

CONFERÊNCIA

A conferência que ora apresentamos foi proferida pelo Prof. Valeriano Costa durante o encontro realizado pelo NEPPs em outubro de 2013 na UNESP em Franca. Tal conferência foi planejada para abrir os trabalhos do encontro, por toda a sua experiência e excelência de suas reflexões. E sua participação fez jus ao convite e às expectativas em torno dele: auditório lotado que não se moveu até suas últimas palavras!

Valeriano é professor do Departamento de Ciência Política do IFCH – UNICAMP. Sua trajetória de pesquisa é na área de Políticas Públicas e suas análises incorporam as noções de desenvolvimento, justiça social e, o contexto federativo e a reforma do Estado brasileiro. Com esta trajetória Valeriano pôde dar importante e rica contribuição para a abertura das reflexões acerca de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, tal como propunha o evento como um todo e, em especial, no que diz respeito à incorporação de questões substantivas e normativas na reflexão sobre os resultados da política.

Nas páginas que se seguem, verá o leitor, que Valeriano nos convida a repensar a Agenda de pesquisa em Políticas Públicas no Brasil, partindo dos pressupostos centrais do Estado e das políticas públicas, conflitivas e plurais, para apontar novos e necessários caminhos para o entendimento de seus sentidos e resultados. Trata-se de um esforço de escapar, de uma dimensão de análise, essencialmente, racionalizadora e focada nas questões materiais da produção da política, cujas abordagens limitam a compreensão do conflito e da luta entre valores e princípios de justiça social que estão na base das políticas públicas. Ou seja, Valeriano nos convida à tarefa de refletir sobre a legitimidade das políticas públicas e sobre a justiça de seus resultados; sobre seus impactos sobre a vida de seus usuários diretos e de todos os cidadãos, de uma forma

mais abrangente. Tarefa fundamental para a consolidação de um debate que, de fato, inspire e torne efetiva uma agenda de pesquisa normativa em políticas públicas.

Agradecemos ao Prof. Valeriano por aceitar o duplo convite, tanto para a Conferência, como para a transformação dela em em texto comendo, rica e generosamente, o debate que apresentamos nesse dossiê da Revista Ideias.

Desejamos a todos uma ótima leitura!

As Editoras

POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA AGENDA DE PESQUISAS¹

Prof. Dr. Valeriano Costa

Uma agenda de pesquisa é sempre o ponto de partida, mas, também um ponto de chegada. Então vou tratar exatamente dessa dimensão dupla da agenda - como ponto de chegada e como ponto de partida. Vou falar um pouco sobre a matriz teórica, de onde veio o campo das Políticas Públicas [PPs] rapidamente, para tentar compreender quais são os desdobramentos mais recentes que são relevantes. Claro que outras pessoas elegeriam outras dimensões e outras agendas para apresentar, mas eu vou tentar falar em nome de um campo mais amplo que o meu próprio campo de investigação. Eu participei de um curso de Mestrado Profissional da FGV [Fundação Getúlio Vargas] sobre Gestão de Políticas Públicas muito interessante, sinal de que esse é um momento em que as PPs estão começando realmente “a pegar”, digamos assim.

Até hoje nós tivemos alguns grupos, como o pioneiro Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) e o Núcleo de Estudos de População (NEPO), apenas para falar da Unicamp, além de vários outros grupos em outras universidades e centros de pesquisa. Mas, atualmente há uma explosão de cursos tanto de gestão pública, quanto de análise de investigação e avaliação de PPs no Brasil inteiro. Trata-se de uma demanda por conhecimento, informação e, portanto, faz todo o sentido pensarmos na construção de uma agenda de pesquisas – mais do que pesquisa, uma agenda de construção institucional – para a gente exercer essa atividade. É sobre o contexto em que esse processo está se dando que eu quero

¹ Recebido em: 20/05/2015. Aceito em 06/07/2015.

trabalhar com vocês, que é justamente o que propõe os desafios que nós, na segunda década do século XXI, teremos que enfrentar.

Mas antes disso eu vou começar do ponto de partida. O conceito de PP, na forma geral como é proposto, pode se confundir com a própria noção de Estado. Então nós temos um problema analítico aqui, que é preciso atentar para não cair numa generalidade de que qualquer atividade estatal seria PP. Obviamente, que eu poderia discutir a política de criação do próprio Estado como PP, e aí a gente seria remetido a uma espécie de círculo vicioso, porque as PPs são operadas pelo Estado em direção à sociedade, mas a sociedade precisa existir antes das Políticas Públicas começarem a funcionar.

É a partir das condições iniciais de construção do Estado, que entendemos, como as PPs se constroem. Esse caminho nos levaria, evidentemente, muito além de um programa de PPs. O que a gente entende de forma mais direta, como a análise, avaliação, estudo de PPs? É principalmente a dimensão mais contemporânea da ação estatal. Pois, no momento em que o Estado moderno-capitalista consolida suas fronteiras externas, conclui seu processo de monopolização, ele é desafiado imediatamente a se voltar para dentro do seu próprio território, para sua população, e começar a administrar essa realidade.

O Estado antigo era o Estado voltado totalmente para fora, para a dominação, para a conquista territorial ou para um processo de reprodução mais ou menos desvinculado dessa noção de território. O Estado tradicional não tinha nenhuma preocupação com a questão do desenvolvimento de suas comunidades. O Estado moderno, ao contrário, é extremamente cioso do desenvolvimento de suas comunidades, primeiro em um sentido bastante forte, militar, administrativo-fiscal. O Estado na sua versão original, no início do século XIV, XV, já é esse Estado moderno, se torna uma máquina de concentrar poder, mas esse poder vai se fechando, vai se tornando territorial, fortemente territorializado, e essa é a marca central do Estado moderno (MANN, 1992).

Nesse sentido, o Estado moderno é um Estado extremamente poderoso e capaz de operar as guerras mais terríveis e cometer as

violências mais inimagináveis que a gente acompanhou durante o século XX, pelo menos. Mas, ao mesmo tempo, é um Estado que é “prisioneiro” desse próprio território, é um Estado que está obrigado a reproduzir e desenvolver as condições de existência desse território. Isso vai ter implicações enormes sobre o que a gente vai chamar depois de PPs. Porque esse Estado moderno, Estado contemporâneo, é um Estado que é obrigado a se voltar pra dentro, além, obviamente da sua dimensão externa, da sua versão de poder extrovertido, que é o poder militar, poder econômico voltado para a conquista, o desenvolvimento através da exploração de outros povos, que é uma dimensão importante do Estado contemporâneo. Mas o Estado moderno, contemporâneo, do século XX, agora século XXI, é um Estado que está fortemente orientado para a construção interna dessas condições de existência de seu próprio Estado. Isso vai propor então, uma série de caminhos de desenvolvimento de um Estado que o colocará em confronto com sua própria natureza de Estado monopolista da violência, da legitimidade e, portanto, da representação, no sentido mais moderno, dessas populações.

Na medida em que o Estado se fecha – e é o Estado que constrói a existência da Nação, esse sentido de nacionalidade e de melhorar as condições de existência dessa sociedade, até mesmo pensando em termos de potência estatal, de competição interestatal – ele leva à construção de uma estrutura política e administrativa, que começa a construir uma série de atividades que não estavam dadas pela matriz original do Estado moderno. O Estado contemporâneo, é um Estado bastante diferente do Estado moderno na sua origem, um Estado extremamente complexo, porque ele se constrói na interação bastante complexa e conflitiva com a sua própria sociedade (ANDERSON, 2008).

