



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SALVADOR**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

**FABRICIO DO PRADO NUNES**

**A NATUREZA LIBERAL E SEUS IMPACTOS JURÍDICOS E SOCIOLÓGICOS NA  
GOVERNANÇA DA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO**

Salvador

2025

FABRICIO DO PRADO NUNES

**A NATUREZA LIBERAL E SEUS IMPACTOS JURÍDICOS E SOCIOLOGICOS NA  
GOVERNANÇA DA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO**

Tese produzida na Linha Políticas Sociais Universais, Institucionalização e Controle do Programa de Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, apresentado para a qualificação no curso de doutorado.

Orientação: Profa. Dra. Kátia Oliver de Sá.

Salvador

2025

## FICHA CATALOGRÁFICA

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha Catalográfica. UCSal. Biblioteca Dom Geraldo Majella Agnelo

N972 Nunes, Fabricio do Prado

A natureza liberal e seus impactos jurídicos e sociológicos na governança da gestão das políticas sociais no Estado democrático de direito brasileiro / Fabricio do Prado Nunes . – Salvador, 2025.

258 f.

Orientadora: Profa. Dra. Kátia Oliver de Sá.

Tese (Doutorado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania. Linha de Pesquisa: Políticas Sociais Universais, Institucionalização e Controle.

1. Natureza Liberal 2. Estado Democrático de Direito 3. Políticas e Direitos Sociais  
4. Governabilidade e Gestão Pública I. Sá, Kátia Oliver de – Orientadora  
II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
III. Título.

CDU 351:364.043(81)

# FOLHA DE APROVAÇÃO

## TERMO DE APROVAÇÃO

### FABRICIO DO PRADO NUNES


#### “A NATUREZA LIBERAL E SEUS IMPACTOS JURÍDICOS E SOCIOLÓGICOS NA GOVERNANÇA DA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO”

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

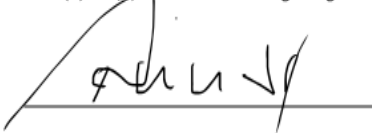
Salvador, 09 de junho de 2025.

Banca Exami  Documento assinado digitalmente  
**KATIA OLIVER DE SA**  
Data: 12/06/2025 23:07:36-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. (a) Dr. (a) Kátia Oliver de Sá - UCSAL (orientadora)

 Documento assinado digitalmente  
**MARIA GORETE BORGES FIGUEIREDO**  
Data: 16/06/2025 09:42:58-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. (a) Dr. (a) Maria Gorete Borges Figueirêdo- UCSAL




Prof. (a) Dr. (a) Dirley Cunha Junior - UCSAL



Prof. (a) Dr. (a) Ana Claudia Gomes de Souza - UNILAB

Prof. (a) Dr. (a) Heleni Duarte Dantas de Avila - UFRB

 Documento assinado digitalmente  
**HELENI DUARTE DANTAS DE AVILA**  
Data: 13/06/2025 13:23:10-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

## **AGRADECIMENTOS**

*A gratidão revela o caráter e  
sua manifestação consolida a nobreza do espírito*

*A Deus, razão da minha existência  
A minha família, suporte para todas as horas  
Aos amigos(as), cujas mãos não negam seu favor  
A Profª Drª Kátia Oliver de Sá, pela orientação cuidadora e zelo de espírito  
A Universidade Católica de Salvador, casa do saber  
Aos colegas e professores(as), companheiros de jornadas e lutas*

*Enquanto a fidelidade e lealdade da representação democrática  
não forem os critérios éticos das decisões do gestor público,  
a legitimidade das democracias sucumbirá facilmente  
à arbitrariedade jurídica e ao totalitarismo político.  
(Nunes, 2025)*

NUNES, Fabrício do Prado. *A natureza liberal e seus impactos jurídicos e sociológicos na governança da gestão das políticas sociais no Estado democrático de direito brasileiro*. 2025. Orientadora: Kátia Oliver de Sá. 257f. Tese (Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania). Universidade Católica do Salvador, Salvador-Ba, 2025.

