

**HISTÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIZAÇÕES E
PRATICIDADES**

PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Dilma Vana Rousseff

MINISTRO DA EDUCAÇÃO: Fernando Haddad

SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA DA COORDENAÇÃO DE
APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES

João Carlos Teatini de Souza Clímaco

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE

UNICENTRO

REITOR: Aldo Nelson Bona

VICE-REITOR: Osmar Ambrósio de Souza

PRÓ-REITORA DE ENSINO:

COORDENADORA UAB/UNICENTRO: Maria Aparecida Crissi Knüppel

COORDENADORA ADJUNTA UAB/UNICENTRO: Margareth Maciel

SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES

DIRETOR: Carlos Eduardo Schipanski

VICE-DIRETORA: Maria Aparecida Crissi Knüppel

COMITÊ EDITORIAL DA UAB

Aldo Bona, Edelcio Stroparo, Edgar Gandra, Klevi Mary Reali, Margareth de Fátima Maciel, Maria Aparecida Crissi Knüppel, Maria de Fátima Rodrigues, Rafael Sebrian, Ruth Rieth Leonhardt.

EQUIPE RESPONSÁVEL PELA IMPLANTAÇÃO DO CURSO DE
GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA LICENCIATURA PLENA A DISTÂNCIA

COORDENADOR DO CURSO: Carlos Eduardo Schipanski

COMISSÃO DE ELABORAÇÃO: Carlos Eduardo Schipanski, Ariel José Pires,
Maria Aparecida Crissi Knüppel, Milton Stanczyk Filho,

Raphael Nunes Nicoletti Sebrian, Vanessa Moro Kukul.

CLAUDIO CÉSAR DE ANDRADE

**HISTÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIZAÇÕES E
PRATICIDADES**

COMISSÃO CIENTÍFICA: Ariel José Pires, Carlos Eduardo Schipanski,
Flamarion Laba da Costa, Maria Aparecida Crissi Knüppel, Milton Stanczyk Filho,
Raphael Nunes Nicoletti Sebrian, Vanessa Moro Kukul.

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Andressa Rickli
Espencer Ávila Gandra
Natacha Jordão

250 exemplares

Catálogo na Publicação
Biblioteca Central – UNICENTRO



Nota: O conteúdo da obra é de exclusiva responsabilidade do autor.

SUMÁRIO

Prefácio	07
Considerações Iniciais	09
A ênese da questão: apontamentos de políticas públicas	17
1.1 A questão conceitual de políticas públicas	19
1.2 A teorização de políticas públicas	21
O processo de políticas públicas	31
Igualitarismo e direitos humanos: paradigmas predominantes	39
Intelectuais e políticas públicas mundiais: uma contribuição	47
4.1 Rosanvallon, Rawls, Habermas, Derridá e Morin: interlocutores para políticas do século XXI	49
4.2 Pierre Rosanvallon	49
4.3 J. Rawls	56
4.4 J. Habermas	62
4.5 Jacques Derridá	68
4.6 Edgar Morin	71
Europa e políticas públicas	77
5.1 Experiências bem sucedidas de políticas públicas	79
5.2 Experiências mundiais de políticas públicas	83
5.3 Apontamentos sobre os tratados internacionais: implicações e a recepção do estado brasileiro	88

A participação da sociedade civil e novos atores sociais em políticas públicas	95
Políticas públicas pontuais: o poder local	101
7.1. Apontamentos sobre o processo de descentralização	103
A problematização das pressões sociais acerca de boas políticas públicas	105
Tipologias de políticas públicas: educação, trabalho e gênero	113
9.1 A questão educacional	113
9.2 A questão de políticas públicas e trabalho	125
9.3 A questão de políticas pública e gênero	127
Considerações finais	135
Referências Bibliográficas	139

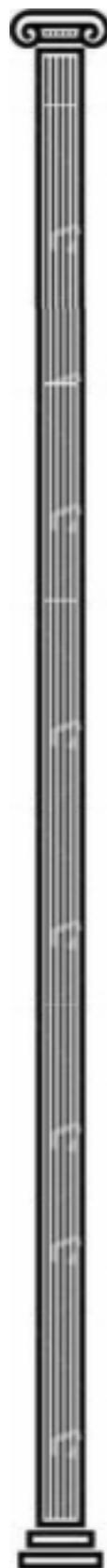
APRESENTAÇÃO

As linhas que constituem este livro contaram com uma singular análise de uma das mais importantes problemáticas deste início de século: a necessidade premente de uma eficiente e democrática política pública capaz de acabar com o hiato que sempre separou governo e sociedade.

A preocupação do Professor Claudio de Andrade em estabelecer uma sequência bem ordenada de temas que não descolasse teoria e prática foi bem sucedida. Primando inicialmente por uma questão nem sempre valorizada por aqueles cidadãos interessados em debater políticas públicas, ou seja, um destaque à questão conceitual, o autor discorreu sobre o difícil processo de estabelecer um conjunto de políticas públicas com aderência aos paradigmas deste novo século – igualitarismo e sustentabilidade.

Um aspecto que precisamos enaltecer nas páginas de *História das Políticas Públicas: teorizações e praticidades* é o aporte de intelectuais renomados que direta ou indiretamente têm contribuído para que as idéias do tempo presente possam alterar o atual quadro sistêmico do discurso único da lógica capitalista meramente produtiva. Encontraremos contribuições de Pierre Rosanvallon, John Rawls, J. Habermas, Jacques Derridá e Edgar Morin, além de interlocutores nacionais que traduzem seus escritos e suas intervenções.

Com uma linguagem clara e de fácil compreensão, constatamos ‘propositalmente’ uma maior proeminência da agência humana e sua vinculação com uma sociedade civil bem articulada e criativa em sobreposição à estrutura engessada de um Estado arcaico e inoperante. É assim que Claudio de Andrade deposita confiança no aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas para questões sociais





como educação, trabalho e gênero voltadas para o desenvolvimento do poder local.

Entendo que este livro, além de estabelecer uma necessária reflexão sobre o arsenal teórico e prático de políticas públicas, seja em âmbito mundial ou nacional, poderá também alcançar o objetivo de encorajar novas gerações de estudantes e profissionais, inseridos no contexto das ciências humanas e sociais aplicadas, na prática saudável do aperfeiçoamento e qualificação da esfera pública por meio de políticas públicas viáveis e propositivas.

Pontualmente o material atende às expectativas de estudantes de história política, sociologia política, filosofia política e até mesmo de ciência política na medida em que expõe um pensamento interdisciplinar voltado para uma interpretação compreensiva e pragmática. Sabemos que só se pensa por necessidade e é com este fundamento que o autor focaliza a relação do pensamento mundial com realidades locais e ratifica que uma boa política pública só pode ocorrer com a sinergia do mundo institucional com o mundo vivido e conclui destacando que em nosso país carecemos de uma dosagem avaliativa das atuais políticas públicas implementadas.

HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos - o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

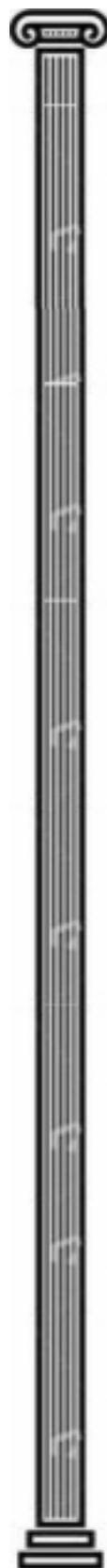
O objetivo deste breve material didático é apresentar reflexões, conceitos e práticas de Políticas Públicas sob um viés historiográfico de forma clara e pontual a profissionais da educação interessados no entendimento da esfera pública em seu sentido maior, em especial a estudantes das ciências humanas que se preparam para o estudo da clarificação, materialização, intervenção e avaliação de tais práticas em esferas nacionais, regionais ou até mesmo locais, independente de serem especialistas do tema ou atores sociais, preparando-os para exercerem o papel de formadores e gestores de políticas públicas no Estado do Paraná.

A razão de ser deste material está no fato de que as Políticas Públicas afetam de forma abrangente todos os indivíduos, independente de sexo, religião, etnia ou nível de renda.

Ao considerar que as Políticas Públicas afetam a todos, nada mais razoável do que produzir um material de fácil compreensão e acessível a todos os atores que, direta ou indiretamente, lidam com essa questão no seu cotidiano, seja por meio da articulação ou por meio da intervenção, no decorrer de sua prática profissional.

Esperamos que, através da disseminação dos conceitos e práticas contidos neste material, possam ser desenvolvidas as competências necessárias à real identificação dos fatores que têm impedido a expansão de práticas eficazes e, a partir daí, elaborar instrumentação técnica que possa conduzir ao aperfeiçoamento desses fatores por meio de Políticas Públicas viáveis e propositivas.

Com essa iniciativa, nossa expectativa é que possamos contribuir para a facilitação do processo de estruturação de um ambiente mais favorável ao bom desenvolvimento de





alternativas coletivas e, assim, estimular a formalização de um quadro plural no qual mais pessoas podem usufruir de melhores condições de vida.

Sabemos que mais difícil do que conceituar políticas públicas é conseguir a sua implementação com sucesso na sua praticidade. Por esta razão, um dos objetivos da confecção deste material é que possamos contribuir com o desenvolvimento da pesquisa acadêmica brasileira, criando um ambiente próprio à investigação, análise e proposição de soluções viáveis, voltadas à solução dos problemas sociais que serão apontados em linhas posteriores.

Pretendemos que esta disciplina seja capaz de identificar problemas, desenvolver investigações e construir prognósticos voltados à superação da dicotomia econômico/social que perpassa as relações sociais, utilizando nosso saber como sujeito, objeto ou ferramenta de análise, sempre de forma a contribuir para o progresso social e econômico do país e da sociedade brasileira.

A temática assume relevância na medida em que, passados mais de 20 (vinte) anos da promulgação da Constituição de 1988, é visível que o perfil do Estado Democrático de Direito, nela inspirado, somente se concretizará com a realização dos direitos fundamentais, individuais, coletivos e sociais - dependentes da mediação legislativa e de programas de Estado - inspirados pelo valor da dignidade da pessoa humana e a garantia do mínimo existencial a cada um dos seus destinatários.

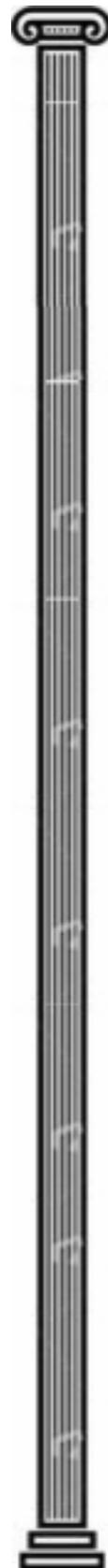
Os constituintes da década de 1980 conseguiram, apesar de alguns problemas surgidos no meio do caminho, prever, por exemplo, seguro-desemprego, a previdência social, a assistência social, a reforma agrária, a política urbana, a política ambiental, a política indigenista, a saúde, a educação, a proteção à criança e ao adolescente, contribuindo com importantes subsídios às políticas públicas relacionadas à educação, trabalho, políticas de gênero,

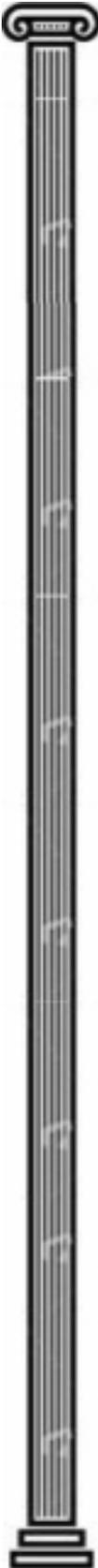
meio ambiente, saúde, segurança pública, assistência social e desenvolvimento sustentável.

Nas linhas que se seguirão, priorizaremos a reflexão de políticas públicas vinculadas à educação, trabalho e gênero, uma vez que entendemos que a conjunção destas três problemáticas pode influenciar dezenas de outras.

É certo que para realização de políticas públicas em sua concretude é necessário a previsão dos recursos públicos respectivos, razão pela qual é essencial o debate e a participação da sociedade na elaboração das leis orçamentárias, inclusive do orçamento participativo. Por outro lado, é certo também que as normas referentes às políticas públicas têm caráter pragmático, tornando-se imperativa a sua concretização seja pelos efeitos normativos a nortear a ação parlamentar e executiva, seja impedindo a produção de normas contrárias aos seus ditames. Assim, consideramos que a questão de políticas públicas está muito próxima de elementos constitucionais. Citando Breus, temos que:

Implementação das políticas públicas, não se encontra exclusivamente no campo da deliberação política, mas submetida aos comandos constitucionais. Nesse passo, é possível aludir que: (i) como a constituição estabelece a promoção dos direitos fundamentais como um dos seus fins essenciais; (II) como as políticas públicas são os meios pelos quais os fins constitucionais podem ser realizados de forma abrangente e sistemática; (iii) como as políticas públicas envolvem o gasto do dinheiro público; (iv) como os recursos públicos são limitados; e (v) como é impositiva a realização de escolhas, denota-se que a Constituição vincula as escolhas em termos das políticas públicas e





do dispêndio de recursos públicos (BREUS, 2007, p. 27-28).

Há, na literatura mundial, uma série de publicações que apresentam uma interessante e necessária recuperação e revitalização do conceito de Estado e suas ações no meio em que vivemos, permitindo uma imprescindível recondução de um processo internacional de transformação da vida em comunidade. Não há dúvida que vivemos um período de superação da regência unívoca da lógica mercadológica e um período de transição onde um novo tipo de Estado adquire mais espaço.

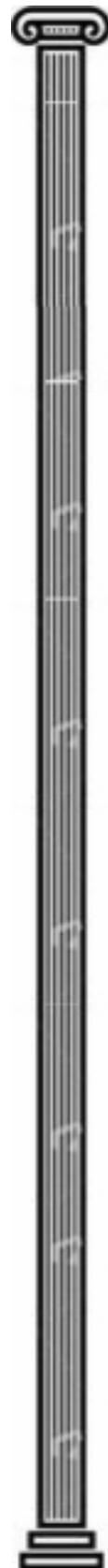
Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em conseqüência, de cumprir o dever de prestação que a constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. [...] A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante a inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroteor>).

Claramente temos que a incidência desta disciplina na historiografia não é pequena. O estudo pontual de políticas públicas pelo viés da historiografia ganhou maior espaço a partir de uma perspectiva histórica multidisciplinar. A produção acadêmica ganhou maior território no momento que os campos da ciência política, economia política e sociologia política se integraram para compreender o que chamamos de período de transições ou então continuidades ou descontinuidades de mudanças públicas, inicialmente no período Republicano da Nova República.

Nascia então uma pauta interessante que contribuiu para um maior desenvolvimento de políticas sociais protecionistas ao trabalhador e de políticas econômicas voltadas para uma sociedade pós-industrial (lamentavelmente ainda sob a tutela de políticas estatais centralizadoras). Em décadas anteriores o foco estava em torno de políticas estatais hegemônicas em um espaço nacionalista. Priorizava-se então a compreensão embrionária da natureza do Estado Brasileiro em sua versão autoritária e pouco liberal e aspectos resultantes do período denominado de milagre econômico ou período de febre de produção estatal. Neste interregno iniciava-se uma discussão sobre possibilidades de um período democrático (em gestação). Foi neste cenário que os historiadores de porte debruçaram-se para realizar críticas ácidas ao discurso de políticas públicas. Neste ambiente, os historiadores buscavam compreender e interpretar situações reais em explicações históricas (HOCHMAN, 2007).

Os historiadores passaram a utilizar categorias analíticas e interpretativas das ciências sociais para uma visão compreensiva.

Com o advento da redemocratização e uma nova contextualização liberal, o campo de investigação se alargou e, em razão disto, novos arsenais teóricos e metodológicos





surgiram e a expressão interdisciplinaridade ganhou mais corpo.

Sociólogos, Antropólogos os cientistas políticos passaram a dar maior importância ao estudo das instituições e a considerar de forma relevante o que chamamos de perspectiva histórico-comparada.

Isto posto, o entendimento do passado (e não qualquer passado) ganhou vitrine e a história e sua preocupação com interessantes elementos históricos foram mais valorizados. Assim, o setor de história política passou a se interessar por dilemas do tempo presente além de entender que era imprescindível uma interpretação histórica para os eventos do presente, mas tinha que manter, ao mesmo tempo, as características distintivas e constitutivas da área.

No momento que os historiadores dialogaram de forma propositiva com outros integrantes das ciências sociais, textos de uma nova história política ocupava mais espaço, tais como eleições, partidos, opinião pública e ações governamentais. Nascia um novo interesse por políticas públicas (HOCHMAN, 2007).

A partir daí, um número significativo de trabalhos acadêmicos em sinergia com políticas públicas, com viés historiográfico, foram publicados e, em alguns casos, a disciplina de política pública foi incorporada em algumas grades curriculares de cursos de história, seja na graduação ou em especializações e mestrados.

Todavia, a ideia de preocupar-se com o passado com interesses do presente não é nenhuma novidade. Mundialmente, em outros tempos e em outro contexto tal prática já ocorrera, mas no Brasil o interesse maior por esta modalidade ganhou destaque com a democratização e seus novos efeitos em políticas sociais.

A história interessou-se sobremaneira em explicar o interior das ações governamentais dentro de um novo

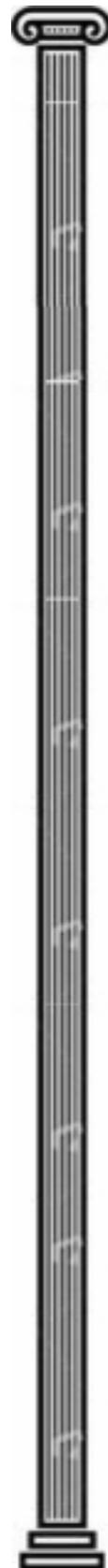
institucionalismo e passou a considerar com maior relevância os resultados políticos.

É consenso no mundo acadêmico que esta guinada da história e sua relação com a ciência social e ciência política agregou valor ao que chamamos de compreensão de seus processos históricos e suas inúmeras conexões com o passado.

Portanto, compreender os processos de mudança e a explicar questões pontuais passou a ser uma obsessão para esta nova historiografia na medida em que entender estas mudanças e suas contradições passou a ser fundamental e necessário.

O recorte dado neste livro, para fazer valer os apontamentos acima destacados, privilegiou que em um primeiro momento apresentássemos a gênese de políticas públicas em nosso País, passando por uma conceituação mais pontual e rigorosa, além da confecção de um embasamento teórico que permitirá ao leitor uma posição mais clara da importância desta ferramenta. Na seqüência procuramos explorar o procedimento ou o processo de implantação destas políticas de forma metodológica. Entendemos que a partir daí teremos condições de avançar em outros suportes, também necessários como o estudo da influência do paradigma do igualitarismo e da sustentabilidade na concretização dos direitos humanos e conseqüentemente na formulação de políticas públicas reais.

Feito isto, apresentaremos a conexão entre o pensar e o fazer, remetendo nosso leitor para o entendimento da participação de intelectuais orgânicos neste processo. Sabemos que as ideias, se bem empregadas, podem alterar o atual quadro de inércia de um Estado burocrático e controlador. Sendo assim, apresentaremos ideias relevantes de autores do porte de Pierre Rosanvallon, J. Rawls, J. Habermas, Jacques Derrida e Edgar Morin como





catalizadores de uma concepção diferente de políticas sociais.

Após o entendimento da pertinência de reflexões bem estruturadas que poderão servir como material empírico para uma nova política de civilização, proporcionaremos ao leitor uma visão mais sólida sobre políticas públicas aplicáveis na Europa em sinergia com as Convenções Multilaterais e Tratados Internacionais que ditaram um rumo diferente em países em desenvolvimento como o nosso.

Para termos efeitos mais sintéticos, apresentaremos a síntese de algumas experiências bem sucedidas de políticas públicas mundiais enfatizando dentre outras questões uma experiência nacional – a implementação da prática do Orçamento Participativo.

Diferentemente de outras visões, buscaremos – a exemplo da politóloga Judith Tandler - demonstrar o que temos de melhor e não o que temos de pior. Será assim que realizaremos apontamentos sobre o bom desempenho de políticas públicas nos trópicos, países emergentes e em desenvolvimento.

Por último faremos uma reflexão sobre três temáticas que julgamos essenciais para contagiar todo o processo social. São elas, políticas públicas educacionais, políticas públicas e trabalho e políticas públicas e gênero.

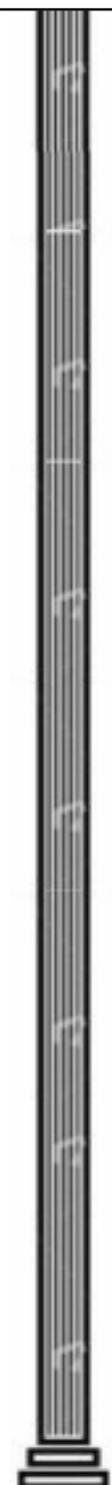
Sejam bem-vindos.



A Gênese da questão: apontamentos de políticas públicas

Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase um acessório do sistema político. Antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase nos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, nos processos de formação de políticas públicas. Foi a partir dos anos de 1950 que se passou à definição das próprias políticas públicas como unidade de análise. Nas últimas décadas, porém, os estudos acerca da interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido significativas reformulações (FARIA, 2003). Hoje, a questão é complexa e exige uma apuração detalhada, pois entendemos que a natureza teórico-conceitual tradicional tem demonstrado a incapacidade de compreensão pontual da interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses diversos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas.

É inegável o recente crescimento dos estudos na área de políticas públicas no Brasil. Multiplicaram-se dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais; disciplinas de políticas públicas foram criadas ou inseridas nos programas de graduação; nos programas de pós-graduação, criaram-se linhas de pesquisa especialmente voltadas para esse campo do conhecimento; agências de fomento à pesquisa criaram linhas de especiais de financiamento para as investigações na área. Além disso,





a área de políticas públicas é uma das seis áreas temáticas da Associação Brasileira de Ciência Política.

O crescente interesse por essa temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais – resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado -, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os ‘micro’ mecanismos de funcionamento do Estado Brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo (ARRETCHE, 2003, p.7).

Embora positivas e promissoras, a institucionalização e a expansão são, contudo, insuficientes para que os trabalhos produzidos em uma determinada área temática se constituam em efetiva contribuição ao conhecimento. Em outras palavras, a proliferação de trabalhos ou a ação coleção de fatos não são suficientes para o desenvolvimento de uma ciência ou campo disciplinar. A análise em questão tem como objeto o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. No entanto, no que diz respeito à definição por parte da nossa comunidade de pesquisadores das questões legítimas de investigação, bem como dos procedimentos e técnicas aceitáveis para a constituição

do próprio objeto da investigação, temos muito a fazer no Brasil.

A área ainda apresenta um uso excessivo de narrativas pouco informadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto em análise e por um possível excesso de leveza metodológica. Há ainda hoje, uma torre de babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas.

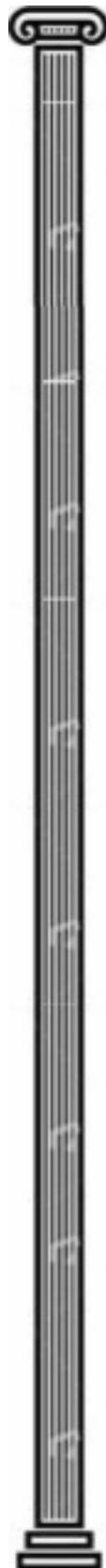
A função que o Estado desempenha em nossa sociedade sofreu inúmeras transformações ao passar do tempo. No século XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo.

Entretanto, com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram. Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade.

Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, trabalho, segurança pública, políticas de gênero, educação e meio ambiente.

1.1 A questão conceitual de políticas públicas

Hoje, seguramente, uma das maiores deficiências no estudo de ações, intervenções, programas e políticas dentro da esfera pública é a imprecisão conceitual. Escreve-se textos acadêmicos a folhetins vulgares, apropriando-se de expressões quase sempre advindas de outros campos do saber. Daí a necessidade singular de se estabelecer uma análise pontual acerca de conceitos reconhecidos pela ciência jurídica, pela ciência política e pelas ciências





sociais aplicadas. Inicialmente podemos considerar que se pode entender a política pública como

linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual (PEREIRA *apud* DEGENNSZAJH, 2000, p.59).

Avançando na questão, não podemos desconsiderar a assertiva de Pereira que, ao seu modo, destaca:

O termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e freqüentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política expressa, assim, a conversão das decisões privadas em decisões e ações públicas que afetam a todos (PEREIRA, 1994, p.77).

Para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam das Políticas Públicas que também podem ser definidas da seguinte forma: “[...] Políticas Públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade [...]” (BRENNER, AMARAL, CALDAS, 2008, p.5).

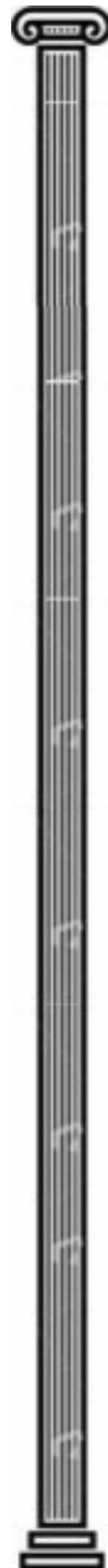
Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população.

As demandas da sociedade são apresentadas aos dirigentes públicos por meio de grupos organizados, no que se denomina de Sociedade Civil Organizada, a qual inclui, conforme apontado acima, sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e ONGs em geral.

1.2 A teorização de políticas públicas

As sociedades contemporâneas se caracterizam por sua diversidade, tanto em termos de idade, religião, etnia, língua, renda, profissão, como de idéias, valores, interesses e aspirações.

No entanto, os recursos para atender a todas as demandas da sociedade e seus diversos grupos são limitados ou escassos. Como consequência, os bens e serviços públicos desejados pelos diversos indivíduos se transformam em motivo de disputa. Assim, para aumentar





as possibilidades de êxito na competição, indivíduos que têm os mesmos objetivos tendem a se unir, formando grupos.

Não se deve imaginar que os conflitos e as disputas na sociedade sejam algo necessariamente ruim ou negativo. Os conflitos e as disputas servem como estímulos a mudanças e melhorias na sociedade, se ocorrerem dentro dos limites da lei e desde que não coloquem em risco as instituições.

Assim, o interesse público – o qual, por sua vez, reflete as demandas e expectativas da sociedade – se forma a partir da atuação dos diversos grupos. Durante a apresentação de suas reivindicações os grupos tentam obter apoio de outros grupos, mas também sofrem oposição daqueles que têm outras reivindicações contrárias. O interesse público se forma, portanto, por meio da disputa de todos os grupos da Sociedade Civil Organizada. Cabe ao formulador de Políticas Públicas conseguir perceber, compreender e selecionar as diversas demandas.