A noção clássica de Estado que Weber desenvolve, é uma noção que se baseia em um forte poder de racionalidade lógica, que é o monopólio legítimo da violência; mas primeiro, é muito importante ressaltar que esse monopólio sempre foi uma espécie de horizonte quase normativo (e conceitual), ou seja, um desejo do Estado, mas nunca uma conquista plena. O Estado nunca exerceu efetivamente um monopólio perfeito de poder e violência, e muito

menos da legitimidade. É nesse sentido que esse Estado moderno luta o tempo inteiro para preservar, expandir e, em certos casos, reconquistar a sua posição de detentor legítimo da capacidade de gestão deste território.

Essa dimensão mais dura do Estado se confronta (ou se articula, nos casos bem-sucedidos) ainda hoje com essa outra dimensão, que é a dimensão do Estado como construtor da identidade nacional, articulador das relações sociais e econômicas, no âmbito do território. Enfim, um dos grandes paradoxos da modernidade é que os Estados que são construídos como máquinas eficazes de dominação das sociedades, acabam sendo ‘aprisionados’ pelo processo de desenvolvimento destas mesmas sociedades. Então, o próprio conceito de desenvolvimento, que a gente hoje em dia discute de forma bastante tranquila, é um conceito bastante recente. Nenhum Estado moderno no século XVII, XVIII, tinha essa noção de desenvolvimento de sua Nação, como um ativo, como uma espécie de objetivo, muito menos a forma atual com a qual a gente já convive há bastante tempo, que é a forma da representação dessa população dentro do Estado. Às vezes a gente esquece essas origens, e as PPs refletem diretamente essas contradições, essa dupla natureza do Estado. Na primeira dimensão (uma “versão 1.0”) que envolve o controle do território através do monopólio legítimo da violência, ele é um Estado que tende a ser concentrador de poder, centralizador, hierarquizador das relações, e violento em muitas dimensões. Mas nós temos a “versão 2.0”, que é esse Estado Democrático, extremamente contraditório, complexo, que reflete essa duplicidade ou contraditoriedade das relações de poder.

O Estado contemporâneo, é, por natureza (histórica), o Estado das Políticas Públicas. Mas, ao mesmo tempo, as PPs que estão sendo construídas nesses Estados também refletem a natureza dos conflitos e a dinâmica dessa relação. O Estado que se estrutura através do monopólio do poder e o Estado que é representado pelas diversidades, as desigualdades, a pluralidade, constitui-se num único e mesmo processo histórico.

A gente vai ver isso em todas as políticas: as PPs que são a expressão dessa contradição. Isto porque elas visam garantir

condições de existência, de boa vida ou de representatividade, espaço de expressão dos interesses mais diversos da sociedade, mas ao mesmo tempo estão estruturadas nesse Estado moderno, que tem características concentradoras de poder e, em certas dimensões, muito violento, e esses conflitos vão aparecer durante todo o processo de formulação e implementação das políticas.

As Políticas Públicas, portanto, refletem a heterogeneidade dessas sociedades e refletem as contradições que essas sociedades enfrentam nesse duplo desafio. Por exemplo, o confronto entre nações na questão da espionagem. Os Estados americano e brasileiro entram em confronto na arena do poder, arena que impõe uma forte concentração deste poder. No entanto, quando discutimos algo diretamente ligado a essa questão, mas como oposto, que é o caso do marco civil [da internet], vemos que estes são os lados de uma mesma moeda. A espionagem sempre existiu, mas no Estado Moderno ela adquiriu um papel central, para fazer com que o Estado tenha a capacidade de se antecipar, para que ele consiga dominar. Ao mesmo tempo, hoje em dia, vivemos outra realidade que justamente abarca a construção de “marcos” normativos, para que todos tenham acesso à informação e que essa informação não seja controlada por um agente único – no caso, os Estados.

É neste campo contraditório que as Políticas Públicas se constroem. Na história tradicional, os Estados começam concentrando poder, mas depois começam a interpenetrar no território para poder construir o “Estado-Nação”, o que é justamente o que sustenta o Estado Moderno e legitima sua ação. E esse conceito de “Nação” é rapidamente associado ao conceito de cidadania, de pertencimento a alguma dimensão voluntária e positiva dentro desse território que era pura negatividade, da dominação e do controle social. Esse papel negativo do Estado de Controle - coercitivo, disciplinador, hierarquizador - não é distinguível, a não ser analiticamente, desse papel positivo - garantidor de direitos, desenvolvimentista, orientado para a redução das desigualdades.

O conceito de Política Pública tem uma origem muito marcada pelo seu local de nascimento, que é a sociedade norte-americana. Então, temos uma matriz do campo das Políticas Públicas que está em processo de construção, processo relativamente recente que começa de maneira explícita pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente nos EUA, quando esse Estado norte-americano se vê confrontado com uma série de desafios sociais – que abarcavam principalmente a desigualdade, o racismo – que faz com que se comece a pensar o Estado como um ator que se volta para a sociedade e em nome da sociedade procura transformá-la. Até certo momento isto não era dado como algo tranquilo. Por exemplo, hoje em dia temos enormes burocracias públicas no campo da Saúde e da Educação, mas foram campos de intervenção extremamente conflituos, especialmente com a igrejas cristãs. Atualmente, estamos em vias de reconhecer o poder público como ator legítimo e central da intervenção da engenharia genética no organismo dos indivíduos! Considero que é essa tradição intervencionista do Estado, que é palco das contradições, que precisamos estudar nas Políticas Públicas.

Através dessa contextualização percebe-se a natureza “complicada” do ramo das Políticas Públicas. Ela claramente se insere em uma agenda de ação advinda do Estado, principalmente após a construção do New Deal americano nos anos [19]30-40. O Estado intervencionista americano estava ao mesmo tempo fraco, descentralizado e extremamente fragmentado do ponto de vista da estrutura constitucional. O Estado americano se assentava na separação dos poderes, no federalismo, na confrontação entre os vários poderes para neutralizar os grupos mais poderosos e as facções; um Estado extremamente fraco e fragmentado quando comparado com os Estados fortes europeus. E este Estado tem o desafio de se reorganizar, política e administrativamente, para transformar a sociedade, principalmente através do combate à pobreza e ao racismo. A matriz desse processo são os direitos civis e todas aquelas questões que até hoje marcam a origem das Políticas Públicas na sua concepção original, matriz extremamente ligada àquele conceito pluralista, que entende o Estado como composto

por vários setores autônomos e independentes, grupos sociais e econômicos que lutam pela conquista do poder do Estado e, nessa luta, eles se articulam e se conflitam.

As Políticas Públicas, então, refletem justamente essa natureza conflitiva de cada sociedade. Não adianta discutir o conceito de política pública independente das realidades sociais e históricas, culturais e identitárias de cada sociedade. Cada sociedade tem uma história própria, que traz desafios diferentes.

O campo das PPs sendo, como é, extremamente heterogêneo – como disse Weber em “Política como Vocação”, não há limite para a atuação do Estado –, tudo pode tornar-se palco para a intervenção estatal ou pública. Neste, caso as Políticas Públicas podem se desdobrar em qualquer campo de atividade humana, desde que entendamos essa atividade como passiva da intervenção estatal. E o limite da legitimidade da intervenção estatal não é pré-definido; qualquer atividade proposta por um agente da sociedade ou do Estado pode se transformar em pauta. Por exemplo, a discussão sobre engenharia genética, que coloca em xeque até onde podemos justificar a própria natureza humana, pauta extremamente ousada quando se leva em conta que até o século XIX, por exemplo, sequer a educação era uma pauta de Política Pública. A mesma coisa na Saúde. Quem estudou um pouquinho de História do Brasil ouviu falar da famosa “Revolta da Vacina”, no início do século XX, momento em que houve uma primeira iniciativa de Política Pública de Saúde no Brasil, com Oswaldo Cruz implementando um programa de vacinação obrigatória contra a febre amarela. Ele enfrentou reações violentas da sociedade, contra essa intervenção do Estado na intimidade do indivíduo, principalmente das mulheres, na sociedade conservadora da época.

