade social, mas evidencia dinâmicas internas de seus geradores (SCHMIDT, 2008; SCHMIDT; WOLL, 2013).

Logo, a interpretação que se deve ter do modelo, é tão somente a de que este se adapta ao objeto central de análise da pesquisa, ou seja, o discurso em momentos de exercício do controle externo. Pois, embora a "[...] chave do poder judiciário se acha no

conceito de independência (ZAFFARONI, 1995, p. 87), sendo assegurado às instituições da justiça autonomia administrativa, estas não estão imune do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (controle fiscal) e pela Câmara dos Deputados e Senado Federal (controle político) (LEITE; STRECK; NERY, 2017).

Por fim, considerando que a Política Nacional de Gestão de Pessoas (PNGP) do Poder Judiciário dispõe de temáticas amplas, é possível por exemplo, considerar como reflexos do controle externo, discursos que tenham como elemento central a discussão sobre subsídios de Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e a criação ou extinção de instituições da Justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante ao exposto, ficou evidente que o pesquisador enquanto fiel seguidor dos ofícios da profissão, tem por atribuição produzir conhecimento pautado na objetividade, ressaltado por Birardi (2016) como critérios objetivos, impessoais e minuciosos.

Nesse percurso racional de abordar as instituições, fica claro que elementos como o discurso de atores que nela trabalham, escapam à metodologias de pesquisa estritamente quantitativas. Por essa razão, a abordagem do Institucionalismo Discursivo (ID), quando do exame de instituições da Justiça percurso se mostra não apenas como uma alternativa de pesquisa possível, mas também enfatiza a possibilidade de se capturar elementos endógenos, como o discurso e as ideias impregnadas no interior das instituições.

Essa possibilidade de pesquisa dentro do construtivismo, converge com o contraponto de Durkheim na obra de Birardi (2016) ao afirmar que o homem necessariamente é um ser coletivo, que

precisa dos outros para viver. Grosso modo, os hábitos e fatos, que são comumente institucionalizados, ensejam assim a compreensão da coesão coletiva, cujas vontades individuais são minadas a partir de propostas intervenção na realidade.

Por essa razão, sugere-se para estudos futuros, a consecução de pesquisas na área de administração pública, que considere como não só o construtivismo como epistemologia mas como método, a análise crítica de discurso, proposta por Fairclough (2007), por duas principais razões.

Este método oferece a adequada profundidade, quando da análise transversal de discursos institucionais. E por se fundamentar em teoria social, de ordem crítica, que não a funcionalista predominante na área de estudos organizacionais. Especialmente nos recortes de pesquisa em que o uso da palavra, do bem falar, do invocar argumentos, do imperialismo das ideias e cognições, importa.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. "A concepção pós-positivista do princípio da legalidade". **Revista de Direito Administrativo**, vol. 236, 2015.

ARMSTRONG, M. **A Handbook of Human Resource Management Practice**. London: Kogan Page Publishers, 2006.

BANDEIRA, R. M. G. **Democratização e Controle Externo do Poder Judiciário**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BARBOSA, M. A. C. *et al.* "Positivismos" versus "Interpretativismos": O que a Administração Tem a Ganhar com esta Disputa? **Revista Organizações em Contexto**, vol. 9, n. 17, 2013.

BARROSO FILHO, A. A. "O controle externo versus o controle interno e administrativo: análise do suposto conflito de competência entre o CNJ e o TCU". **Revista do TCU**, n. 139, 2017.

BÉLAND, D.; COX, R. H. (orgs.). **Ideas and Politics in Social Science Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BELL, S. "Do We Really Need a New "Constructivist Institutionalism" to Explain Institutional Change?" **British Journal of Political Science**, vol. 41, n. 4, 2011.

BELL, S. "Where Are the Institutions? The Limits of Vivien Schmidt's Constructivism". **British Journal of Political Science**, vol. 42, n. 3, 2012.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas**: liderança e competências para o setor público. Brasília: Enap, 2019.

BRASIL. **Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas**. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

BRASIL. **Resolução n. 240, de 09 de setembro de 2016**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

BRASIL. **Controle Externo do Senado Federal**. Brasília: TCU, 2019a. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

BRASIL. **Sobre o Instituto Serzedello Corrêa**. Brasília: Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2019b. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

CAMPBELL, J. L. **Institutional change and globalization**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Boston: Pearson, 2016.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social**. Brasília: Editora UnB, 2007.

FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. "Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings". *In*: FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. (orgs.). **The Argumentative Turn Revisited**. Durham: Duke University Press, 2012.

GOUVEIA, T. A.; CONTI, C. R. "Positivismo e complexidade como epistemologias em estudos organizacionais". **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, vol. 9, n. 1, 2015.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

HAY, C. "Crisis and the Structural Transformation of the State: Interrogating the Process of Change". **The British Journal of Politics and International Relations**, vol. 1, n. 3, 1999.

HAY, C. "Ideas, interests and institutions in the comparative political economy of great transformations". **Review of International Political Economy**, vol. 11, n. 1, 2004.

LEITE, G. S.; STRECK, L. L.; NERY JÚNIOR, N. (orgs.). **Crise dos poderes da República**: Judiciário, Legislativo e Executivo. São Paulo. Editora: Thomson Reuters, 2017.

MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. P.; FERLIE, E. (orgs.). **New Public Management**: Current Trends and Future Prospects. London: Routledge, 2001.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

NUNBERG, B. **Managing the civil service**: reform lessons from advanced industrial countries. Washington: World Bank, 1995.

PEREIRA JUNIOR, J. T. "Revisitando a Teoria da Separação dos Poderes". **Revista do TCU**, vol. 18, 2013.

PETERS, B. G. **Institutional theory in political science**: the new institutionalism. Northampton: Edward Elgar Pub, 2019.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. (orgs.). **The New institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PYNES, J. **Human resources management for public and nonprofit organizations**: a strategic approach. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

SANTOS, E. L. "O campo científico da administração: uma análise a partir do círculo das matrizes teóricas". **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 15, n. 2, 2017.

SCHMIDT, V. **Democratizing France**: The Political and Administrative History of Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

SCHMIDT, V. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". **Annual Review of Political Science**, vol. 11, n. 1, 2008.

SCHMIDT, V. A. "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'". **European Political Science Review**, vol. 2, n. 1, 2010.