Compreendidas as diversas demandas e expectativas da sociedade, ele fará a seleção de prioridades para, em seguida, oferecer as respostas. As respostas nunca atenderão às expectativas de todos os grupos. Alguns grupos serão contemplados, outros não. Para os grupos contemplados o governo terá de formular e desenvolver ações para buscar atender suas expectativas, integral ou parcialmente. Quando o governo busca atender as principais (na sua percepção) demandas recebidas, diz-se que ele está voltado para o interesse público (ou seja, para o interesse da sociedade). Ao atuar na direção do interesse público, o governo busca maximizar o bem estar social.

Em outras palavras, as Políticas Públicas são o resultado da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam

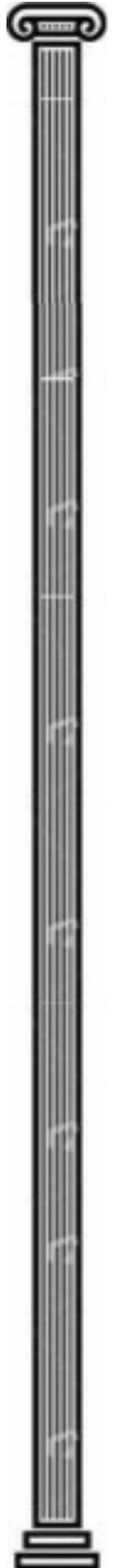
defender (ou garantir) seus interesses. Tais interesses podem ser específicos – como a construção de uma estrada ou um sistema de captação das águas da chuva em determinada região – ou gerais – como demandas por segurança pública e melhores condições de saúde (BRENNER, AMARAL, CALDAS, 2008, p.7).

É importante ressaltar, entretanto, que a existência de grupos e setores da sociedade apresentando reivindicações e demandas não significa que estas serão atendidas, pois antes disso é necessário que as reivindicações sejam reconhecidas e ganhem força ao ponto de chamar a atenção das autoridades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nos últimos anos, o processo de reorientação das políticas públicas do Estado Brasileiro tem se pautado no direcionamento conferido à reforma do Estado pela Esfera Federal.

As dificuldades na implementação de novas práticas, na área de gestão governamental, têm estimulado questionamentos acerca dos fatores que influenciam o processo de decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Em função disto, alguns estudos têm gerado uma série de modelos explicativos do processo de decisão, elaboração, implementação e avaliação das ações governamentais (PINTO, 2008, p.28).

Assim, é preciso explicar e compreender o processo decisório, no âmbito das políticas públicas, como estas políticas públicas são formuladas pelo Estado e como são definidas as responsabilidades pela implementação dessas políticas, nos diversos níveis de governo. Ou seja, entender





como e por que os governos optam por determinadas ações cujo impacto se dá na vida dos cidadãos.

É preciso então considerar a análise dos momentos de pré-decisão e de decisão, isto é, a seleção dos problemas e a escolha das alternativas de políticas que se constituem em objeto do processo decisório.

A literatura do ciclo de política tem adquirido progressiva importância nos estudos sobre a elaboração da política pública. Vários trabalhos apontam fases ou etapas que compõem o processo: a) determinação da agenda, onde a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública; b) formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução); d) avaliação de políticas (relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudança). (PINTO, 2008).

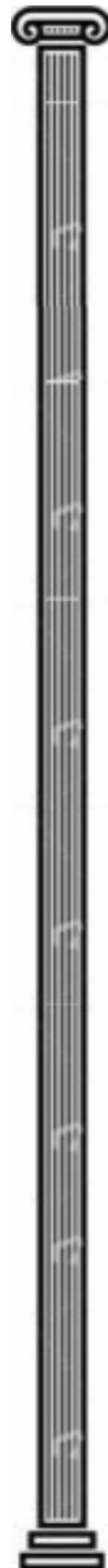
De acordo com a teoria do ciclo da política pública, o caminho seguido começa com a elaboração de uma agenda, onde interesses e propostas são colocados na mesa de negociações, definindo-se preferências que são adaptadas ao projeto político governamental, seguido das etapas de formulação de propostas, escolha de alternativas e implementação das políticas públicas.

As explicações acerca da incorporação de determinado item, na agenda do governo, estão baseadas nas perspectivas pluralistas ou elitistas. Na primeira perspectiva, pluralista, os itens da agenda provêm de fora do governo e de uma série de grupos de interesse, sendo que as questões podem alcançar a agenda, através da mobilização de grupos relevantes. Na segunda, elitista, a explicação privilegia o entendimento de que há um tipo de

estabelecimento fechado dentro da determinação da agenda pelo governo, que opera através da difusão de ideias nos círculos profissionais e entre as elites que decidem ou influenciam a política pública (PINTO, 2008).

A leitura de Isabela Cardoso de Matos Pinto tem como fonte alguns autores de mérito como Baumgartner, Jones e Kingdon que focalizam sua análise tomando como ponto de partida a compreensão de que o processo decisório envolve sempre duas questões: onde surge a demanda e quem participa do processo de definição da agenda. Alguns aspectos devem ser analisados: um assunto ou tema para atingir o status de agenda precisa ser alvo de atenções e envolve a interação de uma série de elementos complexos que influenciam a decisão, formulação e implementação das políticas públicas. Uma das estratégias importantes é a política de definição de problemas envolvendo a participação do Estado, dos grupos organizados e da mídia, no processo de emergência e caracterização dos assuntos públicos. Outros pesquisadores da área de política pública deram o nome de definição do problema ao processo de caracterização de questões, na arena governamental, envolvendo duas perspectivas: política (organizar a retórica mais freqüentemente empregada pelos definidores do problema) e elaboração da política (analisar os cenários pelos quais as definições são construídas ou destruídas). A definição de problemas ocorre, portanto, dentro de um determinado contexto de organização das instituições públicas, com regras que condicionam o papel das elites e dos grupos de interesse e abarca uma série de componentes importantes, para a compreensão da dinâmica que envolve, de um lado, a definição de um assunto público e, de outro lado, a formação de políticas públicas.

Nesse referencial, a definição do problema, objeto de intervenção do governo, é produto de intensa negociação entre grupos interessados, permeada pela razão (análise





informada para a decisão) e pelo conflito (condução do processo decisório). Nesse processo, algumas questões orientam o estudo do processo de incorporação dos itens, na agenda governamental, são apontadas por FUKS (2000), que adota uma perspectiva pluralista, ao conceder papel privilegiado aos grupos organizados:

- a) Como certos problemas conseguem transcender o âmbito da preocupação de pequenos grupos para alcançar a atenção pública?
- b) De que forma as estratégias e os recursos dos grupos organizados, visando assegurar a aceitação pública de seus interesses, demandas e valores, interferem nesse processo?
- c) Qual é o impacto das ações governamentais, especialmente quando elege prioridades e cria instituições que colocam o foco da atenção pública em determinados assuntos?
- d) Em que medida o contexto sociocultural contribui para o sucesso ou fracasso da entrada de certos assuntos na agenda pública?

Nesse processo, as influências que levam à escolha da política são determinadas por duas categorias de fatores: os participantes ativos (governamentais ou não-governamentais) e os processos pelos quais os itens da agenda e as alternativas ganham proeminência.

É preciso considerar então a análise da etapa em que uma política pública é definida como item prioritário, na agenda governamental, ou seja, as nuances que envolvem os estágios de pré-decisão. Quando ocorre a progressão de uma questão da agenda sistêmica difusa para a agenda governamental e, por fim, para o estágio de decisão.

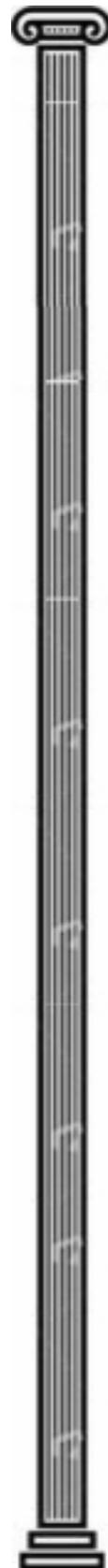
Os participantes entram e saem, ou seja, atores oscilam no decorrer do processo decisório. A participação é fluida, mudando de acordo com a decisão tomada. Tanto o legislativo como o Executivo são pouco transparentes na

realização de suas ações e vários atores não-governamentais interferem na tomada de decisão.

A complexidade que envolve a agenda de decisão requer, portanto, o entendimento das estratégias utilizadas para a identificação do problema, o debate em torno da construção de alternativas e os atores envolvidos no processo. Isso exige entender o caminho percorrido por uma ideia, o que pressupõe sobre o assunto, os discursos, as audiências e as proposições de projetos de lei, assim como a interferência dos resultados das eleições, das mudanças no governo, da pressão de grupos de interesse, das oscilações do sentimento nacional, da opinião pública e da mídia.

Os participantes ativos do processo de determinação da agenda são classificados em dois grupos: a) atores governamentais (representantes do executivo, do legislativo e os servidores públicos) e b) os atores não-governamentais (os especialistas, os grupos de interesse, a mídia e a opinião pública).

No âmbito dos atores governamentais, pode-se distinguir o grupo da chamada Administração central, que envolve uma combinação de três atores: o próprio chefe do executivo, isto é, a autoridade máxima do nível do governo que se esteja considerando; o staff do gabinete do executivo do governo e, por último, os dirigentes e assessores nomeados, em função de sua vinculação política ao governante. Esse grupo estabelece as prioridades do processo de construção da agenda, determinam os itens da agenda, decidindo acerca das questões fundamentais no desenvolvimento do processo de formulação das políticas públicas. Ainda no âmbito governamental, Isabela destaca o papel do legislativo – o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado), a Assembleia Legislativa e outros órgãos representativos desse poder, nas diversas instâncias de governo. Os Senadores e Deputados estão entre os poucos atores do sistema político que produzem impactos





notáveis na agenda e nas alternativas de políticas públicas. Os políticos eleitos e os ocupantes dos cargos de nomeação ou de confiança têm um peso maior, na determinação da agenda.

O segundo grupo de participantes que não ocupa posições formais, no governo, envolve os grupos de interesse, os especialistas, os acadêmicos, os partidos, a mídia e a opinião pública. Os grupos de interesse (sindicatos, associações, consumidores, ambientalistas, lobistas e etc.) são muito importantes, agindo, principalmente, como atores que bloqueiam ao invés de atores que promovem os itens da agenda ou como pessoas que querem ter suas alternativas consideradas, uma vez que a agenda tenha sido determinada. Um grupo que mobiliza apoios, elabora documentos, envia delegações e estimula seus aliados a fazerem o mesmo, atrai a atenção da equipe do governo para suas questões, tendo um impacto positivo na agenda. No entanto, a criação real dos itens da agenda de políticas públicas pelos grupos de interesse é uma atividade menos frequente do que o bloqueio aos itens ou do que propor emendas ou substituições das propostas já contidas na agenda.

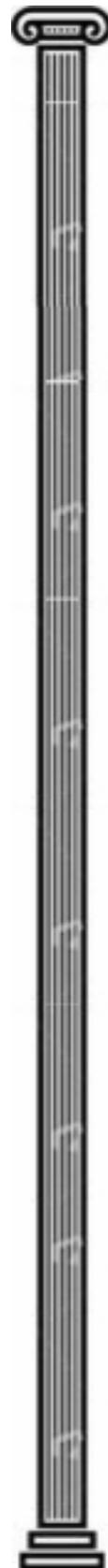
Do conjunto de atores não governamentais, o segundo grupo, em ordem de importância, envolve os acadêmicos, pesquisadores e consultores. Esta comunidade contribui, apontando propostas que satisfaçam aos interesses políticos e constituam soluções para os problemas enfrentados. A mídia aparece como ator coadjuvante, atuando como intérprete das ações desencadeadas pelo governo, ao invés de ter um efeito independente sobre as agendas do governo. A mídia age como um comunicador dentro da comunidade política pública, porque a agenda já foi determinada muito antes e por processos influenciados por ela. No entanto, a mídia pode ser um canal para ampliar conflitos e ajudar a mudar o curso de uma questão, caso vaze para a imprensa

informações que traduzam o bloqueio a um determinado projeto. A cobertura jornalística dada pela mídia pode afetar positiva ou negativamente a opinião pública, com relação aos itens da agenda e ao debate em torno das alternativas propostas.

Os partidos políticos, por sua vez, podem afetar as agendas de políticas públicas pelo contexto de suas plataformas, pelo impacto de sua liderança no âmbito do legislativo e pela pressão que podem exercer sobre seus partidários, bem como pela defesa de ideologias que representam.

A opinião pública pode ser outro fator a ser considerado pelos políticos na determinação da agenda, agindo mais como uma restrição do que é desejável, do que como promotor de um item em particular.

O grupo realmente invisível inclui especialistas, acadêmicos, pesquisadores, burocratas e técnicos dos escalões mais baixos.





O processo de políticas públicas

Didaticamente podemos compreender algumas fases distintas ou ainda, ciclos ou estágios daquilo que chamamos de um processo de formulação de políticas públicas.

Em um primeiro momento, temos a fase da seleção de prioridades, ou ainda, a formação de uma agenda comum.

Em um segundo momento, temos o que chamamos de formulação de políticas, ou ainda, a apresentação de algumas soluções e algumas alternativas.

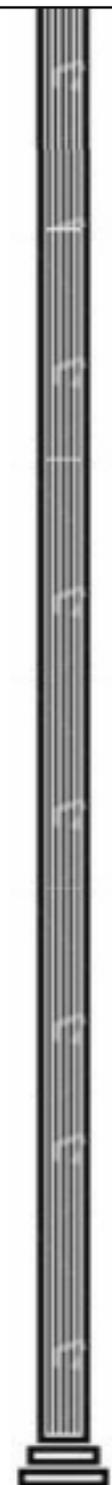
Em um terceiro momento destacamos a fase da tomada de decisão ou eleição de escolha de ações.

Em um quarto momento, enfatizamos a fase da implementação ou o que chamamos de ato de execução de ações.

Por último temos a fase denominada avaliativa.

Na prática, as fases se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo.

É impossível para os atores públicos concentrarem suas atenções e atenderem a todos os problemas existentes em uma sociedade, dado que estes são abundantes e os recursos necessários para solucioná-los, escassos. Daí a necessidade da formação de uma agenda. Por isso, é necessário que se estabeleçam quais questões serão tratadas pelo governo. O processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Tal processo envolve a emergência, reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado (BRENNER, AMARAL, CALDAS, 2008).





Existe uma série de elementos que contribuem para que determinado problema se insira na Agenda Governamental, dentre os quais podemos citar, a título ilustrativo: a existência de indicadores, que são uma série de dados que mostram a condição de determinada situação. Se esses indicadores apresentarem uma situação problemática, ela poderá ser inserida na Agenda Governamental para sofrer interferência do poder público.

É importante considerar os resultados das ações governamentais. São os resultados obtidos com programas anteriores, encerrados ou não, que apontam falhas nas medidas adotadas pelo referido programa avaliado ou outros problemas que até então não recebiam atenção governamental. Em geral, são frutos de avaliações das políticas.

Os processos institucionais também desempenham um relevante papel na definição da Agenda. A rotina administrativa e as regras do sistema político produzem uma dinâmica que influi na inclusão de determinado tema.

A partir do momento em que uma situação é vista como problema e, por isso, se insere na Agenda Governamental, é necessário definir as linhas de ação que serão adotadas para solucioná-los.

Este processo, no entanto, não ocorre de maneira pacífica, uma vez que geralmente alguns grupos considerarão determinadas formas de ação favorável a eles, enquanto outros a considerarão prejudicial, iniciando-se assim um embate político. (BRENNER, AMARAL, CALDAS, 2008, p.7).

Esse é o momento onde deve ser definido qual é o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almejadas, o que significa a rejeição de várias propostas de ação.

Para facilitar o entendimento, apresentamos resumidamente alguns passos que consideramos

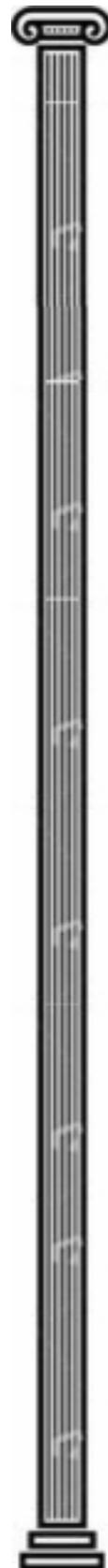
imprescindíveis para o que chamaremos de um processo embrionário de elaboração de políticas públicas eficientes, considerando em especial atenção a tradução de números que são disponibilizados em inúmeras pesquisas sérias pelo Brasil afora em informação precisa e pontual, além da análise dos protagonistas de políticas públicas e obviamente a relevância do conhecimento adquirido sobre políticas públicas.

Com o objetivo de facilitar a formulação de propostas, o responsável pela elaboração da Política Pública deve se reunir com os atores envolvidos no contexto onde ela irá ser implantada e pedir a eles uma proposta sobre qual seria a melhor forma de se proceder e, em caso de inviabilidade desta, qual seria a melhor alternativa. Assim, a autoridade terá em suas mãos uma série de opiniões que servirão como uma fonte de idéias, as quais poderão apontar o caminho desejado por cada segmento social, auxiliando na escolha e contribuindo com a legitimidade da mesma.

As opiniões dos grupos precisam ser analisadas de maneira objetiva, considerando-se a viabilidade técnica, legal, financeira, política, dentre outras. Outra análise importante se refere aos riscos que cada alternativa traz, desenvolvendo uma forma de compará-las e de medir qual é mais eficaz e eficiente para atender ao objetivo e aos interesses sociais. Daí a necessidade de uma coerente tomada de decisão.

A fase de tomada de decisões pode ser definida como o momento onde se escolhe alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na Agenda. É o momento onde se define, por exemplo, os recursos e o prazo temporal de ação da política. As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública.

Outro passo importante, nessa fase, é se definir como se dará o processo de tomada de decisões, ou seja,





qual o procedimento que se deve seguir antes de se decidir algo. Primeiramente deverá se decidir quem participará do processo, se este será aberto ou fechado. Caso venha a ser aberto, é preciso determinar se haverá ou não uma consulta ampla aos beneficiários. No caso de se prever tal tipo de consulta (como, por exemplo, no Orçamento Participativo), é necessário estabelecer se a decisão será ou não tomada por votação, as regras em torno da mesma, o número de graus (direta ou indireta) que envolverá a consulta que será feita aos eleitores etc. Essa definição é fundamental pelo fato de que diferentes formas de decisão podem apresentar diferentes controladores da Agenda e resultar em decisões diferentes.

Segundo esse modelo, uma boa decisão seria aquela que permitisse a efetiva acomodação de todos os pontos de conflito envolvidos naquela Política Pública. Os principais atores, ou seja, aqueles que têm condições efetivas de inviabilizar uma Política Pública devem ter a convicção de que saíram ganhando.

Somente após este processo, poderemos avançar para o plano daquilo que chamamos de materialização de políticas públicas. É o momento onde o planejamento e a escolha são transformados em atos.

O corpo administrativo é o responsável pela execução da política. Cabe a eles a chamada ação direta, ou seja, a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas. Durante esse período, a política pode sofrer modificações drásticas dependendo da postura do corpo administrativo.

Durante a fase de implementação, é possível se perceber alguns fatores que podem comprometer a eficácia das políticas. Podemos citar como exemplo as disputas de poder entre as organizações, bem como fatores internos e os fatores externos que afetam o desempenho das instituições, tais como suas estruturas e a preparação

formal e treinamento do quadro administrativo encarregado da execução de políticas.

Dentre os fatores de disputas entre as organizações, destacam-se a quantidade de agências ou organizações envolvidas no acompanhamento e controle das políticas e o grau de cooperação ou lealdade entre elas. Quanto maior o número de organizações envolvidas na execução de uma política, maior será o número de comandos ou ordens que tem de ser expedidas e, conseqüentemente, o tempo demandado para a realização das tarefas. A extensão da cadeia de comando mede-se pelo número de decisões que é necessário adotar para que o programa funcione.

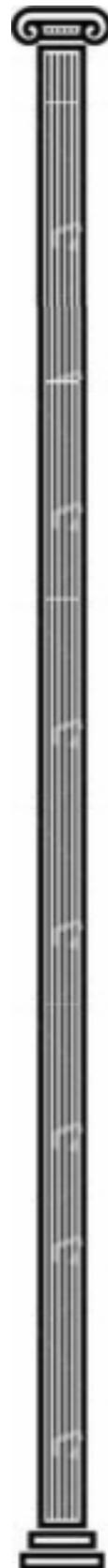
Essas características estruturais são responsáveis não apenas pela eficácia na execução das tarefas como também pela compreensão mais ou menos precisa dos implementadores acerca da política e pela abertura ou adaptabilidade da organização às mudanças.

Isso afeta negativamente o grau de cooperação entre as organizações e a lealdade da burocracia aos formuladores, provocando deficiências e deturpações na implementação das Políticas Públicas.

Os fatores externos, por fim, também afetam as Políticas Públicas. Com efeito, a opinião pública, a disposição das elites, as condições econômicas e sociais da população e a posição de grupos privados podem tornar problemática a execução das políticas.

Desta forma, poderemos avançar para o processo considerado de análise avaliativa.

A avaliação é um elemento crucial para as Políticas Públicas. O fato de ser apresentada como última etapa não significa que ela seja uma ferramenta para ser utilizada apenas quando o tempo de atuação da Política Pública acaba. Muito pelo contrário, a avaliação pode ser feita em todos os momentos do ciclo de Políticas Públicas, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização





dos resultados obtidos com os recursos destinados. Além disso, a avaliação também é uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

Os impactos se referem aos efeitos que uma Política Pública provoca nas capacidades dos atores e grupos sociais, por meio da redistribuição de recursos e valores, afetando interesses e suas estruturas de preferências. A avaliação de impacto analisa as modificações na distribuição de recursos, a magnitude dessas modificações, os segmentos afetados, as contribuições dos componentes da política na consecução de seus objetivos.

A avaliação de uma política também deve enfatizar os efeitos que esses impactos provocam e que se traduzem em novas demandas de decisão por parte das autoridades, com o objetivo de anular ou reforçar a execução da medida. Também é importante analisar se a política produziu algum impacto importante não previsto inicialmente, bem como determinar quais são os maiores obstáculos para o seu sucesso (BRENNER, AMARAL, CALDAS, 2008, p.7).

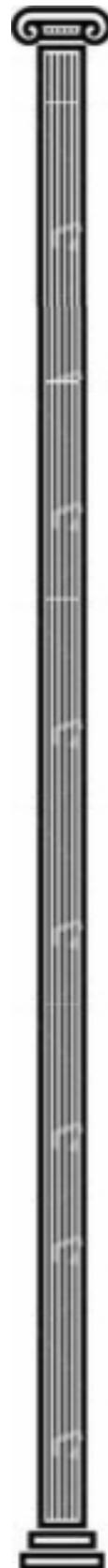
Quanto às funções cumpridas pela política, a avaliação deve comparar em que medida a Política Pública, nos termos em que foi formulada e implementada, cumpre os requisitos de uma boa política.

Para se analisar a eficácia e eficiência de um programa, uma avaliação deve buscar responder se os produtos alcançados são gerados em tempo hábil, se o custo para tais produtos são os menores possíveis e se esses produtos atendem aos objetivos da política. Quanto à sustentabilidade, uma política deve ser capaz de que seus efeitos positivos se mantenham após o término das ações governamentais na área foco da Política Pública avaliada.

Por fim, é importante se apreender, dentre outras coisas, quais seriam outras alternativas de ações que poderiam ter sido adotadas – e que poderão ser em

intervenções futuras – e quais lições se tirar da experiência – tanto daquilo que deu certo como do que deu errado.

Comumente encontramos na literatura destinada às Políticas Públicas duas divisões de avaliação: a que se refere ao grupo responsável por avaliá-la e a relativa à finalidade da avaliação.



Igualitarismo e direitos humanos: paradigmas predominantes

O paradigma predominante no fim do século XX e início deste novo século não é outro senão o aumento positivo de práticas igualitárias e pluralistas onde um número significativo de pessoas passaram a considerar a real possibilidade de participar ativamente de condições homogêneas comuns a todos os indivíduos. É o que denominamos de igualitarismo.

Assim, expressões como ética, direitos humanos, pluralismo e igualdade passaram a ser anunciadas em vários cantos do planeta com uma intensidade jamais vista.

Segundo Renato Janine Ribeiro, ao considerar as raízes sociais de uma nova demanda de eticidade e de direitos humanos, afirma que

Não temos mais base social para viver segundo valores da desigualdade e da discriminação. Os valores da igualdade, do respeito ao outro, tornam-se o requisito mínimo para nossa sociedade sobreviver. O clamor por ética está ligado a isso. Disso, que é um fator social altamente positivo, decorre algo que me deixa, porém, cético (RIBEIRO, 2012).

A visualização desta nova mentalidade não surgiu com brevidade, mas sim foi um processo de várias gerações de direitos.

É comum dizer que houve três (alguns falam hoje em quatro) gerações de direitos: direitos civis (do proprietário, basicamente), direitos políticos e, finalmente, os direitos sociais. Alguns agregam a esses, hoje, os direitos

relativos à natureza, que formariam uma quarta geração dos direitos humanos. Porém, na maior parte desses casos, ou pelo menos nos paradigmáticos, que são os direitos civis, o sujeito dos direitos é o indivíduo privado, ou grupos sociais que não estão no poder. Há assim certa despolitização no horizonte dos direitos humanos. Diz-se muito que queremos tais direitos e pouco se discute como construir um Estado e uma sociedade que permitam a execução desses mesmos direitos.

A construção da democracia e dos direitos humanos vão juntas. Mas às vezes se perde de vista tal vínculo.

Os direitos humanos são considerados como se idealmente todos eles fossem conciliáveis. Isto é: os direitos humanos seriam indivisíveis. O direito a ser julgado de maneira imparcial, a não ser preso sem as formalidades da lei, o direito da mulher à igualdade com o homem, o direito à não discriminação por razões éticas, todos se conjugam. Há um clamor importante dos movimentos de Direitos Humanos para que nenhum deles seja usado contra outro.

É fundamental deixar bem claro que os direitos humanos estão presentes, sobretudo, na questão da igualdade dos sexos, sendo este um aspecto muito visível da nossa sociedade. Entendemos que para a causa dos direitos humanos, não podemos ser parciais. Há muitas pessoas que são cétricas em relação a estes direitos e que não percebem que não dá para defender uma parte dos direitos humanos sem defender outras situações. Constatamos alguns conflitos entre os direitos humanos, mas devemos ter como meta a construção deles como um todo integrado, e assim, se tomarmos os aspectos em que eles são fortes e têm a simpatia popular, teremos condições de promover avanços importantes junto aos pontos que estão menos claros para o público em geral. Para tanto, é essencial termos claro que os direitos não podem ser entendidos apenas como liberdades – no sentido privado do termo – das quais se

faz ou não uso, como se fossem bens sobre os quais temos direito de uso, de fruto e de abuso, ou seja: de alienação e destruição. Os direitos humanos estão ligados a uma idéia de liberdade que inclui, também, o dever de lutar por ela. E no caso dessa prática, isso implicaria diálogo, vivenciar os conflitos, aprender a lidar com eles, trazê-los para os locais de trabalho, para as relações pessoais (RIBEIRO, 2012).