Ou seja, os limites das Políticas Públicas são indefinidos. Eles são pauta da própria concepção de Políticas Públicas. Isso cria um campo em eterna reconstrução. Quais são os limites, quais são os objetivos, quais são as práticas, quais são as formas de implementação, quais são as formas de avaliação, quais são as formas de legitimação... elas são dadas como pautas do próprio conceito. Eu poderia passar a noite inteira mencionando temas

da Política Pública no Brasil – só no Brasil – que levariam a gente a reflexões dessa natureza.

Até então falei dos elementos que nos permitem a demarcação do campo [de Políticas Públicas], de forma muito genérica (historicamente e politicamente). É um campo de ação, que se volta para reconstruir ou desenvolver um conceito polêmico. Se a gente olhar, por exemplo, o conceito de desenvolvimento clássico econômico em relação ao desenvolvimento sustentável, que seria uma das dimensões que está em pauta hoje, inclusive no debate político que vamos ter agora em 2014, temos dimensões diferentes de desenvolvimento da sociedade. A pauta das Políticas Públicas é prisioneira dessas tensões e contradições. A gente não tem como definir previamente – a não ser de forma tão genérica que perde o sentido analítico – o que seriam propriamente Políticas Públicas, em confronto ao que *não* seriam Políticas Públicas. Esse é o problema. E na verdade a gente sabe que Política Pública é a área de intervenção em que o Estado se torna o ator principal de mobilização, de transformação desse território, dessa sociedade, dessa cultura, dessas constituições físicas, genéticas, culturais, educacionais, de todas as dimensões humanas. Isso que se torna pauta e palco da intervenção do Estado é justamente o pólo central do conflito também. Toda Política Pública provoca conflitos, provoca tensões. Ela mobiliza os temas mais diferentes dentro do campo da ação política – hoje em dia ultrapassando largamente o campo da intervenção clássica do Estado, principalmente no âmbito econômico, ou mesmo no âmbito cultural, impactando as mais íntimas formas de expressão humana.

Então, não existe limite. Qualquer um que propuser um tema aqui a gente pode pensar se ela é pauta ou não de Política Pública. E talvez, uma característica do Estado contemporâneo é que não existe mais limite, talvez não exista mais limite para a definição do que seria uma pauta, uma agenda das Políticas Públicas, não só no Brasil. Então, esse é o primeiro marco que eu queria acentuar.

Dentro desse contexto, a gente pode pensar o Brasil. Eu vou tratar tanto de uma agenda teórica, quanto da agenda

empírica, mas, antes, eu vou fazer uma breve reconstrução do desenvolvimento das Políticas Públicas no Brasil.

O Brasil é muito mais tardio na discussão de Políticas Públicas até porque nós também tivemos um processo de construção do Estado nacional complexo, retardatário, como a maioria dos países em desenvolvimento. A própria questão da consolidação do poder territorial nacional, não está completamente realizada. Nós temos esse duplo papel do Estado como construtor da sociedade, como estabilizador de certos padrões de relações civilizadas na sociedade, ainda ocorrendo na Amazônia, por exemplo. A Amazônia é um território em conquista, em sentido amplo. Nossos colegas antropólogos, por exemplo, estão tentando delimitar qual é o papel do Estado nacional diante das comunidades indígenas. A definição das fronteiras, do que é Estado nacional e do que não é; esse é um campo extremamente complexo das Políticas Públicas hoje no Brasil.

Quanto ao Brasil, estamos cansados de ouvir, é um país heterogêneo, enorme, uma população dispersa. Só pra ter uma ideia, Rondônia é do tamanho do estado de São Paulo (237 mil contra 248 mil km²) e tem dois milhões de habitantes, enquanto São Paulo tem quarenta milhões (o que não é nada quando comparado com o estado de Uttar Pradesh, na Índia, que tem 238 mil km² e mais de 200 milhões de habitantes!). [Rondônia] é um estado perdido no meio da floresta amazônica, literalmente. Nós temos desafios completamente diferentes aqui e lá. O Brasil é como muitos países equivalentes, como a Índia, Rússia, China, que têm um enorme território desigualmente ocupado, desigualmente desenvolvido e extremamente heterogêneo na sua forma de ocupação e de desenvolvimento. A primeira coisa a se destacar é a natureza extremamente heterogênea das Políticas Públicas quando a gente olha para o território brasileiro, para a sociedade brasileira.

Esse caráter retardatário, ou seja, o Brasil ter começado tardiamente a pensar, a refletir sobre Políticas Públicas, [conduz ao] desafio de você fazer as duas coisas ao mesmo tempo: ocupar o território, construir a concepção de Nação e, portanto, criar essa

dinâmica da centralização da conquista do poder. Há menos de cem anos atrás a gente estava derrubando as oligarquias mais duras no interior do Brasil. E ainda estamos enfrentando grupos políticos do interior do Brasil, e ao mesmo tempo tentando desenvolver políticas descentralizadas extremamente sofisticadas no campo da educação, da saúde, do meio ambiente, e assim por diante.

No Brasil a gente ainda está em plena ocupação do território, inclusive; por exemplo, nas próprias cidades, as periferias ainda estão sendo ocupadas. Literalmente! Por exemplo, Políticas Públicas nas favelas no Rio [de Janeiro] são novidade. A gente vê lá lugares que nunca tiveram o atendimento do correio, que é uma coisa básica do Estado nacional, não tiveram e não tem ainda saneamento, não tem luz na sua forma mais estabilizada, não tem água de forma permanente, não tem segurança; isto, no centro das metrópoles brasileiras! Estamos conquistando esse território dentro do próprio território. Isso é um desafio extremamente complexo que as Políticas Públicas têm que levar em consideração nessa dinâmica contraditória, fortemente tensionada, nesse processo de desenvolvimento do Estado. As Políticas Públicas do Brasil refletem claramente a natureza contraditória desse processo todo de que eu falei.

A discussão teórica sobre Políticas Públicas no Brasil, ainda é marcada por essa visão da sua matriz pluralista que, de certa forma, nega ao Estado essa condição do Estado weberiano clássico, essa abordagem ignora a natureza do Estado como um poder territorial centralizador, e é incapaz de apreender a natureza contraditória do Estado, essa dupla natureza do Estado (WEBER, 2003). Ela tem uma visão do conflito, da contradição, mais simples, mais chata, mais plana, em que os conflitos aparecem como expressão de interesses pré-constituídos, interesses geralmente de visão econômica que se distribuem num certo campo de conflitos em que o Estado arbitra, que o Estado de certa forma coloca em ação apenas quando precisa resolver essas diferenças.

