

LINDOMAR WESSLER BONETI

Políticas Públicas ^{por} Dentro

3ª edição revisada



Editora UNIJUÍ

Ijuí
2011

© 2006, Editora Unijuí
Rua do Comércio, 1364
98700-000 – Ijuí – RS – Brasil –
Fone: (0__55) 3332-0217
Fax: (0__55) 3332-0216
E-mail: editora@unijui.edu.br
Http://www.editoraunijui.com.br

Editor: Gilmar Antonio Bedin

Editor-Adjunto: Joel Corso

Capa: Elias Ricardo Schüssler

Responsabilidade Editorial, Gráfica e Administrativa:

Editora Unijuí da Universidade Regional do Noroeste
do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí; Ijuí, RS, Brasil)

1ª edição: 2006

2ª edição: 2007

3ª edição revisada: 2011

Catálogo na Publicação:
Biblioteca Universitária Mario Osorio Marques – Unijuí

B712p Boneti, Lindomar Wessler
Políticas públicas por dentro / Lindomar Wessler Boneti.
3. ed. rev. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2011. – 104 p.
ISBN 978-85-7429-960-0
1. Políticas 2. Políticas públicas 3. Desigualdade social
4. Recursos públicos 5. Socialização – saber I. Título
CDU : 32
321

Editora Unijuí afiliada:

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Sumário

Introdução	7
Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas	11
A construção de um “conceito” de políticas públicas.....	17
A Gênese das Políticas Públicas: Princípios e Determinantes	21
A concepção etnocêntrica nas políticas públicas	21
Princípios advindos da termodinâmica	25
O caráter de universalidade e infalibilidade da ciência.....	26
O caráter de utilidade do conhecimento científico.....	29
A dimensão do social e do econômico nas políticas públicas	31
Políticas públicas, e a distribuição equitativa do conhecimento	35
O público, e o privado nas políticas públicas.....	43
Da Elaboração à Operacionalização das Políticas Públicas	47
A gênese da ideia de uma política pública:	
de uma demanda social a um interesse específico	47
A atuação política dos burocratas na formulação das políticas públicas...	49
A instância do poder local e a operacionalização das políticas públicas...	52
A interface entre o esperado e os resultados das políticas públicas.....	53

As Políticas Públicas na Contemporaneidade:

um novo debate	59
O projeto do capitalismo global e as políticas públicas dos Estados nacionais	59
Os novos agentes definidores das políticas públicas.....	69
O enfoque no indivíduo: o embate entre a noção de classe e o da desigualdade social nas políticas públicas.....	75
O preceito da homogeneidade no discurso do multiculturalismo	86
O discurso da inclusão social nas políticas públicas.....	89
As políticas públicas e a reconfiguração da noção de cidadania	92
 Conclusão	 97
 Referências	 99

Introdução

Políticas Públicas por Dentro se constitui em uma tentativa de analisar esta questão sob um enfoque diferente do que convencionalmente vem sendo tratado na academia: a complexidade que envolve a dinâmica da formulação e da operacionalização das políticas públicas. Em geral a academia tem tratado esta questão a partir dos resultados da aplicação dos recursos públicos, destacando-se a abordagem jurídica, as políticas públicas enquanto uma questão legal constituída, a questão dos deveres legais do Estado para com o cidadão, fazendo uma associação entre políticas públicas e direitos sociais. Outro enfoque muito discutido no que se refere às políticas públicas diz respeito a uma análise mais avaliativa, quantitativa e qualitativa dos investimentos públicos realizados, os segmentos sociais mais ou menos contemplados, o gerenciamento dos recursos públicos, etc. Em síntese, o enfoque normalmente dedicado à temática diz respeito especialmente à destinação e ao gerenciamento dos recursos públicos. Trata-se, na verdade, de uma análise de resultados, necessária, sem dúvida, mas que deixa a desejar no que se refere à etapa anterior, ao momento da “gestação” da ideia da qual resulta uma ação pública que se pode denominar uma política pública, a complexidade que antecede e que justifica o nascer de uma ideia de onde ela tem origem, assim como a complexidade que envolve a

sua operacionalização. A insistência de estudar as políticas públicas por meio apenas da análise e da avaliação dos seus resultados em relação ao atendimento aos direitos sociais, como querem os funcionalistas, além de se constituir em estudo parcial da temática, pressupõe que as determinações legais, por si só, fundamentam e movem as instituições públicas e as suas ações, descuidando-se de considerar fatores outros que envolvem a organização da sociedade civil, os interesses de classes, os partidos políticos e demais agentes determinantes na elaboração e gestão das políticas públicas que têm origem na sociedade civil.

A ideia de se refletir sobre esta etapa anterior ao resultado das políticas públicas, e a complexidade que envolve sua elaboração e operacionalização, nasceu em sala de aula, especialmente com alunos de cursos de Mestrado e Doutorado em Educação, oportunidades em que se discutia resultados de pesquisas na área das políticas públicas e exclusão social. Assim como os alunos de Pós-Graduação em Educação, os militantes de movimentos sociais também têm desafiado levantando questões e inquietações, possibilitando ampliar a discussão em torno da temática aqui tratada.

Este livro, portanto, não tem a pretensão de se constituir num manual de ciência política, tampouco de aprofundar questões conceituais ou jurídicas sobre o assunto em questão. Este texto busca, de forma simples e direta, discutir as políticas públicas privilegiando três principais aspectos: a complexidade que envolve o princípio da elaboração das políticas públicas, sua operacionalização e, finalmente, o que vem a ser e o “caráter” das políticas públicas. Entende-se portanto, que o ser de uma política pública resulta da dinâmica adotada no todo da sua trajetória, da elaboração à efetivação.

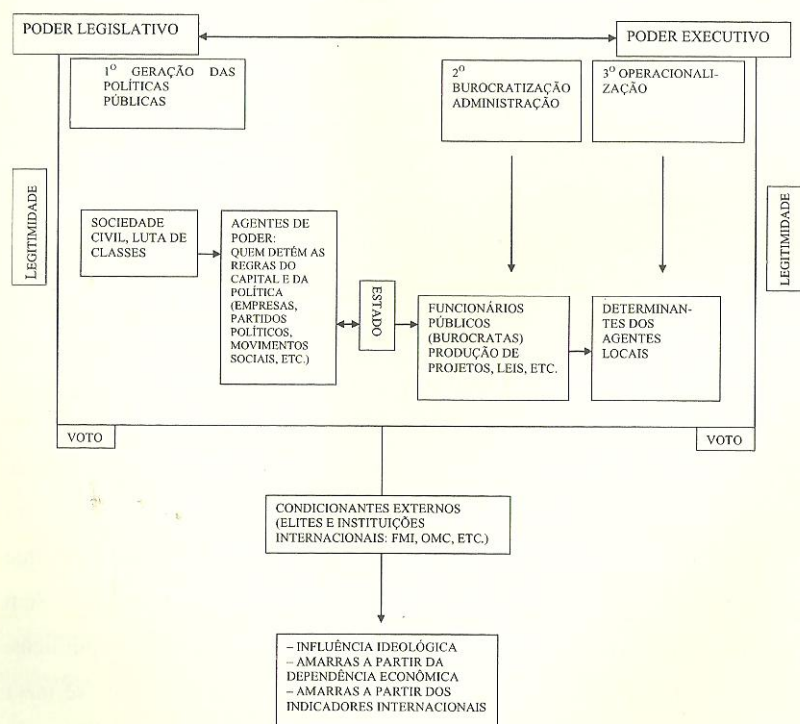
Toda política pública é originada de uma ideia e esta de um princípio, de uma pressuposição ou de uma vontade. Nesse sentido, a palavra princípio não carrega consigo apenas o significado literal do termo, mas algo mais, o

contexto dos fatores determinantes que dão origem a uma ideia de política pública, como o caso da conjugação de interesses, as inserções ideológicas, as concepções científicas, as correlações de forças sociais, etc. Necessário se faz, portanto, distinguir o ser das políticas públicas do ideal de ser. Não se trata aqui de fazer uma apologia a um certo ideal de ser das políticas públicas, ou seja, de retratar um perfil ideal de políticas públicas, mas, antes de tudo, trata-se de analisar a questão das políticas públicas como estas se apresentam na realidade. Trata-se, portanto, de analisar as políticas públicas como elas realmente se constituem, em termos de elaboração e efetivação, no contexto deste momento histórico das relações econômicas, sociais e políticas do Brasil.

Ao se pensar sobre o real significado da expressão políticas públicas, pode-se até chegar à conclusão de que ela encerra uma redundância. Isso porque qualquer dicionário define a palavra política como alguma coisa de público, arte ou ciência de governar, de administrar, de organizar. Ou seja, quando se fala em política, entende-se que se está falando em relação a um público. Assim, poderíamos interpretar políticas públicas como sendo a arte de lidar com um público que é público. Ao se falar em políticas públicas, contudo, não está se fazendo apenas uma distinção entre aquilo que é público e aquilo que é privado do ponto de vista orçamentário, isto porque entende-se que uma política pública não se resume na ação do Estado em termos de investimento social, mas, antes de tudo, em conjuntos de ações que buscam construir um real futuro. Dessa forma, seria de se considerar, também, que medidas de intervenção meramente administrativas, por parte do Estado, sem mesmo envolver o orçamento público, são consideradas políticas públicas. Isto é, existe a possibilidade, no estudo das políticas públicas, de se fazer uma análise interligando a ação pública de mera intervenção administrativa e o do investimento pelo Estado. Para que a análise construída a partir destas duas instâncias não venha ser interpretada como ambígua, busca-se

iniciar esta análise pelo princípio, pressupondo que nele é que se encontra a natureza da significação das políticas públicas, quer seja de intervenção administrativa ou de aplicação orçamentária. Isso porque nos princípios estão assentados os ideários da realidade que se quer mudar, reconstruir ou construir com uma determinada política pública. Os princípios são as grandes metas, a definição de modelos abrangentes de rumos a efetivar num certo país ou Estado em áreas prioritárias, como é o caso da economia, da saúde, da política internacional, da educação, etc.

No esquema 1 é possível visualizar, resumidamente, a interpretação de políticas públicas hoje, da gênese à operacionalização, defendida neste livro.



Esquema 1

O Processo de Elaboração e Implementação das Políticas Públicas Hoje

Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas

A análise das complexidades que envolvem o processo de elaboração e de operacionalização das políticas públicas inclui pressupostos. Este capítulo é dedicado à explicitação de dois principais pressupostos a partir dos quais elabora-se um entendimento de políticas públicas e a análise da complexidade que envolve a sua elaboração e a sua operacionalização. Trata-se de explicitar, neste capítulo, o entendimento que se tem sobre a relação entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil, pressupondo que é nesta relação que se originam os agentes definidores das políticas públicas. Entende-se que cada momento histórico produz, no contexto da inter-relação entre a produção econômica, cultura e interesses dos grupos dominantes, ideologias a partir das quais verdades relativas tornam-se absolutas. Estas verdades absolutas, construídas ideologicamente em cada formação social, produzem e referenciam as ações institucionais e, em particular, a elaboração e a operacionalização das políticas públicas.

Assim, neste capítulo, busca-se explicitar como se compreende o Estado hoje, a sua relação com as classes sociais e com a sociedade civil, de onde têm origem as políticas públicas.

Nos dias atuais, o fim da guerra fria, assim como a globalização da economia, levam a construir outro entendimento de Estado e nação. Os tradicionais limites nacionais estão seriamente atingidos pela invasão da universalização das relações sociais e econômicas. A partir desta nova configuração mundial, torna-se simplista entender o Estado como mera instituição de dominação a serviço da classe dominante, por exemplo, como ensina a tradição marxista. Ou, por outro lado, torna-se simplista também entender o Estado como uma instituição regida pela lei, a serviço de todos os segmentos sociais.

Esta nova configuração do contexto social, econômico e político, originada com o processo de globalização da esfera econômica, impôs elementos novos na relação entre Estado e sociedade civil. Neste caso, torna-se impossível considerar que a formulação das políticas públicas é pensada unicamente a partir de uma determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra, como pensam os funcionalistas. Neste caso, as políticas públicas seriam definidas tendo como parâmetro unicamente o bem comum e este bem comum seria entendido como de interesse de todos os segmentos sociais. Este entendimento nega a possibilidade do aparecimento de uma dinâmica conflitiva, envolvendo uma correlação de forças entre interesses de diferentes segmentos ou classes sociais. Não se pode mais pensar, tampouco, que as políticas públicas são formuladas unicamente a partir dos interesses específicos de uma classe, como se fosse o Estado uma instituição a serviço da classe dominante. Esta posição também é reducionista pelo fato de não considerar o poder de força política que têm os outros segmentos sociais não pertencentes à classe dominante. Esta posição desconhece também a possibilidade de partidos políticos de esquerda assumirem a responsabili-

dade de governar e com isto fracionar a ligação tradicional existente entre o Estado e a classe economicamente dominante. Desconhece ainda a atuação dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil, etc.

Isso não significa dizer, porém, que a classe economicamente dominante não tenha predileção em termos da elaboração e operacionalização das políticas públicas, mas não se pode afirmar que esta preferência se constitua na única força. Considerando esta complexidade, adota-se, neste texto, o entendimento, inspirado na leitura de Poulantzas (1990), de que não é possível se construir uma análise da complexidade que envolve a elaboração e a operacionalização das políticas públicas sem se levar em consideração a existência da relação intrínseca entre o Estado e as classes sociais, em particular entre o Estado e a classe dominante.

Por outro lado, considera-se também que nos dias de hoje, no atual contexto da sociedade, no âmbito da nova configuração social, econômica e política, introduz-se elementos novos na estrutura social, os quais ofuscam os limites e os interesses de classes, pela própria feição nova do espaço da atuação econômica. Nas últimas décadas, com o avanço das relações econômicas globalizadas, as manifestações de interesses de classes e os seus limites não são claramente visíveis. Normalmente tais interesses são até mesmo camuflados pelos interesses específicos (expressos pelos grupos econômicos, grandes corporações do setor produtivo ou por diferentes grupos sociais) e pelas próprias problemáticas sociais (reforma agrária, aposentadoria, fome, habitação urbana, violência, a questão feminina, a questão gay, etc.) que abrangem diferentes grupos sociais, cujas manifestações podem representar interesse de classe, mas este interesse não é necessariamente explicitado pela dinâmica da luta do movimento. Nos dois casos, do movimento social e das corporações econômicas, a questão se coloca numa dimensão global.

Assim sendo, entende-se que existe uma estreita afinidade entre os projetos do Estado (as políticas públicas) e os interesses das elites econômicas. Mesmo que no plano local (nacional e estadual) exista uma correlação de forças políticas na definição das políticas públicas, envolvendo os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, a definição das políticas públicas é condicionada aos interesses das elites globais por força da determinação das amarras econômicas próprias do modo de produção capitalista. Isso significa afirmar que ao se falar da relação entre o Estado e as classes sociais, entra-se obrigatoriamente na questão dos agentes definidores das políticas públicas, os que não são apenas nacionais.

Os interesses das elites globalizadas aparecem claramente determinados nas políticas de expansão das relações capitalistas mundiais por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), ou pelo próprio poder de força que têm os grupos econômicos mundiais de impor as regras que lhes interessam, etc., mas seus interesses podem ser questionados por agentes nacionais, estaduais ou locais, constituindo-se, assim, uma correlação de forças que influenciam no processo da elaboração e aplicabilidade das políticas públicas.

Parte-se, portanto, do pressuposto de que a tomada de decisão que resulta numa política pública envolve alguns condicionamentos básicos dependendo do momento histórico. Trata-se, portanto, as políticas públicas, de decisões de intervenção na realidade social, quer seja para efetuar investimento ou de pura intervenção administrativa ou burocrática. Tradicionalmente estas decisões eram geradas no contexto nacional, a partir de uma correlação de forças entre diferentes segmentos sociais (ou classes), com determinação de forças políticas aliadas à classe dominante. Nas últimas décadas, contudo, observa-se um contexto constituído de três instâncias – global, nacional

e local – que move a estrutura produtiva e política de uma nação. Neste caso, o contexto social e político nacional, de um país como o Brasil, vê-se envolvido em condicionantes que são globais, que interferem numa nova estrutura social (de classe) nacional, os quais intervêm decididamente nas questões das políticas públicas.

Dessa forma, nos itens seguintes argumenta-se que no contexto atual a elaboração e o estabelecimento das políticas públicas depende de alguns fatores preponderantes. O primeiro deles são os interesses da expansão do capitalismo internacional, explicitados pelas elites globais. Estas elites utilizam-se de diferentes estratégias no sentido de angariar poderes e possibilidades de interferirem no caráter e na operacionalização das políticas públicas de países periféricos, de forma a atender aos seus interesses, lançando mão de dois principais expedientes: a) das amarras impostas aos países periféricos pela dependência econômica para condicionar empréstimos destinados a investimentos públicos dirigidos, de interesse específico do capital global; b) de parâmetros avaliativos (utilizando-se de ingredientes ideológicos) de construção de imagens dos países periféricos no mundo global, a partir de indicadores cuja “melhoria” é de interesse do capitalismo global, obrigando, com isto, os países periféricos a adotarem “modelos” homogêneos de desenvolvimento econômico e social.

O segundo fator condicionante na elaboração e instituição das políticas públicas diz respeito à correlação de interesses originados no contexto social nacional, das classes dominantes e dos vários segmentos que compõem a sociedade civil.

Explicando melhor, argumenta-se que em certas circunstâncias as políticas públicas que chegam até a instância do local (o da operacionalidade) têm origem num contexto global sob a ótica do capitalismo globalizado, e

que neste caso o segmento social dominante, do qual tem origem a ideia, não é apenas uma classe social, mas uma elite que pode ser nacional, mas que no contexto da correlação de forças na definição das políticas públicas exerce o papel de global, se posiciona e se assume como global, pois lhe interessa defender o projeto econômico do capitalismo global. Neste caso, a ideia da intervenção passa e é assumida por uma elite nacional que é global, ou vice-versa, contrapondo-se a uma correlação de forças entre diferentes segmentos sociais (classes sociais ou não) até chegar ao local.

Fica claro, portanto, que as elites globais e as classes dominantes nacionais se constituem de agentes determinantes na elaboração e instituição das políticas públicas, mas não são os únicos. A pluralidade política dos dias atuais faz com que agentes outros originados na organização da sociedade civil, como são as ONGs, os movimentos sociais, etc., se constituam em novos agentes confrontantes com os projetos das elites e classes dominantes.

Por último, a instância do local se constitui de um importante condicionante, não mais para a elaboração das políticas públicas, mas para a efetivação destas, desde a eficácia da realização da ação até os diversos interesses específicos que esta ação desperta nas pessoas direta e indiretamente envolvidas.