SCHMIDT, V. A. "A Curious Constructivism: A Response to Professor Bell". **British Journal of Political Science**, vol. 42, n. 3, 2012.

SCHMIDT, V. A.; WOLL, C. "The state: The bête noire of neo-liberalism or its greatest conquest?" *In*: SCHMIDT, V. A.; THATCHER, M. (orgs.). **Resilient Liberalism in Europe's Political Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SERVA, M.; DIAS, T.; ALPERSTEDT, G. D. "Paradigma da complexidade e teoria das organizações: uma reflexão epistemológica". **Revista de Administração de Empresas**, vol. 50, n. 3, 2010.

SIQUEIRA, M. V. S.; MENDES, A. M. "Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado". **Revista do Serviço Público**, vol. 60, n. 3, 2009.

CAPÍTULO 10

Psicologia e Políticas Públicas no Campo da Justiça: Relações entre Lei e Norma

PSICOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA JUSTIÇA: RELAÇÕES ENTRE LEI E NORMA

Fernanda Teixeira de Barros Neta
Flávia Cristina Silveira Lemos

O interesse em pesquisar, detalhadamente, as práticas psi no âmbito judiciário e seus efeitos sobre os corpos refere-se à Psicologia e à formação do profissional brasileiro para, a partir dessa conexão, entender como se deu a aliança entre esse saber e o da Justiça. A Psicologia Moderna surgiu pautada pelo modelo das Ciências Naturais, pelo paradigma do Positivismo. Ao alinhar-se a este paradigma, o qual estava regido por uma filosofia adaptacionista e previa objetividade, neutralidade e um conhecimento racional sob o homem.

Possibilitou solo fértil para o desenvolvimento de produção de saberes que se debruçassem e construíssem medidas, testagens, previsões, conhecimento este muito utilizado para estabelecer classificações do comportamento baseado em uma norma. Seguindo esta linha teórica, criou-se a noção de sujeito universal, incidindo sobre ele uma unicidade discursiva a qual versava prescrevendo normas, criando etapas de desenvolvimento, instituindo a forma correta de viver os acontecimentos da vida e, consequentemente, instituindo o que está fora da ordem, promovendo, assim, uma patologização da diferença.

PSICOLOGIA, SUBJETIVIDADE E JUSTIÇA

Além da pretensão da Psicologia em desvelar o sujeito, entendido pela maioria das correntes psicológicas como naturalizado

e universalizado, outra prática comum foi a de cindi-la do social. Cabendo a ela a psique, as patologias, os transtornos, os desajustes comportamentais, em síntese, um saber objetivo sob o qual é preciso apenas entender quais são as regras gerais do funcionamento psíquico. O que for externo, fora do âmbito do psíquico não é de sua responsabilidade.

Uma pergunta já feita por vários autores (COIMBRA; AYRES; NASCIMENTO, 2009) e por todos os alunos de psicologia, porém permanece atual: "Quem é o homem da Psicologia?" torna-se fundamental problematizar. Sabe-se que as práticas psicológicas foram se construindo como ferramentas de adequação e do ajustamento, embasadas por teorias psicológicas tradicionais centradas na essência humana, a qual é aqui tomada como um elemento primeiro, uma origem natural. "O fenômeno psicológico é pensado como algo enclausurado em cada um de nós, que sofre influência do meio, mas que existe independente dele" (COIMBRA; AYRES; NASCIMENTO, 2009, p. 28). Conforme apontam Huning e Guareschi (2005):

> Objetividade e neutralidade contribuíram, assim, para as ideias como interioridade e essência psicológica. A psicologia constituída como ciência positivista propõe, assim, a noção de um sujeito universal que tornaria inquestionável a generalização a partir de pesquisas fundadas metodologicamente em testes de probabilidade estatísticas. Disso resulta a naturalização tanto dos fenômenos psíquicos, dessa 'substância psicológica', quanto dos conhecimentos que buscariam dar conta deles (HUNING; GUARESCHI, 2005, p. 111).

Prado Filho (2007) ao se debruçar sobre os estudos foucaultianos e a relação com a Psicologia identificou como aquela

disciplina, vinculada ao projeto científico e objetivo da ciência moderna, assumiu um caráter de 'psicologia do normal e do adaptativo' em uma clara posição de normalização do social. Um forte ranço que a Psicologia carregou e ainda carrega foi a noção de um saber que lida com 'problemas de ajustamento'.

Atribuição em desuso, entretanto, permanece gerando efeitos. Os desajustados de ontem são os desadaptados, os desestruturados psiquicamente, os psicopatologizados de hoje. Como nos diz Prado Filho (2007), é um saber duvidoso e perigoso, pois está intrinsecamente e sutilmente articulado com práticas de poder.

> Nos domínios das ciências humanas o problema da norma sugere uma ideia reguladora, mais moral que científica, poder sutil de comparação entre indivíduos, legitimado em procedimentos supostamente científicos, que não apenas inclui ou exclui numa faixa de normalidade construída, marcando desvios, como ainda reconduz ao centro os desviantes (PRADO, 2007, p. 10).

A figura do sujeito psicológico, do indivíduo são construções produzidas nos discursos com práticas de separação, normalização, disciplinarização, comparando-os sendo conduzindo-os a uma 'ortopedia da subjetividade'.

O estudo e problematização da subjetividade, juntamente com as relações de saber-poder, constituíram eixo central dos escritos e pesquisas de Michel Foucault. Este atentou para o fato de a subjetividade ter a ver com a Psicologia, porém, importante ressaltar que o referido autor não criou mais uma corrente psicológica, mas sim um instrumento de crítica.

Realizou ainda severas críticas às noções de sujeito da consciência, do inconsciente, da razão, da cognição – preceitos tão caros à Psicologia vigente à época. A subjetividade para este autor remete "às práticas discursivas, locais, sociais e políticas" (PRADO FILHO, 2007, p. 07).

PSICOLOGIA, JUSTIÇA E POLÍTICA

A psicologia foi posta no lugar e também se colocou nele como o saber da correção, da adequação, do ajustamento de condutas.

Tais práticas acenavam para um saber individualizante. Inaugura-se a noção de "preocupação terapêutica": a quem, a que ela serve? Vale ressaltar que, como já atentou Foucault e outros autores (HUNING; GUARESCHI, 2005), essa formação discursiva e esses tipos de intervenções não são exclusivas da Psicologia. Dizem respeito às práticas das ciências humanas como um todo. Estariam as psicologias conseguindo vislumbrar a política em sua prática?