Então essa matriz, que eu vou tomar como ponto de partida, é a matriz clássica das Políticas Públicas, que a gente chama de forma analítica mais simples de “Ciclo de Políticas Públicas”, como

um processo extremamente racionalizado e racionalizador da ação do Estado. É um recurso analítico extremamente importante. Eu nunca diria para alguém esquecer essa matriz analítica das Políticas Públicas. A gente chama de “Ciclo de Políticas Públicas” o ciclo a partir da formação e concepção das políticas, que passa pela sua implementação e depois avaliação. É uma espécie de artifício analítico extremamente útil porque corresponde um pouco à natureza formal dos processos de elaboração e implementação das políticas. Não dá para ignorar que as políticas têm essa dimensão sequencial e racional. Ou seja, alguém tem que conceber a política. Daí a natureza do planejamento, por exemplo, ou o Estado planejador, que está fortemente associado à natureza do Estado implementador de Políticas Públicas. Essa natureza planejadora está fortemente vinculada à natureza centralizadora do Estado. Trata-se uma pauta extremamente importante. No caso brasileiro a gente tem uma dupla agenda, digamos assim. No caso das Políticas Públicas, principalmente das Políticas Sociais, que são as que mais diretamente vão envolvendo a população, o território brasileiro, nós temos essa dupla natureza fortemente presente. Por exemplo, para a gente ver o “Ciclo das Políticas” ou de uma sequência de procedimentos que vão resultar num processo de implementação e depois avaliação, é preciso dar conta dessa natureza conflitiva entre políticas descentralizadas e políticas centralizadas. Políticas operadas pelo Estado nacional, mas implementadas nos territórios dos governos subnacionais, e políticas organizadas no nível subnacional de forma mais ou menos autônomas. Nós temos um grande desafio aqui que é enfrentar essa natureza bastante conflitiva e pouco coordenada, digamos assim, pouco clara desse campo, que seria o campo da implementação das políticas num Estado federativo.

Vejam a política de Educação, que é umas políticas que está muito presente na agenda hoje em dia. O campo da política de Educação é extremamente complexo porque a gente não sabe por onde começar. O Governo Federal começa para um lado e depois para; aí os municípios caminham para um lado, os governos estaduais para o outro, e cada um tem sua agenda, sua pauta e

ninguém consegue sentar para articular direito. São vários os princípios na Constituição que formulam como se deve operar o regime de colaboração. Ele nunca foi regulamentado e a gente não sabe como fazer para construir esse palco. Eu estava lá em Rondônia [na semana passada] e uma pessoa me cobrou lá o que eu achava, por exemplo, da proposta do Senador Cristovam Buarque [PDT/DF] de “federalizar” a educação fundamental e o ensino médio, isto é, transformar centenas de milhares de servidores da educação estadual e municipal em funcionários federais!

No artigo 23 [da Constituição Federal] fica destacado que é competência comum dos entes federados proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. No entanto, pensar em federalização da Educação, transformar a Educação numa política federal, é um verdadeiro choque. No entanto, alguns países parecidos ao Brasil tiveram essa experiência como, por exemplo, o México. É difícil pensar a Educação a partir desse parâmetro da centralização da Educação fundamental e certamente isso bate de frente com a natureza descentralizada do poder do Brasil. É uma pauta extremamente complexa pensar a Educação como algo que está na cabeça do planejador. O planejador pensa: a Educação tem que ser controlada pelo Governo Federal, já que é uma política de altíssima relevância e é uma política de segurança nacional, no entanto nem o governo militar, nem o Estado varguista conseguiram fazer isso. Portanto, existem limites para essa pauta, limites à capacidade de o agente ser racional. Pensar uma agenda de Política Pública não é apenas ter ideias sobre a maneira mais efetiva e eficiente de implementação de políticas que resolveriam o problema da Saúde, da Educação, da desigualdade, etc. Eu poderia falar a mesma coisa das políticas de transferência de renda, que possuem uma natureza extremamente complexa, com muitas dimensões e com impactos diferentes em cada região do país.

Sua multidimensionalidade da PPs é um outro problema que deve ser destacado. É muito difícil não começar a análise da política com esse instrumento analítico da “análise do ciclo”. Mas também é muito complicados e limitar à concepção de ciclo já que o processo de implementação afeta, retroativamente

o próprio processo de formulação, antes mesmo de concluir o ciclo, através da avaliação dos resultados. Durante a própria implementação se reinicia o processo de formulação das políticas; durante a avaliação surgem novas estratégias de implementação e assim por diante. Essa sequência é um ótimo ponto de partida, mas não necessariamente um bom ponto de chegada. Assim, temos que escapar dessa dimensão racionalizadora da política, até para dar conta da dimensão contraditória destas, arraigada na natureza contraditória do próprio Estado. Devemos então desenvolver inúmeras concepções de análise de política que dêem conta dessa dimensão múltipla e contraditória das sociedades. Por exemplo, uma agenda teórica aparece no início dos anos 2000, quando realmente começa a se consolidar o campo das Políticas Públicas no Brasil. É necessário refletir sobre “o que estamos fazendo”. A primeira reivindicação dos pesquisadores no campo das PPs é a necessidade de ser menos descritivo e mais analítico, já que estamos muito amarrados ao modelo do “Ciclo de Políticas [Públicas]” (ARRETCHE, 2003). Devemos dar espaço aos desdobramentos inesperados deste processo. O que significa que certos campos emergentes na análise de Políticas Públicas vão refletir o próprio sucesso das Políticas Públicas como uma evidência do poder do Estado como uma máquina de intervenção na sociedade. Mas ao mesmo tempo isso leva a um processo reverso de penetração da sociedade no Estado. Portanto esse ciclo “de cima para baixo” e “de fora para dentro” da sociedade começa a ser cada vez mais insuficiente para dar conta da análise e o Estado, portanto, deve não apenas pensar na implementação, ele se torna parceiro e, algumas vezes, objeto das próprias PPs.

Na área da Educação, por exemplo, o dinamismo da reforma da Educação está cada vez mais na sociedade civil do que no Estado. A sociedade tem muito mais a dizer hoje sobre o que fazer com a Educação do que antes e a própria burocracia estatal parece cada vez mais passiva e reativa diante dos seus dilemas. Grandes empresas brasileiras têm constituído centros de inteligência e pesquisa, que tem influenciado a própria dimensão da reforma da Educação do Brasil. Esses novos processos acabam por questionar

a dimensão unilinear e “*top down*” das políticas, e também suas próprias dimensões exclusivamente estatais. Por exemplo, as próprias políticas municipais de Educação estão tão fragilizadas que disputam legitimidade junto com a sociedade civil e com atores internacionais.

Políticas Públicas estão num campo muito complexo e dinâmico de transformação. A nova natureza, não linear, não racionalizadora que a política adquiriu é um marco importante desse processo. Diante da natureza conflitiva do processo de elaboração das políticas temos, então, a emergência de alguns atores, como os movimentos sociais (ABERS et al., 2011; ABERS et al., 2014). Sempre pensamos Políticas Públicas como algo vindo do Estado, mas os grandes motores contemporâneos das Políticas Públicas têm sido os movimentos e organizações da sociedade civil, para o mal e para o bem, criando tensões enormes nesse campo.

O Estado, então, não é o único ator, e muitas vezes não é nem o principal nem na elaboração, nem na implementação, nem na avaliação das PPs. Políticas inovadoras no campo da Educação são implementadas por instituições privadas, ou seja, elas criam modelos de Políticas Públicas que depois podem ser implementadas em unidades públicas de ensino. No campo da Educação temos um processo extremamente fragmentado, de concepções diferentes de Educação e implementações diferentes. Já na Saúde temos um conflito bem diferente entre o setor privado e o público.

Outra questão é que as dinâmicas de cada política setorial (Educação, Saúde, Habitação) são bem diferentes umas das outras. Assim, não é possível pensar num mesmo modelo analítico totalmente independente da natureza de cada política (ARRETCHE, 2000). Cada política tem dimensões territoriais, políticas e administrativas distintas. Por exemplo, a política de Saúde é fortemente ancorada no modelo do Sistema Único de Saúde e é fortemente estruturada por esse modelo; assim as tensões que permeiam a Saúde cruzam com este modelo, em confronto com um setor privado agressivo e subsidiado, em parte, pelo próprio Estado. Já na Educação existe um outro tipo de contradição. O modelo, na

verdade, é totalmente fragmentado, cada rede municipal é uma rede, cada rede estadual é outra. Município e Estado quase não conversam entre si, não formam uma estrutura matricial. Por outro lado, o setor privado é bem menor, mas muito dinâmico e está se articulando de formas complexas com o setor público nos diversos níveis de ensino. Então, essa primeira dimensão – de que o Estado e a sociedade não são separados e não existe uma hierarquia pré-definida pautada no “quem manda e quem obedece” – é um campo de conflito na medida que faz com que se pergunte “quem vai liderar e quem vai dar o tom da política”.