Uma ação estatal de intervenção social se constitui de fato em uma política pública, bem como a explicitação do seu caráter se dá após passar pelos condicionantes e instâncias analisadas anteriormente.

O debate em torno da elaboração de uma política pública, portanto, é feito entre os “agentes do poder”, quer seja nacional ou global, constituindo-se, na verdade, de uma disputa de interesses pela apropriação de recursos públicos, ou em relação aos resultados da ação de intervenção do

Estado na realidade social, por meio do investimento social ou da ação de regulação, de forma que um “agente do poder” defende os interesses de um partido político, mas, na maioria das vezes ele defende mesmo interesses que ultrapassam a esfera partidária, podendo ser de uma seita religiosa, de um grupo econômico, de um movimento social, de uma ONG, etc. O poder de barganha depende da força política e econômica de interesse existente no âmbito da totalidade dos “agentes do poder”. É a partir desta lógica que se pode entender a existência dos chamados “lobbies” e o papel dos lobistas.

Neste livro, portanto, utiliza-se o entendimento de que o Estado se constitui de uma instituição não neutra, resultante de uma correlação de forças sociais entre diversos agentes da sociedade civil. Trata-se de uma instituição não neutra pois é movido por valores ideológicos, éticos e culturais. O Estado é assim uma instituição que organiza e institucionaliza os diversos interesses e carências sociais. Pensando assim, fica impossível se pensar, como comumente se faz, o Estado e sociedade civil como duas instituições separadas e que assim, as políticas públicas se apresentariam como se se constituíssem de outorgas de direitos atribuídas à sociedade civil pela instituição estatal. Os direitos sociais e as políticas públicas e sociais, porém, se constituem, na verdade, de construções coletivas e sociais.

A construção de um “conceito” de políticas públicas

A partir do entendimento adotado neste capítulo em relação ao Estado é possível compreender como políticas públicas as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investi-

mentos ou para uma mera regulamentação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. Nesse caso pode-se dizer que o Estado se apresenta, diante das políticas públicas, como um agente de organização e de institucionalização (no sentido de estabelecimento de normas, regras e valores) de decisões originadas do debate público entre os diversos agentes (representantes sociais) a partir de demandas (necessidades) ou interesses restritos.

Outro aspecto importante a ser lembrado em relação do que vem a ser uma política pública e como ela se constitui diz respeito ao seu caráter de futuro. Se cabe ao Estado o gerenciamento das demandas e dos interesses dos diversos agentes sociais, isto se faz, por meio de um conjunto de ações de investimentos e/ou regulação, numa perspectiva de futuro. Isto é, entende-se como uma política pública quando a ação do Estado, ou um conjunto delas, tem como objetivo transformar a realidade numa perspectiva de futuro, não apenas momentâneo.

Entende-se que os agentes do poder, os participantes da correlação de forças, são constituídos prioritariamente – ao menos num primeiro momento – por representação de classe, mas também pela ordem do interesse específico, pela representação de empresas ou pela representação de organizações populares, por exemplo. Evidentemente que no cômputo geral as afinidades entre os interesses específicos acabam caracterizando uma conjugação de

forças afinadas com os interesses específicos de cada classe social. Significa dizer que a relação direta e dicotômica entre diferentes classes sociais no que se refere à elaboração e instituição de políticas públicas não deve ser relativizada, apesar da interferência de outros fatores não necessariamente atrelados aos interesses de classe. A luta de classes hoje é também promovida por agentes individuais motivada por interesses específicos, cuja afinidade pode configurar o interesse de uma determinada classe social. A luta de classes se configura numa dinâmica geral quando as especificidades se congregam numa afinidade de classes. Outra dimensão a ser analisada no âmbito desta nova configuração social é a de que, se em décadas anteriores a luta de classes tinha o Estado como mediador, hoje este embate trava-se frente a frente entre grupos ou classes sociais, motivado por interesses específicos e individuais.

Esse entendimento teórico supera um pouco a tradição político-marxista de associar o Estado a um instrumento de dominação política da classe dominante, sem, contudo, desconsiderar a estrutura de classes que compõe o contexto social. O estudo de Poulantzas (1990) avança nessa direção. Este autor expressa um entendimento do papel do Estado e das políticas públicas tendo como base uma correlação de forças instituídas a partir da esfera produtiva que extrapola os meandros de classe, mas sem negar a relação direta das classes sociais com o Estado.

Lindblom (1981), em sua obra *O Processo de Decisão Política*, contribui significativamente para a compreensão da complexidade que envolve as relações de poder político e a relação destas com a instituição estatal, de onde têm origem as políticas públicas. Uma análise mais funcional é feita por Barbeito e Vuolo (1992), mas não se distancia do entendimento exposto anteriormente. Para estes autores, a análise da dinâmica de um sistema social

centra o problema das inter-relações entre as ações individuais e as práticas sociais estruturadas em instituições (p. 7). Também Gaulejac e Léonetti (1994), utilizando-se de uma análise que tem afinidade com a sociologia das organizações, atribuem a estas e aos indivíduos o papel dinâmico que mobiliza a inter-relação de forças que resulta em determinantes sociais e públicos.

A Gênese das Políticas Públicas: Princípios e Determinantes

Com o emprego da palavra gênese no título deste item não se busca simplesmente passar a ideia de origem, mas, antes de tudo, significa a análise do processo que antecipa a origem de uma política pública. Trata-se da busca dos determinantes econômicos, sociais e políticos na elaboração e instauração de políticas públicas. Isto é, trata-se de analisar o processo da origem dos princípios e dos determinantes inerentes à elaboração e execução das políticas públicas. Isto é, pressupõe-se a existência de enfoques referenciais que fundamentam o exercício da elaboração e operacionalização das políticas públicas e dão origem aos seus princípios, como é o caso das concepções teóricas, das amarras ideológicas, das questões culturais, etc.

A concepção etnocêntrica nas políticas públicas

É certo que as políticas públicas são criadas e postas em prática a partir de uma determinada concepção de sociedade ou de um fundamento teórico. São concepções que fundamentam a elaboração e a efetivação das políticas

públicas. Tais fundamentos têm origem na própria formação histórica da instituição pública, desde os primeiros filósofos que pensavam um modelo de gestão pública. Desde o século 18, por exemplo, após a sedimentação das bases do capitalismo, dando continuidade ao desenvolvimento do pensamento científico concentrado no domínio da natureza, busca-se a construção de uma ciência preocupada com as questões sociais, as Ciências Humanas, nas quais as políticas públicas têm guarida. Com o aparecimento das Ciências Humanas inspiradas na experiência do pensamento científico, até então construído a partir do domínio da natureza, determinados fundamentos foram transferidos do domínio da natureza para as Ciências Humanas, os quais são facilmente identificados até mesmo nos nossos dias na elaboração e na adoção das políticas públicas.

Mesmo considerando a longa história do pensamento científico, nos nossos dias ainda se adota a tradição iluminista de associar uma decisão política a uma verdade comprovadamente científica, como é o caso do processo de elaboração de uma política pública. Isso significa dizer que uma decisão política deve ser tomada com base em dados comprovadamente científicos ou técnicos da realidade na qual busca-se intervir com a política pública. Neste caso, os dados técnicos têm caráter determinante, mais até que a própria vontade da população. Este é um princípio geral, mas outros foram sendo incorporados a partir dele, no decorrer da trajetória histórica da construção da ciência e dos fundamentos da instituição pública.

Esta trajetória pode sofrer alterações dependendo do momento histórico, dos interesses das elites, das classes dominantes ou do jogo das forças políticas envolvendo os diversos setores da população em geral. Existem, entretanto, alguns ingredientes integrantes do racionalismo clássico, os

quais fundamentam as instituições, a elaboração e instituição das políticas públicas, que pouco têm se modificado ao longo da história do pensamento científico, e que estão muito presentes nos nossos dias. A seguir analisa-se aqueles que se entende serem os principais.

Existe a tendência de alguns povos, sobretudo os considerados desenvolvidos, de adotarem o entendimento segundo o qual as suas sociedades centralizam a verdade em termos de costumes culturais, desenvolvimento social e econômico, etc. Estas sociedades têm dificuldade de compreender como verdade as diferenças culturais que não sejam as suas. A isso chama-se etnocentrismo. Segundo a concepção etnocêntrica, portanto, existe uma verdade única e universal, entendida como o centro, e é a partir dela que se institui as atribuições do certo e do errado. O etnocentrismo tem origem justamente da razão científica, do entendimento que a ciência é única e universal, que a verdade científica guarda requisitos universais que a distinguem como ciência. É deste pensamento que nasce a concepção de dualidade envolvendo a ideia de centro e de periferia como atribuição de valor de verdade. O centro retém mais e melhor tecnologia, mais riqueza e mais verdade. Com isto, nasce a tendência de se atribuir modelos sociais, culturais e de desenvolvimento social. A partir desta concepção, as necessidades dos grupos dominantes são absorvidas pelas sociedades consideradas pobres como suas, assim como a superação das carências da população pobre é feita utilizando-se das estratégias dos grupos dominantes.

Esta concepção, no decorrer da história do pensamento científico, adentra as portas da ciência e faz dela sua refém, de forma que nos dias atuais a universalidade e a homogeneidade são requisitos indispensáveis para que a ciência se constitua como tal e guarde para sempre o seu *status* da infalibilidade. Essa noção, todavia, já era criticada nos tempos de Rousseau. Na sua

obra *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens* (1999), Rousseau associa a concepção etnocêntrica à produção da desigualdade entre os homens. Garcia (1999, p. 47) explica melhor:

De início, é preciso considerar que, embora o termo *etnocentrismo* (de acordo com a definição atual dos dicionários ou dos textos dos *experts* (nota explicando a definição), não constasse entre os verbetes da Enciclopédia, os elementos conceituais importantes da concepção etnocêntrica ou de sua crítica se insinuavam, no entanto, fortemente nos escritos próximos aos do século XVIII. É nos escritos desse tempo que os vários elementos conceituais são articulados e produzem tanto as distintas versões do etnocentrismo como os primeiros ensaios de crítica a essa idéia. Interessa, pois, observar nesse horizonte elementos importantes da concepção de Rousseau a respeito dos valores morais e das diferenças de costumes entre os povos.

A crítica de Rousseau, da qual Garcia, na citação anterior, faz referência, tinha endereço. Tratava-se da época da construção das ideias mestras da ciência moderna, nas quais pouco a pouco infiltravam-se concepções etnocêntricas. A busca iluminista da razão indicava como caminho que todos os homens, nos vários cantos do universo, fossem contaminados pelos princípios universalistas da ciência, a partir de uma concepção dicotômica do certo e do errado no que concerne aos costumes culturais, trabalho, meio de vida, convívio social, etc.

As implicações da concepção etnocêntrica sobre a elaboração e a operacionalização das políticas públicas são muitas, em especial a adoção do princípio da homogeneidade, como fim de uma política pública ou como meio de sua operacionalização. Em outras palavras, a ação intervencionista das instituições públicas decorrente das políticas públicas parte do pressuposto de que há uma homogeneidade entre as pessoas, e/ou o objetivo desta ação é o da homogeneização, não tratando os grupos sociais considerados

“diferentes” como tais, mas na perspectiva de homogeneizá-los. Assim se explica a tendência de as políticas públicas adotarem “modelos” de referência de sociedades consideradas “desenvolvidas”.

Princípios advindos da termodinâmica

Com o avanço da ciência do domínio da natureza a partir do método experimental, a Física parece ser o primeiro ingrediente a se integrar no processo da formação das Ciências Humanas. A economia política foi constituída na Inglaterra no decorrer da Revolução Industrial e da glória de Newton, quando se tinha uma influência considerável da epistemologia positivista. A partir de então grandes teóricos das ciências do desenvolvimento econômico, como Adam Smith, Walras, Pareto e Saint-Simon desejavam ser o Newton da mecânica social da produção e do consumo de riquezas (Grinevald, 1975, p. 40).

A construção das ideias das Ciências Humanas a partir das ciências da natureza fez com que aquelas fossem incorporando ingredientes típicos das Ciências Naturais. O primeiro ingrediente, que vem da Física e que aparece claramente nos fundamentos das políticas públicas de hoje, diz respeito à ideia que associa o progresso da humanidade à força e à energia. Em síntese, o pensamento de Newton cruzou as fronteiras do mundo natural para o social. Assim, os teóricos precursores da chamada “ciência do desenvolvimento humano”, como foi o caso de Saint-Simon, Augusto Comte, etc., passaram a associar o “progresso humano” à ideia do movimento, da força e da energia. Esta interpretação dava origem não apenas à ideia segundo a qual o desenvolvimento social está condicionado ao desenvolvimento industrial (sinônimo de capitalismo), mas também ao conceito de que não

existe singularidade no que se refere ao desenvolvimento social, ele é único e universal. Como na indústria, a força que impulsiona o desenvolvimento não nasce do mesmo corpo (comunidade, por exemplo), mas de uma força externa. É o mesmo que dizer que existe um centro no qual as ideias ditas científicas se encontram e dele nascem e impõem um padrão homogêneo ao qual devem se adaptar as singularidades. Isso significa acreditar que comunidades ou pessoas que utilizam modelos singulares de produção da vida material e/ou social jamais podem se desenvolver socialmente a partir das suas próprias experiências, mas dependem do impulso da força de ideias e de tecnologias de comunidades externas. Esta é a razão pela qual as políticas públicas normalmente se caracterizam e atuam numa perspectiva antidiferencialista.

O caráter de universalidade e infalibilidade da ciência

Outro aspecto importante a ressaltar, presente nos fundamentos racionalistas do desenvolvimento, o que fundamenta a elaboração e a instituição das políticas públicas, é que a ideia do científico pressupõe universalidade de forma automática, isto é, as características do pensamento científico não se alteram ao sabor do contexto histórico e da realidade local. Isto é, segundo essa concepção, entende-se que o parâmetro de verdade, do ponto de vista da ciência ou da dinâmica das relações sociais, é universal e atemporal. O conceito de verdade não se altera com o tempo tampouco no contexto do local.

Outro aspecto importante diz respeito à noção de infalibilidade da ciência (ou da verdade científica). A presença desse preceito no processo de elaboração de políticas públicas é significativa, especialmente em relação à

técnica. Pela sua associação com a ciência, nascida desta, a técnica assume um caráter de infalibilidade, de não possibilidade do erro. Ou seja, tudo o que é científico, que tem origem na ciência, não se questiona.

A ideia da infalibilidade da ciência acarreta implicações sobre a elaboração e o estabelecimento das políticas públicas sob duas principais dimensões: 1. a utilização do pressuposto de que a ciência, enquanto ciência, não erra e é uma só em qualquer parte do universo, e que é a partir dela que se atribui as carências humanas e as estratégias para superá-las, em qualquer parte do mundo. Este pensamento leva a alguns equívocos, como é o caso da adoção de modelos de condições sociais que não representam a realidade, por exemplo, a condição de pobreza. 2. A técnica, enquanto “filha” da ciência, é infalível e é dela que nasce a dinâmica do movimento que impulsiona a sociedade para o dito desenvolvimento, como foi analisado no item anterior. Neste caso, a industrialização assume papel importante. Ela, na condição de “filha” da técnica e “neta” da ciência, é que melhor representa a ideia do movimento a partir da força energética, da transformação, da evolução e do domínio da ciência sobre a natureza. Saint-Simon, um dos grandes teóricos dos fundamentos epistemológicos das Ciências Humanas, alegava que a industrialização da sociedade se inscreve no contexto daquilo que ele chamava de “lei superior do progresso” que se impõe, quer os homens queiram quer não. Os homens não são nada mais dessa lei que seus instrumentos. Segundo Saint-Simon (apud Schwartz, 1980, p. 100), esta “lei superior do progresso” deriva de nós, mas não está mais sob o nosso controle, não se tem mais condições de controlar a sua ação. Tudo o que se pode fazer é obedecer a esta lei, prestando atenção a sua marcha. Ou seja, o caráter de

infalibilidade da ciência leva a adoção do preceito positivista de que através da técnica o chamado desenvolvimento humano se constitui como uma “lei natural”, independentemente da vontade humana.

Em síntese, dois ingredientes caracterizam conjuntamente as ciências humanas: a ideia da força e do movimento como sinônimo de desenvolvimento e a ideia da universalidade, construída a partir de uma concepção etnocêntrica e infalível.

Estas concepções exercem um peso considerável sobre os fins (os objetivos) e os meios de operacionalização das políticas públicas. Como exemplos pode-se citar a concepção segundo a qual somente o fator industrial pode trazer bem-estar à população; que as pequenas comunidades, regiões ou países devem buscar alternativas de desenvolvimento a partir de modelos já experimentados por outros povos; que a verdade científica é uma só; que ciência enquanto ciência não erra e tantos outros casos. Como exemplo pode-se considerar que essas concepções se constituíram de elementos-chave da chamada Teoria da Revolução Verde, adotada especialmente nas décadas de 60 e 70 do século 20 pelos países considerados “sub-desenvolvidos”, adotando modelos dos países industrializados, importando assim hábitos culturais, condutas sociais, habilidades e pacotes tecnológicos na perspectiva do desenvolvimento técnico do setor agrícola.

Tais concepções, porém, fazem-se presentes ainda nos nossos dias, na elaboração e na instituição das políticas públicas, mesmo nas mais simples intervenções do Estado na realidade social. Isto é, o preceito iluminista se constitui ainda nos dias atuais de um fundamento teórico presente na elaboração e instituição das políticas públicas, especialmente no que diz respeito à associação do desenvolvimento da ciência ao crescimento econômico,

que chega nos dias atuais se constituindo de um dos mais importantes fundamentos do modo de produção capitalista: o inseparável binômio técnica-produção.

Outro preceito muito considerado atualmente, advindo da era iluminista e da universalização da ciência, é o antidiferencialismo, o trato das populações sobre a perspectiva da homogeneidade. Como a expansão do desenvolvimento econômico necessita da universalização do saber tecnológico, como único e universal, como forma de facilitar a dinâmica das relações de produção, o antidiferencialismo nas políticas públicas passa a ser uma norma imediatamente considerada.

O caráter de utilidade do conhecimento científico

A conjugação da ciência (e da técnica) com o desenvolvimento econômico determina o aparecimento de outra característica do conhecimento científico, o da utilidade, ou seja, o de se considerar conhecimento científico aquele que é útil. Este pensamento também faz parte do processo histórico do desenvolvimento da ciência. Francis Bacon já assegurava:

O saber que é poder não conhece nenhuma barreira, nem na escravidão da criatura, nem na complacência em face dos senhores do mundo... A técnica é a essência desse saber, que não visa conceitos e imagens, nem o prazer do discernimento, mas o método, a utilização do trabalho dos outros, o capital... O que os homens querem aprender da natureza é como empregá-la para dominar completamente a ela e aos homens. Nada mais importa... O que importa não é aquela satisfação que, para os homens, se chama “verdade”, mas a “operation”, o procedimento eficaz... (Adorno; Horkheimer, 1985, p. 20).