Em que pesem significativas mudanças, *intimismo* – busca de explicações pautadas em uma dinâmica intrapsíquica; *familiarismo* – busca de explicações e culpabilização na forma de organização familiar; e *psicologização das demandas*- busca de explicações das problemáticas apenas pelo viés psicológico; formam um tripé do discurso no quais muitos psicólogos foram formados e formatados.

A ciência *psi* se edificou baseada em pressupostos deterministas (seja ambiental ou intrapsíquico), privatistas e individualistas, onde ocorria a responsabilização das pessoas pelos seus próprios processos de desenvolvimento, pelos sucessos e fracassos obtidos.

Como por muito tempo vigorou a compreensão de uma psicologia que estudava o objeto substancializado, concomitantemente, perdurou a ideia de que o fazer desta teria uma fórmula, na qual o psicólogo manteria a objetividade e a neutralidade científica, herança do positivismo. Contudo, ao adentrar mais na realidade cotidiana e vicissitudes do nosso país, aos psicólogos cabe experimentá-la, reinventá-la; abrir o leque para que práxis psicológicas emerjam e produzam outros territórios, não aqueles pautados no binômio normal/anormal, e no paradigma da patologia.

Abre-se o leque para que as práticas *psi*, a partir de uma postura ética-estética-política, devam potencializar a singularização, os novos modos de existir. Isso é compor uma perspectiva genealógica, a qual prevê implicação, criação de outros caminhos e atitude crítica e política da realidade. Para que práxis psicológicas emerjam e produzam outros territórios, não aqueles pautados no binômio normal/anormal, e no paradigma da patologia.

Com relação a essa discussão, Nascimento, Manzini e Bocco (2006, p. 16) contribuem dizendo que:

> [...] para pensarmos uma psicologia que se movimenta e constantemente atualiza suas práticas, é preciso conceber que as questões ligadas a ela são mais amplas do que o território do indivíduo, de fato dizem respeito a uma multiplicidade de sentidos sociais, políticos e históricos.

Afinal, conforme Patto (2009) nos chama atenção:

> Que ciência é esta que reduz uma complexa questão social a problemas psíquicos? Que ciência é essa que desconsidera relações de poder numa sociedade

> dividida, desigual, fundada na exploração e na opressão? Que ciência é esta que não têm condições teóricas de pensar o seu próprio pensamento do ponto de vista epistemológico e ético-político? Que psicologia é essa que desconsidera as especificidades do tempo e do lugar em que foi inventada? Que ciência é essa que forma profissionais que não questionam a competência que lhes é atribuída para dizer sobre as pessoas, que não se perguntam sobre a origem das ideias que carregam? São psicólogos coisificados. Máquinas de gestão de riscos sociais, função de cães de guarda no sistema (PATTO, 2009, p. 408).

Foucault se debruçou em estudar como as práticas sociais, dentre elas as judiciárias, engendram domínios de saber, os quais geram novas formas de subjetividades. Que práticas sociais, jurídicas, psicológicas, pedagógicas de controle e de vigilância foram essas que:

> As práticas judiciárias -a maneira pela qual, entre os homens, se arbitram os danos e as responsabilidades, o modo pelo qual, na história do Ocidente, se concebeu e se definiu constituíram um saber sobre o homem, a individualidade, o binômio normal/anormal? A maneira como os homens podiam ser julgados em função dos erros que haviam cometido, a maneira como se impôs a determinados indivíduos a reparação de algumas de suas ações e a punição de outras, todas essas regras ou, se quiserem, todas essas práticas regulares, é claro, mas também modificadas sem cessar através da história – me parecem uma das formas pelas quais nossa sociedade definiu tipos de subjetividade, formas de saber e, por conseguinte, relações entre o homem e a verdade que merecem ser estudadas (FOUCAULT, 1996, p. 11).

No excerto acima, Foucault resumiu o que pretendeu estudar no livro "A verdade e as formas jurídicas". O âmago da questão é que as práticas sociais possibilitaram a emergência de novas subjetividades e engendraram novos domínios de saber. Bem como, inauguraram outra forma de estabelecer a verdade. Dessa forma, entender como o saber das ciências humanas pôde surgir atrelado a uma prática social e quais os efeitos de verdade decorreram.

No âmbito da justiça, institucionalizou-se de forma histórica que a colaboração da Psicologia ao Direito estaria pautada na prática de perícia, de diagnóstico como se fosse um ramo da clínica aplicada, porém aplicada ao contexto da justiça. Tal prática consiste em uma atividade avaliativa a qual objetiva auxiliar a tomada de decisão do juiz sobre determinados casos. No livro de Mira y Lopes (1945), "Manual da Psicologia Jurídica", fica evidente este endereçamento à psicologia de problemas de ajustamento, com a elaboração de "perfis psicológicos" que ajudassem o juiz na tomada de decisão.

Isso decorre do fato que o estudo sobre a penalidade, a partir do século XIX, "de maneira cada vez mais insistente, tem vista menos a defesa geral da sociedade que o controle e a reforma psicológica e moral das atitudes e do comportamento dos indivíduos" (FOUCAULT, p. 84; 85). Dessa forma, toda a formulação teórica vigente de que antes da existência da lei não poderia haver infração cai por terra quando a penalidade existente passa a recair na virtualidade dos acontecimentos. Não importa tanto a infração cometida, mas sim o vir a ser do sujeito.

Portanto, é preciso que haja um saber-poder que diga sobre o apenado, que o entenda, que o normalize.

> Assim, a grande noção da criminologia e da penalidade em fins do século XIX foi a escandalosa noção, em termos de teoria penal, de periculosidade. A noção de periculosidade significa que o indivíduo

> deve ser considerado pela sociedade ao nível de suas virtualidades e não ao nível de seus atos; não ao nível das infrações efetivas a uma lei efetiva, mas da virtualidade de comportamentos que elas representam (FOUCAULT, 1996, p. 85).