Obviamente existe um espaço extremamente dinâmico e, em cada contexto, atores conflitam de maneira diferente. O ciclo de protestos de 2013-2014, por exemplo, deixou bem clara a insatisfação da sociedade com nossas Políticas Sociais. Fazendo com que se crie uma agenda ainda mais complexa, na medida em que a sociedade e o Estado não são separados, mas, também, não são de forma alguma fundidos, não dá mais para sustentar aquela visão weberiana clássica do monopólio do Estado na criação de políticas (WEBER, 2003). O monopólio do Estado nas Políticas de Segurança Pública talvez ainda seja mais claro, mas na área de Políticas Sociais é muito complicado estabelecer essa separação entre Estado e sociedade civil. É necessário que sempre fiquemos atentos à permeabilidade desses dois campos (ABERS et al., 2011). Por exemplo, a Educação é pauta de disputas entre setores e coalizões do Estado e de setores e coalizões dentro da sociedade civil.

Boa parte da nossa agenda de Políticas Públicas foi consequência de mobilizações da sociedade civil, quase todas as políticas têm a configuração de serem geradas por movimentos sociais. Essa permeabilidade é fato, mas não resolve a qualquer momento esses conflitos, já que muitas políticas são contestadas de dentro do próprio Estado. Por exemplo, um papel central nas políticas é a burocracia estatal, ator central na formulação e implementação das políticas. O problema é que ela se estrutura de forma heterogênea; uma parte importante da burocracia é constituída por agentes da própria sociedade (movimentos sociais,

ONGs, sindicatos, associações profissionais e empresariais, etc.) através de nomeações externas ao serviço público. De outro lado, mesmo as burocracias mais insuladas são atravessadas por interesses e visões de mundo contraditórias.

Nas últimas duas décadas (desde o governo FHC) o Estado brasileiro, especialmente o Governo Federal, se tornou fortemente ativista, retomou o papel centralizador, e entrou em tensão com essas dinâmicas territoriais, sociais e administrativas bastante fragmentadas. O grande desafio do Governo Federal, principalmente, é construir modelos de PPs consolidem esse protagonismo, essencial para a redução das desigualdades sociais e regionais, mas, ao mesmo tempo internalizem os novos protagonismos emergentes na sociedade civil e no mercado. O Estado só enfrenta a desigualdade se ele puder ter capacidade de concentração e centralização de poder, mas ao mesmo tempo, se ele for além de certo limite nesse processo, ele desqualifica e reduz o impacto das suas próprias políticas no nível local, entrando em conflito com diversos atores sociais.

Há uma contradição interna, um conflito interno nas políticas atuais que é uma pauta muito importante: o Brasil está caminhando para a maior centralização das políticas ou para uma [maior] descentralização? Ninguém consegue chegar a um consenso. Há uma visão bastante polarizada em relação a isso, que reflete em todo o campo das políticas que a gente possa pensar: temos políticas que são de natureza mais descentralizada, como Educação, mas que passam por um processo de coordenação, que podemos chamar de política de “nacionalização”, de financiamento nacional, que significa o fortalecimento do Governo Federal; mas, ao mesmo tempo, é preciso re-qualificar papel das unidades subnacionais (estados e municípios) na implementação dessas políticas.

Então, como é que se resolve? Como é que se enfrenta? Como é que se analisam essas questões? A agenda, digamos, emergente, a menos visível, é a que está hoje em dia estourando na cara da gente! São dimensões que eu acentuei pouco até aqui, que podemos denominar da natureza normativa e deliberativa

das políticas. Todo esse processo leva a àquilo que a gente chama sociedade civil, que é extremamente complexa e contraditória. Ela exige do Estado não mais apenas a implementação, a realização de políticas, mas que abra espaço para que a sociedade participe de forma mais efetiva não só na elaboração, na implementação, na avaliação, mas até mesmo na constituição de identidade associadas a esses processos.

Há uma reivindicação não apenas de mais políticas, mas também de novas formas de fazer política, e aí a coisa fica muito mais complicada, porque evidentemente o Estado não está preparado para isto, o Estado não foi feito para trabalhar nesta dinâmica. Todo o processo de construção de estruturas de participação, por exemplo, que a gente criou a partir dos anos [19]90, é extremamente conflitivo coma natureza centralizada e hierarquizada do Estado. A gente vê esse conflito estourando o tempo inteiro, pelos campos das políticas afora, conflitos no campo da participação.

Por isso, um campo amplo de estudos que era muito focado nos movimentos sociais, na primeira fase dos anos [19]80, e contra o Estado, no contexto do combate à ditadura e da redemocratização, está passando por importantes transformações. Os movimentos sociais, as ONGs [organizações não governamentais], estão profundamente enraizados, articulados nas políticas, mas, muitas vezes são também vítimas desses processos, criando e invertendo o processo de representação dos interesses sociais. Os setores da sociedade civil, hoje, estão diante de certos dilemas, de participar ou não participar de certas políticas, em função da questão da cooptação, da perda de autonomia desses movimentos diante dessa intrincada e complexa articulação de interesses sociais, interesses privados, interesses estatais no campo das políticas.

A emergência dessa dimensão, que eu chamei de “normativa”, coloca, então, mais um desafio para a natureza do Estado porque a questão que se coloca de forma mais efetiva é a própria legitimidade das políticas e não mais apenas a efetividade ou eficiência das políticas. A agenda das PPs sempre esteve focada na dimensão da sua eficiência, ou seja, sua capacidade de fazer as coisas de forma eficiente, e da sua efetividade, em alcançar certos

resultados pré-concebidos. Só que a sociedade aparentemente não quer só isso, ela não quer só ser bem administrada, ela quer administrar a sua vida, quer cuidar de parte da sua vida.

Então, existem muitas políticas do campo da identidade social que são guiadas e controladas pelos próprios beneficiados. No campo, por exemplos, das políticas identitárias, de gênero e raça, são campos controlados pelos próprios atores, que seriam inclusive beneficiários dessas políticas. E há uma tensão muito forte, se você for olhar os Ministérios da Igualdade Racial [Secretaria de Políticas de Promoção da *Igualdade Racial*], de Gênero [Secretaria de Políticas para as Mulheres] e outros Ministérios criados durante o governo Lula [2003-2010] refletem a agenda desses movimentos e são controlados, em parte, por esses movimentos. À medida em que essas políticas se institucionalizam, elas vão ficando cada vez mais burocratizadas, mais controladas por certos profissionais da área (antropólogos, sociólogos, ambientalistas, assistentes sociais). Então, está surgindo uma figura ambígua, burocrata-ativista, no âmbito dessas políticas, que antes eram controladas em parte por militantes de movimentos sociais. Começa a haver conflitos, mais precocemente no campo do ambientalismo, a partir dos anos [19]80. Tanto que no primeiro governo Lula [2003-2006], você tem uma forte incidência dos movimentos dentro da política ambiental, e não deu certo, houve um conflito muito forte lá dentro e a própria Marina [Silva, ministra do Meio Ambiente, 2003-2008] é a expressão dessa cultura ambientalista.