Não há dúvida alguma que é muito positivo que os pobres, os miseráveis, não aceitem mais a desigualdade social como ela é. Isso é muito bom e está crescendo. Esse tipo de aceitação da desigualdade social está desaparecendo.

Por um lado, temos um desejo cada vez mais generalizado de protecionismos que o capitalismo fornece em termos de bens de consumo e dos valores cidadãos. As condições de realizar isso na prática estão muito restritas. Temos dois eixos concatenados em direção contrária: um desejo crescente por bens, mas também sua inviabilização na prática. O descompasso entre o desejo e as condições de sua realização é intransponível. Daí, ser fundamental construirmos condições para que esses desejos sejam passíveis de alguma realização. Seremos capazes de construir em nosso país alternativas que realizem os direitos humanos, que reduzam esse descompasso – ou vamos acirrar as tensões?

Conceitualmente, identificamos a expressão denominada igualitarismo como uma dimensão maior dos direitos humanos neste século XXI. Portanto, o que chamamos de igualitarismo denomina uma família de concepções de justiça que objetivam garantir tanto liberdade, quanto igualdade. Para simplificar a exposição, é necessário destacar uma visão específica de justiça, que compreende liberdades civis e políticas e três tipos de princípios de igualdade. Em um primeiro momento, um requerimento de igualdade política substantiva, garantindo que os cidadãos, independente de suas posições políticas,





tenham oportunidades iguais de influenciar as decisões coletivas. Em um segundo momento, um requerimento de igualdade de oportunidades reais, condenando desigualdades de oportunidade ligadas a diferenças de origem e trajetória social. Temos ainda em um terceiro momento, uma concepção de bem-estar geral que priorize os indivíduos em piores condições sociais. A essência do novo igualitarismo proposto está em tentar alcançar a justiça igualitária através de uma nova forma de política, que envolve o desenvolvimento e a descentralização de certas responsabilidades consideradas caracteristicamente como atribuições do Estado, principalmente a responsabilidade de resolver problemas coletivos, transferidos, nesta nova articulação, a redes de arenas deliberativas que tornam menos rígidas as fronteiras entre público e privado (COHEN, 2000).

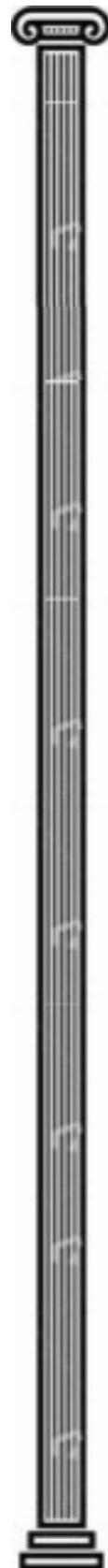
Em termos gerais, podemos dizer que esta devolução soluciona dois problemas essenciais ao mesmo tempo: ajuda a (re)criar uma base social de apoio para as práticas igualitárias, além de encorajar o crescimento da aprendizagem social e das capacidades de solução de problemas, elementos fundamentais para trazer a democracia igualitária de volta ao campo das possibilidades práticas. Aplicando diretamente esta idéia ao argumento da internacionalização, podemos afirmar que o crescimento do aprendizado e das capacidades de solução de problemas, alcançado pelo desenvolvimento das redes de solução de problemas, poderia trazer benefícios reais para as empresas privadas, pela provisão auxiliar de bens e serviços que são importantes para um melhor desempenho econômico. Muitas dessas redes não podem ser produzidas pelas próprias empresas, nem tampouco pelo Estado, como, por exemplo, sistemas eficientes de treinamento e difusão de tecnologia, administração dos mercados de trabalho regionais e uma oferta mais bem coordenada dos serviços

de bem-estar social. Se esta hipótese está certa, o novo igualitarismo reduziria os atrativos para a saída por parte das empresas, mesmo no caso de regimes relativamente igualitários, e poderia restabelecer as condições favoráveis para pressionar por soluções cooperativas para problemas comuns.

A proposta do novo igualitarismo emerge de duas idéias básicas presentes no diagnóstico dos problemas da social-democracia. Primeiramente, qualquer ordem democrática, para funcionar bem, requer uma base social. Para além do mundo dos eleitores e partidos, são necessárias organizações para garantir representação a interesses que, de outra forma, não seriam representados. Sem elas não há esperança de se encontrar as condições de igualdade política ou de equidade distributiva (COHEN, 2000).

Em segundo lugar, organizações e arenas que não se localizem completamente no interior do Estado podem funcionar como solucionadores de problemas, acrescentando, conseqüentemente, competência de regulação de políticas, elemento particularmente importante tendo em vista as limitações atuais colocadas às capacidades estatais.

Podemos ver isto, por exemplo, no papel desempenhado conjuntamente pelos sindicatos e pelas associações de empregados no estabelecimento de padrões para treinamento de trabalhadores em todos os sistemas de treinamento que funcionam bem ou no papel que as organizações ambientalistas cumprem, às vezes, no estabelecimento de padrões para o uso de substâncias tóxicas, ou no papel de comitês de saúde e segurança em local de trabalho no monitoramento da aplicação de padrões, ou das organizações comunitárias em certos arranjos de policiamento comunitário. Infelizmente, o tipo certo de organizações e arenas não emerge natural ou espontaneamente, nem para os propósitos de garantir uma



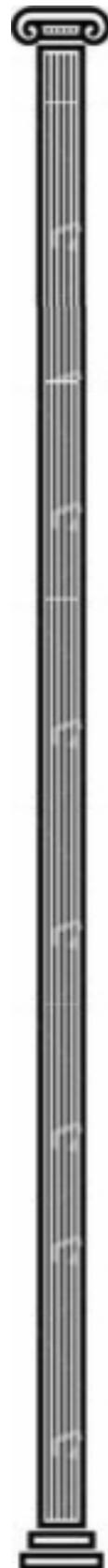
igualdade política relativamente justa, nem para a solução de problemas requerida em uma ordem igualitária bem-sucedida. Tampouco podemos observar alguma tendência evidente para o seu desenvolvimento autônomo diante da atual diversidade de aspirações políticas.

As solidariedades incentivadas por esses esforços serão os laços entre as pessoas com interesses ordinários (leia-se – resistir contra as mazelas sócio-urbanas), gerando relações entre indivíduos que se tratam como parceiros iguais no enfrentamento de preocupações comuns. Assim, espaços comuns deliberativos estabelecidos para a solução ordenada de problemas agregam pessoas com diferentes características sociais, mas que compartilham preocupações concretas e operam sob considerável incerteza sobre as formas pelas quais os problemas podem ser enfrentados. Instabilidades aqui e ali, temos incertezas diversas e visualizamos a pressão pela descoberta de uma estratégia de solução comum com identidade essencial, e o foco disciplinador dos próprios problemas vão se combinar, de formas saudáveis, para criar laços que se assemelham mais a solidariedades de cidadania do que às estreitas identidades de grupo associadas com a política de facções ou grupos (COHEN, 2000).

Assumamos que esta nova estratégia igualitária de governança e resolução de problemas seja plausível e desejável. Ainda assim, a questão original permanece. O que acontece quando o sistema de solução diretamente deliberativa de problemas acima descrito se engaja explicitamente na promoção de políticas igualitárias? Mais precisamente, há razões para acreditarmos que esses arranjos políticos reforçariam as políticas igualitárias desenhadas para alcançar justa igualdade de oportunidade ou para maximizar o bem-estar dos indivíduos em piores condições sociais? Resumidamente, podemos dizer que sim.

Antes de explicar por que, clarifiquemos primeiro os termos da pergunta. O novo sistema igualitário de solução de problemas contribuiria, é certo, para a promoção da igualdade de várias formas. Ele encorajaria, por exemplo, a igualdade política pela promoção da participação direta dos cidadãos na solução de problemas. Ao fortalecer a capacidade social de resolução de problemas, este novo sistema geraria mais bens públicos e um senso mais robusto do comum, do público.

Ao melhorar a eficiência da regulação pública, ele estenderia tal regulação.





Intelectuais e políticas públicas mundiais: uma contribuição

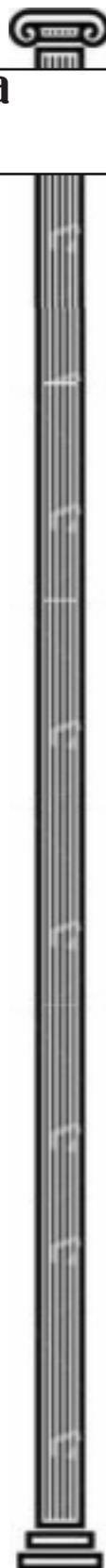
Trabalhar com políticas públicas pede que se tenha claro que, aquelas pessoas envolvidas na elaboração dessas políticas, quando tomaram as decisões que conduzem à sua definição e formulação, estão explicitando algum tipo de apreensão da realidade social. É importante ressaltar que a ordem político-social concreta forma o cenário no qual se efetiva a política, por meio de estratégias de conflito e de consenso.

Há sempre que se ter em mente não ser possível compreender o processo pelo qual se constroem, se definem e se programam as políticas públicas - aqui explicitamente as educacionais -, sem se ter claro o universo simbólico e cultural - o imaginário social - da sociedade que se pretende analisar.

A construção das políticas públicas mundiais e mesmo no Brasil, tem intensa participação de intelectuais dos mais diferentes matizes políticos e das mais diferentes formações profissionais.

Nessa direção, é que os intelectuais irão construir suas reflexões expressando um projeto unificador, não único por ser múltiplo, que pudesse tornar possível o nascimento dessa nação brasileira. Fixando nosso olhar nessa intelectualidade, podemos afirmar que ela pode ser vista desde um olhar gramsciano, pois assume o papel de intelectual orgânico, objetivando tornar concreto um projeto de nação e atribuindo ao poder público, em grande parte, a possibilidade de sua concretização.

J. Habermas em seu artigo ‘O caos da esfera pública’ problematiza algumas questões relevantes sobre o estatuto de intelectual neste início de século. Para ele, “O bom





nome de um intelectual, se é que ele existe, não se baseia em primeiro lugar na celebridade ou notoriedade, mas em uma reputação, que o intelectual deve ter adquirido entre seus pares de profissão, seja como escritor ou como físico (de qualquer modo, em alguma especialidade), antes de poder fazer um uso público desse saber ou dessa reputação”. (HABERMAS, 2006, p. 45)

No mesmo artigo fica evidenciado que, embora possamos reconhecer falibilidades e equívocos interpretativos de alguns intelectuais que se posicionam sobre a esfera pública e seus desdobramentos, o intelectual, no mínimo, deveria ter a umbridade de posicionar-se sobre dogmas institucionais e ter a genialidade de expressar com imaginação seus pensamentos mais vivos sobre o tempo presente. (HABERMAS, 2006).

A horizontalidade de sítios virtuais em forma de blogs e quantidade de publicações soltas acerca de questões sociais tem colocado em ambientes similares a figura do intelectual e do especialista, ocasionando fragmentações e ambigüidades e contribuindo, de certa forma, para um cenário mórbido de paralisia e mutismo.

Neste sentido, Habermas pondera: “Mas o que poderia distingui-lo hoje ainda de especialistas, que há muito tempo aprenderam na discussão com especialistas de opinião contrária o que devem fazer para oferecer uma interpretação de seus dados que defina eficazmente a opinião dos ouvintes?” (HABERMAS, 2006, p. 45)

É então papel do intelectual reativar a circulação sanguínea deste mundo ameaçado por mensagens superficiais e insuficientes e instaurar a proposição de um agir terapêutico, fornecendo aos objetos sociais maior espessura e profundidade para com isso evidenciar um tecido diferente que nem sempre é visto a olho nú.

Segundo Habermas, “o intelectual deveria se distinguir do jornalista inteligente menos pela forma da apre-

sentação e mais pelo privilégio de ter de se ocupar apenas profissionalmente dos assuntos da coletividade” (HABERMAS, 2006, p. 46)

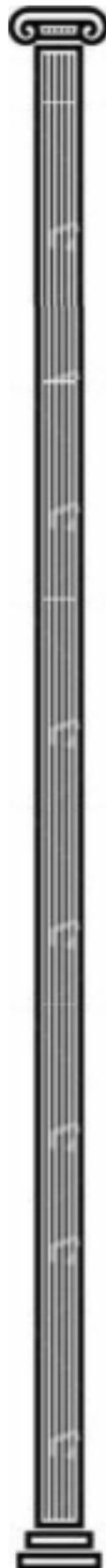
4.1. Rosanvallon, Rawls, Habermas, Derrida e Morin: interlocutores para políticas do século XXI

Para evidenciar a relação existente entre teoria e prática recorreremos às considerações de quatro nomes expressivos do pensamento mundial. De alguma maneira perceberemos uma sinergia relevante entre os posicionamentos que serão arrolados nas linhas que se seguirão.

A presença marcante destes pensadores em fóruns, simpósios e conferências internacionais foram preponderantes para a emergência de axiomas e paradigmas no pensamento contemporâneo em questão. Com certeza estes autores pautaram inicialmente as Universidades para posteriormente exercerem forte influência na governança mundial e no sistema mercadológico de maneira geral. Então exprimir, mesmo que minimamente, o pensamento de Pierre Rosanvallon, J. Rawls, J. Habermas, J. Derrida e Edgar Morin em conexão com políticas mundiais, será um grande desafio, além de uma valorosa contribuição.

4.2. Pierre Rosanvallon

Pierre Rosanvallon é intelectual francês bastante preocupado com as novas questões sociais e com os mecanismos de intervenção do Estado nas expressões da questão social. Liderou durante anos um importante centro de investigação – Fundação Saint Simon onde se ocupou em refletir sobre problemas desta natureza. Como militante do pensamento de esquerda engajada, foi diretor de pesquisas em um Sindicato francês e ainda hoje continua filiado ao





Partido Socialista da França onde participa ativamente do debate acerca do papel do Estado nas questões societais.

Duas décadas depois de ter escrito o célebre trabalho acadêmico *A crise do Estado Providência* em que analisava na década de 1980 a crise do Estado que provinha todas as questões sociais, propõe hoje uma nova concepção de política pública. No entanto, recentemente, ressurgiu diagnosticando que o Estado minimalista que pressupunha que o privado era um gestor muito mais eficaz para as questões sociais, não se confirmou e, ao contrário, contribuiu ainda mais para a derrocada das questões sociais.

Assim, defende a necessidade premente de refundar o Estado sobre um novo viés, ou seja, sobre um modelo cívico solidarista.

Entende que esta nova concepção de Estado voltado para a solidariedade é uma alternativa capaz de refundar o verdadeiro espírito público tendo como fundamento maior uma maior pertença na concidadania. Diferentemente de outros intelectuais revitaliza um novo sentido de cidadania.

Com vivacidade, Rosanvallon propaga a refundação intelectual do Estado-Providência como condição para a sua sobrevivência. Mais do que uma política financeira e de problemas econômico vê a necessidade de fundamentos filosóficos para este novo Estado. Preocupado com a gestão desta nova tipologia de Estado, entende a imprescindibilidade de uma maior descentralização em todas as esferas de atuação.

Rosanvallon deixa claro que as políticas universais do Estado providência em sentido convencional estão em declínio. Assim, o Estado deve posicionar-se como um Estado providencia ativo, produtor de civismo: já que nem o mercado [...], nem o Estado [...] podem criar atividades sociais que ultrapassam o

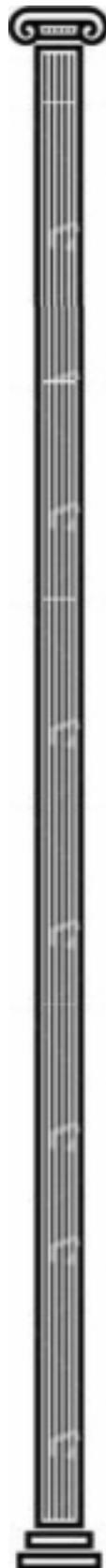
Estado providencia passivo, a noção do terceiro setor surge necessariamente na ordem do dia (ROSAVALLON, 1998, p.137).

Por esta razão passa a ser um severo crítico da apologia da privatização mundial. Sua tese gira em torno da superação do Estado Segurador. Segundo ele, o grande problema do Estado providência hoje em dia é que aquilo que foi o seu vetor de construção está em vias de erodir, por diversas razões. Uma primeira razão tem a ver com o próprio conceito de risco onde certos problemas sociais não se encaixam na categoria de risco. É por exemplo o caso de tudo o que se refere ao desemprego de longa duração, os problemas de exclusão. Estas situações sociais não se traduzem simplesmente por um risco aleatório. Vê-se, portanto que as novas questões sociais do século XXI não podem ser consideradas como riscos.

Partindo do pressuposto que estamos cada vez menos incertos quanto ao futuro graças ao avanço técnico, às informações médicas que dispomos e ao desenvolvimento dos conhecimentos estatísticos que nos leva à ciência dos fatos sobre prováveis riscos, defende uma nova lógica para este novo Estado. Tudo isto possibilita um maior e melhor conhecimento sobre quais são as populações que correm diferentes riscos.

Contrariamente ao pensamento de J. Rawls que considera uma suposta mão invisível do Estado ou aquilo que denominou de véu da ignorância, concebe a ideia de que a única alternativa é a sensação espontânea de justiça como o sentimento de uma solidariedade à flor da pele com as pessoas com as quais compartilhamos um risco equivalente.

A filosofia política mostra que a solidariedade tem tendência a diluir-se, sobretudo em razão de paradigmas





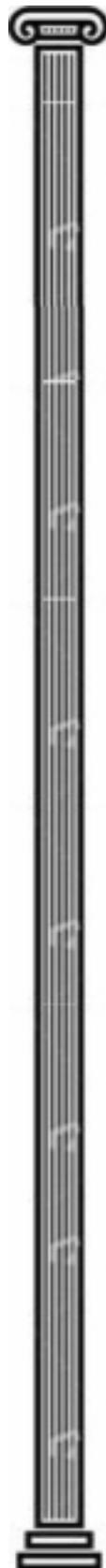
contemporâneos que celebram a eficiência e a produtividade a qualquer custo. Este modelo providencialista - criticado no passado - mostra que o princípio em torno do qual se organizou historicamente a construção de seu modelo (Estado Providencialista) durante um século, não está em vias de se afundar, mas já não pode ser o princípio de construção do progresso social. Problemas antigos como o seguro médico vão continuar, mas já não vai ser sobre esse modelo que poderemos tratar os novos problemas. E mesmo os velhos problemas exigem formas de tratamento que não são apenas as do seguro.

Diante deste empreendimento temos duas formas de encarar a solidariedade. Há a solidariedade sob um véu de ignorância (defendida por J. Rawls, pela partilha dos riscos que tem funcionado precariamente. Para fazer frente ao declínio deste modelo será preciso reforçar e fazer surgir outro modelo que Rosanvallon chama de modelo cívico solidarista. Trata-se de um modelo que reconhece que o fundamento da solidariedade assenta na pertença a uma mesma cidadania, a uma mesma coletividade. Logo, é o conceito de cidadania e já não o de risco que vai ser central. “Nossas sociedades se tornaram moralmente cada vez mais esquizofrênicas, deixando coexistir pacificamente a compaixão sincera frente a miséria do mundo e a defesa feroz dos direitos adquiridos” (ROSAVALLON, 1995, p.72).

Desta forma, é muito mais fácil organizar a solidariedade com o conceito de risco do que organizar uma solidariedade a partir do princípio da cidadania. É preciso ultrapassar os limites do sistema de seguro e desenvolver a esperança da concidadania. É algo muito difícil nos dias atuais, até porque uma das maiores tentações da nossa sociedade é o fechamento em torno de grupos sociais sobre si mesmos, sob formas de secessão social.

Nesse sentido, está claro que o país que deu o primeiro passo nesta direção foi os EUA onde registra-se a existência de inúmeras cidades privadas ou particulares, onde certos grupos sociais pretendem colocar-se à parte da vida comum. Vemos também a multiplicação das formas de seguro privado entre pessoas que correm os mesmos riscos. E aqui em nosso país isto não é diferente. Hoje um dos grandes perigos da humanidade é a multiplicação de secessões políticas. Há pessoas que já não querem partilhar o país.

Sabemos que há duas maneiras de conceber os direitos: civis e políticos. Qual é a diferença? A conquista dos direitos cívicos organiza a sua constituição na separação dos outros. Os direitos políticos, pelo contrário, são os direitos que organizam os laços sociais, a sua participação na coletividade, como cidadão, como membro de um grupo. Os direitos políticos são direitos que organizam a minha ligação a outros na sociedade. São direitos que vão organizar os meus laços sociais ou, por outras palavras, são direitos que vão estar sempre ligados a deveres. Há uma espécie de troca nos direitos políticos. A grande dificuldade dos direitos sociais é terem sido geralmente pensados como direitos cívicos e agora também é preciso pensá-los também como direitos políticos. A Constituição pode prever todos os direitos, os mais extraordinários, mas não tem meios para os aplicar. Ao considerar estes elementos, podemos passar para um novo contexto, ou seja, a fase da revolução filosófica do Estado-Providência (sendo a primeira a passagem do seguro para a solidariedade) ou seja, a passagem filosófica dos direitos sociais unicamente entendidos como direitos cívicos para uma filosofia dos direitos sociais como direitos políticos. Há ainda uma terceira componente da redefinição filosófica do Estado-Providência de cunho da ciência social que não é outra senão a diferença de que o Estado-Providência clássico trabalhava em cima de populações e





o novo Estado-Providência deve considerar cada vez mais indivíduos.

O Estado providência em sua inteireza costumava definir problemáticas universais e plurais. Assim, ao considerarmos as mudanças estabelecidas neste processo de mundialização, tomou-se consciência da necessidade de se pensar os desempregados e os excluídos do sistema capitalista sobre um outro viés. É o desemprego que é uma situação. Cada pessoa, individualmente tem êxitos e fracassos, com impossibilidades. É desta forma que temos que propor um novo Estado-providência com capacidade de ajudar o indivíduo, seja de mais particular ou personal. Nesse sentido temos como paradigma predominante a expressão inserção ou inclusão, ou seja, um movimento geral que trata de aplicar a cada um em particular. O Estado-Providência deve passar de uma gestão estatística a uma gestão personalizada dos aspectos sociais. Desta forma, estrategicamente, podemos criar políticas que se contraponha ao risco do século XXI como a substituição da abordagem do seguro por uma privatização que promove a dissolução dos grupos.

Segundo Rosavallon (1998, p. 63), “[...] a nova questão social pode ser pensada a partir de dois problemas principais: a desagregação dos princípios de organização da solidariedade e o fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais”.

O autor argumenta que, na história recente, observa-se a progressiva separação dos dois universos: o do seguro social e o da solidariedade, com um potencial destrutivo desta última.

O grande projeto então está em não apenas fazer a distribuição de meios monetários, mas de produzir os laços sociais. O que descobrimos hoje é que o Estado regulador e gestor é apenas uma parte das tarefas do Estado. O que se pretende então é a defender um Estado produtor

de laços sociais ou um Estado instituidor da sociedade. Sinteticamente poderíamos destacar o papel de um Estado que também produz vida comum.

Enfim, a busca da justiça deve ser “[...] um esforço de falar uma mesma língua e se pôr de acordo sobre as formas da dívida social” (ROSAVALLON, 1998, p.64).

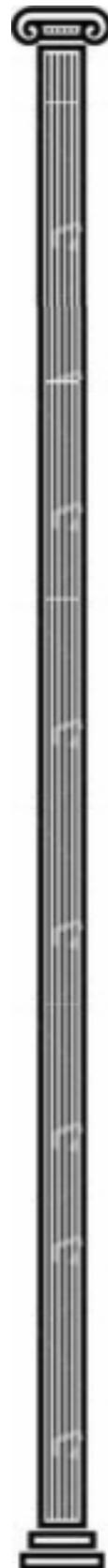
Nesse sentido há consenso em não se pode manter o Estado-Providência sem refazer a identidade nacional, ou seja, sem reforçar e reatualizar o sentimento de pertencimento a um novo mundo.

Tragicamente vivemos em sociedades em que as experiências de vida em comum declinam. Hoje as diferenças sociais inscrevem-se no território, é a relação entre os arredores e o centro da cidade. Há cada vez mais grupos sociais que não se falam. Frequentam as mesmas escolas, usam os mesmos transportes, mas o seu sentimento de pertença comum declina.

Uma sociedade não pode existir em solidariedade apenas de emoção, pouco sólida. A verdadeira solidariedade é aquela que está inscrita num sistema fiscal, num sistema de redistribuição. Uma solidariedade tem que conduzir a dizer quem paga para quem.

É importante que fique claro que a questão predominante é o princípio de como se organiza o sentimento de dívida social e como se institui o laço social. Mas para fazer uma sociedade comum é preciso criar valores e aceitar regras de distribuição.

Precisamos considerar que hoje, a democracia representativa não pode consistir simplesmente nos representantes concebidos como deputados, mas que tem já aparências muito mais multiformes de representação. Há hoje muitos candidatos à representação da sociedade. Há os jornais, os magistrados, os deputados. Há uma concorrência pela representação da sociedade. É preciso definir os problemas sociais de uma forma que possamos





imaginar novos progressos e ver uma sociedade diferente para que possamos definir uma forma de melhorar a vida democrática.

4.3. J. Rawls

John Rawls, o mais conhecido e celebrado filósofo político norte-americano, falecido aos 81 anos, em 2002, é tido como o principal teórico da democracia liberal dos dias de hoje. Um legítimo sucessor de uma linhagem ideológica que se origina em Locke.

Os temas que hoje provocam polêmica, tal como o sistema de cotas para os negros nas universidades e nos cargos públicos, deriva diretamente da concepção de sociedade justa estabelecida por Rawls. Rawls debruçou-se sobre um dos mais espinhosos dilemas da sociedade democrática: como conciliar direitos iguais numa sociedade desigual, como harmonizar as ambições materiais dos mais talentosos e destros com os anseios dos menos favorecidos em melhorar sua vida e sua posição na sociedade? Tratou-se de um alentado esforço intelectual para conciliar a Meritocracia com a idéia da Igualdade.

Inicialmente, J. Rawls faz algumas problematizações relevantes, tais como: qual o verdadeiro conceito de Justiça? Como distribuir justiça, sobretudo justiça social na democracia dos dias de hoje? Para responder aos questionamentos acima, Rawls promove uma teoria da democracia, enquanto justiça como equidade.

Segundo Rawls (2002, p.129), “[...] a posição original é o status quo inicial apropriado para assegurar que os consensos básicos nele estabelecidos sejam equitativos”.

Rawls, um marco na história do pensamento, abrindo caminho para a aceitação dos direitos das minorias e para a política da *Affirmative Action*, a ação positiva.