## RESUMO

O presente trabalho dedica-se a um estudo teórico investigativo da seguinte questão: Quais as principais características da natureza liberal aplicada pelos agentes que administram as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado democrático de direito brasileiro que impactam negativamente a governança da gestão de políticas sociais ao fixar mecanismos funcionais que dificultam as possibilidades de superação em vistas à promoção da eficácia no exercício dos direitos sociais instituídos pela Constituição Federal de 1988? O processo investigativo parte da hipótese da existência de uma natureza de matriz liberal com implicações jurídicas e sociológicas negativas, aplicada pelos agentes que acessam as instâncias do poder de decisão do Estado democrático que impacta a gestão das políticas sociais ao fixar mecanismos operacionais, cujos resultados práticos impõem uma realidade dicotômica entre teoria e prática, que vêm historicamente, alterando a natureza jurídica da aplicação dos direitos sociais em contraposição às disposições constitucionais consagradas. Ao partir da constatação da desconexão e ruptura entre teoria e prática nas disposições constitucionais consagradas pela Constituição e da realidade concreta de violação de direitos sociais, esta tese empreende uma análise crítica e descritiva da política social no Brasil a fim de identificar os obstáculos epistemológicos e práticos que dificultam a execução dos direitos sociais e os mecanismos de formatação cultural que caracterizam a governança da gestão pública das políticas sociais. Busca-se, com isso, identificar as principais características da natureza liberal que impactam a gestão das políticas sociais, mediante a necessidade de superação das dificuldades impostas à governança. Considera-se que a imposição de dificuldades sistêmicas nos mecanismos e instrumentos de gestão pública derivam desta natureza liberal e pressupõe-se, igualmente, que as possibilidades de superação desse fato social requerem mudanças operativas na governabilidade em relação aos valores e princípios democráticos. Uma vez que a pluralidade étnica e multicultural constitui a base fundacional identitária do Brasil, a gestão participativa e democrática das políticas sociais exige uma descrição densa e analítica da realidade social, ultrapassando a mera referência descritiva do conteúdo propositivo dessas políticas. Por essa razão, o resultado da pesquisa, constata que há um espaço intermediário entre a teoria formal de direitos e a sua inexecução material na realidade prática, entre uma e outra, se estabelecem relações e interações de natureza sociológica com substancial repercussão política e jurídica, cujo teor argumentativo e operativo não pode ser ignorado como componente analítico em razão dos impactos sobre a gestão das políticas sociais. Este campo intermediário entre a teoria e prática, constitui-se em um campo de análise política e culturalmente georreferenciado entre posições comumente distanciadas entre si e antagônicas, cuja identificação das razões arquitetônicas e polêmicas são relevantes para a análise dos impactos da natureza liberal sobre a governança pública, a identificação das dificuldades e os indicadores de possibilidades de superação dos obstáculos práticos e epistemológicos que impedem o pleno exercício de direitos sociais no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Natureza liberal. Estado democrático de direito. Políticas e direitos sociais. Governabilidade e gestão pública

NUNES, Fabricio do Prado. *The liberal nature and its legal and sociological impacts on the governance of social policy management in the Brazilian democratic rule of law*. 2025. Advisor: Kátia Oliver de Sá. 257f. Thesis (Doctorate in Social Policies and Citizenship). Catholic University of Salvador, Salvador-Ba, 2025.

### ABSTRACT

This work is dedicated to a theoretical investigative study of the following question: What are the main characteristics of the liberal nature applied by the agents that manage the instances of decision-making power and the functioning of the Brazilian democratic State under the rule of law that negatively impact the governance of social policy management by establishing functional mechanisms that hinder the possibilities of overcoming with a view to promoting effectiveness in the exercise of social rights established by the 1988 Federal Constitution? The investigative process is based on the hypothesis of the existence of a liberal matrix nature with negative legal and sociological implications, applied by agents who access the decision-making power of the democratic State that impacts the management of social policies by establishing operational mechanisms, whose practical results impose a dichotomous reality between theory and practice, which have historically changed the legal nature of the application of social rights in opposition to the established constitutional provisions. Based on the observation of the disconnection and rupture between theory and practice in the constitutional provisions enshrined in the Constitution and the concrete reality of violation of social rights, this thesis undertakes a critical and descriptive analysis of social policy in Brazil in order to identify the epistemological and practical obstacles that hinder the execution of social rights and the mechanisms of cultural formatting that characterize the governance of the public management of social policies. The aim is to identify the main characteristics of the liberal nature that impact the management of social policies, through the need to overcome the difficulties imposed on governance. It is considered that the imposition of systemic difficulties in public management mechanisms and instruments derive from this liberal nature and it is equally assumed that the possibilities of overcoming this social fact require operative changes in governability in relation to democratic values and principles. Since ethnic and multicultural plurality constitutes the foundational identity of Brazil, the participatory and democratic management of social policies requires a dense and analytical description of social reality, going beyond the mere descriptive reference of the propositional content of these policies. For this reason, the research result shows that there is an intermediate space between the formal theory of rights and its material non-execution in practical reality, between one and the other, relations and interactions of a sociological nature are established with substantial political and legal repercussions, whose argumentative and operational content cannot be ignored as an analytical component due to the impacts on the management of social policies. This intermediate field between theory and practice, constitutes a field of political and cultural analysis georeferenced between commonly distanced and antagonistic positions, whose identification of architectural and controversial reasons are relevant for the analysis of the impacts of the liberal nature on public governance, the identification of difficulties and indicators of possibilities for overcoming practical and epistemological obstacles that prevent the full exercise of social rights in Brazil.