Isto se dá em quase todos os setores da sociedade. Essa dimensão que estou chamando de “normativa” é uma dimensão constitutiva dos campos, ou seja, em que medida eu sou capaz de legitimar e criar condições de legitimidade nesse ambiente conflitivo e extremamente dinâmico para as políticas. Hoje em dia se você não consegue construir a legitimidade das políticas, a chance de sucesso é baixa. Por exemplo, os professores da rede pública do Rio [de Janeiro] estão brigando contra um plano de carreira, que é aparentemente bem concebido, mas para a qual eles não foram consultados. Eles não estão brigando porque vai ter um reajuste menor, mas porque eles não participaram do processo e

claramente o Rio [de Janeiro] ainda é herdeiro daquele processo que comentei, da primeira fase do governo Fernando Henrique [Cardoso, 1995-2002], do modelo gerencial.

Então existe um conflito ético e político, conflito voltado para a questão normativa, ou seja, de se a política atende, com clareza e com justiça, as reivindicações desses grupos, independente da sua natureza. É essa natureza normativa das políticas, que era, até recentemente, subordinada a questões técnicas (o Ciclo de Políticas!), que emerge de forma muito clara hoje em dia. Na literatura europeia, por exemplo, é quase impossível você pensar em política urbana, de gênero, sociais sem incorporar de forma bastante efetiva os próprios atores dessas políticas e construir um espaço de legitimação nesse processo de interação. Trata-se de uma dimensão extremamente crítica.

E aí vem a última dimensão, que é associada a essa dimensão normativa. A gente pode pensar em termos do que hoje é o campo próprio da Política Pública, o campo das concepções de justiça das PPs, ou seja, como é que eu posso conceber uma PP que seja justa, que atenda de forma justa aos beneficiários ou afetados pela política. Por exemplo, a questão das usinas [hidrelétricas em construção na região amazônica]; os índios não estão reclamando porque não foram atendidos ou não foram feitos os processos de compensação. Eles estão reclamando porque não foram atendidas dimensões éticas, normativas, identitárias, de suas próprias condições de existência, e não se eles tiveram ou não um processo de compensação material pelas suas perdas, por exemplo. É muito interessante, por exemplo, o caso do Mato Grosso, em que os índios têm um ritual de captura de peixes durante a piracema, no rio, e foi construída uma usina e acabou a piracema. E o que a empresa fez? Ela pesca os peixes lá acima da represa e traz os peixes para os índios! Mas o ritual perdeu totalmente o sentido. Obviamente, eles foram compensados, os peixes continuam indo para eles, mas o sentido do ritual desapareceu, e aí há um conflito normativo, não é um conflito de interesses. No sentido material do termo, é um conflito normativo.

Temos também, o caso clássico da Suécia, que é o paraíso do bem-estar social, que foi o movimento social das mulheres contra a forma como o governo sueco tratava a maternidade (ROTHSTEIN, 1998). Por que as mulheres se mobilizaram? Porque o Estado oferecia, de forma bastante socialista, saúde igual para todos; só que as mulheres queriam experimentar formas diferentes de maternidade, por exemplo parto na água, e as enfermeiras, que eram as parteiras, achavam um absurdo ter esse espaço de heterogeneidade da política, pois a política tinha que ser igual para todos, na concepção original deles. Houve um movimento social nos anos [19]60/70 que rompeu com essa natureza homogênea. Não se tratava de dizer que todos tinham direito a tudo igual, mas sim que cada um tinha direito a coisas diferentes.

É daí que parte o conceito de diversidade, que é um dos temas centrais de política hoje. A política não tem que ser igual para todos, não deve ser igual para todos, mas ela não pode ser desigual, ela deve ser diversa. O que seria um bom atendimento, um atendimento justo, é uma questão que está em aberto, depende das pessoas, não depende de o Estado definir. Dessa forma, a questão normativa foi para o miolo, para o centro da Política Social. Ela pode não aparecer de forma muito clara – ela sofre uma forte resistência do Estado, da burocracia, do poder econômico, mas ela está na agenda.

Essa questão normativa, ou seja, de que as políticas devem ser construídas através do processo de elaboração de concepções de justiça, que sejam amplamente aceitas pela comunidade, tem uma contra face que é a natureza procedimental. Ou seja, como é que eu vou criar esse espaço de deliberação para chegar aos consensos normativos, que trazem para dentro da Política Social um campo enorme de desenvolvimento da análise da teoria social, que começa com Habermas (2012) e Rawls (2006), dois grandes autores contemporâneos, que inauguram a discussão das dimensões deliberativas e normativas das Políticas Públicas, que hoje em dia são centrais, e que são incorporadas tanto pelos gestores públicos de orientação gerencialista como os ativistas. Quando a gente dá cursos de PPs e traz essas dimensões, imediatamente afloram

tensões que essas pessoas (os gestores/burocratas/ativistas) vivenciam na prática, porque são herdeiras do modelo burocrático, do modelo estatal, do modelo vertical racional de implementação de políticas, e elas não conseguem dar conta dos conflitos que emergem quando elas começam a ir a campo, e aí há um enorme processo de conflitos.

Eu sintetizaria essas dimensões novas no campo das Políticas Públicas em duas grandes dimensões. A primeira dimensão é a da *permeabilização* das fronteiras entre Estado e Sociedade; não é só a sociedade que penetra o Estado, o Estado também penetra a sociedade. Um exemplo negativo: a sociedade inventou os movimentos sociais que se transformaram em ONGs; o Estado, em sua forma de organização política, entendeu perfeitamente a lógicas dessas estruturas societárias, e começou a criar ONGs para atender aos seus interesses estatais ou políticos, e aí inverteu completamente o sentido da coisa. Essa é uma luta que não terminou, aliás, começou agora; as fronteiras entre sociedade e Estado estão muito permeabilizadas, e mais do que nunca conflitivas, e para dar conta disso, a gente tem que trazer essa dimensão que eu chamei de normativa e deliberativa das políticas. Sem esquecer, das outras dimensões que já tinha mencionado no início.

Não podemos esquecer que essa análise a partir do “Ciclo das Políticas Públicas” é importante, é uma forma da gente conseguir estruturar minimamente o caminho do entendimento. Mas ao longo do caminho vão surgindo problemas de pesquisa, que vão ter que ser encarados de forma inovadora em relação a essa tradição de pesquisa, para a qual uma das questões centrais é que se a política não deu certo não é porque ela foi mal planejada. Não tem nada a ver com isso, o problema é que na maioria das vezes ela foi “excessivamente” planejada. É o que acontece, por exemplo, com as represas, hoje em dia, os engenheiros estão “arrancando os cabelos” porque estão tentando inovar os modelos de construção de usinas, que é uma área de desenvolvimento central de energia no Brasil, e não tem solução, porque a população, a sociedade, a comunidade reclama, não estão satisfeitos. Eles estão fazendo usinas que têm o mínimo de interferência no ambiente, mas esse

mínimo de interferência, em relação ao que eles acham que é o mínimo, provoca conflitos enormes.

Então, não se tem claramente qual é o limite. O Estado fez um planejamento errado? Não tem nada a ver com isso. Tem relação com os limites que a sociedade está construindo em relação ao que ela quer do Estado e vice-versa. Esse desafio da relação Estado-Sociedade na construção das PPs, é um desafio extremamente complexo e muito rico. Eu diria que essa dimensão Estado-sociedade se globalizou, existem conflitos que, como os conflitos ambientais, são claramente globalizados, e isso não é recente. Por exemplo, um dos caras mais importantes do campo ambiental foi o Chico Mendes, que era um trabalhador dos seringais; ele é um cara que globalizou a política ambiental no Brasil nos anos [19]80 e logo depois foi assassinado. O processo de globalização dos conflitos, essa dimensão analítica que eu falei, está evidente. Em muitos campos isto já ocorre desde os anos [19]80 e continua de uma forma muito mais complexa do que já foi antes.