Traduzindo em uma expressão mais cotidiana, podemos chamar a teorização de Rawls como política de compensação social. Tal empreendimento foi adotado em muitos estados dos Estados Unidos desde a repercussão das primeiras publicações do autor. O objetivo foi ampliar e facilitar as possibilidades de ascensão aos empregos públicos e aos assentos universitários por parte daquelas minorias étnicas que deles tinham sido até então rejeitadas ou excluídas.

Assim, no entendimento do autor, cumpre-se dessa forma a meta de fazer com que a sociedade do bem-estar fosse maximizada em função dos que estão na pior situação, garantindo que a extensão dos direitos de cada um fosse o mais amplamente estendido, desde que compatível com a liberdade do outro.

Para o filósofo americano os seus dois pressupostos são: 1) igualdade de oportunidade aberta a todos em condições de plena equidade e: 2) os benefícios nela auferidos devem ser repassados preferencialmente aos membros menos privilegiados da sociedade, satisfazendo as expectativas deles, porque justiça social é, antes de tudo, amparar os desvalidos.

Os dois princípios de justiça que seriam escolhidos na posição original podem ser enunciados da seguinte maneira:

1º) cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras.

2º) as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) para o maior benefício esperado dos menos favorecidos, e (b) vinculadas a posições e cargos abertos a todos em





condições de igualdade equitativa de oportunidades ((RAWLS, 2002, p.64 e 88).

Para conseguir-se isso é preciso, todavia, que uma dupla operação ocorra. Os talentosos (extraordinários), os melhor dotados (por nascimento, herança ou dom), devem aceitar com benevolência em ver diminuir sua participação material (em bens, salários, lucros e status social), minimizadas em favor do outros, dos desassistidos.

Esses, por sua vez, podem assim ampliar seus horizontes e suas esperanças em dias melhores, maximizando suas expectativas.

Temos claro então que uma sociedade materialmente rica nem sempre significa que ela é justa. Há organizações sociais tímidas que podem apresentar um padrão de justiça maior do que se encontra em sociedades aristocráticas, estigmatizadas por uma postura excludente.

Cidadãos socialmente desprestigiados devem ter suas esperanças de ascensão e boa colocação social maximizadas, objetivo atingido por meio de legislação especial corretiva, reparadora das injustiças passadas.

Por outro lado, cidadãos prestigiados devem ter suas expectativas materiais minimizadas, sendo convencidos através do apelo altruístico de que o talento está a serviço do coletivo, preferencialmente voltado ao atendimento dos menos favorecidos.

Rawls aposta mais na eficácia equidade para aparar os feitos negativos da desigualdade.

Nessa nova formulação, os dois princípios rawlsianos de justiça assumem a seguinte forma: (1) Todas as pessoas têm iguais direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos, projeto este compatível

com todos os demais; e, nesse projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido. (2) As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade (RAWLS, 2002, p.47-48).

Por mais que a sociedade liberal tenha proclamado ao longo dos tempos seu empenho em favor da igualdade de oportunidades para todos, e na difusão universal dos direitos de cidadania, sabe-se que, na prática isso não ocorre.

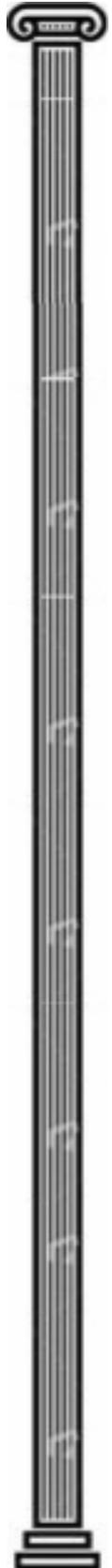
Um simples vislumbre da paisagem social existente na maioria dos países democráticos confirma que as afirmações pró-igualdade, alardeadas por todos, prendem-se mais à retórica do que à realidade.

A correção das injustiças sociais, por conseguinte, somente poderia advir da prática de uma política visando a equidade, claramente localizada e pontual. Não de uma revolução social.

Tendo claro qual o segmento social menos favorecido, executar-se-ia mecanismos legislativos compensatórios que entrariam em ação para buscar reparar, pela lei e com o consentimento geral, as injustiças cometidas.

Considerando esta situação há alguns predicados como a suspensão temporária dos direitos de todos os demais, especialmente dos bem sucedidos.

A sociedade num todo avançaria então gradativamente identificando aqui e a ali as correções sociais a serem feitas, agindo cirurgicamente no sentido de superá-las pela lei, aplicada simultaneamente ao apelo constante ao altruísmo dos extraordinários. Isto posto,





entraríamos em uma situação em direção de uma sociedade mais justa possível a ser alcançada dentro das normas de uma democracia liberal moderna.

É assim que Rawls desenvolve uma teoria da Justiça, como justiça para a democracia. Ora, o conceito de justiça para a universalidade é uma solução de conflitos e interesses. Rawls tem uma concepção abrangente de inclusão, ou seja, uma postura de inclusão universal. Entre o benefício de uma maioria ou de uma minoria, Rawls concebe uma solução alternativa.

Não há dúvida que a grande novidade trazida por Rawls no debate da esfera pública foi a expressão cunhada por ele como o véu da ignorância.

Escreve ele: “Imagine que os legisladores precisam pensar um auditório de teatro, onde os mesmos nada sabem sobre o lugar que pudessem estar. Sendo assim que tipo de auditório pensariam para que nenhum espectador tenha a visão ou a audição prejudicada” (RAWLS, 2000, p?).

Assim, no imaginário de Rawls podemos identificar a ideia de um desenho de um teatro, onde o mesmo deveria ter a forma para que a pior posição fosse tolerável, onde sentado em qualquer lugar, todos assistiriam ao teatro confortavelmente.

Rawls sugere o que chamamos comumente de ‘arranjos sociais básicos’, onde os melhores ganhos seriam para todos e as vantagens mais que proporcionais para os que estão na posição de baixo provisoriamente.

Rawls defende que as questões de igualdade e oportunidades sejam atingidas e preenchidas por todos sendo os bens primários e elementares estendidos a todos.

É neste cenário que podemos visualizar a ideia de renda mínima.

Ainda. Reconhece que as bases sociais do auto-respeito e do reconhecimento público das igualdades sejam universalizadas. Em termos concretos, esta lista de

bens primários implica em certo nível de educação, certas condições de saúde e noções de igualdade básica.

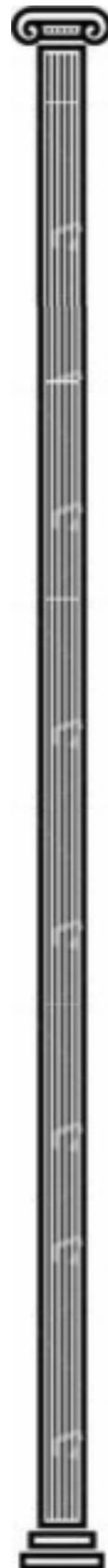
Segundo Rawls não é a função do Estado promover a felicidade, mas sim garantir condições iguais e meios para realizar seus fins.

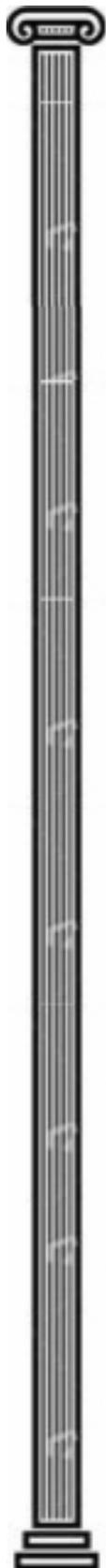
4.4. J. Habermas

É fato que o cenário internacional evidencia um fenômeno mundial de pobreza, miserabilidade e exclusão social ímpar. Mesmo considerando especificidades e particularidades em cada sociedade da aldeia global é constatável que alguma medida estrutural seja encaminhada para fazer frente à crescente desigualdade mundial. Nesse sentido, há um consenso mundial que políticas públicas universalistas possam proporcionar uma maior convivência cidadã que permitam ser atendidas necessidades prementes de cada ser humano e assim incluí-los socialmente com dignidade.

A ideia de coesão social é ancorada na tese de que os seres humanos foram criados para viverem harmoniosamente e de maneira satisfatória. Assim é preciso de se opor ao raciocínio de que o interesse particular se sobreponha à coletividade, permitindo que o sucesso de poucos seja externalizado diante do sacrifício de muitos. Daí a necessidade de se implantar o que J. Habermas denomina de ‘pacto social’ como um instrumento que visa diminuir rupturas, distorções de linguagem e principalmente a proeminência do egoísmo, do individualismo e do consumismo.

É neste ambiente perverso no qual não apenas o Brasil se insere, que muitos seres humanos precisam ser reconhecidos como cidadãos mundiais e deixem de ser postos na marginalidade periférica de cada sociedade. Em razão desta constatação surgem problematizações





consistentes que precisam se enfrentadas pela academia e pelos gestores da esfera pública, tais como: como incluir e reconhecer o outro diante de tantas mazelas sociais no cenário do tempo presente? Ou como incluir e reconhecer o outro frente aos fenômenos da pobreza e da exclusão social, patrocinados por uma ordem privatista e neoliberal?

As possíveis respostas para tais questionamentos podem ser encontradas em teorizações do pensador alemão J. Habermas que nos últimos anos tem se debruçado sobre a possibilidade de implantação de uma democracia mundial estendida a todos. Percorrer as linhas anunciadas por Habermas em vários de seus escritos pode ser um alento àqueles que defendem o paradigma da inclusão mundial. É bastante conhecida a tese da ação comunicativa de J. Habermas que dentre outras questões expõe o procedimento emancipatório no exercício pleno da democracia mundial e no combate à exclusão social como desafios contemporâneos para a consolidação da existência do outro seja no espaço local ou no espaço mundial.

Tendo como ponto de referencia uma comunidade comunicativa alargada de forma ideal, a teoria moral abandona também todos os conceitos pré-sociais de pessoa. A individuação e apenas o reverso da socialização. Só por meio de relações de reconhecimento recíproco e que uma pessoa pode constituir e reproduzir sua identidade. Até o âmago mais interior da pessoa está internamente ligado a periferia mais externa de uma rede extremamente ramificada de relações comunicativas. A pessoa só se torna idêntica a si própria em proporção a sua exposição comunicativa. As interações sociais que formam o Eu também o ameaçam através das dependências em que ele se implica e das contingências a que ele se expõe. A moral atua como fonte de

equilíbrio para esta susceptibilidade inerente ao próprio processo de socialização (HABERMAS, 1991, p.96).

Assim, a reflexão acerca do fenômeno da exclusão social faz-se necessária e imprescindível e que também podem fazer parte do debate nacional para a promoção de políticas públicas práticas capazes de incluir o outro (qualquer outro) seja marginalizado e desumanizado para

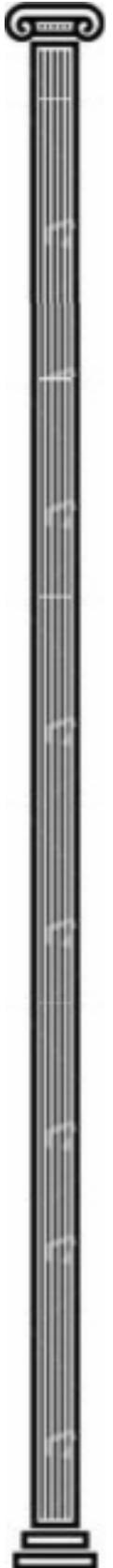
uma condição diferente para a materialização de um autêntico Estado Democrático de Direito.

Foi assim que em 2002, Habermas lança um desafio mundial publicando *A inclusão do outro*, estimulando com isso um debate sério e profícuo acerca de uma sociedade cada vez mais excludente que camufla uma sociedade dividida pela desigualdade e diferença.

Partimos do raciocínio que o atual estágio de indiferença e negligência com o outro está fundada em uma cultura de matriz heterônoma onde a maioria dos cidadãos é convencida de que não há alternativa para os excluídos do mundo sistêmico, onde parte atuante da sociedade opera sem o envolvimento dos excluídos, sem a efetiva participação dos afetados.

Não há dúvida que a mundialização do capitalismo tem contribuído para a naturalização e a manutenção da exclusão social em proporções abissais.

Vemos em Habermas que “[...] no processo legislativo os cidadãos só podem tomar parte na condição de sujeitos de direito”. (HABERMAS, 2002, p. 293). No entanto, não é o que estamos vendo acontecer, uma vez que a cada dia que passa, intensifica-se a ideia de coisificação do ser humano, sendo-lhe negada a condição digna de pessoa humana.





É assim que J. Habermas reconhece que este ‘outro’, quase sempre despojado de seus direitos naturais, vê-se alheio ao processo decisório formal de exercer plenamente seus direitos mais simples. As exclusões, segundo Habermas, acontecem de diversas maneiras e de múltiplas tipologias, tais como: exclusões econômicas e sociais, advindas quase sempre de níveis de uma desigualdade perversa que têm transformado o estado de direito em uma farsa e uma pseudo liberação, para que os mais abastados e bem sucedidos sujeitos sejam sempre perpetuados.

É assim que Habermas entende a necessidade de (re) conhecimento do outro, bem como a manutenção dos seus direitos como garantias necessárias e imprescindíveis para a inclusão aberta e plural de todos aqueles que neste momento encontram-se desprovidos de oportunidades, apesar de consagrados por muitas constituições nacionais.

O mesmo respeito para todos e cada um não se estende aqueles que são congêneres, mas a pessoa do outro ou dos outros em sua alteridade. A responsabilização solidária pelo outro como um dos nossos se refere ao “nos” flexível numa comunidade que resiste a tudo o que é substancial e que amplia constantemente suas fronteiras porosas. Essa comunidade moral se constitui exclusivamente pela ideia negativa da abolição da discriminação e do sofrimento, assim como da inclusão dos marginalizados e de cada marginalizado em particular -, em uma relação de deferência mútua. Essa comunidade projetada de modo construtivo não é um coletivo que obriga seus membros uniformizados a afirmação da índole própria de cada um. Inclusão não significa aqui confinamento dentro do próprio e fechamento diante do alheio. Antes, a “inclusão do outro” significa que

as fronteiras da comunidade estão abertas a todos- também e justamente aqueles que são estranhos um ao outro - e querem continuar sendo estranhos (HABERMAS, 2002, p,7-8).

Esta constatação é mais visível nos países periféricos de capitalismo hegemônico, pois estes (tais países) são sempre dependentes e entreguistas em relação às políticas mundiais e local onde se encontram amontoados um número significativo da população mundial.

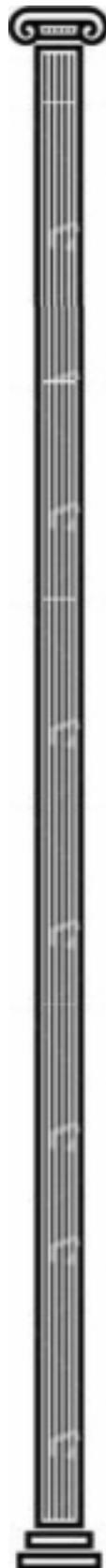
O estado de segregação que uma parte considerável da população mundial se encontra sustenta o raciocínio de que existem cidades de zonas selvagens e cidades de zonas civilizadas, onde o contrato social ainda impera. Esta cisão de continentes, países e cidades, contribui para a ampliação ascendente de um grupo de pessoas (os outros) que passam a ser considerados estranhos.

“[...] mesmo dentro de uma comunidade republicana que garanta formalmente a igualdade de direitos para todos, pode eclodir um conflito cultural movido pelas minorias desprezadas contra a cultura da maioria”. (HABERMAS, 2002)

Tais seres – outros, excluídos, estranhos, na ótica de Habermas foram excluídos de qualquer possibilidade de alteração ou modificação da agenda mundial quando o assunto é política pública.

Muito embora estamos focando a ideia de que tais práticas são mais comuns em países periféricos e que hoje – a exclusão social – não seja apenas um problema local, mas transcende a toda e qualquer localidade e atingindo o status de exclusão mundial, é mister entender que elas são mais incidentes em regiões marginais.

É verdade que o termo exclusão social é muito maior do que podemos imaginar e compreende certamente diferenças comportamentais e interpretações de múltiplas dimensões.





Se formas de vidas culturais, religiosas e étnicas diferentes devem coexistir e interagir em igualdade de direitos no interior de uma mesma coletividade democrática, então a cultura de maioria decorrente dessa fusão - historicamente explicável - tem de se fundir também à cultura política partilhada por todos os cidadãos (HABERMAS, 2002, p.188).

Trazendo a discussão para a esfera tupiniquim, propriamente dita, brasileira, temos certo que em formações sociais engessadas e heterônomas, a ideia de estratificação e apartheid se faz mais presente.

“Nessas matérias, as minorias não devem ser submetidas sem mais nem menos às regras da maioria”. (HABERMAS, 2002, p. 170).

Para os poucos grupos privilegiados, surge a constante necessidade de adotar medidas eficientes de isolar, neutralizar e destituir do poder setores simpáticos a ideia de pluralismo e de diversidade étnica. É assim que se estabelece a ideia da criminalização dos mesmos, ou seja, mediante a criminalização da pobreza e a marginalização dos despossuídos perante a opinião pública e transformados em inimigos da segurança pública institucional, reforça-se a dicotomia simbólica de ‘nós’ e ‘eles’, como zona civilizada e zona selvagem.

Uma breve construção da história política brasileira já seria suficiente para demonstrar que a inexperiência democrática é a principal causa desta vivência ambígua de direitos na realidade de nosso país.

Balizando o raciocínio acima, é interessante entender que nosso autor considera como o afastamento do centro em relação à periferia. Tal afastamento simplifica em favor dos grupos privilegiados todos os processos decisórios, fazendo assim que haja o princípio de legalidade, sem

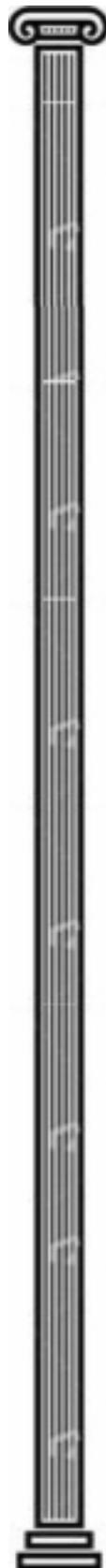
contudo conter o que Habermas denomina de princípio de legitimidade.

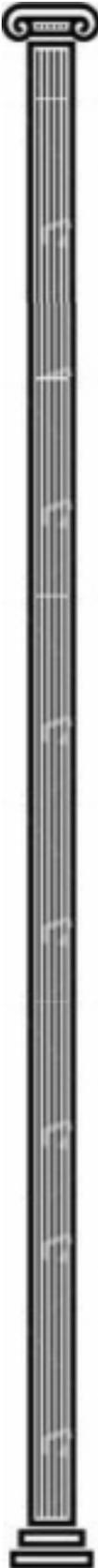
A mudança de percepção em relação ao outro acaba por gerar alterações dramáticas nas atitudes sociais em relação ao ‘outro desviante’. Esse indivíduo, praticamente despojado de sua humanidade é negado em vários sentidos, fazendo com que a exclusão torne-se ‘inexistente’, uma vez que seres sub-humanos não são considerados sequer candidatos à inclusão social. Assim, a negação de uma parte da humanidade, condição para a (pequena) parte da humanidade se afirmar como universal, integral o pensamento moderno ocidental que continua a dividir o mundo humano do sub-humano, realidade típica da cultura do colonialismo.

Embora toda sociedade produza os seus estranhos, seus excluídos e os seus outros e os mesmos são sempre construídos conforme circunstâncias especiais de cada realidade, o principal desencadeador da transformação de práticas e comportamentos desta natureza é sem dúvida o aumento da taxa de criminalidade.

O problema também surge em sociedades democráticas, quando uma cultura majoritária no exercício do poder político, impinge às minorias a sua forma de vida, negando assim aos cidadãos de origem cultural diversa uma efetiva igualdade de direitos. Isso tange questões políticas, que tocam o auto-entendimento ético e a identidade dos cidadãos (HABERMAS, 2002, p. 170).

O processo de exclusão tem ampliado a insegurança em um mundo plural segregado, onde, de um lado do muro nós tentamos viver as promessas e os valores da modernidade, enquanto do outro lado, os outros buscam, diante das câmeras de vigilância – esses nossos olhos





artificiais – naturalizar a sua existência e materializar o seu reconhecimento.

4.5. Jacques Derrida

Foi ainda membro fundador do Collège International de Philosophie de Paris, sendo o seu primeiro diretor eleito. Desde finais dos anos 60, professor convidado das mais prestigiadas universidades europeias e norte-americanas (*Berlim, San Sebastian, John Hopkins, Yale, Irvine, New School for Social Research, Cardozo Law School, Cornell, New York University*, entre muitas outras) é o filósofo mais traduzido no mundo, tendo exercido um profundo impacto nas mais diversas áreas das humanidades e ciências humanas, em especial nos campos da estética, teoria da literatura e filosofia do direito, e gerado debates decisivos com os pensadores mais importantes de sua época.

Seus últimos livros tratam de questões tais como as da alteridade radical, do estrangeiro, da hospitalidade, do dom, do perdão incondicional e de outros temas que tradicionalmente pertencem ao domínio do que a filosofia chama de ética e de política.

Com frequência, Jacques Derrida utiliza raramente essas palavras, ética e política, uma vez que elas se prestam frequentemente a mal-entendidos. Quanto à ética, o autor destaca que seu objetivo não é propor uma ética ou o conteúdo de uma ética, mas pensar o que quer dizer a eticidade da ética. Questionamentos como, onde aparece ou o que é a ética, fazem parte do seu repertório. Um dos paradoxos que tem discutido tem a ver com a ideia de responsabilidade moral ou decisão ética onde não há mais regras ou normas *éticas*.

Etudooproblemaresidenesta inscrição
do idioma da hospitalidade absoluta,

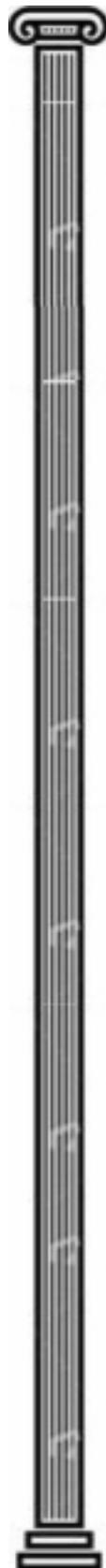
aquela que, incondicionalmente, se dispõe a acolher o outro na sua estranheza, isto é, dissociado de toda e qualquer pertença, no registro do instituído ou da condicionalidade (BERNARDO, 2002, p.424).

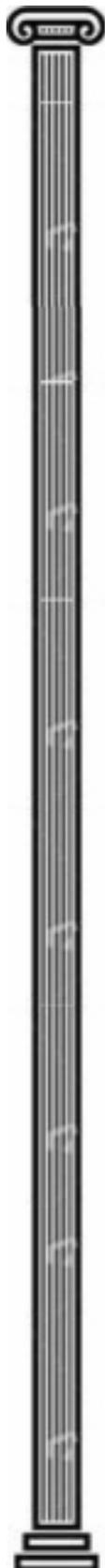
O paradoxo é que, para haver decisão ética, é preciso que não haja ética, que não haja regras nem normas prévias. Segundo o autor, é preciso reinventar cada situação singular ou regras que não existem previamente. Portanto, se temos dificuldade de utilizar essa palavra é, em particular, porque paradoxalmente entendemos que a exigência de uma responsabilidade ética implica a ausência de uma ética, de um sistema ético e de uma norma ética. Hoje constatamos que existe algo em torno de uma dissociação entre uma nova forma de politização e a referência fundadora ao Estado-Nação e à cidadania.

Nesse sentido, para o autor, a palavra democracia ganha um novo sentido, ou seja, de democracia porvir - é uma democracia que não esteja essencialmente fundada na soberania do Estado-Nação e, portanto, na cidadania. É importante pensar uma política que não seja, em última instância, a de um Estado ou de uma cidadania. Assim, certos contextos os direitos políticos e até, com frequência, o próprio Estado são uma boa garantia contra as forças internacionais e as corporações capitalistas.

Derrida compartilha em seus textos uma forte preocupação com a hospitalidade e as notícias sobre o drama dos estrangeiros, dos imigrados, dos exilados. É comum encontrarmos em seus escritos uma ideia de hospitalidade incondicional que não esteja ligada à cidadania.

A lei da hospitalidade incondicional, a lei formal que governa o conceito geral de hospitalidade, aparece como uma lei paradoxal, pervertível e





perversora. Ela parece ditar que a hospitalidade absoluta rompe com a lei da hospitalidade como direito ou dever, com o “pacto” de hospitalidade. Para o dizer noutros termos, a hospitalidade absoluta exige que eu abra a minha casa e que dê, não apenas ao estrangeiro (dotado de um nome de família, de um estatuto social de estrangeiro, etc.), mas ao outro absoluto, desconhecido, anônimo, e que lhe *dê lugar*, que o deixe vir, que o deixe chegar, e ter lugar no lugar que lhe ofereço, sem lhe pedir reciprocidade (a entrada num pacto), e sem mesmo lhe perguntar pelo nome. A lei da hospitalidade absoluta manda romper com a hospitalidade de direito, com a lei ou a justiça como direito (DERRIDA, 2003, p.40).

Para ele existem leis da hospitalidade ligadas à cidadania, mas hoje (em razão de certos acontecimentos) devemos nos preocupar com pessoas que são lançadas fora de seus países, sem cidadania, e que não são respeitadas como cidadãos. É preciso pensar numa hospitalidade não mais voltadas somente para cidadãos particulares e específicos, mas sim algo que se dirija a qualquer um.

Lei paradoxal e perversora: que consiste na constante colisão entre a hospitalidade tradicional, a hospitalidade em sentido corrente, e o poder. Esta colisão é também o poder na sua *finitude*, a necessidade, para o hospedeiro, para aquele que recebe, de escolher, eleger, filtrar, de selecionar os seus convidados, os seus visitantes ou os seus hóspedes, aqueles a quem decide dar asilo, direito de visita ou de hospitalidade. Não há hospitalidade, em sentido clássico, sem soberania do si sobre a sua própria casa, mas como também não há hospitalidade

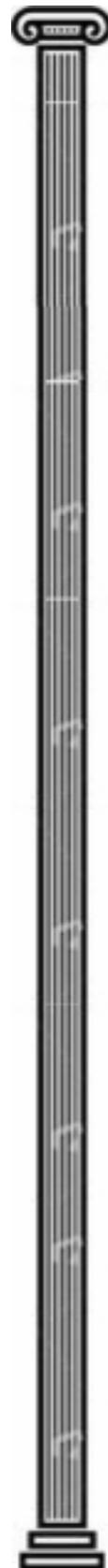
sem finitude, a soberania não pode exercer-se senão filtrando, escolhendo, excluindo e violentando, portanto. A injustiça, certa injustiça, certo perjúrio mesmo, começa imediatamente, desde o limiar do direito à hospitalidade (DERRIDA, 2003, p.53).