Mas o que é, afinal, a periculosidade? Quem pode ser considerado perigoso? Ou ainda, quem diz o que é perigoso? Como operar a vigilância destes delinquentes? De que forma? É uma gigantesca rede de instituições que irão vigiar, controlar, aprisionar os sujeitos antes mesmo da pena de prisão. A fim de obter uma vigilância ininterrupta foi possível emergir o exame. Este se "ordena em torno da norma, em termos do que é normal ou não, correto ou não, do que se deve ou não fazer" (FOUCAULT, p. 88).

Em "Os Anormais", Foucault interrogou a que gênero de discurso o exame pertence e evidenciou como este faz aparecer o duplo moral do delito e mostra como o indivíduo já se assemelhava a seu crime antes de o ter cometido. O autor problematiza porque tais informações da vida íntima, familiar, escolar vão se tornando relevantes de serem avaliados para a justiça.

Esse tipo de discurso possui algumas propriedades, a saber – poder de decisão de justiça, portanto, poder de vida e de morte; e se constitui em um poder de vida e de morte porque é um discurso científico, verdadeiro, pois proferido por especialistas. Cabe interrogar de onde lhes vem esse poder de vida e de morte.

> Certas provas têm, em si, efeitos de poder, valores demonstrativos, uns maiores que os outros, independentemente de sua estrutura racional própria. Portanto, não em função da estrutura racional delas, mas em função de quê? Pois bem, do sujeito que as produz (FOUCAULT, 2013, p. 10).

Em relação aos relatórios dos peritos gozarem de certos privilégios enquanto provas: "são enunciados judiciários privilegiados que comportam presunções estatutárias de verdade, presunções que lhe são inerentes em função de quem os enunciam". (FOUCAULT, 2013, p. 11).

Os especialistas possuem a conotação de enunciar discursos verdadeiros, os quais produzem efeitos judiciários consideráveis, contudo, paradoxalmente, são alheios às regras discursivas sejam elas científicas ou do direito, dando um caráter ubuesco, grotesco. Dessa forma, o exame dobra o delito, ao analisar questões para além do delito em si. Ele passa a deter a análise nos comportamentos anteriores e atuais do sujeito; a provável causa ou origem do delito; a motivação; comportamentos e maneiras de ser. Em suma, o exame oferece objetos outros para a intervenção judiciária que é o que constitui a matéria punível, de fato.

PERÍCIA, LEI E NORMA

A perícia formula um laudo contendo uma verdade fechada sobre os sujeitos e promove a criação de "perfis" – perfil do infrator, do louco, do delinquente, da família desestruturada, entre outros. Sobre esse encontro, Brito (1999, p. 224) faz a reflexão de que os "laudos definidos como preconceituosos, moralistas e aprisionadores justificam críticas que imputam à Psicologia funções autoritárias e coercitivas". A perícia aqui é tomada a partir da concepção de exame da sociedade disciplinar.

O exame nos fala da possibilidade de constituir um saber sobre o examinado, proferindo discursos de verdade. Na esfera da justiça penal o exame oferta muito mais para ser julgado do que

apenas o delito legal em si, fornece novo elemento: a motivação subjetiva do indivíduo para o delito.

Assim, oferta-se a personalidade do sujeito; a dinâmica intrapsíquica; a desestruturação familiar; a indisciplina; busca antecedentes de faltas – procuram-se faltas na seara moral e transpõe a infração para o âmbito, estritamente, individual. A avaliação psicológica dentro ou fora do âmbito judiciário remete à prática do exame.

> O exame, cercado de todas as suas técnicas documentárias, faz de cada indivíduo um 'caso': um caso que ao mesmo tempo constitui um objeto para o conhecimento e uma tomada para o poder, [...] é o indivíduo, tal como pode ser descrito, mensurado, medido, comparado a outros e isso em sua própria individualidade; e é também o indivíduo que tem que ser treinado ou retreinado, tem que ser classificado, normalizado, excluído, etc. (FOUCAULT, 1987, p. 170).

A prática do exame aliado ao discurso psinormalizador provê à justiça uma verdade. Verdade essa que busca identificar, medir motivações individuais subjetivas. "Como um jogo de verdade, os documentos judiciais, tal como discurso instituído, definem e classificam condutas, atitudes, radiografam subjetividades, realizam pesquisa sobre a verdade" (ALVES, 2009, p. 101).

Por fim, o exame deve responder, sobretudo, se o indivíduo é perigoso; se é sensível à sanção penal; se é curável ou readaptável. É a uma técnica de normalização que ele se presta. O exame emergiu como um sistema de poder médico-jurídico, a partir de conceitos jurídicos como delinquência e reincidência, e de conceitos médicos como doença, cria um terceiro elemento – poder de normalização

sob o controle do anormal. É nesta gradação entre normal e anormal que ele opera.

Como efeito, constrói-se o sujeito enquanto um objeto descritivo; constrói-se a norma, a qual permite situar quem se encontra fora dela e, a partir disso, operar uma normalização em torno de um padrão – ou não é um retorno ao padrão que as terapêuticas psicológicas visam alcançar? São práticas as quais buscam trazer famílias de volta à norma; e, produzem regimes de verdade ancorados em regimes de saber/poder forjando "individualidades".

A criação de normas prevê, intrinsicamente, a criação de alvos e de determinadas terapêuticas direcionadas a eles. Os adolescentes autores de atos infracionais tornam-se alvo, na medida em que, toda uma discursividade teórica sobre a delinquência, a periculosidade, os modelos familiares, o movimento higienista – muito forte na sociedade brasileira.

E uma noção de salvaguardar a ordem instauram-se. Como resultado desta prática tem-se os inumeráveis pareceres, relatórios, anotações, registros. Documentos estes sobre vidas achatadas, sobre "existências-clarão", que afora normalizar no âmbito dos corpos atua como um dispositivo securitário de governo das populações em nome da proteção.

Sabe-se que no Direito há a supremacia da objetividade e do positivismo. Epistemologias essas que também compõe as psicologias. O Direito (será que a Psicologia também não se coloca nessa posição?) busca que a Psicologia profetize comportamentos futuros – o criminoso irá cometer um crime novamente quando solto?

O adolescente irá reincidir? Essa família é a mais adequada para o desenvolvimento da criança? – a fim de construir uma verdade fechada. Neste sentido, esquece-se o caráter fluido dos processos da

subjetividade humana. Aos psicólogos compete analisar criticamente à encomenda do judiciário, do juiz e não somente respondê-las.