**KEYWORDS:** Liberal nature. Democratic rule of law. Policies and social rights. Governability and public management

NUNES, Fabricio do Prado. *La naturaleza liberal y sus impactos jurídicos y sociológicos en la gobernanza de la gestión de políticas sociales en el Estado democrático de derecho brasileño*. 2025. Supervisora: Katia Oliver de Sá. 257f. Tesis (Doctorado en Políticas Sociales y Ciudadanía). Universidad Católica del Salvador, Salvador-Ba, 2025.

## RESUMEN

El presente trabajo está dedicado al estudio investigativo teórico de la siguiente cuestión: ¿Cuáles son las principales características del carácter liberal aplicadas por los agentes que gestionan las instancias de poder de decisión y el funcionamiento del Estado democrático brasileño de derecho que impactan negativamente la gobernanza de la gestión de las políticas sociales al establecer mecanismos funcionales que obstaculizan las posibilidades de superación con miras a promover la efectividad en el ejercicio de los derechos sociales establecidos por la Constitución Federal de 1988? El proceso investigativo se basa en la hipótesis de la existencia de un carácter matricial liberal con implicaciones jurídicas y sociológicas negativas, aplicada por agentes que acceden al poder de decisión del Estado democrático que impacta en la gestión de las políticas sociales mediante el establecimiento de mecanismos operativos, cuyos resultados prácticos imponen una realidad dicotómica entre teoría y práctica, que históricamente han cambiado la naturaleza jurídica de la aplicación de los derechos sociales en oposición a las disposiciones constitucionales establecidas. A partir de la observación de la desconexión y ruptura entre la teoría y la práctica en las disposiciones constitucionales consagradas en la Constitución y la realidad concreta de la violación de los derechos sociales, esta tesis emprende un análisis crítico y descriptivo de la política social en Brasil con el fin de identificar los obstáculos epistemológicos y prácticos que dificultan la ejecución de los derechos sociales y los mecanismos de formateo cultural que caracterizan la gobernanza de la gestión pública de las políticas sociales. El objetivo es identificar las principales características del carácter liberal que impactan en la gestión de las políticas sociales, a través de la necesidad de superar las dificultades impuestas a la gobernanza. Se considera que la imposición de dificultades sistémicas en los mecanismos e instrumentos de gestión pública derivan de este carácter liberal e igualmente se asume que las posibilidades de superación de este hecho social requieren cambios operativos en la gobernabilidad en relación con los valores y principios democráticos. Dado que la pluralidad étnica y multicultural constituye la identidad fundacional de Brasil, la gestión participativa y democrática de las políticas sociales requiere una descripción densa y analítica de la realidad social, yendo más allá de la mera referencia descriptiva del contenido proposicional de esas políticas. Por tal razón, el resultado de la investigación muestra que existe un espacio intermedio entre la teoría formal de los derechos y su no ejecución material en la realidad práctica, entre una y otra se establecen relaciones e interacciones de carácter sociológico con sustanciales repercusiones políticas y jurídicas, cuyo contenido argumentativo y operacional no puede ser ignorado como componente analítico por los impactos en la gestión de las políticas sociales. Este campo intermedio entre teoría y práctica, constituye un campo de análisis político y cultural georreferenciado entre posiciones comúnmente distanciadas y antagónicas, cuya identificación de razones arquitectónicas y controversiales son relevantes para el análisis de los impactos del carácter liberal en la gobernanza pública, la identificación de dificultades e indicadores de posibilidades de superación de obstáculos prácticos y epistemológicos que impiden el pleno ejercicio de los derechos sociales en Brasil.