Há pessoas sem documento, sem estatuto político, sem identidade nacional. É por esta razão que vários autores contemporâneos (ligados à teoria crítica) defendem a solidariedade internacional que não seja simplesmente cosmopolítica, ou somente a aliança entre os cidadãos do mundo (DERRIDA, 2001).

Existem verdadeiras responsabilidades a assumir quando se reconhece que o conceito de homem é precário e problemático, provocador de questões, e que, ao mesmo tempo, ao se colocar essas questões é preciso não ameaçar conquistas, tais como a dos direitos do homem, da mulher, e da transformação dos direitos do homem. A história dos direitos do homem não se fez num único lance, é um processo de transformações e determinações crescentes. Não se parou de acrescentar direitos aos direitos do homem desde que foram criados. Direitos ao trabalho, direitos da mulher. Pode-se, desse modo, colocar questões quanto à história do conceito de homem e, em seguida, contribuir na elaboração, para o progresso do direito do homem. Aliás, sabe-se que nada é dado na natureza, o que faz com que se possa interrogar a respeito dessa história e, ao mesmo tempo, tentar transformá-la, contribuindo com o processo.

4.6. Edgar Morin

Edgar Morin, pensador francês, é diretor de pesquisa emérito do Centro Nacional de Pesquisa Científica da





França (CNRS) e presidente da Agência Europeia para a Cultura.

A França não vive em um compartimento fechado nem em um mundo imóvel. Há uma real necessidade de que se tenha consciência de que a Europa está inserida em uma comunidade de destino planetário, confrontados por ameaças globais que incluem a proliferação de armas nucleares, a eclosão de conflitos étnico-religiosos, a degradação da biosfera, o curso ambivalente de uma economia mundial descontrolada, a tirania do dinheiro, a união de uma barbárie vinda do fundo das eras e da barbárie gelada do cálculo técnico e econômico. O sistema planetário está condenado à morte ou à transformação. Nossa época de mudança tornou-se uma mudança de época.

Na ótica de Morin, temos hoje uma Europa cada vez mais intoxicada pela brutalidade técnica, econômica, política e cultural.

É preciso se contrapor ao ego da atual sociedade capitalista e narcisística.

[...] “ego” que remete para o indivíduo sozinho e o “auto” para tudo aquilo que inclui em si (os seus) e daquilo em que inclui (o nós). Este termo indica o caráter indissociável entre o princípio de exclusão (onde um ser vivo exclui o outro mesmo sendo seu gêmeo) e o princípio de inclusão de si num circuito, numa comunidade, numa entidade transindividual e transubjetiva (MORIN, 2000, p.161).

Após lembrar seus conterrâneos de que a França não vive em uma redoma fechada e está inserida em mundo envolvido por crescentes conflitos econômicos, sociais, políticos e ambientais onde exige-se uma estratégia geral para enfrentar um mundo em crise e em transformação.

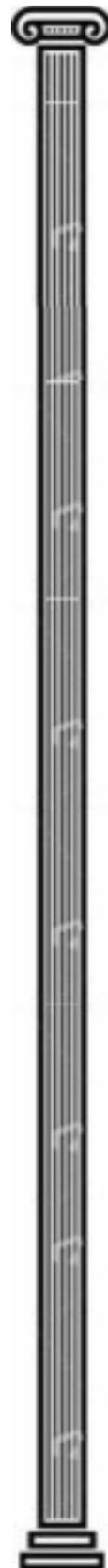
Parte do pressuposto de que devemos defender uma reforma civilizacional, integrando nela a contribuição moral e espiritual de outras civilizações; contribuir para um novo tipo de desenvolvimento nas nações africanas; instituir uma regulação de preços (taxação) para os produtos fabricados a custo mínimo através da exploração de trabalhadores asiáticos; elaborar uma política comum para a inserção dos imigrantes; enfim, e sobretudo, constituir um modelo exemplar de paz, compreensão e tolerância.

“A verdadeira tolerância não é indiferente às ideias ou ao ceticismo generalizados. Supõe convicção, fé, escolha ética e ao mesmo tempo aceitação da expressão das ideias, convicções, escolhas contrárias às nossas” (MORIN, 2000, p.104).

Apregoa que carecemos de dois grandes debates nacionais: um sobre empregos e salários e outro sobre a questão das aposentadorias. Além de reconhecer a necessidade da criação de comitês permanentes com o objetivo de reduzir as rupturas sociais. Um comitê permanente de luta contra as desigualdades, que trataria de enfrentar, em primeiro lugar, os excessos de lucros e salários e as insuficiências de condições de qualidade de vida na base social e um outro encarregado de reverter o desequilíbrio crescente da relação capital-trabalho. Considerando a importância estratégica vital de uma política ecológica hoje, ele constituiria um terceiro comitê, encarregado de tratar das transformações sociais e humanas causadas pela crise ambiental.

Morin propõe também uma reforma de valores, na verdade, uma retomada de valores republicanos que estão na origem e na força motriz da Revolução Francesa.

“[...] há algo mais do que a singularidade ou que a diferença de indivíduo para indivíduo, é o fato que cada indivíduo é um sujeito” (MORIN, 1991, p.78).





Indica como praticidade a revitalização das solidariedades, capaz de recuar o egoísmo e, mais profundamente, reformaria a sociedade e nossas vidas. De fato, nossa civilização está em crise. Definitivamente o desenvolvimento econômico não conduziu a um desenvolvimento moral. O avanço da técnica e da especialização em série têm provocado gradativamente a degradação das solidariedades, a burocratização generalizada, a perda de iniciativa, o medo da responsabilidade.

“Temos desta forma, duas lógicas operando no indivíduo-sujeito; uma na qual ele vive para si e outra em que ele vive para o outro. E a sua subjetividade é um duplo programa: para si e para nós ou para outros” (MORIN, 2002a, p. 75-76).

Nesta mesma direção, ele defende a revitalização da idéia de fraternidade, subdesenvolvida na trilogia clássica da Revolução Francesa: “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”.

“Cabe à educação do futuro cuidar para que a ideia de unidade da espécie humana não apague a ideia de diversidade e que a da sua diversidade não apague a da unidade” (MORIN, 2002a, p.55).

Faz ainda apologia aos imigrantes e à juventude e escreve:

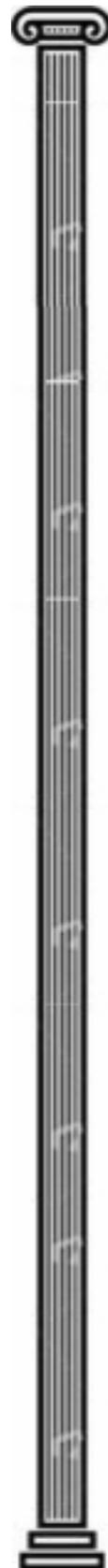
Segundo nossa concepção de fraternidade, os delinqüentes juvenis não são indivíduos abstratos que devem ser reprimidos como adultos, mas sim adolescentes em uma idade de formação onde é preciso favorecer as possibilidades de redenção. Consideramos os imigrantes não como intrusos que devem ser rejeitados, mas sim como irmãos saídos da pior miséria, miséria que foi criada, ao mesmo tempo, por nosso passado

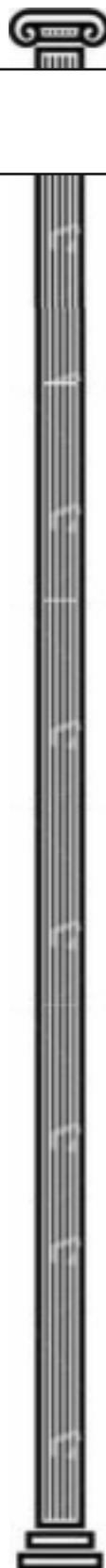
colonial e pela introdução nos países dessas pessoas de nossa economia que acabou por destruir policulturas de subsistência, deportando populações agrárias para favelas urbanas (MORIN, 2002a, p. 53).

Em uma civilização que privilegia a quantidade, o cálculo e o ter (sobre o ser), ele fala em privilegiar uma vasta política em defesa da qualidade de vida. E de combate às múltiplas degradações da atmosfera, dos alimentos, da água e da saúde. Ele fala da necessidade de desintoxicar as cidades de automóveis, de desintoxicar os lençóis freáticos, de reduzir a intoxicação da publicidade que promete sedução e gozo através de seus produtos supérfluos.

Do ponto de vista econômico, o autor defende uma economia plural que está em gestação no planeta de modo disperso e cuja evolução permitiria superar a ditadura do mercado mundial.

Trata-se de fornecer os meios para enfrentar os problemas fundamentais e globais que dizem respeito a cada indivíduo, a cada sociedade e a humanidade como um todo. Para começar, ele instituiria um ano propedêutico em todas as universidades para tratar das seguintes questões: os riscos do erro e da ilusão no conhecimento, as condições de um conhecimento pertinente, a identidade humana, a era planetária que vivemos, o enfrentamento das incertezas, a compreensão do outro e os problemas da civilização contemporânea.





Europa e políticas públicas

Não há nenhuma dúvida que países europeus estão bem avançados em matéria de operacionalização de políticas públicas mais estáveis e permanentes aos seus cidadãos. Há uma densa literatura que expõe o interesse de gestores europeus na materialização de um programa razoável de ações e estratégias que consideram questões mais relevantes e prioritárias no tratamento do dinheiro público ao bem comum.

Embora muitas questões estejam ainda em trânsito, há em análise uma proposta da Comissão Europeia denominada Cidadãos pela Europa. Para melhor elucidar tais práticas, discutiremos algumas linhas que poderão dar um maior suporte às nossas reflexões e aos nossos interesses. Está claro que as ações pensadas e gestadas por intelectuais públicos e gestores públicos daquele continente servirão como objeto de análise para uma maior criticidade às políticas públicas locais.

A Europa, seguramente não é apenas uma denominação geográfica como alguns acreditam, é mais do que isto um conceito, ou seja, algo que está em constante construção. A Europa, por seu vasto legado e experiências vivenciadas é o aprendizado de uma sociedade utópica e pacífica, criadora, ao mesmo tempo cultivadora de cultura, aberta às diversidades.

É assim que o programa denominado Cidadãos pela Europa foi destinado a promover a cidadania europeia ativa, contando com os seguintes objetivos: dar aos cidadãos a chance de interagir e atuar na construção de uma Europa sólida cada vez mais alargada, democrática e plural, unida e enriquecida pela sua diversidade cultural; construir uma



cidadania de pertencimento entre seus cidadãos; desenvolver um sentido de identidade baseada em valores, história e cultura comuns; fomentar a compreensão mútua entre cidadãos europeus respeitando e celebrando a diversidade cultural, contribuindo desta feita simultaneamente para o diálogo intercultural.

Como bem escreveu Bauman

[...] a Europa está mais bem situada do que qualquer outro setor da humanidade para enfrentar tal desafio, de modo convincente e efetivo, que, quando se trata de um modo de conviver num planeta transformado numa densa rede de dependência mútua, não verdade não há uma alternativa viável ou plausível, uma vez que a segurança e o bem-estar de uma parte do globo não podem mais ser alcançados, muito menos garantidos, a menos que o direito a uma vida segura e digna seja estendido a todos, tanto no papel quanto de fato (BAUMAN, 2006, p. 45-46).

A construção de políticas públicas europeias nesta nova configuração está vinculado à ideia de que este continente tem capacidade de resolver os conflitos derivadas da existência de disparidades de desenvolvimento entre regiões e países e tem por objetivos específicos mostrar a formulação e implementação de políticas públicas numa perspectiva diferente da convencional e observar o desempenho dessas políticas como inspiração para acelerar a formação de uma nova sociedade mundial.

Assim, a missão do velho continente se torna, como nunca, oferecer ao mundo uma experiência de superação da realidade violenta e apresentar uma nova referência de vida em comunidade para além do Estado Nacional, depois de séculos de guerras e de vidas desperdiçadas.

Segundo Bauman (2006, p 43-44):

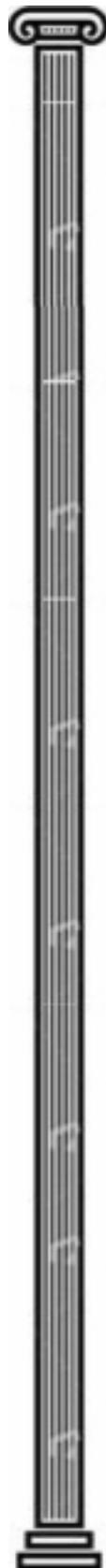
A Europa está bem preparada, se não para liderar, então muito certamente para mostrar o caminho que leva do planeta hobbesiano à unificação universal da espécie humana, segundo a visão de Kant. Ela própria percorreu esta estrada, ao menos em seu trecho inicial da 'coabitação amistosa e pacífica', e sabe muito bem os custos humanos dos desvios e atrasos. E no último meio século, pôs em prática, mesmo que com resultados ambíguos, as medidas que devem ser tomadas para se obter qualquer avanço futuro nessa estrada.

É bom lembrar aos leitores que a ideia de Europa unida apenas teve início com o advento da Revolução Francesa e do suposto Império Napoleônico, defendendo uma complexidade nacional acima de questões menores. No entanto, foi apenas no pós-guerra (Segunda Guerra Mundial) que se buscou com mais regularidade uma situação ideal que protegesse a cidadania europeia.

Pensando diferente do eixo norte americano, a ideia principal da atual configuração é que novas políticas públicas, em especial aquelas viabilizadas pelos Fundos Estruturais e de Coesão, possam contribuir para a democratização e legitimação do processo de integração na busca de coesão econômica e social.

5.1. Experiências bem sucedidas de políticas públicas

Aliteratura vinculada às ciências sociais está recheada de desempenhos pífios e sombrios de organizações públicas, sobretudo em países emergentes e/ou em desenvolvimento. São escancaradas situações de clientelismo, condutas ilegais, incapacidade de gestores. Segundo Judith Tendler, esta





literatura que enfatizou principalmente o desempenho ruim em tais organizações falhou em não observar desempenhos satisfatórios ou bons, contagiando percepções e até mesmo políticas públicas. Inversamente da corrente hegemônica, Tandler na obra ‘Bons Governos nos Trópicos: uma visão crítica ‘propõe um olhar clínico em melhores práticas governamentais em especial em países emergente sem se vincular aos exemplos de países já industrializados (países europeus) ou recentemente industrializados (sudeste asiático) e sem se deixar por rótulos nocivos que depreciam o país em questão em sua totalidade ou complexidade.

Há poucos textos sérios que exploram a versatilidade e o bom desempenho de políticas públicas em países sul-americanos ou até mesmo africanos. Merece registro nestes apontamentos o livro que tem como título “Bom Governo nos Trópicos” de Judith Tandler. A autora, diferentemente de outros brasilianistas, buscou apontar a existência de boas experiências de governos entre os países em desenvolvimento. Faremos nestas linhas um recorte da análise realizada em nosso País.

Geralmente analisam-se políticas perversas e de resultados duvidosos. No entanto a autora faz questão de combater ideias generalistas acerca dos países emergentes ou em desenvolvimento que no seu entender costumam proporcionar explicações teóricas do péssimo desempenho de alguns governos gerando diversos equívocos e lapsos.

Tandler buscou estudar diversas experiências no Nordeste do Brasil, em particular no governo do Ceará onde conseguir realizar um excelente diagnóstico. Partindo da problematização: “[...] como pôde um governo estadual que fazia parte de uma região com uma história tão longa e estável de desempenho medíocre ‘subitamente’ se desempenhar tão bem? (TENDLER, 1998, p. 26).

Foi desta maneira que a autora trabalhou a questão de diagnosticar pontos cruciais considerados imprescindíveis

para que as experiências citadas em seu vasto material pudessem ser vir de exemplo como boa política pública aplicável para as demais regiões do País.

Analisaram situações que envolveram diretamente, entre outras questões, a problemática da saúde que destacou o diferencial da medicina preventiva, o programa de empregos de emergência, a produtividade rural, compras governamentais e a relação servidores públicos/sociedade civil/ governo central e governo local.

Em quase todos os casos identificou um elemento chave como diferencial – a descentralização, uma saudável divisão do trabalho e uma interessante relação entre poder central e poder local.

Lamentavelmente grande parte de nossas organizações e instituições públicas estão cerceadas por práticas fisiológicas de clientelismo, mandonismo e corporativismos nefastos, onde a responsabilidade maior passa a ser do Estado, minimizando ou anulando qualquer participação cidadã. No entanto, diferentemente da regra maior de uma cultura paroquial/entreguista o bom desempenho das práticas sociais realizadas no Estado do Ceará contou com o bom desempenho esfera local que teve uma participação efetiva da população (especialmente os candidatos a agente de saúde não contratados – os rejeitados no processo de seleção viraram controladores), podendo esses realizar denúncias.

Precisamos considerar o papel relevante dos cidadãos neste processo, uma vez que os mesmos se utilizavam de técnicas de pressão popular sobre autoridades constituídas para que a política dos programas sociais em questão pudessem ser priorizados.

O comportamento dos agentes envolvidos também foi imprescindível para que contabilizássemos um bom desempenho, sobretudo ao considerarmos a relação





existente entre o agente e o cidadão comum, externalizando uma relação de confiança, reconhecimento e respeito.

É esse tipo de relação de confiança mútua entre trabalhadores e seus clientes que está agora recebendo atenção nas recentes tentativas dos especialistas de explicar o sucesso de estados que se desenvolvem, de programas públicos e de grandes empresas privadas. Mas o pressuposto do interesse próprio, adotado pela corrente hegemônica da literatura sobre desenvolvimento, dificulta reconhecer essas relações quando surgem e tomá-las como ponto de partida quando se pensa sobre como melhorar o governo (TENDLER, 1998, p.65).

Quando mencionamos em linhas anteriores um novo conceito de Estado, ou seja, um Estado promovedor de bons laços sociais e de pertença dos cidadãos à comunidade local, ressaltamos nas experiências do Estado do Ceará situações assemelhadas. Judith Tandler captou que o Estado Cearense criou uma visível noção de vocação e de missão em torno dos programas gestados com campanhas públicas e eficiente participação da mídia neste empreendimento, convencendo as pessoas envolvidas no sucesso de tais práticas públicas.

As campanhas publicitárias do estado e mensagens semelhantes haviam armado os cidadãos com novas informações sobre seus direitos a um governo melhor e sobre como os serviços públicos deviam funcionar. Assim, o governo teve um papel firme no monitoramento, mas o fez de modo indireto (TENDLER, 1998, p.31).

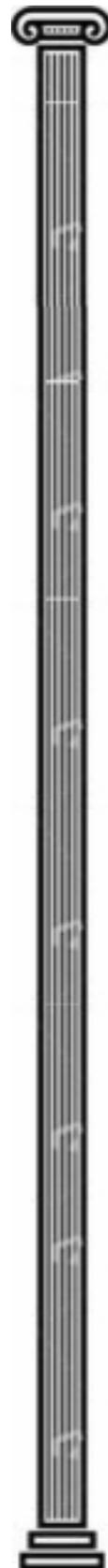
5.2. *Experiências mundiais de políticas públicas*

5.2.1. *O Banco de Grameen*

Uma região asiática foi protagonista de uma experiência singular em matéria de finanças solidárias. Em Bangladesh, criado pelo economista Muhammad Yunus ainda nos de 1970, a história do Banco Grameen expressou materialmente uma singular experiência daquilo que comumente costumamos denominar hoje de micro-crédito solidário.

A instituição se caracteriza por estar voltada, exclusivamente, a pessoas pobres, emprestando recursos de baixo valor a preços de mercado. Em termos pedagógicos, apresenta inovações importantes: as mulheres são, em mais de 90% dos casos, as tomadoras de empréstimo; a constituição de pequenos grupos de base é pré-condição para receber o empréstimo, sendo que os componentes são mutuamente responsáveis pela devolução; a devolução dos recursos pelos beneficiados ocorre semanalmente; há condições de flexibilizar o pagamento em caso de catástrofes, mas nunca há doação de valores; os funcionários do banco não permanecem em agências e, sim, estão permanentemente presentes nos locais de moradia e trabalho dos clientes (SCHMIDT In: REIS, LEAL, 2002, p.448).

Não precisamos aqui discorrer linhas para evidenciar que estamos atravessando uma crise ética do sistema financeiro internacional com consequências desastrosas para centenas de países que se obrigam a pactuar com o este mundo sistêmico. Os atuais exemplos da Grécia e sucessivas tentativas de países como Alemanha e França





em atenuar ou amenizar os impactos perversos de política globalizante, nos remetem ao debate de pensar formas alternativas ao atual modelo econômico.

Desta forma, revisitamos a literatura de Yunus Muhammad que em várias publicações destaca a importância da co-responsabilidade e a convivência nos grupos de associados do banco têm feito com que o microcrédito se constitua um elemento de fortalecimento da auto-estima, de descortinamento de novos horizontes a pessoas antes confinadas à mera sobrevivência, de participação social e política. Segundo Schmidt, em sua pesquisa acerca do capital social, “o sucesso do Banco Grameen é notável em termos de *empowerment* dos associados, em termos econômicos – praticamente, não há inadimplência – e em vista da sua abrangência – 12 milhões de cidadãos de Bangladesh, 10% da população do país. A partir do Banco Grameen, múltiplas experiências de microcrédito se processam em diferentes países, muitas delas são, iniciativa de agências governamentais” (SCHMIDT In: REIS, LEAL, 2002, p.448).

A existência de projetos de economia solidária tem sido importante entrave e obstáculo ao capitalismo sistêmico. Em defesa de sistemas alternativos, experiências como a do Banco Grameen oferecem aos defensores de práticas mais humanistas um antídoto concreto ao capitalismo que costuma se crer invencível e poderoso e que não tem medido esforços para o combate de experiências alternativas de economia solidária.

5.2.2. *Villa El Salvador*

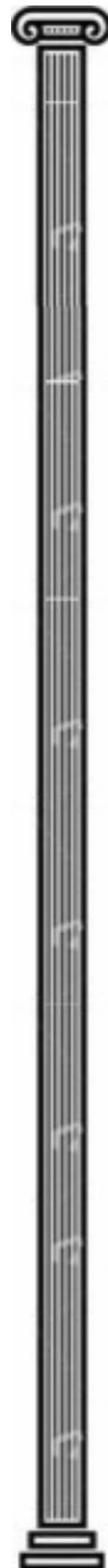
Trata-se de uma experiência singular na América do Sul, particularmente no Perú. Segundo Schmidt em sua publicação ‘Capital Social e Políticas Públicas

[...] é uma experiência internacionalmente reconhecida de um município organizado como comunidade auto-gestionária. Uma ocupação de terras públicas, em 1971, nos arredores de Lima, por milhares de pessoas pobres teve, como consequência política, a destinação de vasto areial, a 19 km da capital, para um contingente de cerca de 50.000 pessoas, que, mais tarde, aumentaram para, aproximadamente, 300.000 cidadãos. O traço distintivo da nova comunidade foi, desde logo, a sua organização participativa. O traçado urbanístico contemplou 110 grupos residenciais, cada qual com equipamentos sociais e comunitários. Em torno de 4.000 unidades organizativas foram estruturadas, e avalia-se que em torno de 50% dos adultos ocupam algum cargo de dirigente (SCHMIDT In: REIS, LEAL, 2002, p.449).

A engenhosidade da organização e mobilização comunitária foi fundamental para a visibilidade de resultados extraordinários em seus aspectos societais, em especial na educação e saúde. Segundo Schmidt

[...] transformada em município em 1986, Villa El Salvador manteve as características organizativas anteriores, sendo administrada por um Conselho Municipal, que se comunica e consulta permanentemente os cidadãos, inclusive com o uso de meios virtuais. Embora não tenha erradicado a pobreza, cujas causas são estruturais, os avanços conseguidos são reconhecidos nacional e internacionalmente (SCHMIDT In: REIS, LEAL, 2002, p.449).

Assim, os resultados foram estendidos a uma grande população carente originária em sua grande





maioria Beneficiando-se de camponeses dos Andes que buscavam preservar a cultura tradicional de cooperação, associativismo, e bem antes dos eventos da Europa trabalhista do século XIX, organizações de auto-gestão. Assim,

[...] fatores silenciosos e invisíveis – como o fomento constante de formas de cooperação, a confiança mútua, o comportamento cívico comunal, a mobilização da própria cultura, o crescimento de auto-estima – são decisivos nessa experiência, apontada como o primeiro município da América Latina em que se somam as usuais metodologias de participação democrática e a democracia virtual (SCHMIDT In: REIS, LEAL, 2002, p.450).

5.2.3. Orçamento Participativo

A experiência de um mecanismo institucional com práticas participativas na sociedade civil no cenário de administrações públicas teve início simultaneamente nas cidades de Porto Alegre (1989) e Belo Horizonte (1993), consistindo em um diferente processo de decisão pela sociedade sobre questões prioritárias do erário público.

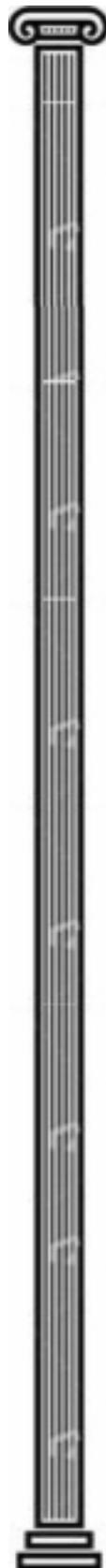
Originariamente o orçamento participativo contou com 12 áreas temáticas, sendo: saneamento, organização da cidade, desenvolvimento econômico, esporte e lazer, transporte e circulação, educação, assistência social, política habitacional, lazer, pavimentação, saúde e regularização fundiária.

O procedimento organizacional adotado para a implementação de tais práticas foi a constituição de pequenas assembleias intermediárias, onde delegados (representantes) participavam efetivamente.

[...] a hierarquização da prioridades é o processo pelo qual a comunidade elege as suas cinco prioridades entre os doze temas (...). A Hierarquização é uma compatibilização entre três critérios: o acesso anterior da população ao bem público em questão, a população da região e a decisão da população (AURITZER In: DAGNINO, 2002, p.22).

Não há dúvida alguma que a questão nevrálgica para todas as decisões políticas passar pelo viés orçamentário enquanto epicentro de disputa entre várias práticas de políticas locais. Desde o século XIX, autores marxistas têm apregoado a sobreposição da questão econômica sobre outras esferas. Nesse sentido, as experiências de Porto Alegre e posteriormente em Belo Horizonte conseguiram dinamizar um monitoramento eficiente – com forte poder de influência e com capacidade de enfrentamento à burocracias técnicas.

A possibilidade de permitir à sociedade em geral (organizada ou não) contribuir decisivamente na definição de rumos diferentes daqueles considerados fixos e convencionais no que tange à aplicação do dinheiro público fortalece a educação cívica, a autoconfiança, bem como permite o a instauração de uma rede de confiabilidade próprias do capital social em debate. Evidente que se listarmos outras tantas experiências deste porte em outras cidades, encontraremos experiências comprometidas com a máquina burocrática. Portanto não se quer aqui cultuar a ferramenta do orçamento participativo, assim como não se pode esperar que esse instrumento por si só altere a cultura política vigente. No entanto fica claro que o orçamento





participativo vêm ao encontro das diretrizes do capital social e fortalece a constituição de redes sociais.