O utilitarismo está associado ao etnocentrismo mencionado anteriormente, etnocentrismo e utilitarismo se complementam. Isto é, nos dias atuais as instituições e as políticas públicas são fundamentadas teoricamente por uma racionalidade etnocêntrica e utilitarista, expressando-se fundamentalmente em três principais esferas do contexto social: a produção da cultura e do imaginário social, a produção econômica e a gestão política (a organização das relações políticas envolvendo o Estado e as políticas públicas).

Uma forma de visualizar a forma de agir na sociedade da inter-relação das concepções etnocêntricas e utilitaristas e o poder de dominação e de produção das desigualdades sociais seria o emprego de uma metáfora, a da esfera. O centro tanto pode ser físico (geográfico) como pode ser uma abstração de verdade. No imaginário social, no centro físico de um espaço determinado encontra-se acumulada *maior verdade*, o que é entendido como o centro da verdade.

A ideia do centro funciona como uma verdade, construída com pensamentos reais ou simbólicos. O real e o simbólico se entrelaçam na construção da imagem da realidade, porque o real vira simbólico e vice-versa. O centro real é a parte de um espaço geográfico que congrega bens reais e simbólicos para onde é atraída a periferia. O centro simbólico são as construções sociais elaboradas a partir da ideia de que é a verdade que se encontra no centro. De igual forma, a elaboração do conhecimento científico e tecnológico, assim como as habilidades, têm maior valor real e simbólico na medida em que se aproximam do centro, perdendo-o consecutivamente à proporção que se afastam em direção à periferia. É científico tudo que for útil; a verdade está no centro, o útil está no centro. Como no modo de produção capitalista a

utilidade, quer seja de um objeto, de uma cultura de uma habilidade, etc., assume um caráter de mercadoria, existe um processo de potencialização dos atributos com origem no centro.

Campos (2000), referindo-se às políticas públicas de saúde, prefere ligar este caráter etnocêntrico e utilitarista das políticas públicas à imagem da pirâmide, associando-a ao taylorismo, pois, segundo o autor, esta teoria também pode ser expressa por uma pirâmide, separando-se o ato de pensar (localizada no topo), e o ato de fazer (localizada na base), situando-se também o segmento social que produz necessidades (no topo) e os que absorvem as necessidades já definidas (na base). A pirâmide, utilizada por Campos, ou a esfera aqui referida, são formulações que se complementam, isso porque para ambas existe um grupo social para o qual a criação humana (mesmo as necessidades) tem maior valor e passa a se constituir de modelo para outros grupos sociais.

A dimensão do social e do econômico nas políticas públicas

Segundo a análise de Castel (1995b), a questão social é um desafio, por que é por meio dela que a sociedade “experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura” (p. 18). O que o autor citado chama de “a questão social” é, na verdade, as ações públicas, tornadas disponíveis pelo Estado, na perspectiva de garantir a sobrevivência social do grupo. Isto é, existe um mínimo de ações que garantem a coesão do grupo, que são importantes, e cuja oferta social não pode esperar pela iniciativa privada, sob pena de colocar em perigo o próprio social, isto é, a essência da coletividade. Em outras palavras, trata-se de preservar a coletividade (o

agir coletivo) em oposição ao individual (o agir individual). A preservação da coletividade, portanto, se faz mediante a garantia dos serviços essenciais básicos. Isso, além de legitimar o grupo politicamente dominante, estabelece um limiar de diferentes esferas aparentemente inseparáveis, como o caso da economia e do social. Na verdade, é somente a essencialidade da coletividade por meio dos serviços essenciais básicos que justifica esta distinção. Trata-se, portanto, a questão social, de um setor estreito, espremido entre o grupo político hegemônico do poder e o setor econômico. Esta estreiteza faz com que a questão social torne-se vulnerável, padecendo primeiro que tudo em momentos de transições ou crises.

Esta estreiteza e vulnerabilidade da questão social referida anteriormente se explica pela própria interpretação que têm dela as elites e classes dominantes. Isso porque, a partir de uma perspectiva conservadora, muito própria das elites e classes dominantes, os serviços públicos de assistência social são entendidos como “compensação” atribuída à pobreza, até mesmo no sentido de evitar desajustes políticos do modelo social. Ou, numa perspectiva melhorada, interpretar o contexto social como instrumento de produção de riquezas, investindo-se nas pessoas com vistas ao retorno imediato, seja pelo mercado consumidor, pela mão de obra, etc. Em outras palavras, a questão social está submissa não apenas às regras institucionais (do Estado), mas, antes de tudo, ao grupo político e economicamente dominante. Se no feudalismo, por exemplo, o atendimento a algumas necessidades básicas sociais, como o caso da moradia e da alimentação, trazia como retorno ao grupo político e economicamente dominante a estabilidade do regime e a garantia de mão de obra, na modernidade, apesar de maior complexidade, a

essência continua intacta: a questão social se apresenta nas sociedades capitalistas sobretudo com a função da promoção da estabilidade e da garantia do mercado de trabalho.

Na modernidade o trabalho (desta vez mais formalizado) vai ser o ponto estratégico que coaduna a questão social com o poder dominante, especialmente após o fordismo, quando o mercado consumidor passa a ser visto como elemento essencial da formação capitalista. Na modernidade, a questão social se instaura no centro da desigualdade, a essência da diferenciação entre capital e trabalho. A desigualdade é uma condição em relação a um parceiro determinado, ambos imbuídos numa dinâmica comum.

A modernidade, graças as suas afinidades com a técnica (originada da ciência), é a melhor representante desta racionalidade. Com o surgimento do taylorismo, a era da modernidade instala um marco na sua caracterização: a apropriação, pela classe dominante, do espaço e do tempo. Impõe sua concepção e apropria-se da gerência do espaço e do tempo. A partir de então, com a chamada “gerência científica”, distancia-se o ato de pensar do ato de fazer, criando-se ainda mais limites no domínio do tempo e do espaço produtivo dos trabalhadores. O rígido controle do horário sobre os trabalhadores, restringindo-os no espaço da oficina de produção, sugere a interpretação que o capitalismo se caracteriza por uma era de aquisição do tempo. É, todavia, exatamente na venda do tempo, na essência do contrato dessa venda que se formulava a garantia da questão social. Isto é, a questão social tinha como bases a essencialidade do taylorismo, aliando o direito à assistência social ao contrato de trabalho. A venda do tempo passa a ser a saída da “coesão” social determinada pelas classes dominantes. Em síntese, com o taylorismo instituiu-se um conjunto de tratados (elaborados por F. W. Taylor e publicados em 1911) indicando como a produtividade humana

poderia ser radicalmente aumentada com a decomposição dos processos de trabalho e a fragmentação de tarefas, segundo padrões rigorosos de controle de tempo e estudo do movimento em relação ao espaço.

O grande momento no capitalismo em relação às políticas sociais, contudo, deu-se com o fordismo. Percebeu-se que o sistema capitalista era um todo constituído de vários elementos, e que além de capital e trabalho um outro elemento se fazia presente, o mercado consumidor, e que o trabalhador em si seria um elemento importante para incorporar ao mercado consumidor. Neste caso, a questão social passou a ser mais importante. Ela passa a ser essencial por se perceber a importância de um elemento-chave para o modo de produção capitalista: a sua reprodução. A lógica da reprodução dava conta de que para a funcionalidade do modo de produção capitalista era necessário a reprodução do capital, da mão de obra e do mercado consumidor.

O que havia em especial em Ford (e que, em última análise, distingue o fordismo do taylorismo) era a sua visão, o seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução de força de trabalho, uma nova política de controle gerencial do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (Harvey, 1992, p. 121).

Com isso, aos poucos, o regime foi absorvendo a nova regra criada pelo fordismo, oito horas de trabalho por dia, o aumento do salário, autorização de sindicalização, assistência de saúde física e mental, horas para lazer, etc. Dito de outra forma, no fordismo a questão social apresentava-se na própria dinâmica da produção.

Em seguida vem a fase atual, marcada por grandes modificações estruturais, como é o caso da produção em rede, ascendência dos fatores informacionais, a diminuição da ação do Estado, quando os problemas sociais passam a se constituir de questões puramente individuais, de responsabilidades individuais.

Assim sendo, entende-se que as políticas sociais do Estado, enquanto políticas públicas, têm origem na dinâmica determinada pelas mudanças ocorridas na organização da produção e nas relações de poder nas esferas nacionais e global. Esta dinâmica levada a efeito na produção e nas relações de poder impulsionam a redefinição das estratégias econômicas e políticas sociais do Estado nas sociedades capitalistas nos tempos atuais.

Políticas públicas, e a distribuição equitativa do conhecimento

A distribuição equitativa do conhecimento socialmente produzido se constitui também em determinante na elaboração e efetivação das políticas públicas. Ou, ficaria melhor dizer, a não distribuição equitativa do conhecimento se constitui em fator determinando de elaboração de políticas públicas de favorecimento restrito na sociedade. Ou seja, especialmente nas últimas décadas aflorou uma relação competitiva e seletiva entre os sujeitos no que se refere à ocupação dos espaços sociais. E justamente nesse momento, quando o novo perfil da organização política (o Estado) afinado às exigências da organização produtiva, não mais garante o pleno emprego e deixando a cargo dos indivíduos a preparação para o enfrentamento da competitividade,

Isto faz com que as políticas públicas de inovação tecnológica promovam uma feição restritiva das políticas públicas em decorrência do não acesso igualitário a este conhecimento.

Em certas circunstâncias, o próprio ato do repasse do conhecimento socialmente produzido a diferentes segmentos sociais leva a um processo de desqualificação segundo Paugam (1999, p. 63-79). Conhecimento socialmente produzido refere-se ao conhecimento básico utilizado pelos sujeitos sociais para se inserirem plenamente no contexto social, quer seja na dinâmica da produção, na busca da garantia dos direitos sociais básicos, nas relações sociais outras ou na própria reprodução e/ou produção do conhecimento nas instituições de ensino. Argumenta-se, portanto, que fatores como a própria concepção teórica de ciência e de conhecimento, que fundamentam os procedimentos metodológicos utilizados pela escola e outras instâncias de repasse e/ou de produção do conhecimento, podem conduzir a um processo de desqualificação social. Desqualificação esta que priva os sujeitos sociais, em primeiro lugar, da própria continuidade da sua qualificação, depois, despoja-os da capacidade de inserção plena no contexto social, e, por último, priva-os de um espaço na divisão social do trabalho, dificultando o exercício da sua cidadania. Em outras palavras, argumenta-se que fatores como é o caso da concepção teórica de ciência e de conhecimento a partir da qual fundamentam-se os procedimentos metodológicos de repasse e/ou de produção do conhecimento utilizado pela escola e demais instituições similares, estabelece um processo dicotômico entre a qualificação e a desqualificação, beneficiando segmentos sociais (ou classes) em detrimento de outros.

Pesquisas já realizadas em áreas rurais em processo de mudança da base técnica de produção, objetivando compreender os efeitos sociais das políticas públicas de inovação tecnológica na produção (ver Boneti, 1997, 2004) confirmam o argumento que aqui se faz. Ou seja, com tais pesquisas concluiu-se que quando o Estado se propõe a alterar a base técnica de produção no sentido de fomentar o desenvolvimento técnico, o conhecimento tecnológico não é repassado uniformemente a todos os segmentos sociais, mas, ao contrário, a alteração da base técnica de produção provoca o aparecimento de uma dinâmica de seletividade entre os sujeitos sociais e/ou classes no sentido da ocupação dos espaços na produção. Concluiu-se que o aparecimento desta seletividade está associada à concepção teórica dominante de ciência, de desenvolvimento social e econômico, a partir da qual se institui um procedimento metodológico de repasse do conhecimento tecnológico de forma a beneficiar alguns segmentos, deixando outros em segundo plano. Esta conclusão pode ajudar a compreender os motivos que levam as políticas educacionais a obterem mais sucesso, no repasse do conhecimento socialmente produzido, para alguns segmentos sociais (classes média e alta, por exemplo) em prejuízo de outros.

Conclui-se que o pressuposto teórico paradigmático que fundamenta as instituições públicas no repasse do conhecimento socialmente produzido a diferentes segmentos sociais determina a utilização de um procedimento metodológico que produz uma diferenciação entre os segmentos sociais, favorecendo uns mais que a outros. Trata-se de uma diferenciação produzida no ato do repasse do saber socialmente produzido. Em outras palavras, entende-se que o paradigma da dualidade, nascido do positivismo clássico e ainda adotado pelas políticas públicas de desenvolvimento tecnológico da produção, está presente também na instituição escolar e lá (na instituição

escolar) o resultado social do emprego deste paradigma é similar ao que ocorre quando do fomento tecnológico da produção. Na produção, a concepção dualista da realidade social, a qual ainda é aplicada pelas políticas públicas de desenvolvimento tecnológico, determina uma leitura irreal da realidade social, dicotomizando-a entre o errado e o correto, promovendo uma diferenciação entre o conhecimento correto e o não correto, o que leva à prática produtiva correta ou à não correta, etc., sem o esforço da conjugação entre um e outro. Nas teorias da modernização, o conhecimento técnico dito moderno é materializado em novas técnicas aplicadas na produção. Este conjunto de novas técnicas confronta-se dualmente com o antigo, revelando a necessidade de mudança dos fatores de produção, isto é, faz-se necessário eliminar os conhecimentos ditos tradicionais para a instituição do conhecimento novo. Entende-se que esta leitura dualista da realidade social pode estar presente na instituição escolar e é a partir dela que se estabelece uma postura metodológica de repasse do saber socialmente produzido. Em outras palavras, a instituição escolar é aquela que passa o conhecimento novo, tido como o verdadeiro, em detrimento de outros tantos advindos das diferenças sociais.

Entende-se ainda que a postura dualista utilizada no repasse a diferentes segmentos sociais do conhecimento socialmente produzido, quer seja na instituição escolar ou na produção, determina o aparecimento de um processo de troca de agentes sociais entre os ditos “aptos” e os “não aptos” para lidar com o conhecimento novo. É nesta dimensão que ocorre o que estamos denominando de *desqualificação*. Este resultado das políticas de socialização do conhecimento está diretamente aliado à premissa da indiferenciação, buscando a promoção de um processo de homogeneização. Essa homogeneização, contudo, feita pelas políticas públicas de desenvolvi-

to tecnológico, vem acompanhada por um processo de competitividade/seletividade entre os agentes sociais (ou classes), resultando finalmente na eliminação dos agentes sociais que entrarem nessa dinâmica em condições diferenciadas.

Um dos mais claros exemplos desta lógica utilizada pelas políticas públicas em relação à distribuição equitativa do conhecimento diz respeito ao papel das políticas educacionais e/ou da instituição escolar. A discussão sobre o papel da homogeneização na instituição escolar está bastante esgotada na área da Pedagogia e da política educacional, mas necessário se faz resgatá-la porque se entende que ela, nesta análise, se apresenta com uma feição ampliada. A homogeneização é utilizada como parâmetro e como meta, na instituição escolar, pelas políticas educacionais e pelas políticas públicas de alteração da base técnica de produção. No processo do ensino e da aprendizagem, tanto na escola como na produção, estabelece-se metas quantitativas e qualitativas em torno de um bloco de conhecimentos. Na verdade, ao se estabelecer esta meta, busca-se homogeneizar os sujeitos sociais, adotando uma postura indiferente com as diferenças. Estabelece-se também parâmetros quantitativos e qualitativos em torno do conteúdo absorvido e do comportamento apreendido pelo sujeito social cuja finalidade é a busca da homogeneidade. A homogeneidade como parâmetro faz surgir, no próprio processo do repasse do conhecimento socialmente produzido, uma divisão seletiva entre os que atingem a homogeneidade e os que não conseguem esta meta. O sucesso está associado a segmentos sociais culturalmente “afinados” com o saber homogêneo e requisitado no contexto das relações sociais no momento histórico específico. As diferenças impeditivas para o processo da

absorção do saber passam por um conjunto mais amplo de racionalidades, fazendo-se presentes fatores mais gerais, envolvendo traços culturais, padrões morais, crenças religiosas, etc.

Conclui-se ainda que a lógica dos procedimentos metodológicos utilizados pelas instituições públicas de repasse do conhecimento socialmente produzido a diferentes segmentos sociais, assemelha-se à lógica do mercado, segundo a concepção liberal. Pressupõe-se que o mercado, enquanto elemento regulador das relações sociais, de conformidade com a teoria liberal da lei da vantagem comparada, possibilita que todos os segmentos sociais tenham acesso a ele em iguais condições, podendo se adaptar às regras homogêneas da oferta e da procura de igual para igual. Ignora-se as condições diferenciadas dos participantes do mercado e que isso sim se constitui elemento definidor na questão do “levar vantagem”. Isso pode ocorrer porque a instituição escolar parte do pressuposto de que os sujeitos sociais são homogêneos e, ao mesmo tempo, exige uma homogeneidade racional advinda do contexto social de origem desse sujeito. Esta homogeneidade está implícita na cobrança da aprendizagem de um bloco único de conteúdos, obediência a normas homogêneas de conduta e a utilização de um único procedimento metodológico. Assim como no âmbito da socialização do conhecimento na produção, a premissa utilizada no repasse do saber dentro da escola é também o da dualidade entre o “apto” e o “não apto”. Como exemplo pode-se mencionar a avaliação escolar. Trata-se, este procedimento, da cobrança do aprendizado de um conteúdo básico para todos os sujeitos sociais a partir de uma lógica dual entre o certo e o errado. A dualidade do certo e do errado se traduz pela convenção do anteriormente decidido. O erro exerce o papel da seletividade, da segregação entre o que está em condições de seguir o caminho da escolarização e o que fica retido.

Esta diferença que se estabelece entre o que fica e o que continua o caminho da escolarização pode ser entendido como um corte diferencial entre os sujeitos sociais envolvidos. Este corte diferencial é o elemento “qualificador” ou “desqualificador”. Em outras palavras, o procedimento dual da escola rejeitando o saber que considera errado exclui o saber e o sujeito social que o detém. Com isso é possível concluir que o discurso associando o sucesso/insucesso escolar à vontade e à capacidade individual escancara uma relação de poder manipulado pela classe dominante, porque, em última instância, a trajetória escolar se constitui em um elemento decisivo na localização do sujeito social no contexto da divisão social do trabalho.

Isso significa assegurar que qualquer política de produção e/ou distribuição do conhecimento não é neutra, mas carrega consigo uma significação ideológica e este fator, além de interferir na ação prática da elaboração e efetivação das políticas públicas, traz complicações no repasse deste conhecimento a todos os segmentos sociais equitativamente.