Neste ponto, o profissional que trabalha na seara da justiça, especificamente na área de infração juvenil, convive e lida, diariamente, com questões complexas e bem mais amplas que o território da individualização, do individualismo. Deve-se ter um olhar mais acurado para as demandas que chegam até ele, visto que os relatórios/laudos/pareceres por apresentarem teor científico (articular saber-poder) são falas autorizadas e suas falas têm efeitos.

Deve-se evitar reforçar a identidade de um "perito da intimidade" e não cair em uma "tirania da subjetividade", como se a sua atuação estivesse restrita, meramente, a identificar um desvio no funcionamento psíquico e familiar.

Deve-se avaliar toda a composição de forças que culminaram para o ato em si, perceber como a sociedade se organiza e se subjetiva em relação a essa problemática, além de atentar para o jogo que as instituições jurídicas impõem à Psicologia.

A lição fundamental dada por Foucault consistiu em realizar interrogações outras para além daquelas costumeiramente feitas e, visibilizar a historicidade das teorias e dos objetos, afinal, a prática constitui os objetos. Conforme Huning e Guareschi (2005):

> Entendemos que ao produzirem-se parâmetros ou discursos (teorias) que sustentam diagnósticos e que assujeitam pessoas constituindo-as a partir de determinadas verdades, o que se produz sobre os sujeitos diagnosticados já é uma forma de intervenção (HUNING; GUARESCHI, 2005, p. 120).

Corroborando com este pensamento, é preciso desconfiar das obviedades, realizar o exercício do olhar e fazer análise de implicação. Quais as possibilidades de escapes e/ou rupturas a equipe técnica pode produzir quando todos os atores envolvidos com os adolescentes – unidades sócio educativas; família; teorias científicas do estudo da personalidade; mídia; e outras políticas por eles frequentadas - já os subjetivam como o infrator? A infração é ele. Quais deslocamentos são possíveis? A rotulação e o estigma podem ser aprisionantes para qualquer prática.

As práticas dos psicólogos atuantes na área infracional juvenil são peças importantes na composição da máquina de punir os pobres. Os profissionais "psi" acompanham os adolescentes autores de atos infracionais nas medidas socioeducativas no seu percurso jurídico, e os caminhos destes também dependem e são marcados pelos discursos "psi". Por isso, Foucault (2011) nos alerta: "Em uma sociedade como a nossa que tipo de poder é capaz de produzir discursos de verdade dotados de efeitos tão poderosos?" (p. 179).

Ao estar diante desta clientela e da infração juvenil, conforme nos aponta Gonçalves e Brandão (2010), "é fundamental entender o papel da criminalização da pobreza, da demonização das drogas, da espetacularização da violência, da criação da figura do inimigo interno e da funcionalidade do fracasso da prisão" (p. 12).

Sabendo-se que se vive sob a égide da radicalização da racionalidade punitiva, em um estado o qual dispõe sobre a conflitividade social, sobretudo pelo viés da penalização e da judicialização; em uma sociedade que toma a insurgência juvenil de forma individualizada e corporificada como produtora do caos, da violência, do sentimento de medo e de pânico; em uma sociedade na qual a malha penal se expande a fim de conter mais e mais pessoas e abarcar os ilegalismos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção jurídica de poder erigiu-se ancorado na negatividade, na proibição, na restrição, na dominação, bem como na ideia de localizar, apreender o poder. Onde está o poder? Quem o detém? O filósofo tratou-o sob outra ótica. Falou-se em relações de poder, em positividade e exercício do poder. Este autor foi claro e tácito ao dizer que em nenhum momento realizou uma teoria geral do poder, mas sim operou uma analítica do poder.

Nas palavras dele: "[...] trata-se simplesmente de saber por onde isso passa, como se passa, entre quem e quem, entre que ponto e que ponto, segundo quais procedimentos e com quais efeitos" (FOUCAULT, 2008, p. 3-4). O poder se organiza em formas heterogêneas, não constituem derivação de um poder central, não tem por função proibir, dominar e a sua técnica é produtiva, é inventiva. Foucault não o toma como se ele fosse exercido de uns sobre os outros.

O poder existe em ato, na relação, por este motivo deve-se analisar o "como" do poder. Revel (2011) nos diz:

> Em nenhum caso trata-se, por conseguinte, de descrever um princípio primeiro e fundamental do poder, mas um agenciamento no qual se cruzam as práticas, os saberes e as instituições, e no qual o tipo de objetivo perseguido não se limita apenas à dominação, mas também não pertence a ninguém e, ele mesmo, varia ao longo da história (REVEL, 2011, p. 120).

No curso "Em Defesa da Sociedade", o Foucault assevera:

> [...] o como do poder, isto é tentar apreender seus mecanismos entre dois pontos de referências ou dois limites: de um lado as regras do direito que delimitam formalmente o poder, de outro lado, a outra extremidade, o outro limite, seriam os efeitos de verdade que esse poder produz, que esse poder conduz e que, por sua vez, reconduzem esse poder. (FOUCAULT, 1999, p. 28).

Como já falado pelo filósofo citado acima, o poder não deve ser tomado como negativo, repressor. Há uma positividade no poder, uma incitação, uma produção. Análise ascendente do poder, o que garante a coesão social é o exercício disciplinar com as sanções normalizadoras e não a soberania, somente. Em resumo o próprio Foucault entendeu que a análise dos mecanismos de poder diz de uma 'política da verdade'.

> [...] vocês vêem que a análise dos mecanismos de poder, essa análise tem, no meu entender, o papel de mostrar quais são os efeitos de saber que são produzidos em nossa sociedade pelas lutas, os choques, os combates que nela se desenrolam, e pelas táticas de poder que são elementos dessa luta (FOUCAULT, 2008, p. 5).

Uma das modalidades de aplicação desse poder que emergiu em fins do século XVIII e início do XIX descritos por Foucault foi a disciplina. Esta foi uma tecnologia individualizante do poder voltada para a anatomopolítica dos corpos que visava produzir corpos úteis na medida de sua docilidade com o objetivo de extrair força econômica do corpo e, paralelamente, reduzir a força política.