É possível, portanto, afirmar que a proposta de Orçamento Participativo foi gerada na interseção entre sociedade civil e administração estatal, o que possibilitou que a identificação de um tema contencioso – no caso, o orçamento – pelos movimentos comunitários de Porto Alegre fosse transformada em uma proposta de participação de atores comunitários na elaboração do orçamento (AURITZER In: DAGNINO, 2002, p.30).

É possível então avaliar que a prática do Orçamento Participativo, mesmo com algumas distorções, democratizou consideravelmente a relação entre sociedade civil e o poder local. Percebeu-se nitidamente uma conceituação específica de deliberação ao invés de uma constituição comum de delegação, sendo esta característica uma forma bastante superior aos meios convencionais e perpetuando-se com uma política pública notável, contribuindo com a formação daquilo que hoje chamamos de Fórum Social.

5.3. Apontamentos sobre os tratados internacionais: implicações e a recepção do estado brasileiro

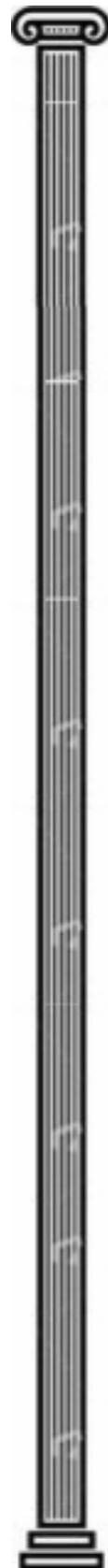
Sabemos que muitas diretrizes de políticas públicas em vigência ou em trânsito já estão consagradas por nossa Constituição Federal em toda sua formalidade. No entanto, problematizar políticas públicas é também tratar de direitos fundamentais deliberados por mecanismos internacionais como os Tratados Internacionais. Não há nenhuma dúvida de que as deliberações gestadas pelos Tratados Internacionais são mais benéficos que maléficis quando o assunto é política societal. No entanto faz-se necessário

analisar/avaliar até que ponto há eficácia destas sentenças internacionais na arena de política pública brasileira.

Nesse sentido, um expediente que tem merecido uma atenção especial no propósito de estabelecer um padrão mundial estável e regular de políticas públicas comprometidas com a Declaração dos Direitos Humanos Universais tem o nome de Tratados Internacionais. Assim, entendemos ser interessante apresentar ao leitor deste material, informações pertinentes acerca deste importante instrumento que tem a responsabilidade de ratificar regras e procedimentos razoáveis e racionais acerca de problemáticas relacionadas aos direitos humanos e políticas competentes para que a sociedade internacional seja obrigada pelo direito positivo a fazer cumprir aquilo que chamamos de proteção internacional dos direitos humanos seja na valorização da mulher, da criança, do idoso, do trabalhador, do jovem, do portador de eventual deficiência, enfim do ser humano que se sentir em situação de desigualdade ou em situação de discriminação pontual.

No entanto, precisamos considerar que foi apenas em meados do século XX que esta ferramenta ganhou legitimidade de ação efetiva no Direito Internacional dos Direitos Humanos, estabelecendo normas, procedimentos e instituições desenvolvidas em defesa do ser humano em uma escala universal. Desta forma, a proteção aos direitos humanos deixava de ser apenas uma obrigação particular de um Estado Nacional para traduzir-se em uma questão de competência mundial.

Por várias razões pontuais o Brasil tardou em participar deste processo inquestionável de mundialização das obrigações envolvendo direitos e deveres de cada Estado. A participação contundente de nosso País em acompanhar a tendência humanitária mundial foi deflagrada apenas após o processo de redemocratização de nosso País no final da década de 1980. Foi, de fato, a partir da Carta constitucional





de 1988 que o Estado Brasileiro, com maior ênfase, passou a ratificar importantes tratados de direitos humanos que alteraram substancialmente nossa configuração humanista. O início deste processo contou com a homologação de nosso Estado em documentos formais que abordou questões como ‘tortura e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes (1989), direitos da criança (1990), pacto internacional de direitos civis e políticos (1992), pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais (1992).

No entanto, os trâmites legais para que um País se torne signatário de documentos desta natureza é carregado de interpretações díspares quanto à sua formalização em território nacional. Nesse sentido discorreremos brevemente sobre alguns percalços ainda existentes neste debate legal.

“[...]os tratados de proteção internacional dos direitos humanos integram o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados, mas considera desnecessária a intermediação do Poder Legislativo para que sejam eficazes e aplicáveis” (SIGNORINI, 2008, p.8).

Fica claro que após o período de redemocratização da vida política do País houve uma clara disposição do governo nacional em participar deste processo enquanto intencionalidade, mas como não poderia ser diferente, surgiram alguns entraves e dificuldades para sua plena consolidação.

A literatura nos brinda com a tese de que a incorporação de ato ou tratado internacional ao ordenamento jurídico nacional compreende algumas fases que precisam ser consideradas, sobretudo quando o assunto é competência original, ou seja, quais os corretos procedimentos para que haja de fato a materialização deste empreendimento que notadamente tem contribuído para o melhoramento de nosso desempenho em matéria de democratização de oportunidades para todos.

A primeira questão a ser destacada no quesito competência/ responsabilidade compete à Presidente da República. Na sequência, há a competência do Congresso Nacional que consiste em examinar e expedir a resolução definitiva sobre estes tratados, acordos ou atos internacionais que impliquem encargos gravosos ao patrimônio nacional. Por último temos aquilo que chamamos de edição de um decreto presidencial, o qual é apto a promulgar o ato ou tratado internacional já devidamente ratificado pelo Congresso Nacional. Somente nesta etapa a norma inserida pelo ato ou tratado internacional adquire pela obrigatoriedade. Quando isto não acontece, as decisões tomadas em Convenções e Tratados Internacionais soam apenas como máximas ou recomendações aos demais países. Para que haja aplicabilidade direta e estrutural dos direitos e garantias fundamentais é que necessário que tal trâmite seja seguido à risca sob pena de se transformar em um ato meramente estéril.

No entanto, há uma corrente de pensamento, defendida por alguns ativistas, defensores dos direitos humanos e intelectuais versáteis que compreende que por si, os tratados internacionais em geral gozariam de hierarquia infraconstitucional independente de qualquer aceitação ou resistência deste ou daquele Estado.

Precisamos destacar que os demais tratados internacionais que não versem sobre direitos humanos, não tem natureza de norma constitucional.

Assim, mais do que fazer-se valer como lei interna, os direitos e garantias fundamentais acordados nas convenções mundiais, avalizadas pelo Brasil, por força do mencionado artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, passam a ter, por vontade da própria Carta Magna, o *status* de norma constitucional. Nesse sentido, fica evidente que no momento em que os Países assumem compromissos mútuos em convenções internacionais, eles restringem sua soberania





e isto constitui uma tendência do constitucionalismo contemporâneo que estamos apresentando nestas linhas como argumento maior.

Por último, precisamos registrar um aspecto interessante. Com certeza não é fácil a tarefa da Corte Internacional em fiscalizar/monitorar e, se for o caso, condenar um determinado Estado exigindo que o mesmo adote medidas legislativas, administrativas e mesmo judiciárias objetivando à concretização dos direitos humanos. Daí a necessidade de uma grande articulação entre os defensores de tais políticas e práticas públicas seja em âmbito internacional quanto em âmbito nacional.

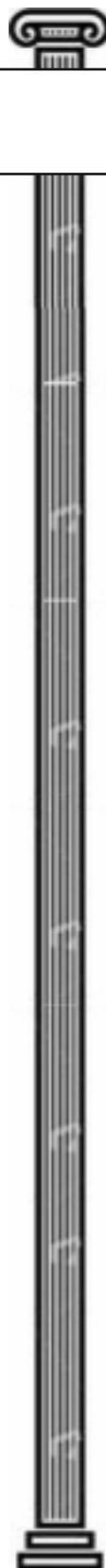
Como sabemos, em nosso país ainda não temos lei própria orientando sobre o modo de cumprimento pelos países signatários das deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos e isto é preocupante.

A participação da sociedade civil e novos atores sociais em políticas públicas

A década de 90 se caracterizou por um movimento muito intenso de atores e forças sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas. O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfatisando a necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfatisando a questão da eficácia dos resultados) (TATAGIBA In: DAGNINO, 2002, p.47).

A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do Estado, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando assim a usual confusão entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando, assim, como um fator educacional na promoção da cidadania (TATAGIBA In: DAGNINO, 2002, p.48).

Mas, até onde essas e outras promessas/expectativas foram cumpridas? Até onde a formalização dessas instâncias de participação democratizou a gestão pública e o acesso





aos bens públicos? Qual é, enfim, o saldo desses 20 anos de aposta na institucionalidade política como campo estratégico de luta dos setores progressistas e democráticos? Pode-se afirmar que, como resultado dessas participações, estão se delineando novas tendências na produção das políticas no Brasil?

Essas questões são indicativas de um debate hoje em pauta na sociedade brasileira, para o qual este livro visa contribuir. Trata-se de compreender até onde se pode falar em constituição de novas tendências na produção das políticas públicas no Brasil como resultado desses encontros e quais os seus principais limites e possibilidades (TATAGIBA In: DAGNINO, 2002, p.48).

Esse estudo irá se deter nos conselhos gestores de políticas públicas também denominados conselhos setoriais, que emergiram como inovação institucional a partir da Constituição de 1988. Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. Moreira nos oferece algumas informações preciosas acerca da conformação legal dessas novas instâncias deliberativas:

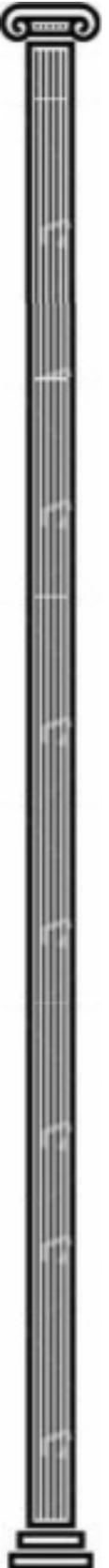
[...] {os conselhos} são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde

foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas [...] Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porão não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correcional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil. [...] Os conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem ao reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção [...] Se tais medidas implicarem alterações de competência privativa do Chefe do Executivo, ou de seus auxiliares diretos, dependerão de homologação por essas autoridades públicas. Tudo o mais que tenha caráter de adequação ou reorientação e que expresse o exercício de competência prevista na lei de sua criação não necessita de homologação (exceção feita às deliberações dos conselhos de saúde [...]) (MOREIRA, 1999, p.65).

Com o objetivo de melhorar a participação daquilo que chamamos de conselho de gestores – em funcionamento em nosso país, destacaremos aqui algumas deliberações do resultado da pesquisa dos Conselhos Municipais e Políticas Sociais que fizeram uma divisão interessante destas funções.

Inicialmente temos

[...] os conselhos de programas: vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e a





sua clientela [...] Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política [...] Os conselhos de políticas: [...] ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais [...] São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fórum públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Nesse grupo situam-se os Conselhos [...] de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente [...] Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zela pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas. Os Conselhos temáticos: [...] sem

vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de ideias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda [...] Aqui, mais do que nas duas outras modalidades, os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Neste grupo, incluem-se os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo e etc (TATAGIBA In: DAGNINO, 2002, p. 49-50).

A literatura está farta de posicionamento de estudiosos da área que assumem o raciocínio que só há mudanças significativas no conteúdo e na metodologia das políticas públicas se houver de fato mudanças estruturais nas elites políticas e em suas concepções de mundo. Daí a necessidade de haver uma forte relação entre direito e democracia ou em partilha de poder. Isto ajudaria a incrementar maiores conquistas sociais através da articulação e mobilização social, da ação coletiva. É preciso que mais atores deixe apenas o aspecto da transcendência da crítica e materialize ações mais contundentes. A participação da sociedade civil organizada pode dar maior legitimidade à questão formal da prática de políticas em nosso País. A ausência deste importante segmento coloca em suspeição todo o processo consensual deste importante instrumento de ação





governamental, além de evidenciar uma política meramente corporativista de alguns setores deste meio.

Temos defendido em outras linhas a importância de uma política bem articulada entre a lógica sistêmica e a lógica do mundo real, do mundo prático. Com a conexão aberta entre a sociedade civil e organizações representativas poderemos otimizar alternativas interessantes nos vários campos de participação do Estado, otimizando desta forma o debate público com características de uma nova gestão pública.

Mesmo que possamos diagnosticar ONGs enquanto sucção de recursos públicos, desvirtuadas de seu princípio primeiro, temos que reconhecer que existe uma série de experiências desenvolvidas por ONGs e organizações de base que podem servir de referência para a elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas.

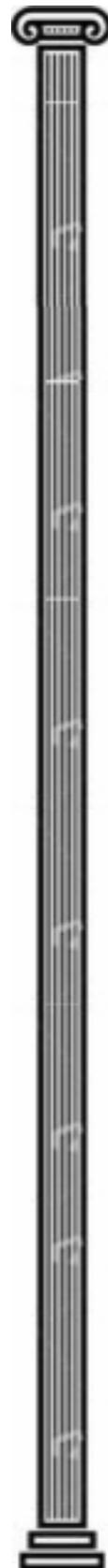
É preciso considerar com otimismo que já existem múltiplos canais institucionais que podem ser utilizados para o aperfeiçoamento deste debate, a começar por sérios Conselhos de Gestão até espaços autônomos em funcionamento ou a serem criados em áreas pontuais.

Será fundamental, no nosso entendimento, o gradativo melhoramento de práticas avaliativas que pode reconduzir de maneira mais equitativa muitas políticas públicas em ação.

Entendemos que para que haja uma consistente participação da sociedade civil, alguns elementos podem ser conhecidos e precisam ser monitorados. São eles, por exemplo, a elaboração e formulação de um parecer participativo e aberto (plural) com os principais atores envolvidos (sejam eles formais ou informais), compreendendo as dificuldades e os entraves, ao mesmo tempo evidenciando os pontos fortes e potencialidades; a clarificação de experiências que obtiveram êxito em situações anteriores, a análise de custos e resultados,

tendo em vista possibilidades de ampliação destas políticas e criação de novas alternativas; audiências públicas ou diálogos públicos no sentido de mobilizar a sociedade civil em prol destas causas; decisão final em torno de alternativas; competências das diversas esferas públicas envolvidas; especificação de projetos e diretrizes; identificação das fontes de recursos; mapeamento de possíveis parcerias para a implementação.

Para melhorar ainda mais o desempenho deste empreendimento, precisamos considerar que haja uma clara publicização, mobilização e definição de papéis dos atores, suas responsabilidades e atribuições. Não podemos desconsiderar hoje nossa maior deficiência neste setor, ou seja, a política avaliativa que mencionaremos com maior atenção nas considerações finais deste materiais, ou seja, a avaliação enquanto acompanhamento do processo e resultados e, se for o caso, redefinição das ações e projetos.



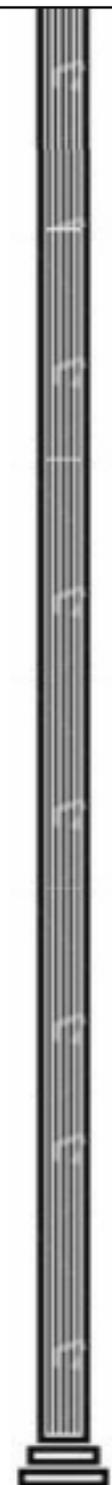


Políticas públicas pontuais: o poder local

Foi a Constituição Federal de 1988 quem definiu as competências de atuação de todos os integrantes que compõem a federação, sejam Estados ou Municípios. Assim, o artigo 23 atribuiu comumente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios as seguintes competências, dentre outras: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteger os documentos, além de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito, entre muitas outras questões relevantes quanto estas.

Assim sendo, é mister salientar que para um Estado ou município ser capaz de criar e gerenciar Políticas Públicas de qualidade é necessário, além dos recursos financeiros, planejamento estratégico para ações de curto, médio e longo prazo. Desta forma, fica evidente que os atores políticos, imprescindíveis neste processo, definam objetivos e estratégias. Somente assim teremos condições de elaborar e executar políticas públicas com forte aderência às reais necessidades da sociedade.

O processo de planejamento de longo prazo deve ser feito pelos atores políticos, com auxílio de gestores públicos e setores da sociedade civil organizada. A relação





dialógica se faz premente para colher informações acerca de questões técnicas, uma vez que eles irão operacionalizar as ações. De forma semelhante ressaltamos com especial atenção o relevante papel da sociedade civil organizada que contribuirá com a qualidade das ações, uma vez que os gestores de tais políticas públicas poderão perceber quais são os problemas mais relevantes e prioritários. Daí é que entendemos a imprescindibilidade de atores orgânicos no cerne de políticas públicas.

A denominação de atores orgânicos de políticas públicas é bastante abrangente. São todos aqueles que fazem parte do sistema político que apresentarão reivindicações ou ainda executarão ações que, posteriormente, serão transformadas de fato em políticas públicas.

Neste processo embrionário de discussão, criação e execução das Políticas Públicas, diagnosticamos no mínimo dois tipos de atores, sendo eles ‘estatais’ (vinculados ao Estado) e os ‘particulares’ (vinculados à sociedade civil, preferencialmente organizada). Os atores considerados estatais são aqueles que exercem funções públicas propriamente no Estado, tendo sido admitidos por processos eleitorais (agentes públicos) ou admissão em exames públicos (funcionários de carreira). Existe importante diferença no modo de agir de cada um desses segmentos.

Via de regra, os agentes públicos, comumente chamados de ‘políticos’ são eleitos com base em plataformas ou indicativos de projetos apresentados para a opinião pública no processo eleitoral, seja em forma de promessas ou em estudos devidamente elaborados de acordo com a realidade. Normalmente, as Políticas Públicas são definidas no plano Legislativo, envolvendo Parlamentares nesse cenário. Todavia, por força de lei, as propostas das Políticas Públicas advém do Poder Executivo, ficando ao seu encargo a materialização de tais práticas. Aos gestores

públicos estatais cabe o papel de oferecer as informações necessárias a este processo de tomada de decisão dos políticos, bem como fazer com que as Políticas Públicas sejam operacionalizadas e definidas.

Ora, o funcionalismo público, mencionado anteriormente, compõe um elemento essencial para o bom desempenho das diretrizes adotadas pelo governo. Sem os mesmos esta tarefa ficaria um tanto quanto estéril.

Por outro lado, atores particulares são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado, mas que também são imprescindíveis neste processo.

Registramos os seguintes segmentos neste empreendimento: A mídia; Os órgãos de pesquisa; Os grupos de pressão, os grupos de interesse e os *lobbies*; As Associações da Sociedade Civil Organizada; As entidades de representação empresarial; Conselhos sindicais; além de outras entidades representativas da Sociedade Civil Organizada.

7.1. Apontamentos sobre o processo de descentralização

Mesmo considerando este grande processo de participação, detectamos ainda alguns elementos nocivos à boa democracia participativa ou como escrevem alguns autores alguns elementos centralizadores que burocratizam e dificultam a eficiência de tais práticas, tendo como exemplo a aprovação e análise técnica de programas e projetos para repasse de recursos. Infelizmente o aspecto burocrático (legado colonial) mantém grande parcela de poder, permanecendo a influência corporativista no encaminhamento de recursos financeiros.

Lamentavelmente a ausência de critérios técnicos permite o loteamento político e a prática de velhas





oligarquias regionais, privilegiando regiões, estados e municípios conforme interesses privados e eleitoreiros. No malabarismo entre critérios políticos, locais e técnicos, é difícil encontrar o equilíbrio.

É comum identificar que os setores privados recebem recursos para atender setores sociais não carentes e, além disso, o sistema de remuneração dos serviços à base de fatura permite a corrupção e o descaso com custo e qualidade de serviços.

Neste quadro é comum constatar que a política de redução dos gastos leva à deterioração cada vez maior do atendimento à população que realmente necessita do erário público.

A problematização das pressões sociais acerca de boas políticas públicas

A literatura de mecanismos de pressão positiva de setores da sociedade civil junto à estrutura de poder formal é farta em nosso país. Não há dúvida que a pressão pode ser aberta ou oculta, podendo atuar diretamente sobre o decisor ou, indiretamente, atuando sobre a opinião pública. Os caminhos são diversos.

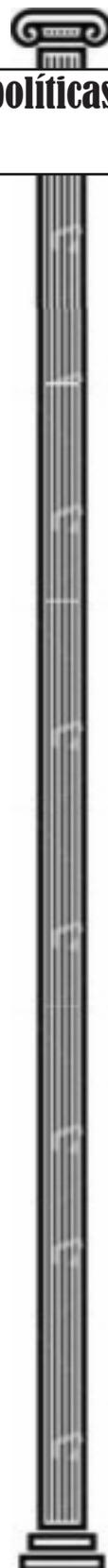
Como bem pontuou Meyer-Pelug (2008, p.3)

[...] um dos meios utilizados para conseguir tais fins é o lobby - instrumento que se tornou conhecido nos Estados Unidos da América. Tal nomenclatura deveu-se a utilização das ante-salas dos grandes plenários, onde eles perceberam que existia um jogo político mais estruturado em alguns momentos do que no próprio plenário, onde os representantes das grandes empresas expunham os seus interesses para que aprovassem ou não determinada lei que estava em discussão.

Tal prática teve uma forte disseminação em toda a aldeia global.

Entendemos ser fundamental expressar aqui o seu verdadeiro sentido e por esta razão é que emprestamos a expressão britânica de lobbying. Normalmente, o termo lobbying é usado como sinônimo de pressão simples, tráfico de influência ou corrupção, portanto aspectos mais negativos que positivos.

Particularmente, entre as pressões abertas, podemos destacar a ação da informação, de consulta, bem como a





própria ameaça pedagógica. As duas principais formas de pressão oculta, isto é, não publicitada, são as relações privadas e a corrupção, o que não será evidenciado nestas poucas linhas por questões prioritárias, até porque as relações privadas passam pelo clientelismo e pelo nepotismo, nocivas à boa política pública.

Nassar, em seu artigo “O Lobby sem Mensalão” (2007), diz que no Brasil:

[...] lobby é considerado palavrão. Ser lobista é sinônimo de carregador de malas ou cuecas recheadas de dinheiro sem origem legal, vindo do caixa dois das grandes empresas, bancos e paraísos fiscais. O lobby no imaginário tupiniquim é coisa do demônio capitalista e as razões dessas percepções nativas são compreensíveis, afinal embaixo da palavra lobby muita lama já passou (NASSAR *apud* CARVALHO, 2009, p.3).

De fato, os folhetins e matérias jornalísticas vinculados à imprensa que faz cobertura de ações governamentais e práticas comuns de homens públicos dão conta que o número de escândalo neste cenário é avassalador. O senso comum, alimentado por matérias jornalísticas que prefere a prática da espetacularização dos desmandos públicos, é contagiado e inflamado por uma série de informações que priorizam apenas o lado sombrio das gestões públicas que compreende o *lobby* apenas e tão somente como elemento perverso.

Assim, *lobby* “[...] não se confunde com corrupção ou práticas escusas de qualquer natureza. Significa, sim, a legítima defesa de interesses também legítimos junto aos Poderes Públicos, de forma lícita e transparente” (AMARAL, 2009, p.3).

É observando esta prática necessária e vital que compreendemos o sentido exato da expressão *lobby*, ou seja, como um elemento que pode, se bem utilizado, fortalecer a democracia brasileira em sua fase de consolidação.

Apropriando-se de comentários perspicazes do sociólogo e ex-Presidente da República - Fernando Henrique Cardoso, não podemos deixar de considerar sua percepção acerca das várias tipologias de *lobby* veiculadas tanto pelo universo acadêmico quanto por expressões do cotidiano.

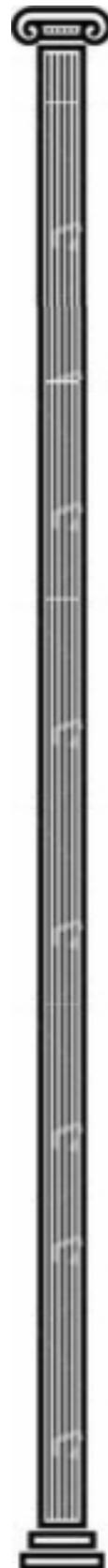
E quando digo *lobby*, não estou desmerecendo o *lobby*. Pelo contrário; mas o *lobby* só pode ser útil — e é — se ele for confrontado com a vontade geral, com partidos, com alguém que tenha uma concepção. Enfim, acredito que isso é fundamental e não se resolve por lei. Ninguém vai resolver por lei quais são as idéias fundamentais ao redor das quais os grupos vão se organizar; organizam-se por meio de debates, pela organização da sociedade em geral. E, aí, os institutos partidários têm um papel importante (CARDOSO, 1999, p.15).

Assim, entre as ações dos grupos de pressão sobre a opinião pública, temos como estratégias de ação, tanto o constrangimento como a persuasão. Na primeira, temos a greve (a mobilização organizada), as manifestações, os boicotes ou os cortes de vias de comunicação.

Neste pequeno material que estamos disponibilizando ao leitor, destacaremos a teorização de Farhat (2007) sobre os grupos de interesse e pressão. Para o autor:

Grupo de interesse é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos de sua união.

Grupo de pressão é o grupo de interesses dotados de meios humanos





e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente – para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos.

Atua perante toda a sociedade, ou parte dela, ou ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo –, com competência para mudar ou manter o *status quo* referente ao seu interesse (grifos do autor) (FARHAT *apud* CARVALHO, 2009, p.2).

Grosso modo, a persuasão tem sobretudo a ver com a propaganda e a informação.

Em uma ampla revisão de literatura, registramos situações em que os grupos de pressão exercem a chamada influência, essa forma atenuada de poder, de capacidade de atuar sobre o comportamento de um determinado ator (agente público), que não usa a força, a autoridade ou a função.

O lobby é a prática lícita, uma vez que nos encontramos em uma sociedade democrática baseada na soberania popular. Qualquer cidadão tem o direito de expressar sua opinião e tentar influenciar o processo decisório, desde que pautando-se nos princípios constitucionais (PFLUG-MEYER, 2008, p.2).

Desta forma, a influência situa-se na zona de fronteira entre a manifestação do interesse e a pressão, situando-se antes da utilização da força. Assim ressaltamos que se trata de uma capacidade criativa e inteligente de alguém poder impor ou até mesmo sugerir, de forma coercitiva ou menos coercitiva, determinados interesses numa determinada relação social.

Se é menos do que poder, dado que este tanto implica uma participação na tomada de decisões, ligando-se a uma coerção mais severa, é, contudo, mais do que a força, dado que esta não passa de mera situação de fato.