Uma segunda dimensão, se associa a essa dimensão dos conflitos Estado-sociedade, e coloca a questão que eu chamei de *reinvoindicação de identidade*, de capacidade de expressão de identidade, num campo extremamente complexo, porque não se trata mais de atender as identidades pré-constituídas, de representar interesses constituídos na sociedade. É preciso entender que os interesses não são 'naturais', eles são construídos (e re-construídos) durante o processo de mobilização, organização e luta dos grupos, tanto na sociedade civil como na burocracia estatal. Isto é, a própria identidade das pessoas é construída pela ação política, através das políticas públicas. Então, as PPs não apenas atendem a certos interesses, mas elas criam interesses, e recriam outras formas de interesses, numa dimensão ainda mais complexa do que as dimensões que eu já citei.

Então, essa agenda, certamente, é uma agenda extremamente interessante, mas que precisa ser mais modesta e enfrentada passo a passo. Isso tudo que eu falei é o campo [de Políticas Públicas] em sua dimensão mais ampla, que eu consigo visualizar. Pode ser que outras pessoas vejam mais coisas ainda, mas isso a gente pode dar

conta de forma mais ponderada, gradual, mas claramente isto está no pano de fundo das nossas macro visões do processo. Certamente a gente não precisa dar conta de todas essas dimensões, mas também não podemos ignorar esses processos que estão cruzando nosso campo, e que, portanto, tem que ser enfrentados nas nossas pesquisas, e aí a gente não pode se dizer inocente em relação a isso.

Tanto no campo da gestão pública, quanto no campo da sociedade civil e do Estado, existe essa dificuldade em se entender esse mundo novo que está surgindo, e os dois precisam aprender a se comunicar melhor, tentando estabelecer uma agenda mais clara sobre esses conflitos. Então, esse é o campo em que nós estamos metidos, um campo extremamente complexo e que não tem limites claros. O que são PPs? Elas vão sendo 'inventadas' ao longo do processo. Quais são os interesses e as identidades no campo das PPs? Eles são criados no próprio processo de implementação das PPs, e os sentidos de justiça, de identidade, de reconhecimento, são desenvolvidos nesse processo. As políticas não são apenas passivas ou reativas, mas também são produtivas, criativas, transformadoras da própria essência do processo social.

É possível trabalhar as duas dimensões, a dimensão em que a política reage, representa, constrói e também na medida em que a política é construída, implementada ou concebida. A partir dessa interação os dois lados da moeda certamente vão se apresentar no campo da política. Essa é um pouco da minha concepção atual da agenda e dos desafios que a Política Pública enfrenta, obviamente, não só no Brasil, mas mais centrada na nossa agenda brasileira.

REGINA LAISNER: Olha, Valeriano, eu acho que, essa construção normativa é fundamental para a gente pensar essa agenda e acho excelentes as leituras do Habermas e do John Rawls, mas tenho limites em relação a elas, Camila já sabe quais são. E aí, assim, você fez uma distinção entre os conflitos materiais e os conflitos normativos e agora começou a responder à pergunta que eu vou te fazer, que é dizendo que, na verdade, eles estão articulados e se expressam a partir da normatividade, pelo conceito que você está usando aqui. Duas questões: primeiro

como é que você pensa, porque pela sua fala você concentrou nas questões normativas, as questões materiais para a gente pensar essa questão da agenda, sobretudo para pensar o Brasil, um país de imensas desigualdades historicamente construídas, então, falar de Políticas Públicas certamente significa incorporar essas dimensões das quais você está falando, mas também certamente nós não podemos ignorar essas outras dimensões que são colocadas aí. E, emendando na segunda, que é uma crítica que eu tenho as perspectivas deliberativas, é que ao mesmo tempo em que elas falam da incorporação dessas questões materiais, eu não sei, eu tenho a impressão de que elas acabam não incorporando isso. Quando a gente pensa lá no debate de Políticas Públicas, no debate europeu, até que ponto esse debate europeu, e se eu estiver fazendo uma análise generalizada você me corrija, até que ponto ele foge da perspectiva pluralista? Porque ao final e ao cabo acaba ficando ali nas questões políticas, nas questões imateriais, acabam perdendo um pouco isso de vista. Quando o Habermas, o John Rawls, estão discutindo essas questões (que eu acho extremamente pertinentes), ou a própria Hanna Arendt quando trabalhava essa questão do espaço público, a meu ver - eu brinco com os alunos, eu falo que é a teoria do cobertor curto, quando você cobre a orelha, descobre os pés - essas questões materiais ficam descobertas, por isso, eu queria te ouvir falar um pouco sobre.

VALERIANO: A minha reflexão é exatamente pela sensação que eu tenho de que do outro lado o cobertor também é curto. Quando eu vejo essas questões materiais, eu vejo rapidamente que elas não conseguem dar conta daquilo que acontece no dia a dia. Por exemplo, o principal movimento social que apareceu no Brasil dos anos 1980, o MST [Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra]. O fundamento dele é profundamente normativo, mas ao mesmo tempo tem a ver com a forma de organização da terra. A separação entre a dimensão material e a dimensão normativa; se eu tenho uma concepção, por exemplo, uma concepção privatista, uma concepção liberal de propriedade eu nunca vou constituir o Movimento [de Trabalhadores Rurais] sem Terra porque a forma

legítima de alcançar a propriedade é pelo trabalho e, portanto, o Movimento [...] sem Terra não teria legitimidade de reivindicar a terra, independente da sua capacidade individual de alcançar esse bem através do seu esforço, seu trabalho. E, no entanto, o MST se legitimou, foi e é ainda um ator importante, baseado num princípio normativo totalmente diferente do princípio liberal. Agora, é equivocado imaginar que Marx e Engels (1998), por exemplo, partiram simplesmente de uma explicação empírica materialista e ignoraram a necessidade fundamental de constituir o Movimento dos Trabalhadores como um movimento internacional. Para eles era impossível transformar o capitalismo sem que os trabalhadores se mobilizassem por um princípio de justiça que era o caráter explorador e absolutamente desigual do capitalismo. O capitalismo contemporâneo postergou o seu fim, porque ele respondeu parcialmente ao desafio que Marx imaginava que era o desafio da época dele, que era que o capitalismo seria cada vez mais desigual, mais empobrecedor, mais concentrador de renda e os trabalhadores iriam se revoltar por causa do sufoco, não iam aguentar mais. Era uma questão, aparentemente, apenas material, mas não era e não é, é uma questão normativa. É injusto que alguns se apropriem do bem que é de todos, o princípio fundamental do marxismo é normativo, é assim: é fundamentalmente equivocado dizer que existe propriedade privada porque a propriedade na verdade é produto da ação coletiva humana e deve ser apropriado coletivamente, isso é um princípio de justiça, não um princípio material, porque o princípio material vai dizer: quanto mais eu for competitivo, quanto mais eu for expedito, mais eu vou aumentar a produtividade e vou conquistar riqueza.

O que legitima o capitalismo hoje em dia é isso, é o fato de que todos têm acesso à riqueza, desigualmente. Mas o ponto principal para a justiça é: por que alguns teriam mais acesso a essa riqueza do que outros? Que princípio garantiria esse direito de acesso privilegiado à Justiça? É a força? Simplesmente a força? Mas a força não está nas mãos dos capitalistas, quem tem a força é o Estado, é o Exército. E esse Exército e esse Estado não são capitalistas, em princípio. É um Estado burocrático; então, os

interesses privados, os interesses públicos, são inextricavelmente articulados entre princípios normativos e interesses e identidades ou interesses e princípios normativos são constituintes da ação. Quando eu tento separar os dois, aí o cobertor fica curto para os dois lados, tanto para o lado material quanto para o outro.