Técnicas de coerção, esquadrinhamento dos corpos, de tempo e do espaço sustentados pelo tripé: vigilância hierárquica,

sanção normalizadora e exame compuseram esta forma de exercício de poder. O primeiro eixo do tripé – a vigilância hierárquica – refere-se à maneira de organizar o espaço de um modo a "ver sem ser visto" e a permanecer o controle constante. Faz menção ao modelo do panóptico de Bentham, modelo este de gestão disciplinar usado em outros espaços como hospitais, asilos, exército, prisão, a escola – com a ordenação em fileiras, a divisão por faixa etária.

O segundo eixo remete-se ao modo de castigar o indivíduo na sociedade disciplinar. Produz-se a individualidade de forma comparativa a fim de impor uma medida. Nesse entendimento, castigar é corrigir e não excluir. E o terceiro combina o olhar vigilante hierárquico com a sanção normalizadora. O indivíduo disciplinar adentra o campo documental e torna-se um 'caso'. Sobre isto os autores Lemos, Nascimento e Scheinvar e Foucault discorreram:

> O registro em prontuários ou processos, documentos administrativos institucionalizados seja por uma figura monárquica ou soberana, seja por estruturas burocráticas disseminadas como secretarias, ministérios, delegacias, refere modalidades de controle em torno no inquérito, de provas, averiguações destinadas ao julgamento e, mais do que isto, a formas de controle dedicadas a rastrear vidas marcadas em folhas convertidas em ameaças (LEMOS; NASCIMENTO; SCHEINVAR, 2008, p. 162). A denúncia, a queixa, a inquirição, o relatório, a espionagem, o interrogatório. E tudo o que assim se diz, se registra por escrito, se acumula, constitui dossiês e arquivos. A voz única, instantânea e sem rastro da confissão penitencial que apagava o mal apagando-se a ela própria é, doravante, substituída por vozes múltiplas que se depositam em uma enorme massa documental e constituem assim, através dos

> tempos, como a memória incessantemente crescente de todos os males do mundo.
>
> O mal minúsculo da miséria e da falta não é mais remetido ao céu pela confidência apenas audível da confissão; ele se acumula sobre a terra sob a fora de rastros escritos. É um tipo de relações completamente diferentes que se estabelece entre o poder, o discurso e o cotidiano, uma maneira totalmente diferente de o reger e de o formular (FOUCAULT, 2006a, p. 213).

Nessa nova economia de poder, de produção de uma memória-monumento dos documentos temos a conjugação da visibilidade do corpo e a permanência da escritura. A partir dela as ciências humanas puderam operar táticas de normalização, de esquadrinhamento, de comparação para a correção, logo, não se pode acusar a sociedade disciplinar de ser excludente.

Ao contrário, ela é inclusiva ao produzir uma média que identifica e mantém o desviante a fim de aplicar uma terapêutica nele que o traga de volta para a norma. Na disciplina o que vem primeiro é a norma para depois estabelecer o anormal e o normal. Desta forma, a produção da norma já pressupõe a exceção, ou, em outras palavras, "o anormal está na norma" (EDWALD, 1993, p. 87).

De acordo com Lemos, Nascimento e Scheinvar (2008, p. 166) a norma aciona uma economia de visibilidade onde cada corpo se torna um caso a ser vigiado, avaliado, julgado, corrigido, transformado e normalizado.

Deste feita, a normalização da sociedade é composta por dois eixos: a norma da disciplina e a norma da regulação da população – esta última será discorrida a seguir. Juntamente com a soberania e com a disciplina emerge a biopolítica e os mecanismos securitários. Com a produção de novos saberes como a estatística, a geografia, a economia, estudos sobre a cidade uma nova modulação de exercício

do poder expande-se dos indivíduos para a população. A vida na história! Como afirmou Foucault (2005):

> O poder é cada vez menos o direito de fazer morrer e cada vez mais o direito de intervir para fazer viver, e sobre a *maneira* de viver, o *como* da vida; a partir desse momento, então, em que poder intervém, sobretudo à esse nível, para ampliar a vida, para controlar os acidentes, o aleatório, as deficiências, em suma, a morte, como fim da vida, é evidentemente o fim, o limite, o extremo do poder (FOUCAULT, 2005, p. 295-296, destaque nossos).

Na teoria da soberania o soberano tinha o direito de fazer morrer e deixar viver, onde o poder de deixar viver estava condicionado ao poder de matar. A biopolítica prega o inverso. Como gerir uma população? Como governá-la? Como majorar a vida e fazer viver? Essas foram as perguntas norteadores desse mecanismo de poder. A lógica da biopolítica não é mais a da epidemia – predominante da Idade Média – mas sim a lógica da endemia – saber tanto ou mais sobre o fenômeno para geri-lo, controlá-lo, traçar táticas de saber-poder e de governo.

Neste sentido, houve uma estatização da vida a partir de preocupações como natalidade, mortalidade, demografia, saúde, seguridade, higiene pública – campanhas de saúde, políticas de saúde, medicalização da população. Nascer, viver adentrou o campo de controle do saber e das intervenções do poder. Operou-se a conjugação de uma forma de poder individualizante e totalizante.

> Ao conseguir combinar esses dois jogos, o jogo da cidade e o cidadão e o jogo do pastor e do rebanho, no que chamamos de estados modernos, nossas

> sociedades se revelaram verdadeiramente demoníacas (FOUCAULT, s. d.).

Em resumo, emergiu o problema da cidade. Simultaneamente ao poder que almeja controlar a vida no seu máximo surgiram noções centrais como risco, perigo e crise. O risco é uma *probabilidade* baseada em cálculos estatísticos. Busca-se dirimir os riscos, aplacá-los, estimativas, estatísticas são produzidas, táticas de governo são acionadas. Lemos, Scheinvar e Nascimento (2010, p. 08) nos atentam para o uso político da noção de risco ao dizer que "a inflação dos riscos é concomitante à intensidade da demanda pela segurança da população".

O risco contém uma inespecificidade importante para o controle. Este é ao mesmo tempo calculável e coletivo – o fato (por exemplo, um acidente) é individual (o sujeito sofre o acidente), porém o risco do acidente (a probabilidade, a possibilidade de acidentar-se dessa ou daquela forma, seguem-se cálculos estatísticos) é coletivo. É somente sob a extensão da população que o risco se torna calculável.