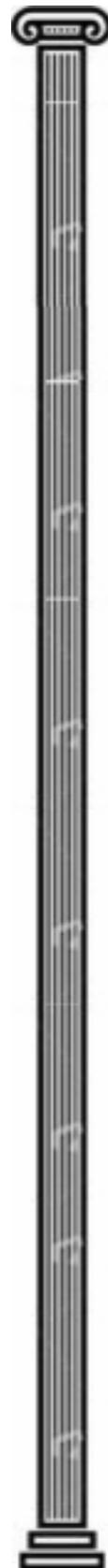
Há ainda a ideia de prática exclusiva de empresas de grande porte que utilizam seu poder econômico para alcançar seus objetivos, quase sempre de forma desonesta.

Há também possibilidades do exercício da atividade de *lobbying* sem se utilizar da corrupção ou do tráfico de influência. Trata-se de uma modalidade cada vez mais visível nos dias atuais onde alguns autores passam a denominar de *lobbying* legítimo sendo executado tanto em esfera federal, estadual como municipal. Tal empreendimento tem contribuído para o melhoramento da causa pública em nosso País.

O conjunto de decisões políticas capazes de interferir sobre a atividade de qualquer ator social é muito abrangente. Sendo assim, qualquer tipo de interferência em tais atos é de grande relevância para o futuro do país. Entre esses atores sociais estão os grupos de interesse, que são uma coletividade voltada para um interesse específico. Podem ser classificados de várias maneiras como, por exemplo, pelo tipo de interesse representado, a intensidade de organização do grupo e o campo de ação prioritário (PFLUG-MEYER, 2008, p.2).

Por esta razão queremos enfatizar uma abordagem propositiva de **lobbying**, pois entendemos como *lobbying* o processo pelo qual os grupos de pressão (dentro da razoabilidade) buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país.

Embora sabemos que a pressão é o último estágio do *lobbying* e geralmente requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país, entendemos ser este expediente o mais recomendado para obtermos melhores resultados na atual arena política.





Os grupos de interesse utilizam-se das vias de comunicação com o grupo decisório, contudo os mecanismos de pressão podem ter meios legítimos, seja por intermédio da mídia, de relações públicas ou da fundamentação técnica, mas também podem utilizar-se de meios escusos como, por exemplo, a coação, o constrangimento e o suborno. Os atores sociais que têm potencial para tornarem-se grupos de pressão são de todos os tipos de classe ou organização social como, por exemplo, sindicatos, associações de moradores de uma determinada área, grandes empresas, ONGs, entre outros (PFLUG-MEYER, 2008, p.2).

Ora, sabemos que em uma sociedade democrática ou em vias de consolidar-se como sociedade democrática, os homens públicos responsáveis para tradutibilidade de boas práticas em políticas públicas convencionais são confrontados com uma gigantesca rede de interesses e, é claro, influenciam e são influenciados por idéias e opiniões dos grupos de pressão para subsidiarem suas decisões com maior eficiência e correspondência.

É assim que entendemos que os grupos de pressão podem fornecer informações confiáveis e comprováveis a estes gestores públicos, fazendo com estes possam vir a ser interlocutores, pautando suas ideias e convicções sobre a extensa problemática das questões societais.

Hoje existe uma rede de escritórios bem sucedidos que podem dar conta desta demanda, transcendendo em muitos casos a simples tarefa de acompanhamento. Há hoje a atuação de agentes do *lobby* que elaboram projetos e encaminham providências burocráticas necessárias para o encaminhamento de processos tanto na esfera municipal, estadual como federal.

É comum ocorrer a interferência desta estrutura bem montada no alto escalão do governo, pois ao receber informações privilegiadas de pessoas diretamente envolvidas no processos, os agentes do bom *lobby* informam aos prefeitos e governadores a quantidade de verbas disponíveis e criam instrumentos para o procedimento correto de verbas públicas. Ora, a atividade lobista no Brasil têm assumido várias formas levando em consideração questões como origem dos interesses, tipo de interesses representados, organização dos interesses e origem dos recursos utilizados.

Destacamos aqui algumas modalidades recorrentes como: assessorias de assuntos parlamentares; executivos de relações governamentais; entidades classistas ou o que chamamos de *lobbying* classista e escritórios de *lobbying* e consultoria, o que chamamos de *lobbying* privado.

Nesta questão de tipologias ou definições singulares, temos ainda a conceituação de *lobbying* público. *Lobbying* público não é outra coisa senão uma expressão que diz respeito à boa interferência em setores estratégicos como ministérios específicos, secretarias, autarquias, estatais, agências reguladoras com o claro propósito de pressionar os poderes constituídos e assim, consolidar direitos antigos e novos direitos.

Avançando um pouco mais na terminologia chegaremos à particular expressão *lobbying* institucional. Trata-se de uma modalidade mais consistente que tem forte relação com assuntos corporativos de empresas particulares que se ocupam de tarefas específicas junto às esferas governamentais e níveis governamentais.

Desta forma, chegamos então na correta definição de *lobbying* legítimo. Vários autores consultados costumam utilizar tal expressão àqueles que se utilizam de um saber propriamente técnico e formal para atingir seus objetivos, tendo como principais estratégias a identificação do problema e do objetivo pretendido pelo cliente; a construção





e compreensão do cenário político brasileiro atual; o monitoramento legislativo; a análise do monitoramento legislativo e o monitoramento político.

Assim é correto destacar então que “[...] *lobby* é o exercício de um legítimo direito de fazer chegar um pleito até um governante e obter uma resposta favorável. O *lobby* é o exercício natural de um cidadão ou um grupo de cidadãos em defesa de seus interesses” (LODI *apud* CARVALHO, 2009, p.3).



Tipologias de políticas públicas: educação, trabalho e gênero

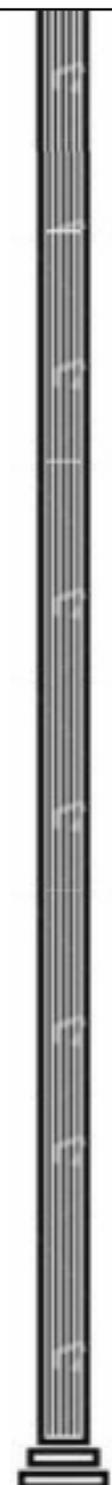
Para dar uma demonstração pontual sobre a importância de políticas públicas específicas, recortamos neste capítulo a apresentação conceptual de duas tipologias de políticas com maior incidência junto à ordem societal. São elas, políticas públicas acerca da educação; políticas públicas acerca da ação do trabalho na vida social e políticas públicas acerca de gênero.

9.1. A questão educacional

É comum pensarmos políticas públicas como ações gestadas pelo Estado, em sinergia com o aparelho constitucional, para materializar as principais emergências da sociedade ativa, considerando que é papel deste mesmo Estado gerir uma melhor distribuição de riquezas, seja na esfera municipal, estadual e federal. Particularmente no quesito educacional, precisamos consolidar com maior brevidade políticas públicas eficientes. “As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo” (CUNHA, CUNHA In: CARVALHO, SALES, 2002, p.12).

Não é possível fazer isto de maneira desarticulada ou até mesmo desorganizada. Nesse sentido, é preciso considerar que existem prioridades, objetivos e sobretudo ‘diretrizes’ que nortearão tal prática.

Como já escrevemos anteriormente, a consolidação de políticas públicas eficientes dependes da interatividade de homens públicos, partidos políticos, a classe empresarial,





a classe sindical e, em especial atenção, as organizações civis organizadas.

Infelizmente, o histórico destas políticas, gradativamente contribuiu mais para a exclusão social que propriamente uma política inclusivista. Temos hoje, felizmente, um novo quadro.

No Brasil, segundo dados recentes do IBGE, mais de 50 milhões de pessoas viviam abaixo da linha de pobreza. O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) de 1998 atestava que a posição do Brasil no índice que mede a pobreza havia caído e a distribuição de renda entre a população havia piorado. Enquanto 20% mais pobres ficavam com 2,5% da renda do país, os 20% mais ricos detinham 63,8% (AHLERT, 2004, p.48).

Pesquisas sérias apontam que a situação de empobrecimento do Brasil em face das privatizações implantadas por governos anteriores (em especial no período de 1994 e 1999) deixaram legados perversos para a política de inclusão social.

Dados atualizados dão conta de que

além dos milhões de analfabetos absolutos, mais de 40 milhões de brasileiros continuam analfabetos funcionais, pois não sabem mais do que desenhar o próprio nome o que, numa sociedade tecnológica, não passa de analfabetismo. É um processo de exclusão que resulta numa expulsão através do trabalho (desemprego, subemprego, etc.), social (fragmentação das relações humanas), cultural (negação da alteridade), humana (proscrição – animalização), política (privatização do jogo político,

legislações excludentes) (AHLERT, 2004, p.49-50).

Não é difícil de deduzir que a educação sofreu implicações desastrosas, sobretudo pela ação imperiosa de governos que fizeram apologia à políticas neoliberais privatistas. É em razão disto que compartilhamos nestas linhas alguns reflexões sobre a política pública educacional.

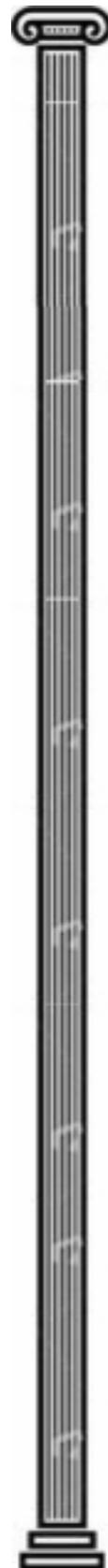
Nas últimas décadas, acentuou-se problematizações mais densas sobre a expressão cidadania ativa. Assim, uma maior democratização das questões sociais colocou em evidência nossas maiores deficiências. Todavia, apesar de observarmos uma maior disseminação do assunto, a expressão cidadania (tanto teoricamente como praticamente) continua ainda restrita a um grupo pequeno de pessoas elitizadas. Quase sempre, tais elites têm adotado a expressão mencionada em palavras demagógicas e populistas eleitoreiras, conseguindo com isso manter-se no monopólio destas práticas. Fica claro que a melhor abordagem de se impor o domínio de pensamento se dá na questão educacional.

Para desmistificar o discurso demagógico que se construir em torno de expressões como cidadania, educação para todos, será importante que definamos um verdadeiro entendimento do termo ‘políticas públicas educacionais’ e sua contextualização.

Evidente que muita coisa mudou. O conceito de cidadania ampliou-se para além da questão de viver a cidade. O cidadão passou a se ligar ao Estado; com essa ligação ampliaram-se os direitos e os deveres para o cidadão.

“A cidadania exprime assim um vínculo de caráter jurídico entre um indivíduo e uma entidade política: o Estado” (LIBÂNEO, 1995, p.18).

Isto posto fica claro que tanto a política liberal de outros tempos quanto a política neoliberal a cidadania





encontra-se vinculada a um mero princípio individualista onde egoisticamente cada indivíduo preocupa-se com os próprios interesses.

Como bem expressou Comparato, “[...] Sem o respeito ao princípio de solidariedade (solidum, em latim, significa a totalidade), isto é, sem que cada cidadão seja, efetivamente, responsável pelo bem-estar de todos, jamais se chegará a construir uma sociedade livre e igualitária” (COMPARATO, PINSKY, 1999, p.12)

Não será de forma heterônoma que teremos cidadania. De fato, cidadania de papel não tem expressão alguma com a cidadania necessária que apregoamos nestas linhas. “A cidadania não pode ser visualizada como algo dado, pois seus pressupostos são a história e a filosofia. Ela se permite ver, notar, conceituar, quando é vivida, exercida pelo cidadão” (FERREIRA, 1993, p.19).

O termo é muito plástico do que se imagina. Cidadania corresponde a um processo de batalha implacável entre seres humanos para serem mais seres humanos. Cidadania corresponde ao processo de busca constante de liberdade no encontro com o outro, na disputa acirrada por espaços e brechas para a vivência plena da dignidade humana. Assim sendo, fica cristalino que cidadania também corresponde a um

[...] conjunto de direitos fundamentais para a existência plena da vida humana; sejam eles direitos civis, que significam o domínio sobre o próprio corpo, a livre locomoção, a segurança; direitos sociais que garantam atendimento às necessidades humanas básicas, como: alimentação, habitação, saúde, educação, trabalho e salário dignos; direitos políticos para que a pessoa possa deliberar sobre sua própria vida, expressar-se com liberdade no campo da cultura, da

religião, da política, da sexualidade e, participar livremente de sindicatos, partidos, associações, movimentos sociais, conselhos populares (MANZINI, 1998, p.11-15).

Tanto o direito civil quanto o direito político vêm ao encontro do direito social para proporcionar no mínimo um padrão de vida que remeta o ser humano ao bem-estar econômico e à segurança. Assim, o sujeito poderá ter uma vida razoavelmente civilizada, tendo acesso a bens materiais e a bens culturais.

Na mesma medida, a cidadania exige o exercício de deveres para que os próprios direitos se efetivem. Isto significa que cada indivíduo deve fomentar a busca e a construção coletiva dos direitos; o exercício da responsabilidade com a coletividade; o cumprimento de regras e de normas de convivência, produção, gestão e consumo estabelecidos pela coletividade; a busca efetiva de participação na política para controlar seus governos eleitos dentro de princípios democráticos.

Para uma cidadania efetiva, reúnem-se algumas categorias indispensáveis para o exercício da cidadania que implicam, em primeiro lugar, a participação organizada para que as pessoas não sejam objetos da ação, mas sujeitos da prática política da comunidade, até a do Governo Federal. Uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipada. A vivência da democracia exige uma crescente organização da sociedade civil para possibilitar e aprofundar a participação de todas as pessoas. A democracia vai além da democracia representativa que tem mantido no poder as elites dominantes. A história da democracia brasileira, pautada na democracia representativa, tem permitido o controle do Estado sobre a população, quando a verdadeira democracia é a democracia direta na qual o Estado está sob o controle





da população. O exercício mais efetivo deste processo democrático tem sido o orçamento participativo que vem sendo praticado em várias cidades e estados do País; trata-se de decisões políticas para a aplicação de recursos e distribuição de renda, conforme as necessidades das comunidades organizadas através de conselhos populares.

O que se trata é de democratizar radicalmente a democracia, de criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria da população e de criar instituições novas, pela reforma ou pela ruptura, que permitam que as decisões sobre o futuro sejam decisões sempre compartilhadas (GENRO, SOUZA, 2001, p.18).

Com o intuito de salvaguardar a essência de uma educação inclusiva e emancipacionista não podemos incorrer no grave lapso de educar tão somente para o trabalho, pois se assim fosse, ficaria claro que a cidadania seria reduzida à mera prática de trabalho por trabalho. Trabalho é muito mais que uma ocupação circunstancial. A centralidade do trabalho nos permite compreender quatro domínios, sendo eles o domínio individual – identidade; relação entre homens e mulheres – discurso de gênero; domínio político – evolução de uma sociedade e é claro, a teoria do conhecimento, com a possibilidade de produção de novos conhecimentos.

E isto depende em grande parte de um bom começo educacional. Por esta razão é que a Educação Básica não pode ser carregada com a marca meramente da formação para o trabalho no contexto da ciência e tecnologia, mas sim em uma dimensão maior. Daí a necessidade de construir políticas públicas em educação que possibilitem formações em educação básica envolvendo além de ciência, uma

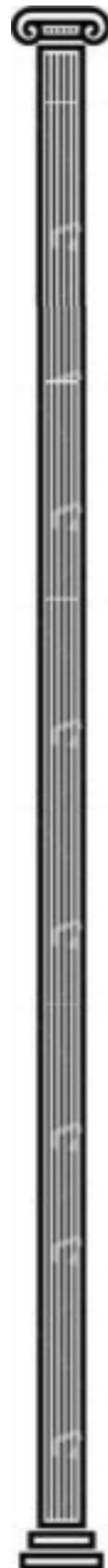
politização adequada de tecnologia com forte sinergia de uma ética universal do ser humano, pois a situação na qual os seres humanos e seu entorno ambiental se encontram constitui-se em urgente campo para reflexão e questionamentos éticos.

Pensar a educação para o trabalho tão somente nos moldes da sociedade pós-industrial seria um grande equívoco, pois esta sociedade capitalista, inserida em uma ciência meramente instrumental têm contribuído para o atrofiamiento de ser humano em sua essência, sobretudo se considerarmos as conseqüências do desemprego estrutural que estamos visualizando em alguns países da Europa. Não há dúvida que tal desemprego estrutural é também decorrente da globalização da economia e de seus avanços tecnológicos.

Assim, a escola pública tem o dever de proporcionar aos educadores e educandos uma nova opção e uma nova reflexão que possa desconstruir discursos considerados hegemônicos e exercitarem ativa e reflexivamente as novas formas de interação com o meio na intencionalidade de desenvolver habilidades e competências capazes de emancipação.

Entendemos que é papel deste novo Estado colocar as escolas e as universidades em conexão e interatividade construindo uma relação de cooperação científica e técnica entre as universidades e as escolas para que o conhecimento seja uma construção dialética, profundamente voltada para realidade regional. Isto posto fica claro que a ideia maior aqui defendida é correspondência de políticas públicas para colaborar com o poder central e também local.

O princípio fundamental a ser assumido é o da democracia participativa que reafirme a educação como um direito de todos os cidadãos, além de ser formadora de sujeitos livres e críticos para transformar a realidade na construção de uma sociedade humanista, democrática e





justa. Somente assim poder almejar em ter uma educação tendo como base o desenvolvimento social mais justo, ambientalmente sustentável, economicamente justo, solidário e igualitário.

Estes princípios requerem, por sua vez, políticas públicas em educação a serem construídas sobre princípios que garantam uma educação de qualidade

[...] a educação passa a ocupar, junto com as políticas de ciência e tecnologia, lugar central e articulado na ponta das macropolíticas do Estado, como fator importante para a qualificação dos recursos humanos requeridos pelo novo padrão de desenvolvimento, no qual a produtividade e a qualidade dos bens e produtos são decisivos para a competitividade internacional. Ainda que por si só a educação não assegure a justiça social, nem a erradicação da violência, o respeito ao meio ambiente, fim das discriminações sociais e outros objetivos humanistas que hoje se colocam para as sociedades, ela é, sem dúvida, parte indisponível do esforço para tornar as sociedades mais igualitárias, solidárias e integradas (MELLO, 1998, p.43).

Um aspecto que precisamos considerar sob pena de realizarmos uma reflexão parcial será a relação competitividade e educação. Não são poucos os autores que fazem menção à interatividade ‘produção/saber’ e suas implicações no processo de modernização de país. Há exemplos interessantes que foram gestados em países da Ásia desenvolvida como Coréia do Sul e outros países rotulados de Tigres Asiáticos que souberam estabelecer um canal entre qualificação e qualificação profissional.

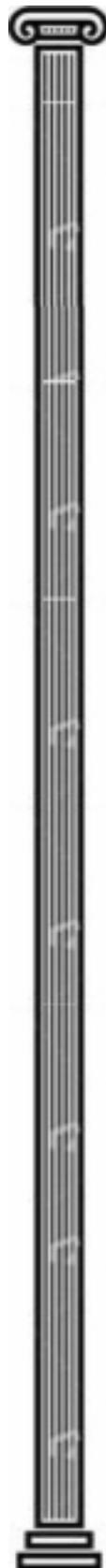
Surgem novos perfis de qualificação de mão-de-obra. Inteligência e

conhecimento parecem ser as variáveis-chave para a modernização e produtividade do processo de trabalho, como também a capacidade de solucionar problemas, liderar, tomar decisões e adaptar-se a novas situações. O modelo de adestramento profissional em tarefas ou etapas segmentadas do processo produtivo tende a ser substituído por outro, com grande ênfase na formação básica em Ciências, Linguagem e Matemáticas (MELLO, 1998, p.34).

Para balizar este raciocínio precisamos considerar pesquisas qualitativas do atual Governo Francês e seu conselho da sociedade que sugere um conceito educacional com amplas possibilidades de combater a atual crise que se instaurou no continente europeu e que se espalha em esfera planetária. O medicamento seria o retorno de instrução cívica que reflita sobre a contra-hegemonia do discurso único, permitindo a compreensão de um pensar plural e coletivo, ao mesmo tempo que este novo conceito educacional precisa considerar uma melhoria sensível na formação profissional inicial, dando um bom suporte para os ensinamentos de economia. Luc Ferry vai adiante e destaca que “[...] é preciso estabelecer um grupo de trabalho que conduza o mais rápido possível a uma reforma arrojada dos programas” (FERRY, 2010, p.89).

Felizmente esta reflexão já faz parte de nosso meio acadêmico e prático. Há consenso que esta prática precisa ser pensada também em países do bloco periférico ao processo de globalização.

Tal (des)ajuste tem suas bases políticas na educação e formação técnico-profissional para o desenvolvimento das habilidades básicas, de atitudes e valores, competências para a gestão





de qualidade, para a competitividade e produtividade e, conseqüentemente, para a ‘empregabilidade’. Esta seria, uma vez mais, a exemplo do que foi a Teoria do Capital Humano na sua época, a ‘chave de ouro’ para desvendar o enigma do subdesenvolvimento e da exclusão (IGNÁCIO, 1999, p.97).

Por fim, outro elemento que motivado boas reflexões neste empreendimento maior: unir conhecimento e produtividade com maior eficiência temos a projeção em larga escala daquilo que chamamos de educação à distância. Há autores em nosso meio que já considerar a proliferação desta prática em uma grande política pública acessível em nosso país.

Não faz tempo que incorporamos este empreendimento em nossa realidade escolar que já conta um número expressivo de participantes.

O ensino superior a distância brasileiro surge por iniciativa direta das universidades tradicionais na década de 1990. No mesmo período ocorrem as pesquisas e primeiras experiências do uso intensivo de Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação, em especial a internet e a videoconferência. Assim, a educação à distância no ensino superior no país surge já no cenário das tecnologias digitais, propiciando interatividade e acessibilidade crescentes, em direção à Universidade Virtual (VIANNEY, TORRES, SILVA, 2003, p.8).

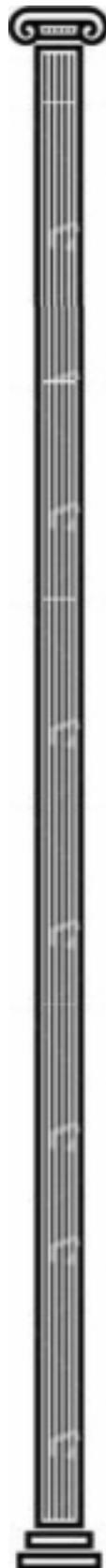
Evidente que a análise pontual de benefícios e malefícios deste novo instrumento educacional conta com interlocutores de várias matizes ideológicas. Há aqueles que observam a questão da inclusão como avanço de maior democratização e outros que questionam a legitimidade dos resultados obtidos. Com certeza trata-se de um debate que está distante de chegar ao seu ponto final.

As críticas à eficácia do processo cognitivo costumam prevalecer no meio acadêmico. Nesse sentido podemos observar que “[...] a mediação feita através do ‘barato e acessível’ sistema tecnológico não permite que os sujeitos da prática educativa com foco no cognitivo, a desenvolvam nas mesmas relações sociais” (SILVA JÚNIOR, 2002, p.26).

Por outro lado há também sobre esta prática tecnopedagógica reflexões mais cautelosas que utilizam-se do arsenal teórico da dialética dos autores da Escola de Frankfurt que consideram momentos de riqueza, mas também momentos de pobreza. Dito de outro jeito, ressaltamos a tecnologia educacional e sua projeção na educação à distância pode ser um meio de despertar, de atualização e partilha, mas que também impõe desafios. Indagações como: Em que medida a educação à distância e o emprego de alta tecnologia como uma árvore do conhecimento pode revigorar a experiência de sociabilidade e inteligência coletiva? Ou como: A imaginação cibernética pode politizar o cotidiano fazem parte deste debate.

Como bem escreveu Rondelli:

As tecnologias são meios que ampliam o que queremos. Se quisermos controlar, ampliam o controle. Se quisermos interagir, ampliam a interação, ajudam quando há um bom projeto pedagógico, um professor ou equipe motivados e competentes e alunos participantes. As tecnologias atrapalham quando são supervalorizadas, quando se pensa mais na embalagem do que no conteúdo, quando o planejamento e a execução de um curso é inadequado, quando se busca baratear sem qualidade (RONDELLI In: MAIA, 2002, p.27-32).



9.2 *A questão de políticas públicas e trabalho*

Entender a posição e a situação das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil atual é necessário fazer um breve histórico de suas origens e desenvolvimento, de modo a identificar os problemas que são considerados indispensáveis para antever os desdobramentos futuros de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país.

Bregger e Haugen, assim justificam a adoção de taxas alternativas de desemprego:

[...] sem dúvida, as conseqüências do desemprego são mais sérias para alguns trabalhadores do que para outros, e alguns usuários gostariam de dispor de medidas mais focalizadas. Por sua vez, há usuários que consideram que as estatísticas oficiais subestimam o problema do desemprego. Esses sustentam que qualquer medida de desocupação deve refletir não apenas os oficialmente classificados como desempregados, mas também todas as pessoas que querem trabalhar, mesmo que não estejam correntemente procurando por trabalho. Outros vão ainda mais longe: defendem a inclusão dos indivíduos subempregados – cuja jornada de trabalho foi reduzida ou que tiveram de trabalhar por menos tempo do que gostariam (trabalhos de um dia, por exemplo) ou em ocupações que subutilizam suas qualificações (BREGGER, HAUGEN, 1995, p. 19-20).

As especificidades brasileiras na área revelam a necessidade de soluções inovadoras no âmbito das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

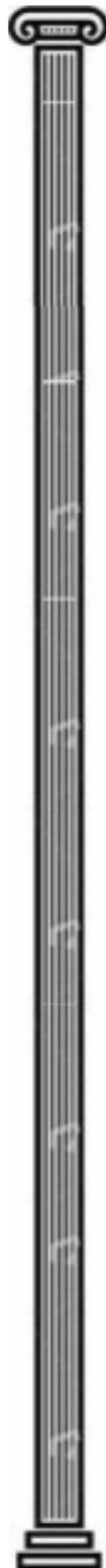
À época da Assembleia Nacional Constituinte, o sistema público de emprego ainda não havia se consolidado

no Brasil. Ademais, a ausência de uma fonte estável para o financiamento das políticas de emprego limitou muito o seu alcance até o início da década de 1990.

A Lei 7.998/90 estendeu as atribuições do programa do seguro desemprego, que passou a ter por finalidades prover assistência financeira temporária ao desempregado e auxiliá-lo na busca de um novo emprego, podendo, para isso, promover a sua reciclagem profissional. Ou seja, pela primeira vez adotava-se uma concepção de seguro-desemprego que ia além do auxílio financeiro, incorporando também os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional, nos termos dos sistemas adotados nos países desenvolvidos. Pelos novos critérios, o trabalhador teria de demonstrar a comprovação de emprego com carteira durante pelo menos 15 meses nos últimos dois anos. O tempo de carência foi reduzido de 18 para 16 meses. Também se aumentou o valor do benefício, de maneira a elevar a reposição da renda anterior do trabalhador.