O conhecimento técnico, por exemplo, é hoje amplamente discutido ao se falar em políticas públicas. Dois aspectos são importantes para começar a pensar o significado do conhecimento técnico e a dimensão complicadora do seu repasse a todos os segmentos sociais. O primeiro diz respeito ao caráter ideológico da ciência e da técnica. Habermas (1973), na tentativa de recuperar o conceito de racionalidade, distanciando-a da simplória lógica instrumental (como, segundo este autor, o positivismo clássico a transformou), mostra o lado relativo e ideológico e a dimensão não neutra do conhecimento técnico. E Carlos R. Brandão (1984, p. 46) contribui com a explicação do comprometimento ideológico do conhecimento ao destacar que o “triunfo

atual da ciência levou-a a arrancar a máscara da neutralidade – empunhada principalmente pelos acadêmicos – e o disfarce de objetividade com que se pretende impressionar o grande público”.

O segundo aspecto a considerar está diretamente associado ao primeiro. A ciência se desenvolveu, historicamente, conjugada à expansão das atividades econômicas, e neste caso o progresso técnico assumiu um caráter ideológico de racionalidade. Desse modo, o caráter ideológico do progresso técnico é perfeitamente perceptível ao se associar o conceito de racionalidade à forma capitalista da atividade econômica, entendendo-a como um conjunto de procedimentos visando a um fim econômico. A partir desta concepção, a racionalização não apenas consiste na escolha adequada das tecnologias e demais estratégias para transformação dos sistemas econômicos, mas significa também a adoção de procedimentos tecnológicos e metodológicos de dominação. Dominação em duas principais instâncias: sobre a natureza e sobre o conjunto das relações sociais. A racionalidade, por meio da técnica, subentende controlar o meio natural e o meio social para extrair destes o máximo possível de lucro. Na sociedade capitalista o saber técnico é um bem de capital. O segmento social (grupo ou classe) que dispõe do saber e do instrumental tecnológico tem poder de dominação e de controle sobre a natureza e sobre as relações de produção. Mesmo quando o Estado fomenta o desenvolvimento tecnológico, ele o faz lançando um processo de competitividade e/ou seletividade entre os sujeitos e/ou grupos sociais. Isto porque o aparato estatal parte do pressuposto de que os segmentos sociais são homogêneos e impõem uma homogeneidade como padrão de racionalidade. Por exemplo, a racionalidade de um camponês é diferente da de um técnico agrícola. Estes dois sujeitos têm acesso ao progresso tecnológico

em condições diferenciadas. A racionalidade do técnico, evidentemente, aproxima-se mais do padrão homogêneo exigido pela política de fomento tecnológico e pelas políticas públicas em geral.

Nessa dimensão, “o conceito de verdade deixa de ser uma qualidade fixa, sendo condicionado por uma função de poder que formaliza e justifica o que é aceitável. E essa aceitação é condicionada a visões concretas da sociedade política e seu desenvolvimento” (Brandão, 1984, p. 47).

Neste caso, o controle e a dominação das relações de produção e da natureza se traduz como verdade, mesmo que na prática este procedimento provoque a exclusão social. Isto porque a lógica da substituição dos fatores de produção, empregada pelas teorias da modernização, exclui o homem (e seu trabalho), seus hábitos culturais e os ciclos naturais. A técnica é superior e é posta acima do natural, ela tem poder de dominar o natural. É nessa lógica que se pode situar a devastação do meio natural, uma lógica não de inclusão, mas de dominação e exclusão. No âmbito das relações de produção a técnica é empregada como fator de dominação das relações de produção e, enquanto tal, no âmbito do progresso tecnológico ela não absorve as diferenças, mas as exclui. É este conhecimento e esta interpretação da realidade, entretanto, que fundamentam as políticas públicas de desenvolvimento.

O público, e o privado nas políticas públicas

Para melhor compreender o processo de gestação das políticas públicas é necessário começar considerando que existe um poder político instituído, o Estado, composto pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no contexto de uma lógica do modo de produção historicamente constituído,

o capitalismo. Estas três instâncias do poder têm entre elas uma relação de cumplicidade na perspectiva da permanência do sistema político vigente, bem como o poder do grupo governante no momento. Isto é importante ser mencionado para entender que as políticas públicas tendem a satisfazer, em primeiro lugar, a estes princípios. Nesta perspectiva, as políticas públicas tendem a ser gestadas no sentido de se estabelecer um vínculo entre a sociedade civil e o Estado mediante as ações de intervenção na realidade social. Este vínculo se materializa por envolver o cidadão comum também na cumplicidade de manutenção do sistema e/ou do grupo governante, pela legitimação (votos) dos poderes instituídos, etc. Isso não significa dizer que a interferência do Estado na realidade social vai se dar apenas de forma a satisfazer uma carência sentida por todos os segmentos sociais, mas também para satisfazer interesses de grupos sociais diversos. Carências e interesses, na maioria das vezes, apresentam-se, no contexto da dinâmica da relação política que compõe o Estado, como fatos políticos. Em outras palavras, as políticas públicas, em geral, são geradas a partir de um fato político ou o geram. Quando uma política pública atende a uma carência da realidade social que se constitui num interesse comum, ela é gerada de um fato político e ao mesmo tempo origina outro. Por exemplo, a adoção de uma ação no contexto da saúde pública, para evitar a proliferação de uma epidemia, se insere no âmbito de uma determinada política pública de saúde e é gerada a partir de um fato social (que é político) e que gera outro, o da intervenção do Estado na realidade afetada.

As políticas públicas, todavia, nem sempre têm como finalidade atender às necessidades da população. Às vezes “cria-se” uma carência falsa para atender a interesses particulares, de grupos econômicos, de categorias

profissionais, etc., no intuito de buscar a sua cumplicidade para a sustentação do sistema e/ou do grupo governante. Por exemplo, as políticas educacionais das últimas décadas têm investido muitos recursos na informatização das escolas. É discutível se essa “carência” de instrumentalização tenha mesmo sido sentida pelas próprias escolas, ou se se constitui de uma abertura de mercado para vendas de computadores (ver, a respeito, Carbonari, 2001). A abertura do mercado de consumo é um elemento que muito tem pressionado a elaboração de políticas públicas que favoreçam a venda de determinados produtos. Se por um lado representa uma “traição” à população, de onde têm origem os recursos públicos, de outro é uma ação necessária no sentido de viabilizar o próprio sistema, abrir fontes de trabalho, arrecadação de mais impostos, etc. Isso é próprio das formações capitalistas nas quais o público e o privado se entrelaçam e as ações que favorecem predominantemente as classes dominantes são entendidas como de benefício público. Pode ocorrer também que certas políticas de abertura de mercado de consumo para alguns produtos, como é o caso dos computadores nas escolas, tenham sido resultados de equilíbrio de divisas entre nações, com importações de determinados produtos cujo mercado consumidor interno ainda não está totalmente aberto. Este é um exemplo típico da interferência de agentes internacionais na formulação de políticas públicas nacionais.

As políticas públicas também podem ter a finalidade de apenas manter o grupo dominante no poder, fortalecendo as elites regionais como estratégia de fortalecimento do grupo dominante nacional. Um exemplo deste tipo de ação se deu, durante séculos, com as políticas de amparo aos flagelados da seca do Nordeste do Brasil. Marcel Bursztyn, em sua obra *O Poder dos Donos* (1985), analisa a indústria da seca do Nordeste, especificamente a troca

de “favores” na perspectiva da manutenção das oligarquias rurais naquela região e o grupo político de Brasília. Outros estudos também chegam a esta conclusão, como o de Schwarz (1989) e o de Bonetti (2004).

Uma política pública, mesmo com finalidade de beneficiar o setor público, pode se constituir de uma estratégia para beneficiar um setor da sociedade mediante a transferência de recursos de outro setor. Por exemplo, uma política de financiamento, a longo prazo, de maquinaria e implementos agrícolas (igual àquela executadas nas décadas de 70 e 80 pelo governo brasileiro) pode significar uma estratégia de fortalecimento do setor industrial.

No caso brasileiro, as políticas públicas também podem ter como objetivo atender a algumas demandas internacionais, como é o caso da própria imagem do país no exterior. Isto é, trata-se de uma política de melhoria de estatísticas na perspectiva de promoção do equilíbrio da imagem do país no exterior, ou para atender a exigências de organismos internacionais, para abrir portas à captação de recursos no exterior ou para o investimento externo no país.

Da Elaboração à Operacionalização das Políticas Públicas

Nos capítulos anteriores analisou-se os condicionantes teóricos envolvidos na elaboração e operacionalização das políticas públicas, desde o próprio conceito de Estado até mesmo a influência das características do pensamento científico dominante. Neste capítulo visa-se a analisar a dinâmica operativa da elaboração e implementação das políticas públicas. Considera-se neste capítulo que o processo de se pensar ao efetivar as políticas públicas se dá em três fases principais: o debate social ou a gênese da ideia de uma política pública, a atuação dos burocratas e a sua execução. É preciso alertar, porém, que em nenhum momento as políticas públicas deixam de se constituir em fato político, mesmo no decorrer da sua trajetória burocrática e/ou de implementação.

A gênese da ideia de uma política pública: de uma demanda social a um interesse específico

Como já foi analisado anteriormente, neste livro adota-se a compreensão de que o Estado e a sociedade civil não se constituem em duas instâncias. Entende-se, na verdade, que o Estado tem origem da correlação de forças

sociais, políticas e econômicas da sociedade civil. Assim, argumenta-se que a gênese da ideia de uma política pública nasce, antes de tudo do debate social, entre os diversos agentes como é o caso das classes sociais, partidos políticos, movimentos sociais, interesses individuais, etc.

A vinculação que se estabelece entre o poder constituído, o Estado e a sociedade civil se dá através do Poder Legislativo. É por ele que a sociedade civil se faz presente na esfera do Estado, levando consigo as contradições sociais, as representações da organização da sociedade civil, etc. As representações dos diversos segmentos sociais instituídas na pessoa do eleito (deputado e/ou senador), faz da Câmara (ou do Senado) uma arena de disputa de uma proposta de política pública. Neste sentido, o processo de geração das políticas públicas acontece diante de um contexto de disputa arrojada pela apropriação dos recursos públicos ou de regulação que atenda a uma demanda social ou um interesse comum. Isso porque a batalha se estabelece entre o que Lindblom (1981) chama de “agentes do poder”, os quais são criados na dinâmica das relações sociais, políticas e produtivas da sociedade civil. Trata-se dos representantes de movimentos sociais, de corporações econômicas nacionais e internacionais, etc. Esta correlação de forças, atuando como agentes na elaboração e instituição das políticas públicas, da qual se faz referência, sempre existiu na sociedade brasileira, mas se fortaleceu nas últimas décadas, especialmente no que se refere ao poder de força dos seus agentes originados da organização da sociedade civil. Isso porque, em anos passados, as representações da sociedade civil na esfera estatal ocorria por meio da representação de classe comumente constituída por um partido político. Nos dias atuais, são representações que atendem interesses específicos, de grupos econômicos, classes sociais, Igrejas, movimentos sociais, ONGs, etc.

Os agentes do poder são, então, pessoas que possuem o privilégio de decidir na elaboração das políticas públicas, no investimento do dinheiro público. Não são necessariamente os representantes do povo, mas os que detêm as regras do jogo, o domínio da legislação, o domínio da política, o capital, as relações de amizades, etc.

A atuação política dos burocratas na formulação das políticas públicas

Uma política pública tem uma trajetória burocrática a percorrer após ser criada, submetendo-se a diferentes instâncias, podendo sofrer modificações até chegar à operacionalidade da ação para a qual se destina. A primeira instância a se submeter, depois de sair da tutela política em mãos do poder Legislativo, é o setor dos burocratas. Os burocratas são os técnicos responsáveis por transformar as políticas públicas em projetos de intervenção na realidade social com medidas administrativas ou com investimentos. Pouca atenção se dá à importância desta categoria de pessoas e o seu poder sobre a definição final das políticas públicas. Trata-se, no entanto, de um segmento que detém poder político que se pode igualar ao dos agentes definidores das políticas públicas analisadas anteriormente.

Os burocratas são profissionais qualificados, especializados em áreas específicas, cujo vínculo com o grupo dominante se dá por meio da “obediência formal”. Diz-se “obediência formal” porque os burocratas não agem de forma neutra na planificação da efetivação de uma política pública. Assim como em outros momentos, os burocratas têm também um papel político e tendem a favorecer este ou aquele segmento social. A “obediência”, no serviço público, se constitui de uma atitude formal no sentido do cumprimento

com a obrigatoriedade inserida no escalonamento da função pública. Às vezes a obediência do burocrata ao poder político dominante se dá de forma aparente, pois o burocrata guarda compromissos com certos grupos sociais da sociedade civil. Isto é, da mesma forma que as organizações da sociedade civil exercem papel de agentes definidores das políticas públicas no momento em que estas são elaboradas, estes mesmos grupos podem exercer pressão sobre os burocratas, no sentido de que a definição prática (planificação da ação) lhes favoreça, tanto em relação ao tipo da ação quanto em relação ao tempo de permanência em mãos dos técnicos. Nesse sentido, não se pode descartar a influência do contexto global na fase da operacionalização das políticas públicas. A presença da representação de interesses específicos é constante e acontece de forma monitorada, desde a elaboração até a operacionalização das políticas públicas.

Em geral, no modelo brasileiro, a trajetória de um projeto, após passar pelo setor burocrático visando ao planejamento da sua aplicabilidade, depende de alguns detalhes ocorridos no âmbito da correlação de forças que se estabeleceu no poder Legislativo quando da sua aprovação. Normalmente, nesta instância, o projeto vira “propriedade” política do deputado ou do partido político que defendeu a sua aprovação. No Legislativo, uma política pública é sempre apresentada como elemento de barganha política para o fortalecimento de partidos e/ou eleitos, quer sejam deputados federais, estaduais, prefeitos ou vereadores. Quando os projetos determinam o repasse de recursos para os governos estaduais e/ou municipais, o partido político exerce fundamental importância, pois forma-se uma rede de correligionários que se apresentam como “donos” do projeto.

Em síntese, no Brasil, as políticas públicas guardam uma lógica de partilha dos recursos públicos, ou quando se destinam apenas a uma intervenção administrativa na realidade social, estas políticas preservam a lógica de beneficiar grupos sociais específicos, regiões, municípios, etc. Neste caso, uma política pública após sair da instância legislativa e passar pelo setor burocrático, segue em direção a sua operacionalidade, sempre comandada por correligionários do partido político que se diz autor do projeto. Assim, mesmo que no âmbito do poder Legislativo a correlação de forças que se estabelece sobre a definição de uma política pública não obedeça, necessariamente, uma lógica de representação de classe, como já analisamos em páginas passadas, no cômputo geral sempre são beneficiados os segmentos sociais com maior força política no poder Legislativo e, certamente, com maior força financeira nos meandros da sociedade civil.

Este comprometimento das políticas públicas com setores específicos da sociedade civil explica o altíssimo investimento de alguns setores sociais em campanhas políticas para eleger determinados candidatos. Investimento que vai da publicidade à compra de votos. Isso significa dizer que, além da “boa intenção” que uma agremiação política pode ter no sentido de fazer com que as políticas públicas sejam dirigidas ao favorecimento de segmentos sociais carentes, a sistemática utilizada de negociação e operacionalização das políticas públicas beneficia segmentos fortes da sociedade civil (ou classes dominantes). Isto porque, além do interesse específico de beneficiamento direto, para setores da produção, por exemplo, o caráter da trajetória, do estilo “donatária” que persegue o projeto, dá margem a desvios dos recursos

públicos. Nesta dinâmica os burocratas apresentam-se de forma significativa construindo até mesmo novos rumos às ações pensadas no âmbito de uma política pública.

A instância do poder local e a operacionalização das políticas públicas

De conformidade com o que já foi analisado, o processo de implementação de uma política pública, a partir da elaboração até chegar à sua efetivação, tem contatos com diferentes grupos sociais, com interesses também diversificados, estabelecendo assim contatos com diferentes poderes institucionais. Mesmo que se trate de uma política pública cujas ações objetivam o atendimento de demandas sociais concretas, o seu estabelecimento envolve recursos financeiros e/ou regulação atendendo interesses de alguns segmentos sociais em detrimento de outros. Isto significa dizer que em qualquer etapa, da elaboração à execução, uma política pública desperta conflitos de interesses e diferentes poderes são acionados, como é o caso do partido político, das chefias das instituições públicas, das empresas prestadoras de serviços, etc. Dessa forma as políticas públicas, desde a etapa de idealização até a sua operacionalidade, envolvem pessoas e instituições de diferentes níveis, do global ao local, do presidente do FMI à diretora de uma escola primária na periferia de uma cidade, por exemplo. São intelectuais, burocratas, administradores, etc., que, cada um em sua instância, entra em contato com uma determinada fase das políticas públicas, inserindo nestas um pouco de si, da instituição que representa ou do seu comprometimento com grupos sociais diversos. Em cada instância uma política pública se

depara com pessoas que exercem papéis, à vezes até mesmo fictícios, em nome de uma verdade, da lei, da bondade, da divindade ou da própria vontade. É o caso, por exemplo, de interferência de agências internacionais na elaboração e efetivação de políticas públicas nacionais, apresentando-se interessados em “contribuir” com os países nacionais quando, na verdade, buscam atender às demandas da lógica da expansão do capitalismo global. Na instância nacional este “discurso” é assumido como verdade pelas elites locais devido às próprias condições subalternas que o país dispõe em relação ao comando geral do capitalismo internacional.

Assim, ao se falar em instância do poder local significa dizer que nos setores sociais receptores de ações derivadas de políticas públicas, estas são postas em prática com a participação de agentes locais, tais quais os que participaram do processo de elaboração dessa política pública, com a mesma importância política, travando assim um novo debate originado na disputa dos recursos públicos, pelos ganhos ou perdas das ações de regulação, pela disputa na prestação de serviços, etc.

A interface entre o esperado e os resultados das políticas públicas

Mesmo considerando o Estado e as políticas públicas como resultado de uma correlação de forças sociais originadas de interesses específicos de diferentes grupos ou classes sociais, e levando em conta que não se pode desprezar a atuação determinante da classe economicamente dominante, necessário se faz considerar que o pretendido e os resultados em políticas públicas podem andar separados. Isto pode ocorrer de duas formas.