Há níveis diferenciais de riscos que evidenciam o que pode ser mais ou menos perigoso. No que tange à forma de organização familiar e a prática da infração juvenil as noções de risco e perigo entrelaçam-se fortemente – diz-se que é mais perigoso ser filho de mãe solteira; morar em bairros periféricos; realizar os trabalhos ditos excusos; passar muito tempo na rua; entre outros. E a crise é esse fenômeno "[...] que só pode ser controlado por um mecanismo superior, natural e superior, que vai freá-lo ou por uma intervenção artificial" (FOUCAULT, 2008, p. 81).

Em nome da crise, do caos na segurança pública e na criminalidade juvenil pede-se por soluções rápidas, urgentes e simplistas. Topamos tudo para vivermos longe dos riscos-perigos em

uma sociedade que é massivamente subjetivada pela produção do medo. Nesse ínterim, como lidar com algo que se sabe nunca serão suprimidos – roubos, violência, doenças? Quais estratégias lançadas para iludir a outrem e a todos nós de que há um fim para os fenômenos supracitados, por exemplo? Planejamento. Futuro. Probabilidade. Medo.

Nesse bojo vemos aparecer as duas faces da biopolítica – um poder sobre a vida e um poder sobre a morte. Em um poder que quer prolongar a vida, como é possível exercer a função da morte? Em primeiro lugar busca-se garantir a vida da maioria da população, defender a sociedade. O próprio Estado tem como princípio norteador essa garantia da vida, todavia, e aí se tem um paradoxo, em defesa da vida de alguns, deixa-se morrer ou matam-se outras vidas.

Há uma gestão calculista da vida e opera-se o que Foucault denominou de *Racismo de Estado.* Ainda conforme o autor citado 'o que inscreveu o racismo nos mecanismos do Estado foi a emergência desse biopoder'. O racismo não é o instrumento de uma luta de classe contra outra, é ainda um monismo biológico composto por elementos heterogêneos que ameaçam. Ele faz uma ruptura entre o que deve viver e o que deve morrer a partir de uma hierarquização das vidas.

> A morte do outro não é simplesmente a minha vida, na medida em que será minha segurança pessoal; a morte do outro, a morte da raça ruim, da raça inferior (ou do degenerado, ou do anormal), é o que vai deixar a vida em geral mais sadia; mais sadia e mais pura (FOUCAULT, 2005, p. 305).

A lógica é de exterminar as raças inferiores, os anormais para que a minha espécie se fortaleça. E para serem suprimidos é preciso

que haja algo nelas que justifiquem essa supressão. Diante deste cenário quais são as vidas que valem menos? Os insurgentes, os indisciplinados, os anormais de ontem e de hoje – o doente mental, o adolescente dito violento, o bandido, a população em situação de rua, os eternos 'grupos de riscos'.

Nesse jogo, convém destacar que todos exercem esse direito de vida e de morte – não somente o Estado enquanto uma abstração – nas mais minuciosas, sutis e, supostamente, ingênuas práticas cotidianas. É um governo de todos por todos, uma condução de condutas. Um dos instrumentos deflagrados por Foucault para operar a biopoder, os dispositivos de segurança e a governamentalidade foi a normalização que consiste em:

> [...] fazer essas diferentes distribuições de normalidade funcionarem umas em relações às outras e fazer de sorte que as mais desfavoráveis sejam trazidas as que são mais favoráveis. Temos aqui portanto uma coisa que parte do normal e que se serve de distribuições consideradas, digamos assim, mais normais que as outras, mais favoráveis em todo o caso que as outras. São essas distribuições que vão servir de norma. A norma está em jogo no interior das normalidades diferenciais (FOUCAULT, 2008, p. 83).

Continuando a discussão sobre normalização da sociedade e atrelando ao Direito, Foucault explicita:

> A norma é o que pode aplicar-se tanto a um corpo que se quer disciplinar como a uma população que se quer regularizar. A sociedade de normalização não é, pois, nestas condições, uma espécie de sociedade disciplinar generalizada, cujas instituições

> disciplinares teriam colonizado e finalmente recoberto todo o espaço. Essa é só uma primeira interpretação, e insuficiente, da ideia de sociedade de normalização. A sociedade de normalização é uma sociedade onde se cruzam, segundo uma articulação ortogonal, a norma da disciplina e a norma da regulação (FOUCAULT, s. d.).

Sobre o processo de normalização, Foucault (1999) afirma:

> Eu creio que o processo que tornou fundamentalmente possível o discurso das ciências humanas foi a justaposição, o enfrentamento de dois mecanismos e dois tipos de discursos absolutamente heterogêneos: de um lado a organização do direito em torno da soberania, do outro, a mecânica das coerções exercidas pelas disciplinas. Que, atualmente, o poder se exerça ao mesmo tempo através desse direito e dessas técnicas, que essas técnicas da disciplina invadam o direito, que os procedimentos de normalização colonizem cada vez mais os procedimentos da lei, é isso, acho eu, que pode explicar o funcionamento global daquilo que eu chamaria uma sociedade de normalização (FOUCAULT, 1999, p. 45).

No trecho acima o autor faz a diferenciação da lei e da norma, normatividade *versus* normalização, contudo evidencia como as duas estão imbricadas. Muito se fala, atualmente, na excessiva e massiva criação de leis como se elas fossem dar conta da realidade prática. A crença da lei como solução, por quê? Porque a lei tem funcionado, cada vez mais, como uma norma.

As infra penalidades advindas da disciplina não se dissociam do direito formal, ao contrário, se complementam e somente geram o efeito desejado de controle e punição porque estão articuladas.

Por isso, surge a imagem do direito normalizado-normalizador ou uma tecnologia penal normalizadora (RAUTER, 2003). De acordo com Fonseca (2002) "normalizado, porque investido, penetrado pelas práticas da norma e, ao mesmo tempo, normalizador, porque agente e vetor de normalização" (p. 185). O referido autor acrescenta a sua oposição à ideia de norma tomada como repressora e sim defende a "ideia de estados ou situações, a partir das quais, uma técnica de poder é possível, de tal modo que normalizar significaria agenciar a produção de condutas esperadas" (p. 87).