**PALABRAS CLAVE:** Naturaleza liberal. Estado democrático de derecho. Políticas y derechos sociales. Gobernanza y gestión pública

NUNES, Fabricio do Prado. *La nature libérale et ses impacts juridiques et sociologiques sur la gouvernance de la gestion de la politique sociale dans l'État de droit démocratique brésilien*. 2025. Conseillère: Kátia Oliver de Sá. 257f. Thèse (Doctorat en Politiques Sociales et Citoyenneté). Université catholique de Salvador, Salvador-Ba, 2025.

## RÉSUMÉ

Ce travail est consacré à une étude d'investigation théorique sur la question suivante: Quelles sont les principales caractéristiques de la nature libérale appliquée par les agents qui gèrent les instances de pouvoir décisionnel et le fonctionnement de l'État démocratique brésilien sous l'État de droit qui ont un impact négatif sur la gouvernance de la gestion de la politique sociale en établissant des mécanismes fonctionnels qui entravent les possibilités de dépassement en vue de promouvoir l'efficacité dans l'exercice des droits sociaux établis par la Constitution fédérale de 1988 ? Le processus d'enquête se base sur l'hypothèse de l'existence d'une matrice libérale aux implications juridiques et sociologiques négatives, appliquée par les agents qui accèdent au pouvoir décisionnel de l'État démocratique et qui influence la gestion des politiques sociales en établissant des mécanismes opérationnels, dont les résultats pratiques imposent une réalité dichotomique entre théorie et pratique, qui ont historiquement changé la nature juridique de l'application des droits sociaux en opposition aux dispositions constitutionnelles établies. À partir du constat de la déconnexion et de la rupture entre la théorie et la pratique des dispositions constitutionnelles inscrites dans la Constitution et la réalité concrète de la violation des droits sociaux, cette thèse entreprend une analyse critique et descriptive de la politique sociale au Brésil afin d'identifier les obstacles épistémologiques et pratiques qui entravent l'exécution des droits sociaux et les mécanismes de formatage culturel qui caractérisent la gouvernance de la gestion publique des politiques sociales. L'objectif est d'identifier les principales caractéristiques du caractère libéral qui impactent la gestion des politiques sociales, à travers la nécessité de surmonter les difficultés imposées à la gouvernance. On considère que l'imposition de difficultés systémiques dans les mécanismes et instruments de gestion publique découle de cette nature libérale et on suppose également que les possibilités de surmonter ce fait social nécessitent des changements opérationnels dans la gouvernabilité par rapport aux valeurs et principes démocratiques.

Puisque la pluralité ethnique et multiculturelle constitue la base fondamentale de l'identité du Brésil, la gestion participative et démocratique des politiques sociales nécessite une description dense et analytique de la réalité sociale, allant au-delà de la simple référence descriptive du contenu propositionnel de ces politiques. Pour cette raison, le résultat de la recherche révèle qu'il existe un espace intermédiaire entre la théorie formelle des droits et leur non-exécution matérielle dans la réalité pratique, entre l'une et l'autre, des relations et des interactions de nature sociologique s'établissent avec des répercussions politiques et juridiques substantielles, dont le contenu argumentatif et opérationnel ne peut être ignoré en tant que composante analytique en raison des impacts sur la gestion des politiques sociales. Ce champ intermédiaire entre théorie et pratique constitue un champ d'analyse politique et culturelle géoréférencée entre des positions communément distancées et antagonistes, dont l'identification des raisons architecturales et controversées est pertinente pour l'analyse des impacts de la nature libérale sur la gouvernance publique, l'identification des difficultés et des indicateurs de possibilités pour surmonter les obstacles pratiques et épistémologiques qui empêchent le plein exercice des droits sociaux au Brésil.