Na primeira, considerando o caráter classista da sociedade e a atuação determinante da classe economicamente dominante, o pretendido pode se constituir de discurso que justifica a ação, mas não necessariamente da finalidade esperada. Isso ocorre quando a ação resultante de uma política pública não interessa a alguns segmentos sociais, mas é conveniente para outros. Como exemplo pode-se citar os projetos de desenvolvimento econômico de grande impacto sobre as populações locais, como é o caso das barragens, rodovias, etc. As justificativas apontam para o benefício que tal política pública provoca, mas sem ressaltar o preço que apenas alguns segmentos sociais pagam. Nestes casos os resultados negativos da ação, quando avaliada, são descritos pelas avaliações técnicas como “não previstos”. A descrição pela avaliação técnica dos resultados negativos “não previstos” legitima a ação e a possibilidade da sua repetição. O projeto em si atende uma lógica do desenvolvimento econômico ampliado mas, por outro lado, provoca exclusão social da população local. Este fenômeno é descrito pela avaliação técnica como “não previsto”. Neste caso, a exclusão social provocada por este tipo de projeto de desenvolvimento ganha “aceitabilidade” ou, no mínimo, passa a ser compreendida como uma estratégia de desenvolvimento econômico (Boneti, 1997).

Na segunda forma de o pretendido e o resultado poderem andar separados em política pública diz respeito ao seu próprio caráter. Uma política pública é o resultado de um ato intervencionista na realidade social, atingindo a vida de pessoas e de grupos sociais. Isto significa dizer que nem sempre a aplicabilidade de uma política pública trará resultados positivos para toda a população, mesmo que não existam interesses específicos de grupos dominantes como o caso anteriormente analisado. Na maioria das vezes uma política pública provoca uma troca de “atores sociais”, benefi-

ciando alguns segmentos em detrimento de outros, dependendo do caráter da política pública instituída. O exemplo mais comum neste caso é o chamado desenvolvimento tecnológico fomentado pelas políticas públicas na perspectiva da racionalização de espaços produtivos, aumento de produtividade, aumento da exportação, etc. Normalmente as políticas de desenvolvimento tecnológico efetivadas pelo Estado objetivando aumentar a produção e a produtividade têm como meta beneficiar segmentos sociais providos de recursos econômicos e tecnológicos. Isso faz com que outros segmentos sociais que não dispõem de tais recursos não apenas fiquem alheios aos benefícios sociais criados, mas percam seus espaços produtivos graças a uma dinâmica de competitividade criada após a instituição de uma política pública dessa natureza. Daí a convicção de que o processo de transformação de um sistema tradicional de produção (material, tecnológica ou cultural) em um sistema “moderno” não se dá sob acomodação ou absorção, mas por um processo de exclusão e de eliminação. Um estudo realizado (Boneti, 1997) na perspectiva de se compreender a dinâmica da adoção de novas tecnologias em espaços sociais com práticas produtivas tradicionais mostra que além da conjugação de interesses econômicos que se inserem no âmbito deste tipo de produção, do ponto de vista técnico a exclusão se apresenta como estratégia de “limpeza” do espaço para dar lugar ao sistema tecnológico.

O desenvolvimento tecnológico produz, então, nas áreas atingidas pela mudança da base técnica de produção, um processo de alternância da participação de sujeitos sociais na produção, os que entram e os que saem. Este processo de alternância é possível de ser entendido a partir de uma análise mais ampla, envolvendo, por exemplo, as questões sociopolíticas dos fatores tecnológicos na sociedade atual e as questões ideológicas.

Assim, o progresso técnico é utilizado como padrão referencial para medir o desenvolvimento da racionalidade instrumental. A racionalidade é entendida, no mundo moderno, como a representação da verdade, daquilo que é científico, caracterizada pela forma capitalista da atividade econômica, entendendo-a como um conjunto de procedimentos visando a um fim econômico, como é o caso do planejamento, da ação e do ganho. A racionalização consiste não apenas na escolha adequada das tecnologias e demais estratégias para transformação dos sistemas econômicos, mas impõe dominação e controle sobre a natureza e sobre a sociedade. Ser racional supõe controlar o meio natural e o meio social, na perspectiva de se alcançar um fim determinado. A tecnologia é o instrumento mais adequado para se efetuar tal controle. Dessa maneira, no espírito de tal racionalidade, as condições de existência humana são sinônimos da institucionalização de uma dominação (Habermas, 1973, p. 4-5) e o progresso tecnológico passa a se constituir em estratégia do desenvolvimento capitalista, não necessariamente vinculado às necessidades básicas da população. O progresso técnico torna-se um fator ideológico pelo fato de irradiar a ideia de que ele representa o caminho do bem-estar para todos os segmentos sociais. Na verdade, contudo, o fator tecnológico na sociedade capitalista passa a ser um bem de capital e funciona como um instrumento de controle das relações de produção. Na sociedade capitalista a técnica é conjugada ao capital. Os segmentos sociais que não têm capital não têm acesso à técnica. Desta forma, como assegura Morin (1990, p. 19), hoje em dia a ciência se torna uma possante instituição no centro da sociedade, subvencionada, nutrida e controlada pelos poderes econômicos e estatais, restringindo cada vez mais o acesso de grande parte da população ao processo produtivo.

Em síntese, nem sempre há uma interface entre o resultado esperado e o obtido com uma política pública, isto porque nem sempre o anunciado publicamente como meta de uma ação resultante de uma política pública se constitui o real almejado. Isto significa dizer que para justificar a elaboração de uma política pública apela ao pressuposto da universalização dos seus benefícios, o que na realidade não acontece. Geralmente, a ação resultante de uma política pública beneficia um segmento social em detrimento de outro. Assim, a diferença entre o discurso em relação ao resultado e a real meta de uma política pública se dá em virtude da busca da "legitimidade" social em torno da sua elaboração e execução.

As políticas públicas na contemporaneidade: um novo debate

O projeto do capitalismo global e as políticas públicas dos Estados nacionais

A dinâmica global das relações econômicas dos dias de hoje se constitui, sem dúvida, de um elemento que melhor caracteriza e justifica pensar que se vive numa sociedade de definições globais. Isto é, existe um projeto do capitalismo global instituído pela junção de forças econômicas, políticas e ideológicas na perspectiva da expansão das relações econômicas. Assim, dois interesses se apresentam nítidos e aliados: aquele representado pelos grupos econômicos mundiais e os que buscam construir hegemonia das relações políticas globais. Este projeto se apresenta nos dias de hoje como um forte agente definidor de políticas públicas nacionais. Analisa-se a seguir o momento atual da expansão das relações econômicas globais e a sua interferência na elaboração e estabelecimento das políticas públicas dos Estados nacionais. Argumenta-se que o capitalismo internacional apresenta-se com um projeto bem claro. Este projeto é discutido, avaliado e reavaliado anualmente pelos países considerados industrializados, no sentido de garantir sucesso às me-

tas de expansão das relações econômicas no mundo. Este projeto em si se constitui de um agente definidor de políticas públicas nos Estados nacionais globais cuja atuação se materializa mediante duas principais ordens que se apresentam interligadas: as relações econômicas e as relações políticas. As questões econômicas normalmente aparecem na dinâmica da correlação de forças do mercado global impondo regras e procedimentos que favoreçam os países presentes neste mercado com maior poder de barganha. Em relação à política, esta se configura no âmbito da organização estatal, exteriorizada na esfera diplomática, mas presa aos determinantes econômicos. Em ambas as situações, as quais podem se resumir numa só, a pressão sobre a elaboração das políticas públicas se concretiza pela via das relações diplomáticas ou pela via da presença de representantes das grandes corporações mundiais na esfera política nacional.

O projeto do capitalismo mundial não se apresenta de forma igualitária por muito tempo. Trata-se de uma dinâmica que se adapta a situações novas, envolvendo relações políticas, econômicas, mercados consumidores, aparecimento de novas tecnologias, etc., tudo na perspectiva do aumento de ganhos para as relações econômicas mundiais. É possível caracterizar no momento atual, entretanto, uma configuração política e econômica global que se apresenta como projeto do capitalismo global e suas implicações sobre a elaboração e efetivação das políticas públicas, conforme demonstração expressa no Esquema 2 a seguir:

1 - PRODUÇÃO

a) FLEXIBILIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

RELATIVIZAÇÃO DA PRODUÇÃO
EM MASSA

RELAÇÕES DE TRABALHO

(RACIONALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO
→ADAPTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO
→PREFERÊNCIA PELOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS
→PREPARAÇÃO ESPECÍFICA TÉCNICA

-CONSUMO

→LANÇAMENTO DE NOVOS PRODUTOS PARA O CONSUMO

-HÁBITOS

→ADAPTAÇÃO DA PRODUÇÃO AOS HÁBITOS CULTURAIS



b) DINAMIZAÇÃO DO PROCESSO PRODUTIVO E AUMENTO DA PRODUTIVIDADE

-ABERTURA DE NOVOS MERCADOS CONSUMIDORES

-CENTRALIZAÇÃO DA GERÊNCIA

-INFORMATIZAÇÃO

-PRODUÇÃO BASEADA NO CONHECIMENTO
E NA INFORMAÇÃO



2 - POLÍTICA

a) ESTRATÉGIA DE HOMOGENEIZAÇÃO

(PARA ADAPTAÇÃO DO PROJETO PRODUTIVO)

-CULTURA

-CONSUMO

-PREPARAÇÃO PARA O TRABALHO
(HOMOGENEIZAÇÃO DAS HABILIDADES
TÉCNICAS)

b) TRATAR O SINGULAR NA PERSPECTIVA DA HOMOGENEIZAÇÃO

c) A NÃO INTERNACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO

Esquema 2:

O QUE MUDOU: o Novo Contexto Mundial e as Implicações Sobre as Políticas Públicas

O que existe de novo na época atual e a sua interferência sobre as políticas públicas não começou recentemente. Trata-se de um processo de reestruturação produtiva em escala mundial que envolveu algumas modificações básicas em relação a décadas anteriores, tais como: a reestruturação do lucro e a interligação da produção, tanto de unidades produtivas quanto do mercado consumidor, em escala mundial. A reestruturação do lucro foi

possível a partir de mudanças adotadas nos contratos de trabalho e maior dinamicidade posta em prática na relação entre a produção e o mercado consumidor. Em relação à interligação da produção, significa referir a ligação de unidades produtivas em escala mundial, assim como o seu mercado consumidor. Em outras palavras, um único produto pode ser fabricado por uma única empresa em vários países simultaneamente, com uma mesma administração, e, com isso, conquistar novos mercados consumidores, dinamizar as questões administrativas e de treinamento de pessoal, etc. Isto é dos principais componentes do que está sendo chamado de uma sociedade globalizada. Ou como analisam os defensores da ideia da sociedade em rede, não se trata apenas da globalização dos processos produtivos, mas também da globalização da produção cultural e científica, da globalização dos hábitos de consumo, da globalização da criminalidade, etc.

Ainda sobre a reestruturação do lucro, Alain Bihr (1998) situa a origem destas alterações sociais, a partir das quais nasce esta nova configuração da estrutura social e produtiva, no final da década de 60 e início da década de 70 do século 20. Trata-se de uma reação do capital no sentido de buscar racionalizar os custos de produção e recuperar a taxa de lucro. O comprometimento da taxa do lucro é decorrente, segundo este autor, da queda do fordismo (Bihr, 1998, p. 69-70) aponta quatro fatores essenciais que explicam o declínio do fordismo, ressaltando um deles, a diminuição dos ganhos de produtividade. “Diferentes estudos mostraram que, em todo período pós-guerra, nas principais formações capitalistas, a uma fase caracterizada por um crescimento contínuo dos ganhos de produtividade sucedeu uma outra, marcada por sua queda”. E prossegue: “...isso se explica pelos limites, tanto técnicos quanto sociais, encontrados a partir desse período pelos métodos tayloristas e fordistas de produção”. Além deste fator, o autor cita ainda a

elevação da composição orgânica do capital, saturação da norma social de consumo e o desenvolvimento do trabalho improdutivo. Estes fatores, no entendimento de Bihr, foram os responsáveis pela crescente diminuição da taxa de lucro das empresas.

A reação do capital à diminuição da taxa do lucro se materializa a partir de um processo de transformação adotado nas relações de produção que comprometeu a estrutura social como um todo. Segundo David Harvey (1992, p. 117), esse processo de transformação vem acompanhado da “globalização” das economias nacionais, com marcas profundas nas relações de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado. O autor citado considera esses eventos recentes uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associado. Harvey utiliza a linguagem de uma escola de pensamento conhecida como a “escola de regulamentação”, inspirada nas teses de Lipietz, segundo a qual o problema é fazer os comportamentos dos indivíduos – capitalistas, trabalhadores, funcionários públicos, financistas e todas as outras espécies de agentes político-econômicos – assumirem alguma modalidade de configuração que mantenha o regime de acumulação funcionando. É preciso uma materialização do regime de acumulação, que toma a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, etc., que garanta a unidade do processo, isto é, a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução.

Este contexto de mudança, segundo Harvey (1992, p. 110), pode representar os primeiros passos da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado a um sistema de regulamentação política e social bem distinta. A acumulação flexível, como é denominada por Harvey, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia

na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados.

Diante deste contexto, ainda segundo Harvey (p. 143), o mercado de trabalho passou por uma radical reestruturação. O autor destaca que diante da forte volatilidade dos mercados, do aumento da competitividade e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão de obra excedente (desempregados ou subempregados) para impor regimes e contratos de trabalho mais flexíveis. Observa ainda o autor que, mesmo para os empregados regulares, sistemas como “nove dias corridos” ou jornadas de trabalho que têm em média 40 horas semanais ao longo do ano, utiliza-se a estratégia de obrigá-los a trabalhar bem mais em períodos de aumento de demanda. Mais importante que isso é a aparente redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontrato.

Em síntese, esta nova configuração que se instaura no âmbito das relações de produção nos dias atuais busca diferenciar com maior clareza a questão do trabalho e a do emprego, estabelecendo diferenças conceituais e operacionais entre ambos. O trabalho associado ao gerenciamento individual no cumprimento de tarefas imediatas; o emprego associado e gerenciado por projetos corporativos da empresa ou da instituição pública. Esta nova noção de trabalho, amplamente difundida pelo projeto do capitalismo global, tem forçado significativamente as instâncias políticas dos Estados nacionais no sentido de se instaurar novas políticas públicas de regulação das relações de trabalho na perspectiva de atender a esta nova demanda.

Quanto ao segundo aspecto, o da globalização, Manuel Castells (1999, p. 111) explica que “A economia informacional é global. Uma economia global é uma nova realidade histórica, diferente de uma economia mundial.” E ainda segundo Wallerstein (citado por Castells, p. 111), “economia mundial, ou seja, uma economia em que a acumulação de capital avança por todo o mundo, existe no Ocidente, no mínimo, desde o século XVI. Uma economia global é algo diferente: é uma economia com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária.” Nesta nova configuração que se estabelece nas relações de produção mundial existe um fator que possibilita essa globalização: trata-se da infraestrutura da informatização. Conforme assegura Castells (p. 111):

Embora o modo capitalista de produção seja caracterizado por sua expansão contínua, sempre tentando superar limites temporais e espaciais, foi apenas no século XX que a economia mundial conseguiu tornar-se verdadeiramente global com base na nova infra-estrutura, propiciada pelas tecnologias da informação e comunicação. Essa globalidade envolve os principais processos e elementos do sistema econômico.

Ou seja, a partir do paradigma da sociedade em rede, entende-se que existe uma complexidade estrutural em torno do domínio do espaço produtivo, sustentada sobre uma base física informatizada ligada em rede por meio de fluxos, na qual “a riqueza não provém do domínio das fronteiras, mas do controle dos fluxos (Levy, 1998, p. 23). Conforme o paradigma da sociedade em rede, a lógica atual do modelo produtivo relativiza as fronteiras entre países e regiões, o que supera até os entraves culturais e ideológicos. “A sociedade está construída em torno de fluxos: fluxos de capital, fluxos de informação, fluxos de tecnologia, fluxos de interação organizacional, fluxos de imagens, sons e símbolos” (Castells, 1999, p. 436), em que o papel das

elites seria o da dominação do espaço produtivo mediante a apropriação dos fluxos. Estes, materializados pelos circuitos de informações interligando o globo, não representam apenas um elemento da organização social, são também a expressão dos processos que dominam a vida econômica, política e simbólica. A interferência desta nova configuração da estrutura produtiva mundial na vida prática do dia-a-dia transcende a produção econômica, atinge os hábitos culturais, linguísticos, científicos e representativos. Nasce uma nova simbologia e uma nova representação imaginária da ocupação do tempo e do espaço.

Nesse sentido, a interferência deste novo momento analisado anteriormente na elaboração e efetivação das políticas públicas é significativa, fomentando alterações, desde o caráter do papel do Estado e suas estratégias de atuação até o tipo de pessoa e de contexto social que se deseja.

Como foi analisado anteriormente neste livro, o caráter globalizador da economia é um fator determinante na formulação e operacionalização das políticas públicas devido ao novo caráter de relação política entre os diversos países do globo imposto pela economia globalizada. Este condicionante tem muito mais peso nos dias atuais, nas últimas décadas, do que em tempos passados, porque, como destacou-se em páginas anteriores, vive-se sob uma nova configuração social. Nesta nova configuração o “espaço já não é mais definido somente como um lugar, um território; é um espaço de fluxos, de idéias e de informações” (Carbonari, 1999, p. 107). Esse fator faz com que se construa um outro entendimento em relação às fronteiras dos Estados e Nações. Neste sentido, as políticas públicas quando elaboradas levam em consideração o contexto global no qual o país está inserido, nunca esquecendo a lógica e as determinações do modelo capitalista de produção.

Um exemplo da pressão dessa correlação de força internacional sobre as políticas públicas nacionais diz respeito ao movimento neoliberal existente nos países latino-americanos. Na perspectiva de concorrer com agentes globais no mercado internacional, exercem pressão sobre os Estados nacionais no sentido de se realizar o aparelhamento tecnológico dos núcleos produtivos e diminuição das funções do Estado com a política de privatização.

No caso do Brasil, a preocupação em definir as políticas públicas a partir de imperativos impostos pelo capitalismo global não vem de hoje. Um momento rico de discussão sobre o papel do Brasil (e da América Latina) no mercado mundial como determinação de definição de políticas públicas nacionais deu-se a partir da década de 40 do século 20. Nessa época, os países da América Latina começavam a se preocupar com a distância que os separava, em termos de desenvolvimento, dos países industrializados, sobretudo no que se refere à questão do comércio internacional. Assim, a teoria do comércio internacional servia de ponto de partida para a análise dos problemas econômicos em geral neste continente. Abriu-se então um debate em que se discutia a melhor estratégia de promoção do desenvolvimento da América Latina. Essa discussão, que marcou as décadas de 40 e 50, e também o início da década de 60 do século 20, não tinha como objetivo escolher ou não a industrialização como meio para a promoção do desenvolvimento. A questão que se colocava era definir qual a melhor estratégia para isso. Nesse embate apareciam duas estratégias como opção. A primeira seria a da industrialização a partir da perspectiva da globalização da economia, com incentivos ao investimento do capital estrangeiro, a máxima desestatização da esfera produtiva, etc. No caso brasileiro, esta opção era defendida pelo economista Roberto Campos e fundamentada pela visão “desenvolvimentista” difundida pelas teorias da modernização. Esta concepção baseava-se no positivismo clássico, na universalização da racionalidade, mas carregava consigo também um forte ingrediente ideo-

lógico afinado com as metas da expansão do capitalismo no mundo. Isto é, pensava-se que o desenvolvimento de uma região jamais poderia começar a partir dela própria e sim a partir de regiões já desenvolvidas.