Eu nunca concordei com Habermas quando ele separa o mundo da vida do mundo sistêmico, mas eu acho que ele está certo quando diz que a dimensão normativa e deliberativa são dimensões essenciais da ação humana. Não existe nenhuma forma de ação coletiva que possa ser eficaz no social, mundo real, que não tenha fundamentos, justificativas normativas, ou seja, de que o que eu estou fazendo é certo. Mas aí você pode imaginar que exista um conceito predefinido do que é certo e do que é errado, e aí eu volto para aquela história que a concepção clássica do direito natural que diria, então, que existe um princípio natural. Existe um conflito, existe uma discussão no campo jurídico, sobre se existem princípios naturais. Mas, certamente, não precisamos desses princípios naturais para afirmar princípios de justiça em uma sociedade que a gente considere justa.

Por isso Marx criticava os socialistas utópicos, porque separavam exatamente os princípios normativos dos interesses, e aí eles não conseguiam fazer a coisa pegar, ficavam simplesmente lutando pela afirmação de um princípio. Então, certamente eu não estou falando que os interesses são desligados das concepções normativas, mas eu também não estou dizendo que as concepções normativas são expressão imediata dos interesses. Estou dizendo, ao contrário, que quando eu tenho determinadas concepções normativas, elas constituem interesses e esse processo histórico é indestrutível. Por exemplo, como é que Marx explica a emergência do capitalismo? Através da apropriação privada da terra, da expulsão do camponês da terra. Esse processo se justifica pela afirmação do direito da propriedade privada. Foi o longo processo de difusão da discussão liberal que justificou a exclusão do uso da terra comunal pelo camponês e eles lutaram bravamente e estão lutando até hoje contra esse princípio do direito individual à propriedade e esse é o princípio central.

Ou seja, enquanto você não conseguir mudar esse processo, se você não conseguir convencer a maioria da população de que esse princípio é equivocado, você não consegue transformar a sociedade. Marx tentou fazer isso, tentou constituir um movimento social, um movimento político para mudar essas concepções. Quando a União Soviética separou as duas coisas, a concepção de justiça que legitima o uso coletivo da propriedade do seu controle efetivo pelo partido-estado, deu no que deu. Quer dizer, perdeu completamente o sentido normativo que ficava por trás do processo de transformação e aí o socialismo perdeu completamente sua capacidade de convencimento, de legitimação. Quer dizer, o grande drama atual é que nós não temos um princípio de legitimidade claro para contestar o princípio de legitimação que tem o capitalismo contemporâneo. Talvez por isso o governo Lula seja assim tão bem visto (pelas classes dominantes!), porque ele contribuiu para implantar está implantando de forma cada vez mais profunda uma sociedade capitalista no Brasil. O grande mérito do Lula é ter implantado o capitalismo de consumo de massas no Brasil. Mas, quando os principais grupos sociais legitimam plenamente essa forma de organização social, isto quer dizer que a gente tem um longo caminho para mudar e as Políticas Sociais irão refletir plenamente essa condição privatista, de apropriação privada, em contraposição com outros princípios. Então, os princípios normativos são a forma de organização principal da ação coletiva.

Não tem movimento social contemporâneo que não tenha se organizado através de ideias. E nem os marxistas, nem os socialistas, nem os anarquistas, nenhum deles pode dar um passo à frente sem dizer “qual é o princípio normativo que me move”. Os anarquistas, defendem a eliminação do Estado; os socialistas, a construção de um Estado socialista, que depois será um Estado comunista; os liberais o predomínio do interesse privado e da liberdade individual sobre a liberdade ou o interesse coletivo; e assim por diante. Os processos históricos reais não conseguem e nem devem analiticamente separar os dois, cada um se realiza através do outro, de uma forma que a gente deve entender como

elas estão articuladas. Essa história do cobertor curto realmente serve para os dois lados, a gente precisa trabalhar muito para entender e superar esses conflitos.

Rawls (2005), por exemplo; o que ele tem de interessante, apesar de todas as críticas que podemos fazer a ele, é que ele conseguiu definir, dentro da sociedade capitalista, quais são os princípios de justiça que claramente deveriam e poderiam ser atendidos, mas não o são. Ele definiu o conceito de justiça nas sociedades capitalistas como o equilíbrio entre liberdade e igualdade. A sociedade capitalista realiza esses princípios? Ele conclui: não, não realiza. É preciso mudar a forma de organização da sociedade capitalista para que ela seja mais justa em relação aos seus próprios princípios. Por exemplo, qual é o princípio fundamental de Rawls? É o de que a liberdade tem que ser igual para todos, quer dizer, se uma pessoa não tiver o mesmo acesso, à liberdade eu não terei uma sociedade liberal. Enquanto uma pessoa for incapaz de obter acesso aos seus princípios básicos de liberdade, eu terei uma sociedade injusta, dentro da própria lógica das sociedades capitalistas. Isso significa o quê? O Estado precisa ser bastante intervencionista para reduzir as desigualdades de forma que as pessoas tenham igual acesso ao exercício da sua liberdade.

Isso nos Estados Unidos provocou uma polêmica porque bate de frente com o princípio liberal básico de individualismo, do utilitarismo. Rawls era anti-utilitarista radical. Claro que Rawls é apenas um liberal, mas os marxistas contemporâneos debateram muito com Rawls para tentar construir princípios que se possa considerar mais próximos de um modelo de justiça socialista e esse debate ainda corre solto. Ele não inibe a discussão sobre as relações de poder real, mas as relações de poder real quando desnudadas perdem a capacidade de mudar o mundo e aí você perde a luta pela ideologia, você perde a capacidade de hegemonia. Então, é fundamental legitimar a sua ação para poder fazê-la eficiente; então, é óbvio que um dos instrumentos fundamentais da luta material é a luta ideológica. Então, por isso, eu estava tentando evitar falar, ao tratar da questão normativa, de

uma definição prévia e abstrata do que é justo contra os interesses que seriam o que verdadeiramente move a humanidade. Essa é uma visão equivocadamente realista que, na verdade, não dá conta de tudo que aconteceu, pelo menos no último século. Ou seja, quase tudo que aconteceu de diferente no mundo partiu das dimensões normativas. Ou seja, movimentos sociais, movimentos por justiça, por exemplo, poderiam ser justificados perfeitamente por razões óbvias, mas a gente viveu por trezentos anos o modelo capitalista e, se fosse uma contradição essencial, a escravidão teria acabado no primeiro dia, mas levou trezentos anos [para acabar]. O primeiro movimento social global foi a luta contra o escravismo, foi uma luta duríssima, foi uma luta ideológica: não é justo que as pessoas sejam escravas, foi só quando as pessoas entenderam que era injusto outra pessoa ser escrava que começou a mudar, porque existia uma justificação e legitimação, e ainda existe, dessa forma de escravidão. Em suma, essas duas relações são inseparáveis.

Bibliografia

- ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, set./dez. 2011, p. 52-84.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, 2014.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. Trad. Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta (org.) Dossiê: Agenda de pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. (org.), *Os Estados na história*. Rio de Janeiro, Imago: 1992.

MARX, Karl e ENGELS, Frederic. *O Manifesto Comunista*. Ed. Boitempo, São Paulo, 1998.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2 ed., 2005.

ROTHSTEIN, Bo. *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. New York, Cambridge University Press: 1998.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. Ed. UnB, Brasília: 2003.