REFERÊNCIAS

ALVES, E. O. "O discurso do especialista sob o olhar da proteção: análise de um caso". *In*: COIMBRA, C. M. B.; AYRES, L. S. M.; NASCIMENTO, M. L. (orgs.). **Pivetes**: Encontros entre a Psicologia e o Judiciário. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

BARROS, L.; KASTRUP, V. "Cartografar é acompanhar processos". *In*: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. (orgs.). **Pistas do Método da Cartografia**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

COIMBRA, C. M. B.; AYRES, L. S. M.; NASCIMENTO, M. L. "Construindo uma Psicologia no Judiciário". *In*: COIMBRA, C. M. B.; AYRES, L. S. M.; NASCIMENTO, M. L. (orgs.). **Pivetes**: Encontros entre a Psicologia e o Judiciário. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

COIMBRA, C. M. B.; AYRES, L. S. M.; NASCIMENTO, M. L. "Nossas práticas, nossos encontros, nossas redes". *In*: COIMBRA, C. M. B.; AYRES, L. S. M.; NASCIMENTO, M. L. (orgs.). **Pivetes**: Encontros entre a Psicologia e o Judiciário. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

FONSECA, M. A. **Michel Foucault e o Direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

FOUCAULT, M. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. Rio de Janeiro: Editora NAU, 1996.

FOUCAULT, M. **Ditos e escritos VIII**: Segurança, Penalidade e Prisão. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2012.

FOUCAULT, M. **Em Defesa da Sociedade**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, M. "Genealogia e Poder". FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Editora Graal, 2011.

FOUCAULT, M. "Nietzsche, a genealogia e a história". FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Editora Graal, 2011.

FOUCAULT, M. **O que é um autor?** Lisboa: Editora Vegas, 1992.

FOUCAULT, M. **Os Anormais**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2013.

FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, M. "Soberania e Disciplina". FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Editora Graal, 2011.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

GONÇALVES, H. S.; BRANDÃO, E. P. **Psicologia Jurídica no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora NAU, 2010.

HUNING, S..; GUARESCHI, N. "Efeito Foucault: desacomodar a psicologia". *In*: GUARESCHI, N. (org.). **Foucault e a Psicologia**. Porto Alegre: ABRAPSO SUL, 2005.

LEMOS, F. C. S. *et al*. "A Análise Documental como Instrumento Estratégico para Michel Foucault". *In*: PIMENTEL, A. *et al*. (orgs.). **Itinerários de Pesquisas em Psicologia**. Belém: Editora Amazônia, 2010.

LEMOS, F. C. S.; NASCIMENTO, M. L.; SCHEINVAR, E. "Arquivos da dissidência: os corpos fugidios de crianças e jovens". **Psicologia da Educação**, vol. 26, 2008.

NASCIMENTO, M. L. "Proteção à infância e à adolescência na trama da biopolítica". *In*: RESENDE, H. (org.). **Michel Foucault**: o governo da infância. São Paulo: Editora Autêntica, 2015.

NASCIMENTO, M. L.; MANZINI, J. M.; BOCCO, F. "Reinventando as Práticas Psi". **Psicologia e Sociedade**, vol. 18, n. 1, 2006.

NERI, R. "Enfraquecimento da lei ou aumento do poder punitivo? Uma reflexão acerca do discurso psicanalítico sobre a crise do simbólico na contemporaneidade". *In*: NASCIMENTO, M. L.; TEDESCO, S. (orgs.). **Ética e subjetividade**: novos impasses no contemporâneo. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009.

PATTO, M. H. S. "De gestores e cães de guarda: sobre psicologia e violência". **Temas em Psicologia**, vol. 17, 2009.

RAUTER, C. **Criminologia e subjetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

REVEL, J. **Dicionário Foucault**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2011.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Antonio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos é professor substituto da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail para contato: antoniomiguel.tvs@gmail.com

Elói Martins Senhoras é economista, cientista político e geógrafo. Doutor em Ciências. *Post-doc* em Ciências Jurídicas. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

Fernanda Teixeira de Barros Neta é psicóloga do Centro de Atenção Psicossocial (CAPSi-PA). Doutora em Psicologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail para contato: fernandatbn@gmail.com

Fernando Campos-Medina é professor da Universidad de Chile. Licenciado em Sociologia. Mestre em Habitação e Urbanismo. Doutor em Sociologia, bem como em Urbanismo. E-mail para contato: fernandocampos@uchile.cl

Flávia Cristina Silveira Lemos é professora da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutora em História Cultural pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail para contato: flaviacslemos@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Hilem Estefânea Cosme de Oliveira é graduada em Direito. Mestre em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Áreas de interesse na pesquisa: Direito, e, Políticas Públicas. E-mail para contato: hilem@uol.com.br

Ivan Ojeda-Pereira é sociólogo e mestre em Ciência Política pela Universidad de Chile. Doutorando em Sociologia pela Pontificia Universidade Católica de Chile. E-mail para contato: ivan.ojeda@ug.uchile.cl

João Batista Magalhães Prates é bacharel em Filosofia. Especialista em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas. Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). E-mail para contato: joao.batista@unifesp.br

Jorge Leal Hanai é professor do Instituto Federal de São Paulo (IFSP). Doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). E-mail para contato: jorge.hanai@fgv.edu.br

Luciana Peixoto Santa Rita é professora titular da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: lupsantarita@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Mara Rosange Acosta de Medeiros é professora da Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). E-mail para contato: mara.medeiros@ucpel.edu.br

Marcos Rubens Ferreira é professor da Rede de Educação Básica do Estado de São Paulo (SP). Especialista em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola de Gestão e Contas (EGC-TCMSP). E-mail: marcosrubensferreira@prof.educacao.sp.gov.br

Marta Margareth Braid de Melo é professora da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Bacharel e mestre em Administração. Doutoranda em Recursos Naturais. E-mail para contato: martabraidmelo@hotmail.com

Miguel Nicolás López é licenciado em Trabalho Social. Mestrando em Trabalho Social pela Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina. E-mail para contato: nicolas_08lopez@hotmail.com

Rhadson Rezende Monteiro é graduado em Direito. Mestre em Ciências Sociais. Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail para contato: advrmonteiro@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Thiago Marques Mandarino é professor da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. (UFVJM). Doutorando em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail para contato: thiago.mandarino@ufvjm.edu.br

Vini Rabassa da Silva é professora da Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). E-mail para contato: vini.silva@ucpel.edu.br

Vinicius Felix da Silva é analista de Políticas Públicas e Gestão da Prefeitura de São Paulo. Doutorando em Mudança Social e Participação Política pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: vfelixlegion@gmail.com

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO



NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2023

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2023