Outra opção de desenvolvimento igualmente discutida na época seria a de buscar o desenvolvimento por meio da industrialização, mas a partir de um projeto político e econômico nacional e regional, com controle do Estado. Esta tese era defendida pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), tendo como teóricos expoentes o brasileiro Celso Furtado e o argentino Raúl Prebisch.

Os acontecimentos históricos demonstraram que estas duas vertentes, que na discussão apareciam como opções, no desenrolar da História apenas a primeira se consolidou, não mais como opção, mas como resultado da correlação de forças no âmbito do capitalismo internacional.

Sem dúvida a decisão pela adoção de uma estratégia de desenvolvimento econômico a partir de uma ótica mundial sob a tutela do capitalismo mundial é um fator determinante na definição das políticas públicas internas. Esse aspecto é muito bem analisado pelo canadense Michel Chossudovsky no seu livro *A Globalização da Pobreza*, ao examinar o papel das instituições globais na reestruturação das economias nacionais. Diz ele que “a ratificação do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e a formação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995 constituem um marco no desenvolvimento do sistema econômico global” (1999, p. 27).

Com a evolução da globalização, cada vez mais se restringe a importância decisória dos agentes nacionais em relação à definição das políticas públicas. Cada vez mais ganham importância os agentes definidores das políticas públicas com atuação que extrapola as fronteiras nacionais, como é o caso das elites globais, movimentos sociais globais, etc.

Os novos agentes definidores das políticas públicas

Um dos importantes agentes determinantes das políticas públicas nacionais são as elites internacionais. Isto é, entende-se que existe uma correlação de forças no plano global (internacional) que interfere na definição das políticas públicas nacionais. A diferença em se falar de elite e não de classe dominante é que quando se menciona um projeto de classe admite-se haver uma homogeneidade de interesses e postulações dos mesmos projetos no interior de uma determinada classe social. Assim, ao se admitir que existe um projeto das elites como fator determinante na definição das políticas públicas, se diz que a definição das políticas públicas dos países envolvidos com o projeto econômico das elites depende também de uma correlação de forças envolvendo diferentes interesses, interesses específicos, da própria elite, entendida como classe dominante, como é o caso de representantes dos interesses de grandes corporações econômicas.

É importante lembrar, contudo, que existe outra composição de forças agindo como agentes definidores das políticas públicas, que são as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais em geral, que atuam em âmbito nacional e global. Tais agentes sempre estiveram presentes, mas nos dias atuais algo novo se apresenta, fortalecendo ainda mais a presença desses elementos, o que altera até mesmo o caráter dessa presença.

O que existe de novo nos dias atuais e que faz com que a presença dos movimentos sociais assumam um novo caráter? O primeiro aspecto que interfere sobre os movimentos sociais são as especificidades que constituem o caráter das relações econômicas e sociais globais dos dias de hoje. Enquanto uma sociedade globalizada, vive-se um momento em que múltiplas dinâmicas sociais em andamento são marcadas por fortes tensões entre

vetores que concorrem para homogeneizar as sociedades e aqueles que, ao contrário, tendem a valorizar a diferenciação social, ou seja, acentuar as diversas ordens de singularidades. Nesse sentido, os movimentos sociais hoje se apresentam como resultado de um processo de mundialização no contexto de suas múltiplas formas e dentro de uma trama histórica complexa, derivadas tanto do inédito quanto do ressurgente.

Em outras palavras, existe uma ordem comandada por um projeto mundial de produção econômica e organização política que se apresenta ao mundo como um vetor hegemônico buscando homogeneizar as relações econômicas, tecnologias de produção, hábitos culturais e demais habilidades. Os movimentos sociais normalmente se apresentam como uma espécie de contra-hegemonia (conforme denominação de Boaventura de Sousa Santos, 2001, p. 45-63), não mais a partir de uma luta direta e específica de classes, mas a partir de uma problemática específica. Busca-se o resgate da individualidade, da diferença e da singularidade. Nessa ótica é que se inserem movimentos considerados locais/nacionais, mas com repercussão global, como o movimento gay, o movimento negro, o movimento ecológico, o movimento feminista, etc.

Considera-se que os movimentos sociais hoje se apresentam, em geral, contra-hegemônicos, porque, diferentemente dos do passado, que buscavam o atendimento de necessidades básicas como a sobrevivência física, a propriedade da terra, ou a defesa de interesses de classe (como os movimentos dos trabalhadores assalariados), tendem a ressaltar o que é singular, diferente, contrariando uma lógica hegemônica mundial, buscando alternativas novas de produção, de relações com a propriedade, de uma nova ordem na relação

entre produção e meio ambiente, de busca de superação do convencionalismo das relações afetivas e sexuais, etc. Trata-se do resgate da individualidade, da singularidade, da diferença, enfim, do sujeito.

Portanto, ao mesmo tempo em que o projeto do capitalismo mundial se fortalece e se torna agressivo em suas estratégias de expansão dos ganhos econômicos, com abertura de novos mercados consumidores e de trabalho qualificado (para quem a homogeneidade cultural e de habilidades técnicas é de extrema valia), fortalece-se a busca da singularidade, a valorização da diferença e da individualidade com a redescoberta da socialização da produção e da vida em comunidade, de formas alternativas de sobrevivência, de diferentes organizações da sociedade civil. Estas ações, tanto de um lado quanto de outro, direta ou indiretamente, atuam como agentes definidores das políticas públicas.

Entende-se que esta nova configuração, que a princípio se apresenta como sendo das relações econômicas, mas que leva consigo a produção da cultura, os hábitos culturais e a simbologia social, é determinante no aparecimento de um novo perfil da estrutura social. Neste novo perfil apresentam-se agentes outros participando da elaboração e estabelecimento das políticas públicas. A participação desses novos agentes traz uma nova interpretação da organização de classes, das representações profissionais e sindicais, do papel do Estado, a atribuição das ONGs e dos movimentos sociais e, com isto, o aparecimento de um novo entendimento sobre a elaboração, gestão e caráter das políticas públicas.

Estes outros agentes participantes dessa correlação de forças, certamente não com tanto poder de barganha como as representações das elites econômicas, têm, no entanto, peso considerável na elaboração e instituição das políticas públicas.

Os movimentos que congregam as lutas sociais em defesa de segmentos menos protegidos da sociedade também cumprem seus papéis nesta correlação de forças procurando sempre angariar benefícios desta correlação de forças. A partir da análise de Gohn (1997), observa-se que as lutas sociais adaptam-se às mudanças instituídas com o passar dos tempos no jogo da correlação de forças que se institucionaliza entre os vários segmentos sociais e políticos. Na década de 80 do século 20 por exemplo, as lutas sociais se caracterizavam mais especificamente no sentido de buscar um canal de participação de grupos organizados entre a sociedade civil, como associações de bairro, etc., em geral ligados à ala progressista da Igreja Católica. Nesse período a atuação dos movimentos sociais apresentava nitidamente uma conotação de luta de classe, especialmente na defesa de grupos sociais excluídos dos benefícios promovidos pelas políticas sociais. Na década de 90, do século 20 porém, a “agenda política das elites dirigentes se modifica em função de problemas internos e das alterações que a globalização e as novas políticas sociais passam a impor ao mundo capitalista” (Gohn, 1997, p. 31). Esta nova realidade impôs uma dinâmica diferente nas relações de poder no contexto social e político. “Nesta nova agenda só há lugar para a participação e para os processos de descentralização construídos no interior da sociedade política, por iniciativa dos dirigentes, segundo critérios estabelecidos pelo poder público” (p. 31), em que prevalecem interesses específicos de grupos políticos e econômicos, não necessariamente uma representação direta de classe social, mas que não foge dela, graças às afinidades entre os interesses diversos. Esta mudança implica também numa alteração dos denominados agentes sociais. Ou seja, antes os problemas sociais eram veiculados pelos segmentos que os caracterizavam, dando uma conotação de defesa de inte-

resses comuns de uma determinada classe, enquanto que nos dias de hoje o que se torna evidência como foco de luta são as problemáticas, tais como a fome, o desemprego, a moradia, etc. (p. 31-32).

Nessa nova configuração, os movimentos sociais transfiguram-se de movimentos contestatórios e de busca de garantias de espaços sociais em agentes de negociação, que atuam no âmbito da dinâmica da correlação de forças na sociedade. Trata-se, na verdade, de uma transformação de movimentos de busca de espaços sociais em grupos de organização da sociedade civil, muitas vezes convertidos em Organizações Não Governamentais – ONGs. Antes os movimentos sociais representavam segmentos mais aliados com o pensamento da esquerda. Em geral dicotomizavam-se posições como a população e o Estado, as classes populares e as classes dirigentes, etc. A nova configuração do jogo de poder existente nos dias atuais revela uma nova realidade, sem uma nítida dicotomização de classe ou do povo contra o Estado. Os segmentos sociais se apresentam como pares de uma mesa de negociação e leva vantagem quem tem maior poder político e/ou econômico. Mesmo a elite dirigente se organiza para a defesa de seus interesses, para fortalecer seus pares na mesa de negociação. Em outras palavras, a organização da sociedade civil por intermédio de movimentos sociais e/ou ONGs não mais é uma estratégia utilizada somente pelas camadas populares, mas passou a ser empregada até mesmo pelas classes dominantes.

Essa nova configuração que se estabelece entre a relação das lutas sociais e o Estado faz com que os movimentos sociais hoje, além de assumirem uma postura de segmentos em negociação, aliaram-se em atividades conjuntas com o próprio Estado na defesa de grupos sociais em condições de vulnerabilidade.

Nos dias atuais têm-se tornado mais difíceis a análise e o delineamento em torno de uma classe social. E o elemento complicador foi o desaparecimento da garantia do emprego (não do trabalho). O trabalho desvinculado do emprego faz com que haja um dismantelamento das relações que se tinha dentro das categorias profissionais. Este aspecto muda muito a relação de classe anteriormente existente. Se na década de 80 do século 20 havia uma relação distinta entre as classes sociais, quase sempre tendo o Estado como mediador e as reivindicações girando em torno de interesses de classes, hoje tornam-se mais dúbio os limites interclasses e as reivindicações se apresentam em torno de interesses individuais ou de categorias profissionais que não representam necessariamente uma classe social. Evidentemente que no cômputo geral as afinidades entre os interesses específicos acabam caracterizando uma conjugação de forças muito própria de uma classe social. Isso significa dizer que não existe mais uma relação direta e dicotômica entre diferentes classes sociais ou entre o Estado e a sociedade civil. A luta de classes hoje é, em geral, intermediada por agentes individuais e motivada por interesses específicos. A afinidade de tais interesses pode configurar o interesse de uma determinada classe social. A luta de classes se configura numa dinâmica geral quando as especificidades se congregam numa afinidade de classe.

Outra dimensão a ser analisada no âmbito desta nova configuração social é a de que, se nos anos 80 a luta de classes tinha o Estado como mediador, hoje ela se trava frente a frente entre grupos ou classes sociais, motivada por interesses específicos e individuais. Na verdade, a luta de classes nunca esteve simultaneamente tão escamoteada e tão claramente definida como nesta nova configuração das relações de produção que se verifica em nossos dias. Escamoteada atrás dos interesses individuais representados por

grupos, empresas, indivíduos, etc., a luta de classes, contudo, nunca foi tão claramente definida entre os interesses afinados com a ótica da expansão da produção, contrariando os interesses de outros segmentos da sociedade.

Nessa perspectiva,

a forma fundamental de dominação de nossa sociedade baseia-se na capacidade organizacional da elite dominante que segue de mãos dadas com sua capacidade de desorganizar os grupos da sociedade que, embora constituam maioria numérica, vêem (se é que vêem) seus interesses parcialmente representados apenas dentro da estrutura do atendimento dos interesses dominantes (...). O espaço desempenha papel fundamental neste mecanismo. Em resumo: as elites são cosmopolitas, as pessoas são locais (Castells, 1999, p. 440).

Assim sendo, por mais disfarçada que se apresente esta nova configuração social nos dias atuais, não consegue esconder a dimensão de classe que a sustenta. Desse modo, a verdadeira compreensão dessa nova configuração social está mesmo na base da teoria de Marx. Trata-se de uma sociedade de classes cujo eixo em torno do qual se movimenta continua sendo as relações de produção, mas o capital abre espaço para o conhecimento e as relações políticas. O conhecimento assume importância capital e é designado por interesses específicos da ordem da produção.

O enfoque no indivíduo: o embate entre a noção de classe e o da desigualdade social nas políticas públicas

Mesmo que no mundo acadêmico tenha-se uma tradição da utilização da classe social como método de compreensão da realidade social, nas esferas institucionais do Estado o enfoque sempre foi o indivíduo. Isso se deve à tradição positivista com origem ainda com a Filosofia do jusnaturalismo

com Hobbes (1588), Locke (1632) e retomada por Rousseau (1712) com a premissa da “condição em natureza”, justificando assim a necessidade de um “contrato social” entre os indivíduos, abre para se pensar em outro elemento de análise dentro desta temática, a do indivíduo como foco central. Este preceito acompanhou a história da construção do pensamento científico dominante constituindo-se fundamento institucional da administração pública nos dias de hoje. Ou seja, no âmbito da esfera institucional do Estado tem-se o indivíduo enquanto indivíduo como referência, não o tendo no âmbito de classe e tampouco como sujeito. A ideia de sujeito é resgatado como parâmetro de entendimento das questões sociais, nos dias atuais, pelas organizações da sociedade civil, especialmente os movimentos sociais, mas não pelas instituições do Estado. Assim, tendo o indivíduo como referência, a questão da desigualdade social no âmbito das políticas públicas, têm um tratamento diferencial.

Em geral os agentes definidores das políticas públicas que representam os interesses das classes dominantes e que têm poder de barganha no âmbito da correlação de forças na sua definição não levam em consideração o caráter desigual da sociedade e consideram que a igualdade se resume na conquista de interesses específicos dos grupos e indivíduos por meio das instâncias jurídicas, como se a possibilidade de acesso aos direitos sociais fosse igual para todos. Este é um fator que interfere rigorosamente sobre o caráter e os meios de operacionalização das políticas públicas. Isto é, o fato de não levar em consideração a desigualdade inerente ao poder de acesso aos direitos sociais faz com que as políticas públicas acabem beneficiando sempre mais as classes dominantes. Mesmo na academia o debate sobre as desigualdades tem como ponto de partida as ideias do racionalismo clássico. Além desta visão conservadora adotada pela maioria dos agentes definidores

das políticas públicas, o que interfere decisivamente na sua elaboração e instituição, outro fator pouco lembrado tem peso ainda maior nessa questão: a noção em si da igualdade, da desigualdade e da pobreza. Em outras palavras, necessário se faz compreender melhor a interferência do pensamento social e das instituições em relação à desigualdade e à pobreza sobre a elaboração e operacionalização das políticas públicas.

Na academia, a lembrança mais próxima quanto aos estudos da desigualdade continua sendo aquela elaborada por Marx ao ressaltar a relação de integração entre o capital e o trabalho, assentada na desigualdade. Isso faz lembrar que, de fato, a teorização do modo de produção capitalista e, porque não dizer, da própria modernidade, feita por Marx, tem como base justamente o papel dialético da desigualdade. Esta representa, no modo de produção capitalista, a integração e a desintegração, o fundamento da alienação do trabalhador e, conseqüentemente, a ideia da perpetuação da relação desigual, a base fundamental da luta de classe e o motor do conflito que propicia mudança. A desigualdade entre as pessoas proprietárias dos meios de produção e as da força de trabalho tem como sustentáculo a exploração de classe. É uma relação desigual, assentada na exploração e, portanto, conflituosa. Trata-se de um conflito paradoxal: ambos os lados dependem um do outro para a sua perpetuação, no entanto o significado histórico da desigualdade faz com que eles lutem pela eliminação da parte opositora.

Na sua obra *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens* (1999) Rousseau, carregando na conotação de valores morais, considera que ao falar de desigualdade supõe-se a existência de uma relação de dominação (ou de opressão) de alguns segmentos sociais sobre outros, uma relação de exploração. É uma posição contrária à de Marx, para quem a dominação e a opressão têm origem nas relações de produção.

O foco central da questão, segundo Rousseau, não é exatamente o sistema ou a estrutura social, mas o homem, a condição humana, a interpretação que o homem dá de si e dos outros após o aparecimento da sociedade civil.

Aproximando-se dos tempos atuais, observa-se que cada vez mais a desigualdade é associada, sobretudo na academia, à ausência de direitos sociais. Isto é, a academia é historicamente contaminada pela visão contratual de igualdade/desigualdade, como se os direitos legais se constituíssem na principal fonte da igualdade entre as pessoas. Com o advento da modernidade e a complexidade trazida pela urbanização, esta noção ganha uma conotação nitidamente jurídica, acentuando a tônica do direito social, esquecendo-se da efetivação do direito. Como afirma François Dubet (2001, p. 94) fazendo referência a Tocqueville:

...as sociedades modernas são igualitárias na medida em que estendem o direito à igualdade, notadamente à igualdade de chances, onde, em termos normativos e políticos, aceitam as desigualdades na medida em que elas não impedem os indivíduos de concorrer os desafios da igualdade de chances.

Esta noção de igualdade/desigualdade guarda uma conotação material do entendimento de condição social, fundamentada na relação que se estabelece entre a pessoa e a organização da sociedade civil, quem é, qual o papel exercido no grupo social, quanto ganha, etc. A partir disso estabelecem-se os parâmetros utilizados pelas instituições para a delimitação da condição social, sem levar em consideração as interpretações historicamente construídas pela sociedade em relação à desigualdade.

Isto significa que a análise que se faz na academia a respeito da igualdade e da desigualdade é parcial, tornando-se necessário verificar como esta questão é vista num contexto social mais amplo. Na verdade, existe uma

mistura de imaginário e realidade na construção da noção de desigualdade, normalmente envolvendo diferentes conceitos que se entrelaçam, como é o caso daquele da condição social com o da diferença. Pensar sobre desigualdade implica pensar a condição social; pensar sobre a condição social implica pensar sobre diferença. É assim que acontece no mundo das relações sociais e é assim que se efetiva na academia. A diferença explicita aquela condição social, aquele comportamento, aquele modo de produção da vida, etc., que foge ao padrão convencional. Assim, a diferença, no contexto social ou na academia, apesar de se constituir num instrumento de determinação da desigualdade, é vista de uma forma positiva, enquanto que a desigualdade aparece sempre com conotação negativa.