Dessa forma, pode-se afirmar que a CF de 1988 estabeleceu as bases para a organização de um efetivo programa de amparo ao trabalhador desempregado. Mais que isso, o Programa do Seguro-Desemprego daí resultante e sua forma de financiamento vieram a representar o grande eixo organizador de um conjunto de benefícios e serviços no que se refere às políticas de emprego. Com isso, adotou-se um critério que permitiu a ampliação de sua cobertura, em especial sobre aqueles trabalhadores sujeitos a maior instabilidade do vínculo empregatício e com baixa proteção no momento do desemprego.

Ademais, o campo das políticas públicas de emprego no Brasil segue de perto as tendências atuais em outras áreas da política social, entre as quais pode-se destacar três grandes movimentos: *a)* a descentralização das políticas para os níveis locais, englobando a atuação de estados e municípios; *b)* a terceirização, ou aumento da participação





não-estatal na execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, notadamente nos campos da intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional; e c) a focalização dessas políticas sobre os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações econômicas em curso.

E esta função reguladora através da política social é claramente colocada por Offe: “[...] a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (OFFE, 1984, p.15).

Offe & Lenhardt colocam em questão dois esquemas de argumentação da ciência política: a) a explicação da gênese da política social estatal baseada na teoria dos interesses e das necessidades, a partir de exigências políticas dos trabalhadores assalariados organizados; b) a explicação da gênese da política social a partir dos imperativos do processo de produção capitalista, das exigências funcionais da produção capitalista (OFFE, 1984, p.32-37).

Dito de outra forma podemos apresentar a seguinte questão. Existe a questão que envolve o aspecto da particularidade humana, onde os homens tem a faculdade de fazer sua própria história. No entanto é preciso também considerar que se apesar de serem imbuídos por uma vontade autônoma, mas não a fazem como querem, não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, quase sempre legadas e transmitidas pelo passado.

Assim, tem-se clara a dicotomia que envolve estrutura e agência humana, onde o sujeito, a consciência, tendem a apagar-se em proveito da regra, do código, da estrutura. O problema passa então à categoria da estrutura-sistêmica em detrimento das experiências humanas.

Refletindo desta maneira fica evidenciado que o modelo de desenvolvimento assentado na lógica na globalização da economia tem privilegiado o crescimento

do capital em detrimento do trabalho, impedindo desta feita a participação de trabalhadores excluídos por esta mesma lógica sistêmica. Apesar de visualizarmos algumas nuances de uma reconfiguração do papel do Estado, temos ainda em sua grande maioria que as reformas realizadas mundialmente têm ainda primado pela redução da participação do Estado nesta arena, combinando liberalização econômica e reformas estruturais, como forma de adequar a estratégia nacional de desenvolvimento à ordem econômica mundial. Inevitavelmente, como consequência direta deste posicionamento, assistimos o crescimento do desemprego e do emprego informal.

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho priorizaram destacadamente o aumento da produção ao custo da redução da força de trabalho envolvida no processo produtivo. O resultado prático deste empreendimento foi o aumento do desemprego e a diminuição da informalidade no mercado de trabalho, acentuando-se aquilo que denominados hoje de precarização dos empregos, que associado ao aumento da insegurança das remunerações, da precariedade da proteção social e à maior rotatividade da força de trabalho, penalizaram a classe trabalhadora. Assim, os trabalhadores se defrontaram com um novo e inseguro mundo do trabalho, em que os empregos protegidos se tornaram cada vez mais raros.

9.3. A questão de políticas pública e gênero

Notadamente, a partir da segunda metade do século XX e agora com maior visibilidade neste início de século XXI constatamos com grande ênfase o grande impacto da democratização e emancipação de várias categorias sociais, destacando grande mobilidade tanto vertical quanto horizontal em movimentos feministas e organização de mulheres em todo o mundo. Pontualmente tais mudanças





ganharam maior destaque em nosso País na década de 1980 onde ocorreu destacadamente um processo gradual de incorporação da problemática das desigualdades de gênero pela agenda governamental.

Gradativamente as ações governamentais passaram a ser gestadas sob uma forte orientação que considerou o fenômeno da política de gênero e o interesse de reduzir (a curto, médio e longo prazo) os níveis catastróficos de desigualdade de gênero em nosso País.

Para entender melhor esta política pública singular, tomamos a liberdade de mencionar o conceito defendido por Guzman. Segundo este autor

[...] é o conceito utilizado para fazer referência aos mecanismos institucionais (secretarias, unidades ou conselhos da mulher), implementados dentro das estruturas organizativas dos Estados a partir da incorporação da problemática de gênero nas políticas públicas. O caráter da institucionalidade de gênero foi sendo modificado no decorrer do tempo, como consequência dos avanços no conhecimento sobre as relações de gênero, das transformações sociais e econômicas nas diferentes regiões do mundo, dos debates sobre o Estado e da própria experiência institucional (GUZMAN In: CEPAL, 2001, p.76).

Quando abordamos a questão de gênero e seu paradigma de redução de todas as desigualdades não estamos querendo negar a diversidade. Entendemos que é fundamental reconhecer a diferença entre masculinos e femininos enaltecendo a questão axiológica, ou seja, que cada qual tem o seu valor e sobretudo enfatizando que cada gênero (homem/mulher) tem valores e necessidades

específicas que precisam ser reconhecidas pelo Estado e pela sociedade.

Segundo Scott

Gênero é a organização social da diferença sexual. O que não significa que gênero reflita ou implemente diferenças físicas fixas e naturais entre homens e mulheres, mas sim que gênero é o saber que estabelece significados para as diferenças corporais. Esses significados variam de acordo com as culturas, os grupos sociais e no tempo, já que nada no corpo [...] determina univocamente como a divisão social será estabelecida (SCOTT, 1994, p.13).

Ao não pensarmos estas peculiaridades, incorremos no erro de implementar ações que não reconheçam necessidades diferenciadas.

Sob este enfoque, a elaboração das agendas e das políticas públicas está condicionada pelo grau de abertura às mudanças da vida pública de uma sociedade e pela transparência e funcionamento democrático (grau e profundidade) de suas instituições. A interpretação e definição dos problemas bem como a elaboração de alternativas de solução ocorrem num marco de confrontação e procura de consensos entre atores e instituições que participam da elaboração das agendas.

Por este motivo, o significado e a importância dos problemas variam no tempo e nos espaços ou cenários onde estes são discutidos, segundo os atores que participam e as alianças e compromissos que se estabelecem entre eles (YANNOULAS, 2002, p.470. (grifo original)





Quando abordamos a expressão gênero, sabemos exatamente das dificuldades que encontraremos no meio do caminho, pois via de regra, nossa sociedade ainda não está habituados a olhar as ações - governamentais e não-governamentais, incluindo nossas ações cotidianas – a partir da perspectiva da abertura, do alargamento, do verdadeiro sentido de igualdade.

Sabemos que as ações governamentais, as políticas públicas e os programas desenvolvidos por governos podem e devem exercer um papel importante diante deste quadro de desigualdades.

Portanto, trabalhar em direção à igualdade passa, necessariamente, por criar densidade social para a questão de gênero, de forma a promover a mudança no comportamento das trabalhadoras, dos trabalhadores, dos empresários e dos governos. Essa densidade constitui-se e pode ser avaliada pelo número de pessoas envolvidas e/ou sensibilizadas para esse trabalho e para a defesa desses pontos de vista, pela repercussão social que esses temas encontram e por mudanças de forma e de conteúdo na formulação de problemas e soluções para as questões que afetam os trabalhadores brasileiros em geral. Para isso, são necessárias várias atividades e iniciativas que visam a construir e a ampliar esse debate, as quais preparam as lideranças sindicais mulheres e homens, e organizam as trabalhadoras e trabalhadores nas empresas, estabelecendo diálogos e negociações com os setores empresariais e governamentais (DIEESE, 2000, p.167). (grifo original)

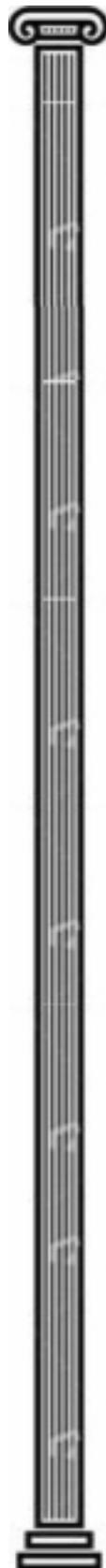
Ora, no meio do percurso, temos as seguintes indagações: de que maneira os gestores públicos,

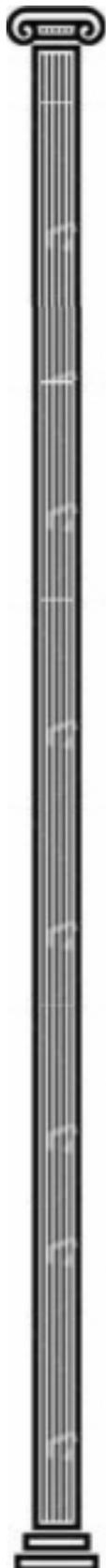
responsáveis pela implementação de tais práticas, podem otimizar a redução de desigualdades neste cenário?

Vários autores dão conta de que o primeiro passo será reconhecer que esta desigualdade existe e que ela deve e pode ser reduzida, o que já é uma tarefa de grande sensibilização para este e outros governos. Um segundo passo se daria no sentido de promover uma forte integração de políticas comuns, integrando o combate à desigualdade de gênero à agenda de governo em vários outros setores, junto com o combate a outras desigualdades não mencionadas aqui ainda. Por último destaca-se o processo de identificação das raízes da desigualdade para buscar o antídoto para tais mazelas e assim melhor nosso desempenho na redução desta perversidade ao ser humano.

Ao analisar políticas públicas e programas governamentais a partir da perspectiva de gênero, pretende-se ir além da identificação de políticas e programas que atendam a mulheres, embora a identificação de tais políticas seja um momento necessário da própria pesquisa. Ao adotar o conceito de gênero como referência para a análise, procurou-se chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos, marcadas em nossa sociedade por uma forte assimetria (FARAH, 2004, p.47).

Não há dúvida alguma que a não realização de uma política saudável neste setor interferirá no setor produtivo do país. “[...] A coerência dos resultados em nível nacional demonstra, sem qualquer sombra de dúvida, que a discriminação racial é um fato presente cotidianamente, interferindo em todos os espaços do mercado de trabalho brasileiro” (BENTO, 2000, p.16).





Que o mercado de trabalho discrimina mulheres e negros, todos sabemos. Há estudos sobre os perfis raciais do emprego que nos permite compreender o latente desta situação.

Nesse sentido, a desigualdade racial e de gênero ainda não foi vencida. Apesar do nível de desemprego ter crescido nos últimos anos para todos, a incidência sobre esta categoria continua. Há anos são divulgados estudos apontando os mesmos dados, porém sem uma política pública eficiente e alargada para revertê-los.

No que diz respeito às políticas públicas de trabalho e geração de renda, a incorporação dos problemas das mulheres trabalhadoras nas agendas públicas é relativamente recente. Suas demandas foram colocadas pelos organismos internacionais e geralmente passam a integrar as legislações nacionais (quando não contradizem o sistema de previdência social nacional), porém encontram sérias dificuldades para ser veiculadas num contexto de ajuste estrutural e diminuição do gasto público (principalmente em políticas sociais). Por outro lado, os sindicatos nem sempre têm lideranças capacitadas para negociações coletivas que pressionem pela realização destes direitos já reconhecidos (YANNOULAS, 2002, p.49).

Não é repetitivo proclamar que existe discriminação racial e de gênero dentro das grandes empresas brasileiras e de que há um uma espécie de “teto de vidro” para as mulheres e para os negros, que os impede de ascender na carreira.

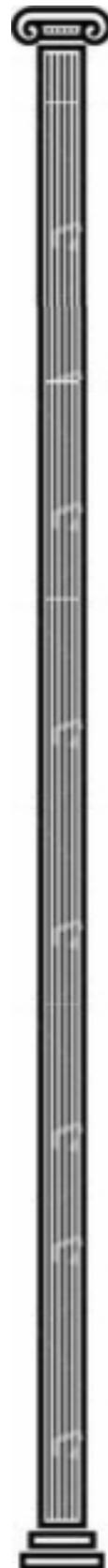
Assim, temos que se todos os salários tivessem como base a remuneração do trabalhador homem e branco, as desigualdades sociais do país seriam atenuadas. O Brasil poderia se tornar um país europeu. O atual quadro de desigualdade profissional não poderá ser mudado, no entanto, apenas por uma súbita conscientização das áreas de recursos humanos. O Brasil precisa de investimentos

multi-setoriais, que envolvam educação, segurança, saúde e políticas de inserção.

Ao analisar políticas públicas e programas governamentais a partir da perspectiva de gênero, pretendeu-se verificar em que medida iniciativas do Estado têm contribuído, ainda que de forma embrionária, para modificar esse padrão, profundamente arraigado na sociedade brasileira (FARAH, 2004, p.43).

Há alternativas que podem diminuir o patamar de desigualdade. Exemplo disto é ter uma equipe de funcionários heterogêneos, com representantes de diferentes grupos da comunidade - portadores de deficiências, grupos étnicos, homens e mulheres. Tal prática pode ser uma boa maneira de melhorar as relações internas de uma empresa, além de fortalecer sua imagem.

Há a necessidade de se promover processos necessários para a instalação da política social para a contratação de funcionários. Assuntos como ética e competitividade, discriminação racial e subordinação de mulheres introduzem a dificuldade que alguns segmentos da sociedade encontram para a inserção no trabalho.



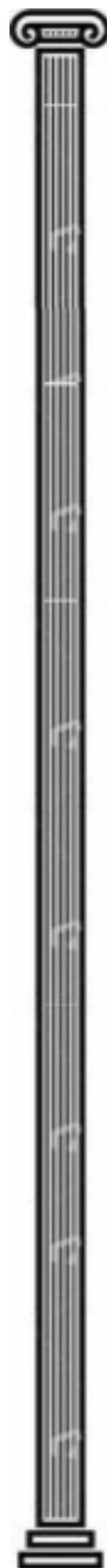
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerarmos em vários pequenos capítulos deste material a importância e a imprescindibilidade do empreendimento de políticas públicas para o aperfeiçoamento de uma sociedade mais equitativa, abreviando sua gênese, estruturação e aplicabilidade, vimos que sem o processo deliberativo da sociedade civil organizada não há gestão pública sustentável.

Foi nossa intenção evidenciar que é preciso considerar uma série de situações processuais para se chegar à fase daquilo que mais sentimos falta nos dias em que vivemos: praticidade e resultados mais eficientes.

Durante nossa pesquisa, sentimos a necessidade de tentar resolver dois hiatos que precisamos preencher com este material: a imprecisão conceitual de políticas públicas em uma configuração mais próxima de nosso tempo; a singularidade e a autonomia do estudo de políticas públicas. Por muito tempo, derrapamos em definições e conceitos imprecisos e inadequados quando o assunto era política pública, ao mesmo tempo que por muitas décadas ficamos reféns de disciplinas plásticas e alargadas como ‘ciência política’, ‘sociologia política’, ‘filosofia política’ que costumavam não dar a atenção devida e necessária a esta nova administração pública gerencial que com inteligência e perspicácia tomou de assalto a eficiência do setor privado, sem contudo deixar de considerar o cerne da administração pública que não está refém do lucro, mas do correto interesse público.

Optamos por buscar os pressupostos do ingrediente de uma saudável política pública tendo como referência maior o pensamento europeu e as reflexões de quatro grandes pensadores da contemporaneidade: Pierre Rosavallon, J. Rawls, J. Habermas, J. Derrida e Edgar





Morin que, cada um ao seu modo, pautaram o pensamento mundial com reflexões pontuais sobre democracia mundial. Parafraseando o pensador polonês, ainda vivo, Z. Bauman, entendemos que a missão do velho continente se torna, como nunca, oferecer ao mundo uma experiência de superação da realidade violenta e apresentar uma nova referência de vida em comunidade para além do Estado Nacional, depois de séculos de guerras e de vidas desperdiçadas.

Foi da teorização destes e de tantos outros intelectuais vanguardistas que tivemos a oportunidade de assistirmos a implantação de uma rede de direitos humanos universais através de tratados internacionais que direta ou indiretamente contribuíram para que tivéssemos uma carta constitucional mais plural e cidadã em nosso País.

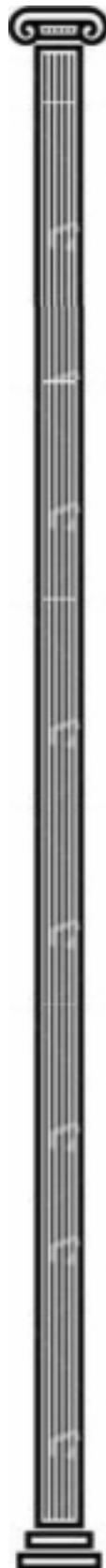
Em tom provocativo, em determinado momento de nossa produção, fizemos questão de fomentar a participação de atores sociais mais orgânicos e engajados com causas coletivas e oferecemos uma reflexão que julgamos necessária que culminou com a apologia do lobby público, institucional e legítimo, ao invés de um *lobby* pejorativo e carregado de nuances perversas. Foi neste exato momento que deixamos cristalino a necessária e imprescindível pressão social, hoje ainda tímida, que servirá de húmus para fortalecer a democracia em processo de consolidação.

Todo este percurso foi necessário para que pudéssemos otimizar políticas públicas pontuais inseridas na questão educacional, na questão do trabalho e na questão de gênero, uma vez que no nosso entendimento, empiricamente, estes três eixos carregam em si uma sinergia exemplar com as questões societais e podem alavancar todos os demais segmentos que passam pelo setor econômico e administrativo.

Por fim, restou-nos uma crítica que pretendemos analisar em um próximo trabalho, ou seja, a verificável carência que temos no processo de avaliação de políticas públicas implementadas ao longo dos anos. Alguns países

dotados de uma estabilidade invejável e que possuem décadas de uma intervenção governamental propositiva, cercarem-se de cuidados especiais para não somente implementar políticas públicas, mas também de avaliá-las e reconsiderá-las, se for o caso. Bem antes do Brasil, países como Finlândia, Inglaterra, França, Irlanda, Dinamarca e Holanda debruçaram-se sobre questionamentos aparentemente simples, mas necessários para o sucesso deste empreendimento, passando por várias fases posteriores. Questionamentos como: ‘Na prática, como realmente funcionam tais políticas? São elas realmente necessárias para todos os tempos ou apenas para fases emergenciais? Que resultados empíricos e comprováveis realmente produzem? Como incrementá-los e otimizá-los? Que programas podem ser cortados ou reduzidos a partir de resultados ruins ou pouco perceptíveis, sobretudo ao entendermos que alguns programas são contingentes? Quais são as implicações da privatização de certas atividades públicas? Como os programas podem ser reorganizados (se for o caso) para atingir maiores e melhores resultados com a mesma quantidade ou menor quantidade de recursos financeiros?’

Não há dúvida alguma que a avaliação de programas, além de pedagógico é fundamental para a melhoria do processo de tomada de decisões que mencionamos em capítulos anteriores. Está claro que a avaliação pode permitir ao gestor público uma ferramenta gnosiológica incomparável, além de informações que poderão servir de espelho por outras experiências coletivas que podem vir a ocorrer em outro tempo e em outra circunstância. Há também o predicado da função dialógica com a sociedade civil organizada que quer saber se aquele investimento foi de fato o melhor investimento. Assim, o processo avaliativo contribuirá para uma prestação de contas exemplar para a toda a sociedade.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHLERT, Alвори. **Políticas Públicas e Educação na construção de uma cidadania participativa no contexto do debate sobre ciência e tecnologia.** Revista Guairacá. Guarapuava, Paraná n°. 20/2004.

ARRETCHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas.** RBCS, vol. 18, n. 51/fevereiro/2003.

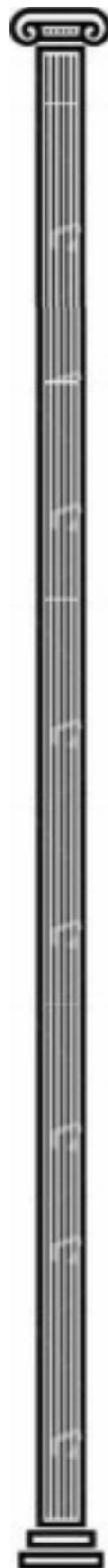
AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento participativo:** as Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In DAGNINO, Evelina (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Europa:** uma aventura inacabada. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 2006.

BERNARDO, Fernanda. **A ética da hospitalidade, segundo J. Derrida ou o porvir do cosmpolitismo por vir a propósito das cidades-refúgio, re-inventar a cidadania.** Revista Filosófica de Coimbra - n. 22/2002.

BENTO, Maria A. S. (org.). **Ação afirmativa e diversidade no trabalho.** Desafios e possibilidades. CEERT/Conselho Regional de Psicologia SP, São Paulo, 2000.

BREGGER, J.; HAUGEN, S. BLS. **Introduces a new range of alternative unemployment measures.** *Monthly Labor Review*, out. 1995.





BRENNER, Lopes; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**, p. 5, Bel Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

COHEN, Joshua. **Igualitarismo, internacionalização e cidadania**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n. 44. São Paulo, 2000.

COMPARATO, F. K. Prefácio. In: PINSKY, J. **Cidadania e educação**. 3.ed. São Paulo: Contexto, 1999.

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E. S. M.. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Orgs.) **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DERRIDA, J.. **Da Hospitalidade**. São Paulo: Escuta: 2003

DIEESE in: FIG/CIDA. **Gênero no mundo do trabalho**. I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil, Brasília, 2000.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Estudos Feministas**. Florianópolis, janeiro-abril/2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Ideias, conhecimento e políticas públicas**. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, p. 21. RBCS. Vol. 18, n. 51/ fevereiro/2003.

FERREIRA, N. T. **Cidadania: uma questão para a educação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FUKS, Mário. **Arenas de Ação e Debates Públicos**: os conflitos ambientais e a emergência do Meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997. Tese (Doutorado em Sociologia).

GENRO, T.; SOUZA, U. de. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. 4.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GUZMAN, Virginia, **La institucionalidad de género en el estado**: Nuevas perspectivas de análisis. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

HABERMAS, Jurgen. **Comentários à ética do discurso**. Instituto Piaget, Lisboa, 1991.

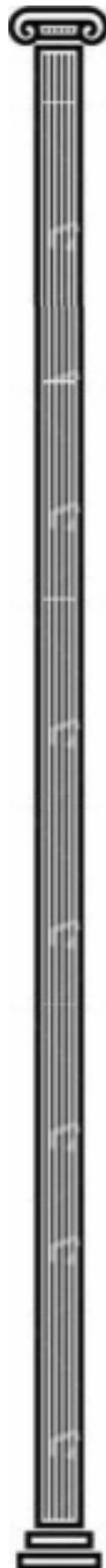
HABERMAS, J. O caos da esfera pública. Folha de São Paulo, caderno Mais, 13.08.2006, pp. 45 – 47.

_____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria e política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. Sao Paulo: Loyola, 2002

HOCHMAN, Gilberto. **História e políticas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 22, n. 64. São Paulo, jun/2007.

IGNÁCIO, P.C. de S. **Educação e ensino técnico**. *Universidade e Sociedade*, v.9, n.19, maio/agosto 1999.

LIBÂNIO, J. B. **Ideologia e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1995.





FERRY, Luc. **Diante da crise**: materiais para uma política de civilização. Rio de Janeiro: Difel, 2010.

MANZINI-COVRE, M. de L. **O que é cidadania**. Coleção - Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1998.

MELLO, G.N. **Cidadania e competitividade**. São Paulo, Cortez Editora, 1998.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Lisboa, Instituto Piaget, 1991.

_____. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. ed. 2ª. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. MORIN, Edgar. **O Método 5 – a humanidade da humanidade**: a identidade humana, p. 75-76. Porto Alegre: Sulina, 2002.

NASSAR, Paulo. *apud* CARVALHO, Fagner dos Santos. **O Papel dos grupos de interesses e pressão na formatação e fortalecimento da democracia brasileira**: o caso do departamento intersindical assessoria parlamentar (DIAP) durante o processo da constituinte (1987/1988) brasileira. p. 03. Aurora, ano III, número 5, dez/2009.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PEREIRA, *apud* Degennszajh, 2000, p.59. DEGENNSZAJH, Rachel R. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais**. In: _____. Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. **Concepções e propostas de políticas sociais em curso**: tendências, perspectivas e conseqüências. Brasília: NEPPoS/CEAM/UNB/1994.

PFLUG-MEYER, Samantha Ribeiro. **A possibilidade de regulamentação do Lobby no Brasil**. p.03. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf - Acesso 25.01.2012.

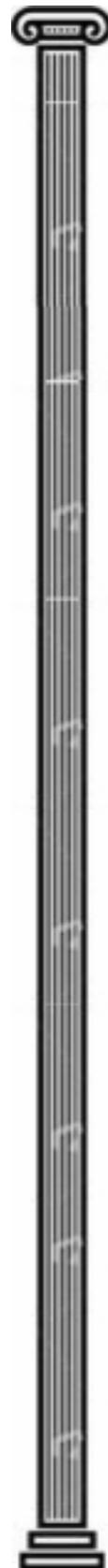
RIBEIRO, Renato Janine. Entrevista à Revista Interface. **Sobre ética**. <http://www.renatojanine.pro.br/Entrevistas/botucatu.html> 19/01/2012.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. SP: Martins Fontes, 2002.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SCOTT, Joan. Prefácio a “Gender and Politics of History”. 1994. *Apud*: CARVALHO, Marília Pinto de. “Gênero e trabalho docente: em busca de um referencial teórico”. In: BRUSCHINI, Cristina; BUARQUE DE HOLLANDA, Heloísa (Orgs.). **Horizontes plurais**: novos estudos de gênero no Brasil. São Paulo: Editora 34/Fundação Carlos Chagas, 1998.

SIGNORINI, Terezinha de Jesus Souza. **Direitos Humanos e Democracia**. p, 08. Disponível em: Acesso em 26/01/2012.





SILVA JUNIOR, J. dos R. **Reformas do Estado, da Educação Superior e as Políticas Públicas para Formação de professores à Distância: implicações políticas e teóricas.** Texto apresentado na mesa redonda do mesmo nome , na 25ª reunião de ANPEd (versão disponibilizada diretamente pelo autor). Caxambu: ANPEd, setembro de 2002.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In DAGNINO, Evelina (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TENDLER, Judith. **Bom Governo nos Trópicos:** uma visão crítica. Trad. Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

VIANNEY, J., TORRES, P., SILVA, E. **A Universidade Virtual no Brasil:** os números do ensino superior a distância no país em 2002. Santa Catarina: UNISUL/ IESALC, fevereiro de 2003. Disponível em: www.virtual.unisul.br

—