**MOTS CLÉS:** nature libérale. État de droit démocratique. Politiques et droits sociaux. Gouvernance et gestion publique

## LISTA DE QUADRO

Quadro 01	Referência das funções essenciais da gestão da Assistência Social.....	71
--------------	------------------------------------------------------------------------	----

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CADSUAS – Sistema de cadastro do SUAS  
CapacitaSUAS – Política Nacional de Capacitação do SUAS  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CIT – Comissão Inter gestores Tripartite  
CNAS – Conselho Nacional da Assistência Social  
CNTSUAS – Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CRAS – Centros de Referência Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
EC – Emenda Constitucional  
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência social  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PPA – Plano Plurianual  
PLDO – Projeto Lei de Diretrizes Orçamentárias  
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
SUAS – Sistema único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TSS – Tipificação de Serviços Socioassistenciais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO FUNDAMENTADA DO OBJETO .....	18
1.2	QUESTÕES NORTEADORAS DO OBJETO, PERGUNTA INVESTIGATIVA, OBJETIVOS E HIPÓTESE .....	25
1.3	CAMINHO TEÓRICO METODOLÓGICO.....	29
<b>2</b>	<b>A NATUREZA JURÍDICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO .....</b>	<b>46</b>
2.1	A NATUREZA JURÍDICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	46
2.2	A ESTRUTURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS NO BRASIL: PRINCIPAIS ASPECTOS.....	62
2.3	A AGENDA DESENVOLVIMENTISTA LIBERAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS..	74
2.4	A GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: PARTICIPAÇÃO, PLURIETNICIDADE E MULTICULTURALIDADE .....	92
2.5	GOVERNAMENTALIZAÇÃO DO ESTADO E GESTÃO DOS MECANISMOS DE PODER.....	116
<b>3</b>	<b>A NATUREZA LIBERAL E SEUS IMPACTOS NEGATIVOS SOBRE A GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO.....</b>	<b>121</b>
3.1	A SOCIOLOGIA APLICADA, DIREITOS SOCIAIS E DEMOCRACIA.....	121
3.2	AS POLÍTICAS SOCIAIS E GOVERNABILIDADE .....	132
3.3	A REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	140
3.4	A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	148
3.5	A LEGITIMIDADE E FIDELIDADE DEMOCRÁTICA.....	151
3.6	O PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO LIBERAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	160
3.7	O CIENTIFICISMO LIBERAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	166
3.8	AS TENDÊNCIAS ANALÍTICAS DA GOVERNABILIDADE.....	176
<b>4</b>	<b>AS DIFICULDADES DA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E AS POSSIBILIDADES DE SUPERAÇÃO PELA GESTÃO PARTICIPATIVA.....</b>	<b>185</b>
4.1	A RESISTÊNCIA JURÍDICA E POLÍTICA.....	185
4.2	A RUPTURA ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA.....	197
4.3	A LETARGIA BUROCRÁTICA DA GOVERNANÇA LIBERAL.....	201
4.4	A MODULAÇÃO DA ESTRUTURA DE POLÍTICAS SOCIAIS.....	205
4.5	A ARBITRARIEDADE NA GESTÃO PÚBLICA.....	208
4.6	A TENDÊNCIA UNIVERSALIZADORA DA GESTÃO LIBERAL.....	214
4.7	A INVIABILIDADE DO ANTAGONISMO.....	218
4.8	A CONCEPÇÃO UNITÁRIA DE ESTADO.....	225
4.9	A INFIDELIDADE E DESLEALDADE REPRESENTATIVA.....	228
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>235</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>245</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese empenha-se em analisar os impactos jurídicos e sociológicos da natureza liberal sobre a gestão das políticas sociais no Brasil, considerando a frequente desconexão entre as disposições constitucionais consagradas - a consequente estruturação dessas políticas do ponto de vista programático - e a realidade de violação, negação e instrumentalização de direitos sociais, consubstancializada pela governança pública ao moldar o fato social da forma consequente como ele realmente acontece no contexto sociológico em termos de concreticidade e historicidade.

Ao constatar a realidade de violação, negação ou contemplação parcial de direitos sociais, referimo-nos à análise sociológica crítica que parte da verificação do fato social como uma consequência, um produto, de uma política social administrada pela gestão pública. Apontamos que o caminho metodológico começa pela suspeição da eficiência das disposições programáticas da teoria social, pouco importando sejam elas constitucionais ou não, porquanto a letra parece sempre morta até que ela se reproduza em atos concretos e reais no contexto social.