A negatividade imbuída na noção da desigualdade nasce dos parâmetros que se estabelecem para determinar uma condição social julgada “digna” para o sujeito social. Neste caso, a desigualdade estaria associada a uma condição social considerada inferior, o desigual seria o pobre e não o rico, o diferente seria o pobre e não o rico, mesmo que o pobre caracterize a maioria da população. A diferença entre um e outro acaba sendo associada, tanto pelo imaginário social quanto pelas instituições públicas, com o *ser* do sujeito em lugar do *estar*. Isto é, deixa de ser uma condição passageira do sujeito social para se constituir numa condição perene, ou até numa *qualidade* ou numa *racionalidade*. Daí que as políticas públicas acabam beneficiando sempre as classes dominantes.

Essa construção social da noção da desigualdade faz dos iguais os desiguais. Por exemplo, pessoas humildes que se vestem de forma igual, que têm apertos no orçamento, que apresentam uma condição social similar, tornam-se *diferentes* comparadas com uma pessoa que tem hábitos luxuosos de consumo, que se veste diferentemente de todos; esta pessoa torna-se ela sozinha a igual, porque o padrão dela é aquele adotado pelo conjunto social

como referencial para se estabelecer parâmetros de definição da condição social, pelo fato de ser acolhido pela racionalidade burguesa. Os demais, mesmo em maioria, se tornam, perante ela, os desiguais. Por que? Porque a igualdade não se estabelece pela maioria, mas a partir do padrão, que na nossa sociedade capitalista é imposto pelas classes dominantes. O igual assume uma posição de comando, para não dizer dominador, ou no mínimo de superioridade, perante o diferente. Trata-se de uma construção social originada de um processo histórico de dominação.

Em outras palavras a desigualdade, além de ter origem nas relações da vida real, na construção da vida material, estabelece parâmetros de delimitação da condição social envolvendo relações de dominação, que faz florescer ainda mais a desigualdade, a partir de critérios valorativos que envolvem habilidades, bens reais, culturais e simbólicos normalmente em poder de segmentos sociais dominantes.

Outra questão a se tratar no discurso da desigualdade diz respeito ao imaginário que se constrói a partir da relação entre o dito igual e o dito diferente ou na relação entre o dominador e o dominado. Este imaginário faz florescer uma certa distinção entre os ditos inferiores e os ditos superiores. Os segmentos sociais tachados de diferentes, mesmo em maioria, que são os de condições sociais "inferiores" admitem que os segmentos sociais mais abastados têm poder constituído, formal, sobre eles, os pobres. Assim, a noção de desigualdade pressupõe que esta se origina no contexto de uma dinâmica de poder e dominação e na medida em que os segmentos dominados reconhecem passivamente a "legitimidade" deste poder e dominação, a desigualdade, ela própria, passa a se constituir num mecanismo de recriação desta condição.

O reconhecimento apenas formal do poder dos segmentos dominantes sobre os dominados significa considerar que existe uma consciência implícita (que em determinadas circunstâncias diz respeito à consciência de classe) dos segmentos dominados em relação à fragilidade e à inutilidade do valor simbólico dos bens culturais, habilidades e demais bens reais em poder destes segmentos, o que os mantém nessa condição. Isso é um indicativo de que o imaginário social reconhece a existência de uma relação de dominação que envolve a formulação da noção de desigualdade social e da própria desigualdade. A academia reconhece que por trás do estabelecimento de um parâmetro da condição social existe um processo de dominação econômica e cultural que diferencia os diversos segmentos sociais.

Constata-se, portanto, que a essência do critério de construção da noção da desigualdade social é a capacidade individual de acesso aos bens sociais e culturais reconhecidos pela racionalidade burguesa.

Normalmente pode-se afirmar que o critério utilizado pelas instituições públicas na delimitação da condição social no que se refere à criação de políticas públicas parte de alguns parâmetros valorativos normalmente vinculados a valores simbólicos ou reais que as classes dominantes possuem, como é o caso de habilidades técnicas, hábitos culturais (incluindo o consumo), etc., e que isto dá ao segmento pobre da população uma condição de *ser* e não de *estar pobre*. Significa dizer que a pobreza teria origem e é explicada pela existência de uma "racionalidade" de pobre. Em síntese, os critérios empregados pelas instituições públicas na delimitação da condição social no que se refere à elaboração e execução de políticas públicas partem de parâmetros associados a resultados, como é o caso do nível de instrução, capacidade técnica, poder de compra, etc. Na prática, tais parâmetros sedimentados sobre resultados suplantam habilidades e bens sociais próprios dos

segmentos pobres e isto faz com que estes se tornem mais pobres devido às condições de *ser* que lhes são atribuídas, no lugar da condição de *estar* e, portanto, com possibilidades de deixar esta condição.

Outra questão que merece ser mais bem compreendida ao se falar da relação entre políticas públicas e desigualdades sociais diz respeito às práticas sociais de busca de sobrevivência. As práticas sociais de construção da sobrevivência, na medida em que produzem recursos e se impõem como alternativas de sobrevivência, ganham legitimidade no contexto social mais amplo. Este deveria ser o caminho para estas práticas sociais se transformarem em recursos de sobrevivência, mas elas são apropriadas pelas classes sociais dominantes da sociedade, impondo impeditivos ao acesso às demais. Dizendo isso de outra forma, a população que vive em situação de vulnerabilidade, pertencente à classe trabalhadora, motivada pela necessidade de sobreviver, cria recursos e práticas sociais e apenas consegue usufruir destes recursos enquanto estes permanecerem restritos ao segmento criador, e antes de serem reconhecidos pelo serviço público, enquanto permanecerem na "ilegalidade". O reconhecimento destas práticas pelo serviço público se dá justamente por meio de políticas públicas, quase sempre normatizando e organizando estas práticas, como é o caso dos catadores de materiais recicláveis. Na medida em que isso acontece, tais práticas passam por uma valorização real ou simbólica, de forma a despertar interesse de outros segmentos sociais ou classes, como é o exemplo da comercialização dos produtos recolhidos pelos catadores de materiais recicláveis. Isto é, o impeditivo do acesso a estes recursos pelos segmentos pobres da população se dá devido ao fato de se criar, concomitantemente ao processo da apropriação pelas classes dominantes, subjetividades valorativas que afastam os segmentos pobres dos recursos de sobrevivência por estes criados.

No Brasil, muitas práticas de sobrevivência (entendidas como recursos) utilizadas hoje, e que são reconhecidas socialmente e pelas instituições públicas, até há poucas décadas eram consideradas atividades marginais. É o caso das pessoas que utilizam recursos informais de sobrevivência, como os catadores de materiais recicláveis já citados; como aquelas que ganham a vida vigiando ou lavando os automóveis no meio da rua (os vigias de automóveis, mais conhecidos no Brasil como "flanelinhas"); como as que oferecem seus serviços para carregar volumes nas rodoviárias ou em feiras livres; como aquelas que montam barracas no meio da rua para negociar; como os sem-terra, que ocupam as propriedades com áreas ociosas, obrigando o Estado a desapropriá-las. Estas pessoas, forçadas pelas dificuldades de sobrevivência, criaram seus próprios recursos, não apenas como meio de sobrevivência física, mas como meio de sobrevivência social.

Este procedimento de busca da sobrevivência pela população que se encontra em condições de extrema pobreza sugere o entendimento de que estas práticas sociais se restringem ao interior de uma classe social, no caso da classe trabalhadora, mesmo que envolvam contingentes diferenciados pertencentes a uma mesma classe. O exercício destas práticas sociais, contudo, leva ao envolvimento de outras classes, o que conduz à perda do acesso a estes recursos pelo segmento criador, como já se analisou anteriormente. Por exemplo, o caso dos vigias de carros. Essas pessoas começaram a oferecer seus serviços para as pessoas proprietárias de automóveis. Trata-se, portanto, de uma prática de sobrevivência criada pelas pessoas, a qual, a princípio, se caracterizava como uma atividade não apenas alternativa, mas "ilegal". Nos dias atuais, entretanto, esta atividade se tornou legítima, não apenas necessária, e, em alguns locais, é até mesmo levada em consideração pelas políticas públicas de urbanização no que se refere a estabelecimento de

normas de regulamentação. Este é apenas um exemplo de tantas outras atividades criadas pela população pobre na busca da sobrevivência. Nos dias atuais, entretanto, esta atividade se tornou legítima, não apenas necessária, e é levada em consideração até mesmo pelas políticas públicas de urbanização. Da mesma forma acontece com os catadores de materiais reciclados, com os camelôs, etc. Estes segmentos sociais, forçando a legitimidade de novas práticas e novos recursos, provocam grandes transformações, conseguem converter capital individual em capital social.

Na medida, porém, em que os recursos de sobrevivência se tornam legítimos, convertendo-se em recurso de sobrevivência, entram numa dimensão de valorização simbólica e real em três dimensões: nas instâncias burocráticas do Estado, no caráter de mercadoria e valor real que recebe esta prática social na medida em que é reconhecida pelas instâncias burocráticas do Estado e, finalmente, na sua apropriação pelas classes dominantes. A convergência destes três elementos é o ponto fundamental da construção das desigualdades sociais, da exploração de classes, da criação de subjetividades que inferiorizam e despotencializam a condição de pobre. Isso porque as pessoas que vivem em condições de extrema pobreza, que utilizam recursos alternativos para sobreviverem, sofrem um processo de expropriação das suas práticas sociais, expropriação esta não apenas motivada por uma lógica capitalista, mas pela própria concepção etnocêntrica inserida nas instâncias burocráticas do Estado.

Dessa forma, é possível afirmar que o processo de apropriação dos recursos de sobrevivência criados pelos segmentos pobres por pessoas pertencentes a classes dominantes se dá de uma forma que extrapola o mundo material, utilizando-se de subjetividades na construção e interpretação do mundo real. Uma das subjetividades criadas neste processo é a própria

ideia de verdade, associada à concepção etnocêntrica. A verdade está no centro e ela pode chegar à periferia, mas o deslocamento ocorre do centro em direção à periferia e nunca em direção contrária. Isso significa dizer que as atribuições de valores aos bens reais e simbólicos variam de acordo com a proximidade do centro. Atribui-se valor aos bens reais e simbólicos em conformidade com a aproximação ou distanciamento do centro. Isso significa dizer que a valorização dos bens reais e simbólicos localizados mais distantes do centro transforma os segmentos sociais seus proprietários em potencialmente pobres. É com este raciocínio que as políticas sociais de combate à pobreza, por exemplo, efetivam suas ações. É também desta forma que se atribui valor real e simbólico às práticas sociais criadas por segmentos pobres como alternativas de sobrevivência.

Conclui-se, portanto, que a construção social da noção da desigualdade, ideologicamente fundamentada na capacidade individual ou grupal de apropriação de recursos de sobrevivência e saberes culturais, constitui-se no primeiro elemento impeditivo do acesso igualitário aos bens sociais e culturais pelos segmentos pobres da população, porque se estabelece um corte diferencial valorativo entre bens sociais e culturais a partir do segmento social que deles detém o acesso. Em outras palavras, estabelece-se uma valorização diferenciada aos bens sociais e culturais (habilidades, hábitos culturais, bens patrimoniais, etc.) a partir dos segmentos sociais que os possuem. Trata-se de uma valorização diferenciada entre os bens sociais e culturais comportados ou não pela racionalidade burguesa. Este fator potencializa a condição de pobre e insere o indivíduo numa dinâmica de perdas sucessivas, o que se pode entender como um processo de exclusão social, na medida em que este não dispõe dos elementos entendidos como necessários (bens sociais e culturais comportados pela racionalidade burguesa) ao

acesso igualitário a todos os bens sociais e culturais. É o caso, por exemplo, da progressão escolar e profissional, da qualificação, do acesso aos hábitos culturais dominantes, etc.

O preceito da homogeneidade no discurso do multiculturalismo

Apesar de que nos dias de hoje a sociedade se apresenta sensível à discussão e à valorização das diferenças sociais, do multiculturalismo, da valorização das formas alternativas de sobrevivência e com isso a quebra do preceito da homogeneidade, as ações concretas expressas em políticas públicas têm encontrado barreiras. Essa ação ainda se apresenta notadamente sob a responsabilidade e iniciativa das organizações da sociedade civil. Isso ocorre por duas razões: a primeira diz respeito ao próprio engessamento das regras, normas e valores que regem a instituição pública, presa ao preceito da homogeneidade e do etnocentrismo construído historicamente; a segunda razão, certamente aquela que se apresenta com maior força, refere-se ao projeto do capitalismo internacional, para o qual o preceito do homogêneo lhe favorece em termos da cultura do consumo, dos saberes tecnológicos, etc. Esta força originada empreendida pelo projeto do capitalismo global exerce pressão sobre os Estados nacionais. Entende-se que as instituições públicas absorvem os interesses gerados pela correlação de forças já mencionada anteriormente neste texto, e direcionam as políticas públicas para a construção do tipo de sociedade que se deseja (originado da correlação de forças sociais), bem como do tipo humano desejado.

Coerente com o projeto do capitalismo global, a ordem do poder vigente, nos dias atuais, no Ocidente, é a do Estado Mínimo, quando, sintomaticamente, a garantia do emprego não é mais o elemento integrador e mecanismo igualador de diferenças. Nesse caso, o padrão referencial de igualar as diferenças passa a ser a competência tecnológica na perspectiva de continuar “incluído” no mundo da produção. Em geral o próprio Estado, diante da pressão de setores produtivos da sociedade e concentrando a sua atenção na viabilização das relações de produção, se exime da responsabilidade pelas diferenças persistentes e/ou a exclusão, jogando sobre os sujeitos sociais a culpa de sua não homogeneização e a consequente exclusão. Mais do que o pleno emprego e a redistribuição fiscal, o Estado tende a assegurar a competitividade e as condições que a tornam possível, sejam elas inovações tecnológicas, garantias de flexibilidades do mercado de trabalho ou a subordinação geral da política social à política econômica (Santos, 1995, p. 13). Trata-se de uma racionalidade instrumental concorrencial, para a qual o mercado é o princípio de autorregulação da esfera econômica e social.

Diante dessa realidade, nas últimas décadas a sociedade vem assumindo como padrão referencial um tipo específico de racionalidade exigindo que as pessoas, para serem consideradas *iguais*, se apresentem imbuídas desta racionalidade específica. A universalização de um padrão tecnológico, de hábitos culturais e de consumo passa a se constituir em um padrão referencial de racionalidade e de elementos indispensáveis para a expansão da produção econômica e a conquista de novos mercados consumidores e de matéria-prima. Essa racionalidade oferece um tratamento todo especial às desigualdades, não no sentido de respeitá-las como tais, mas na perspectiva da homogeneização. Existe, portanto, uma hegemonia mundial que alia decisões políticas aos projetos econômicos, utilizando-se das políticas públicas nacionais para viabilizar os seus empreendimentos.

A moderna luta capitalista contra a desigualdade e a exclusão parte de um ponto referencial que é justamente a ideia do universalismo. Nessa dimensão essa luta se divide em duas posições: entre os antidiferencialistas (negação das diferenças) e os diferencialistas (absolutização das diferenças). A negação das diferenças opera segundo a norma da homogeneização. Absolutização das diferenças, por sua vez, opera segundo a norma do relativismo (Santos, 1995, p. 5). Estas duas têm reflexo direto sobre as políticas públicas, especialmente no que se refere às diferenças sociais, a primeira as negando, a segunda tratando-as como tais, mas na perspectiva de trazê-las para a homogeneidade.

Seria então de pensar que existe uma ordem vigente, uma ordem legal, econômica, social, que se diz representante da racionalidade, como analisa Touraine (1992), chamada por ele de ordem do poder. Esta ordem se diz portadora da racionalidade pelo fato de agir em conformidade com parâmetros convencionais regidos pelos rigores ditos científicos, como é o caso da técnica, que opera como fonte paradigmática na elaboração e efetivação das políticas públicas. Centrada na ideia da racionalidade única e universal, para esta ordem a diferença é no mínimo indiferente, ou ainda inconveniente. A concepção do relativismo se contrapõe à ordem vigente por fazer uma tentativa de reconhecer cientificamente a diferença, não apenas no âmbito de segmentos sociais, mas inclusive no que se refere ao método científico. A tentativa da ordem do poder nunca é a do reconhecimento da diferença como a relativização da verdade, mas sempre a de considerar o “fora” e procurar integrá-la “dentro”. O fator tecnológico é um importante elemento utilizado como referência, pela ordem do poder, para mensurar a racionalidade e medir o “fora” e o “dentro”. Ao se falar em fator tecnológico,

fala-se do conhecimento aceito, utilizado, comprado e vendido. O conhecimento tecnológico, originado nos meandros da ciência convencional, também funciona como instrumento para tornar iguais os diferentes.

Em síntese, o modo de o Estado tratar as diferenças, não as considerando como tais, mas no sentido de as homogeneizar a partir de um padrão referencial do momento, pode excluir de vez parte da população do contexto social constituído, como é o caso do direito à participação na esfera produtiva e dos direitos sociais básicos, como o acesso à escola. Isso porque a ordem do poder vigente, nos dias atuais, no Ocidente, é a do Estado Mínimo, quando, sintomaticamente, o vínculo do trabalho não mais é elemento integrador e mecanismo igualador de diferenças. Nesse caso, o padrão referencial de igualar as diferenças passa a ser a competência tecnológica. Com isso o Estado se exime da responsabilidade pelas diferenças persistentes e/ou a exclusão, jogando sobre os sujeitos sociais a culpa de sua não homogeneização e a consequente exclusão, direcionando as políticas públicas para a produção do conhecimento tecnológico e a viabilidade econômica.

O discurso da inclusão social nas políticas públicas

Nos dias atuais muito se fala em inclusão social e esta designação tem figurado como justificativas de políticas públicas de combate às desigualdades sociais. Analisa-se a seguir alguns entraves teóricos desta expressão e as repercussões destes entraves na efetivação das ações de promoção da igualdade social, iniciando-se pela própria palavra da qual derivou a noção de inclusão, a exclusão social.

Falar em termos de classes e de desigualdades, segundo Robert Castel (2006), é referir-se à concepção clássica da Sociologia, que prevaleceu até meados da década de 70. De acordo com esta concepção, o coração da questão social é o conflito que opõe grupos sociais homogêneos em luta pela repartição dos benefícios do crescimento. A noção da exclusão social aparece mais tardiamente, com a crise da representação da questão social a partir da classe e da desigualdade social. O aparecimento da noção da exclusão social, porém, não significou, necessariamente, a substituição da classe social e da desigualdade como representação da questão social.

Isto é, a noção da exclusão social aparece quando, no contexto social, tornou-se impossível a formalização do vínculo com a produção pela maioria da população, como outrora, quando se permitia a existência de grupos sociais homogêneos. Assim, a noção da exclusão social aparece exatamente no momento em que o sistema econômico quebra esta homogeneidade, impondo um processo de individualização. Neste caso os “excluídos”, segundo Robert Castel (2006), não constituem, a bem da verdade, um grupo homogêneo. São mais precisamente coleções de indivíduos separados de seus pertencimentos coletivos, entregues a si próprios, e que acumulam a maior parte das desvantagens sociais: pobreza, falta de trabalho, sociabilidade restrita, condições precárias de moradia, grande exposição a todos os riscos de existência, etc. Ainda para o citado autor (2006), falar em exclusão social refere-se à inquietação geral diante da degradação das estruturas da sociedade salarial, sublinhando-se a necessidade de se ocupar das vítimas desta transformação. Assim, para um bom entendimento, não se trata de considerar a exclusão social como uma categoria de análise, como é a da classe social, e sim de uma problemática social.

Esta interpretação atribuída à exclusão social exposta anteriormente é atual e cultuada pela academia francesa, em especial nas obras de Robert Castel (2006, 1997, 1995b) e Serge Paugam, 1999). Não foi sempre assim, porém. O percurso da noção da exclusão social passou por uma trajetória histórica tortuosa motivada por vários fatores. Em primeiro lugar, em decorrência da origem positivista da noção da exclusão social, cujo método da busca da compreensão da realidade social privilegia o olhar dual e estático das relações sociais. Assim, excluídas seriam as pessoas que estivessem fora do social, os leprosos, os marginais, os doentes mentais, etc. (como se estivessem realmente). Trata-se de uma visão funcionalista de caracterizar um contingente populacional que estaria *fora*, à margem da sociedade, conforme se expressou René Lenoir, considerado o criador desta noção, no livro *L'Exclus*, publicado em 1974. Em segundo lugar, a própria origem positivista da noção de exclusão criou entraves na utilização desta noção na academia, em especial na brasileira, pela incompatibilidade do pressuposto de sociedade que esta noção trazia de sua origem com os estudos realizados pela academia crítica, especialmente a marxista, utilizando-se o referencial de classe. Em terceiro lugar, a trajetória histórica desta noção determinou o aparecimento de uma confusão metodológica a partir do entendimento de que a noção da exclusão social se constituísse de uma categoria de análise, assim como o de classe social. A partir de tal entendimento seria incompatível falar ao mesmo tempo de classe e de exclusão social.

Com a noção *inclusão*, entretanto, é diferente e apresenta maiores complicadores. Além de guardar consigo o significado original da *exclusão*, não se pode afirmar que esta palavra se constitua de uma noção ou de um conceito. Trata-se de uma positividade em relação a uma problemática social, a da exclusão, segundo o entendimento original já considerado. Dessa

forma, é mais um discurso que um conceito. O aspecto mais importante a ser considerado em relação à inadequação da noção inclusão ao se referir a ações derivadas de políticas públicas de promoção da igualdade social, no entanto, é o fato de carregar exageradamente a tônica sobre o indivíduo, dissociando-o do todo social. Assim, claro, a noção inclusão traz atrelada consigo um preceito do positivismo clássico, o de se ver o social por meio das ações individuais, sem considerar o todo. A utilização da expressão inclusão referindo-se a ações de promoção da igualdade social não se mostra afinada com a discussão atual em relação ao resgate das diferenças e do multiculturalismo. Ao se falar em inclusão pressupõe-se haver um projeto social acabado, um modo de ser e de agir determinado, cabendo às políticas públicas de inclusão social inserir neste modo de ser correto e acabado as pessoas que permanecem fora.

Incluir, portanto, significa direcionar a ação para o indivíduo, fazendo dele agente passivo de algo já construído, desconhecendo-se a inserção deste indivíduo no social e a sua atuação no coletivo, contribuindo com a construção e reconstrução da coletividade. Neste caso, a expressão incluir, ao se referir às ações de promoção da igualdade social, deveria ser substituída pela expressão acesso, acesso aos bens e saberes socialmente construídos, isto porque entende-se que as políticas de promoção da igualdade se materializam mediante ações coletivas e não puramente individuais.

As políticas públicas e a reconfiguração da noção de cidadania

A noção de cidadania, nos dias atuais, também tem ocupado espaços nas justificativas de ações de promoção da desigualdade social. Essa noção, contudo, varia dependendo do momento histórico e ainda vem sendo utilizada

na construção do discurso que o grupo dominante deseja elaborar. Para o mundo grego, por exemplo, três ações definiam o mundo dominante como importância do momento: o ato de pensar, a produção do conhecimento e a participação política. Assim, para os gregos, “o ser cidadão define-se pela liberdade do indivíduo e pela igualdade entre os pares (Ribeiro, 2002, p. 116). A noção de liberdade e de igualdade entre os pares, entretanto, estava associada justamente aos aspectos importantes da vida: o tempo para pensar, para produzir conhecimento e atuar na política. “Ser livre, portanto, é não exercer um trabalho, uma profissão, um comércio, uma tarefa material que corresponda à satisfação material das necessidades próprias da vida. O trabalho, para os gregos, é incompatível com o exercício do livre pensar, com a produção de conhecimentos e com a participação política” (p. 116). Para que se realizasse a liberdade era necessário a propriedade, fazendo-se grande distinção entre propriedade e trabalho.

No Estado moderno a noção de cidadania também está associada à propriedade, exercendo esta importância fundamental, mas a noção de cidadania se transforma de condição para os direitos e deveres para participar da sociedade civil (organizada). Isto é, o Estado visto como um contrato social é uma instituição neutra a serviço de todos os segmentos sociais, fundamentada na lei. A lei se apresenta como uma convenção. Isto significa dizer que como os gregos, para os contratualistas o binômio direito/propriedade permanece como fator importante. Neste caso, o contrato social gera uma ideia dicotômica do dentro e do fora separados pelas condições sociais. Se entre os gregos o ter propriedade definia a condição social, com o advento do Estado moderno esta premissa continua, mas é ampliada para os direitos,

deveres e atributos pessoais. As pessoas com condições de fazer parte do dentro (ser inserido no contrato), seriam os cidadãos. Com essa noção de cidadania chega-se ao momento atual.

Nos dias atuais, a cidadania é invocada em diferentes situações. A palavra cidadania está presente nos espaços públicos, nas conversas informais, nos programas e projetos governamentais, etc., de forma que fica um pouco difícil encontrar um significado uniforme que una todas as situações em que esta palavra é utilizada. Esta noção deixa à mostra o entendimento de que cidadania significa ter acesso aos serviços públicos, consciência de coletividade na ocupação dos espaços públicos. “Cidadania é um aprendizado constante, durante a vida, começando ainda criança. Ser cidadão é ter consciência de que os espaços públicos são seus, mas também de outras pessoas que gostam de vê-los limpos e bem tratados.” No contexto das relações econômicas atuais, em particular em países cujo ideário neoliberal tem determinância, cidadania é invocada também como capacidade individual de “se dar bem na vida”, possuir saberes e habilidades inerentes à racionalidade econômica capitalista, etc. Neste caso o entendimento fica mais complexo, necessitando-se diferenciar o conceito de cidadania, a noção e a designação de uma situação social.

Nos dias de hoje, todavia, em certo sentido, cidadania é empregada como uma noção e também como um discurso. Noção, na medida em que dá a ideia associando o cidadão a ter direitos advindos do Estado; discurso na medida em que se estipulava limites do ser cidadão, do ter direitos a partir de capacidades individuais de conquista desses direitos. Assim, cidadania passa a se constituir num elemento de seleção de participação do contrato social, sedimentando a noção clássica de cidadania na modernidade, associada aos direitos e deveres diante da organização social, o Estado.

Em sociedade na qual as administrações públicas, assim como as organizações produtivas, são fortemente influenciadas pela premissa neoliberal, o conjunto das relações sociais são vistas a partir de uma lógica de contrato social, não necessariamente como aquele pensado pelos clássicos da Sociologia política. No ideário neoliberal, por outro lado, resgata-se a ideia da existência de um contrato social, não necessariamente materializado pelo Estado, muito mais como um conjunto de regras, normas, hábitos e valores instituídos pelas relações sociais no contexto da construção da vida material e social, apresentando o sucesso e as capacidades individuais como princípios norteadores. Nesse caso, os mecanismos de solidariedade, mencionados na formulação original do contrato social, são, na verdade, utilizados como parâmetro de desempenho dos indivíduos no mundo da competitividade, utilizando-se a cidadania mais como discurso que noção, como sinônimo de “competência” individual.

O ideário neoliberal, fortemente presente no processo de elaboração e efetivação de políticas públicas neste momento histórico, alia a premissa das liberdades individuais à diminuição das funções do Estado. Certamente que ao se falar em liberdades individuais, fala-se da não interferência do Estado nas práticas da produção econômica. A partir desta premissa desloca-se a responsabilidade do estado para o indivíduo no que diz respeito à construção do acesso ao chamado contrato social e assim a construção da cidadania.

Em países como os da América Latina, em que o Estado tende a se fragilizar justamente pela exagerada aproximação deste com a classe economicamente dominante, o Estado deixa sob a égide desta classe o controle do ser cidadão. O ser cidadão não mais significa ter direitos, mas possuir um conjunto de habilidades e/ou capital que o faz ser, nunca de responsabilidade do Estado, mas do indivíduo. Neste caso, a cidadania não é vista como uma

noção, associando uma condição social atrelada a direitos e deveres ante o Estado, mas cidadania se apresenta como um discurso, sem precisão de sentido, pressupondo haver um contrato social abstrato, e que possuir cidadania significa ser capaz de ingressar neste universo sublime. Neste contexto, as políticas públicas, especialmente as políticas educacionais, colocam-se como instrumento de preparação das individualidades em relação às habilidades e condições requeridas pelo mundo da produção, assim como os requisitos necessários para a participação dos indivíduos na produção e no consumo, e assim conquistar a cidadania participando do contrato social.

Assim, no âmbito do ideário neoliberal o contrato social não seria a mesma coisa que o Estado, como pensaram os contratualistas clássicos. O contrato social estaria associado a uma abstração constituída pelas relações de construção da vida material e social a partir dos atributos das individualidades. O Estado, materializado em políticas públicas, seria o mecanismo de controle, por parte da classe (ou classes) dominante no sentido de delinear o perfil do referido contrato social. Seria de dizer então que existem duas figuras abstratas que caminham lado a lado: o contrato social, que se compreende como as formas de socialização e construção da vida material e social e o Estado, instituição monopolizada pelas classes dominantes e que institucionaliza e legitima o contrato social por meio das políticas públicas. Neste contexto, cidadania não é nada mais que um discurso que designa o controle exercido pelas classes dominantes sobre as demais classes sociais, por intermédio de programas e projetos específicos do Estado designando a forma e o caráter da participação das individualidades neste contrato social. É nesta perspectiva contraditória que figura a noção de cidadania nas ações advindas de políticas públicas de promoção da igualdade social no Brasil.

Conclusão

Considerando a organização política e econômica que se tem hoje, as políticas públicas se constituem o resultado de uma correlação de forças sociais, conjugando interesses específicos e/ou de classes, em que os interesses das classes política e/ou economicamente dominante têm prevalência, mas não unanimidade.

O caráter de uma política pública, isto é, o tipo de intervenção do Estado na realidade social, o tipo de impacto que ela provoca nessa realidade, os benefícios que ela produz e a quem ela beneficia, é construído durante o total da sua trajetória, desde o momento da sua elaboração até a sua operacionalização, assumindo importância decisiva na formação desse caráter a correlação de forças sociais envolvidas. Neste caso, uma política pública é sempre gerada de um fato político e este a acompanha mesmo na instância em que os burocratas se ocupam dela na elaboração dos procedimentos administrativos, e, na sua operacionalização, o fato político que a acompanha desde o seu nascimento soma-se ao que ela gera com a intervenção do Estado na realidade social. Isso significa dizer que não se trata de pensar as políticas públicas sob uma ótica dicotômica da sua horizontalidade ou da sua verticalidade, dependendo da participação ou não da população na sua

elaboração e operacionalização, como analisam alguns pensadores. Pensar as políticas públicas sob esta ótica é considerar o Estado separado da sociedade civil, como se as políticas públicas fossem pensadas em instâncias separadas e a questão em pauta dissesse respeito apenas ao envolvimento ou não da população. Considerando, porém, as políticas públicas como resultado de uma correlação de forças sociais, como foi abordado neste livro, parte-se do pressuposto de que estas nascem do contexto da sociedade civil. E, neste caso, a questão é saber quais grupos sociais são mais bem representados por essas políticas públicas.

Alguns fatores, como o novo perfil da organização produtiva que determina uma relação competitiva e seletiva dos sujeitos sociais na disputa dos espaços, na luta pela inserção social, e o novo perfil da organização política (do Estado), afinado com as exigências da organização produtiva, não mais garantem o pleno emprego e a plenitude da cidadania, preferindo que os sujeitos sociais se lancem na dinâmica da competitividade assumindo a responsabilidade pela aquisição do conhecimento socialmente requisitado. Isso leva a que as políticas públicas de inovação tecnológica e/ou distribuição do conhecimento socialmente produzido assumam uma importância capital. Isso porque entende-se que os fatores tecnológicos e o conhecimento socialmente produzido podem se constituir em fatores de diferenciação social caso o acesso a eles não seja igualitário para todos os segmentos sociais.

Referências

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

BARBEITO, Alberto C.; VUOLO, Robén. *La modernización excluyente: transformación económica y estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Losada, 1992.

BIHR, Alain. *Da grande noite à alternativa – o movimento operário europeu em crise*. São Paulo: Editempo Editorial, 1998.

BONETI, Lindomar W. A produção e a apropriação dos recursos e capital social na sociedade de classe. In: *Revista Emancipação*, Ponta Grossa: UEPG, ano 3, n. 1, 2003a.

BONETI, Lindomar W. Exclusão como estratégia de desenvolvimento. *Cadernos Ceas*, Salvador: Ceas, n. 170, p. 33-49, jul./ago. de 1997.

BONETI, Lindomar W. La césure centre/périphérie. In: CHÂTEL, Vivianne; SOULET, Marc-Henry (Org.). *Faire face et s'en sortir*. Fribourg: Université de Fribourg, 2002. 2 v.

BONETI, Lindomar W. *O silêncio das águas – políticas públicas, meio ambiente e exclusão social*. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

- BONETI, Lindomar W. (Coord.). Políticas públicas, educação e exclusão social. In: *Educação, exclusão e cidadania*. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003b. p. 185-210.
- BONETI, Lindomar. Construction des politiques sociales de "lutte" contre la pauvreté au Brésil. In: Balsa, Casimiro Marques de; SOULET, Marc-Henry (Org.). XVI Congrès de l'Association Internationale des Sociologues de Langue Française – Groupe de Travail Inégalités, Identités et Liens Sociaux – *Présentation des Communications*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2001.
- BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos* – planejamento e clientelismo no Nordeste. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Pesquisa participante*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. *Um método para análise e co-gestão de coletivos*. São Paulo: Hucitec, 2000.
- CARBONARI, Graciela. *O programa nacional de informática na educação nas escolas públicas de Ijuí/RS*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001. (Dissertação de Mestrado).
- CARBONARI, Graciela. O tempo e o espaço na atualidade. In: *Os conceitos de espaço e tempo na pesquisa em educação*. Ijuí: Ed. Unijuí, 1999.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas: Puccamp, 1988.
- CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 1997. p. 15-48.

- CASTEL, Robert. Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In: Balsa, Casimiro; BONETI, Lindomar W.; SOULET, Marc-Henry (Orgs.). *Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social* – uma abordagem transnacional. Ijuí; Lisboa: Editora Unijuí; Ceos, 2006.
- CASTEL, Robert. De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation: précarité du travail et vulnérabilité relationnelle. In: *Face à l'exclusion* – le modèle français. Paris: Éditions Esprit, 1995a.
- CASTEL, Robert. Les marginaux dans l'histoire. In: *L'exclusion, l'Etat du savoir*. Paris: La Découverte, 1996.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard, 1995b.
- CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. (Coleção a era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2).
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza*. Impactos das reformas do FMI e banco mundial. São Paulo: Editora Moderna, 1999.
- CORAGGIO, José Luiz. Propostas do banco mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). *O banco mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: PUC-SP, 1998.
- DUBET, François. Les inégalités multipliées ou les épreuves de l'énalité. In: MERCURE, Daniel (Org.). *Une société-monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2001.
- GARCIA, Claudio Boeira. *As cidades e suas cenas*. Ijuí: Editora Unijuí, 1999.

GAULEJAC, Vicent; LÉONETTI, Isabel Taboada. *La lutte des places*. Paris: Hommes et perspectives, 1994.

GOHN, Maria da Glória. *Os sem-terra, ONGs e cidadania*. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

GRINEVALD, J. Science et développement: esquisse d'une approche socio-épistémologique. In: *La Pluralité des mondes*. Cahier de l'I.E.D.1 Genève et Paris: P.U.F., 1975. p. 31-97.

HABERMAS, Jürgen. *La technique et la science comme "ideologie"*. Paris: Gallimard, 1973.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

LENOIR, René. *L'Exclus*. Paris: Le Seuil, 1974

LEVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1998.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MORIN, Edgar. *Science avec conscience*. Paris: Éditions du Seuil, 1990.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez Editora, 1994.

PERRET, Bernard; ROUSTANG, Guy. *L'économie contre la société*. Paris: Seuil, 1993.

PAUGAM, Serge. O conceito de desqualificação social. In: *Por uma Sociologia da exclusão social* – o debate com Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999. p. 63-79.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

RIBEIRO, Marlene. Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 113-128, jul./dez. 2002.

RIGHI, Liane Beatriz. *Poder local e inovação no SUS* – estudo sobre a construção de redes de atenção à saúde em três municípios no Estado do Rio Grande do Sul. 2002. Tese (Doutoramento) – Unicamp, Campinas, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. In: *Rousseau*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999, p. 201-320. (Coleção os Pensadores, 6).

SANTOS, Boaventura de Sousa. A construção multicultural da igualdade e da diferença. *VII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ, 4 a 6 de setembro de 1995. (Conferência).

SANTOS, Boaventura de Sousa. La globalisation contre-hégémonique et la réinvention de l'émancipation sociale. In: MERCURE, Daniel (Org.). *Une Société-Monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2001.

SCHWARZ, Alf. *L'industrie de la sécheresse* – le développement rural dans le Nordeste do Brésil. Québec: Crad-Université Laval, 1989.

SCHWARZ, Alf. La Sociologie en Afrique ou les enjeux véritables du Paradigme du Développement International. In: *Les faux prophètes de l'Afrique* (sob a direção do mesmo autor). Québec: Les presses de l'Université Laval, 1980.

TOURAINE, Alain. *Critique de la modernité*. Paris: Fayard, 1992.