A vida do homem em sociedade não é o que teoricamente diz sobre seu direito a ter trabalho e pão; é, precisamente, o quê e como labora; é o pão que come. Em outras palavras, a vida em sociedade não se resume àquilo que se proclama teoricamente acerca dos direitos sociais, mas amplia-se sobremaneira acerca da forma e do conteúdo do direito exercido ou negado.

A desconexão entre disposição constitucional programática e a realidade de uma gestão pública ineficaz na governança de políticas sociais comprova que as dificuldades de execução dessas políticas estão relacionadas à existência de obstáculos tanto epistemológicos quanto práticos. Estes, por sua vez, constituem-se em uma espécie de mecanismo de formatação cultural que caracteriza a governança da gestão pública das políticas sociais, hodiernamente marcada pela disposição pública aparente em defesa das políticas e uma ação gerencial com resultados desconexos ou, até mesmo, contrários ao seu teor propositivo, ignorando o ambiente teoricamente democrático em que deveriam se desenvolver a fim de preservar a coerência principiológica.

Há uma discursividade empregada pelo gestor público, caracterizada pelas chamadas razões justificantes que arquitetam o discurso programático em torno das

políticas sociais, que entra em colapso quando a verificação crítica da realidade, averiguada pelas chamadas razões polêmicas, comprovam a deslealdade do discurso em comparação com os resultados práticos obtidos.

A desconexão entre a discursividade empreendida na governança e a prática da gestão, comprovada pelo resultado social concreto e real, expressa na forma como as violações sociais ocorrem do jeito que ocorrem, parece ser consequência tanto da ineficiência como da arbitrariedade no modo de governar, em que pese as disposições constitucionais que caracterizam um Estado nacional que adotou um modelo político-administrativo e jurídico consolidado em um regime democrático de direito.

Portanto, há implicações da forma de governança das políticas sociais, em seus intrínsecos atributos de governabilidade, que coloca a gestão pública sob evidente compromisso com os princípios advindos do ordem e do regime democrático que rege o pacto social do país, principalmente, em relação a dois aspectos mutuamente relacionados: à participação popular na elaboração e gerenciamento das políticas sociais e a preservação da pluralidade étnica e multicultural do Brasil, a fim de que a gestão das políticas sociais esteja apta a gerenciar, em termos de complexidade e contrapeso das forças políticas em franca disputa, as demandas e interesses dos mais diversos grupos políticos e comunidades étnicas e culturais que compõe o espectro político e econômico da arena social do Brasil.

Ocorre que a realidade social do país, em que pese avanços significativos, retrata cenários cujas demandas históricas por políticas sociais comprovam a dificuldade em garantir a execução de direitos sociais, exigindo iniciativas de superação dos obstáculos por parte da gestão pública. Esses obstáculos fazem parte dos fundamentos que caracterizam a natureza liberal aplicada pelo Estado sobre a governança da gestão das políticas que estruturam os direitos sociais no Brasil.

Identificamos a governança democrática em torno da gestão das políticas sociais como um sujeito ativo relevante nessa superação em razão do seu caráter operativo e porque partimos da hipótese de que sobre ela são exercidas profundas pressões e influências políticas, jurídicas e econômicas advindas de uma espécie de natureza liberal aplicada pelo estamento do Estado que administra, sob forma difusa e compartimentada, uma forma de governabilidade gerencialmente arbitrária dos bens e recursos políticos, econômicos e culturais, fortemente formatados pelo *establishment*.

Nesse sentido, adotamos como referenciais analíticos para esta tese uma revisão sistemática e integrativa da literatura com base nas contribuições de Pierre Bourdieu acerca do *campo científico*, consideradas as relações em operação neste campo onde se vêem confrontadas a *razão arquetônica* pelas *razões polêmicas*, manifestas no discurso e na prática política, conjuntamente com as reflexões de Gastón Bachelard, as definições de Clifford Geertz sobre a *descrição densa* aplicada à análise do fato social na forma como ele se apresenta e é visto na realidade, considerando relevante, ainda, como ponto de partida para a análise sociológica, as categorias da *totalidade* e da *concreticidade* de Karel Kosik, expressas na materialidade do fato social sob análise.

Para tanto, esta investigação sociológica evoca a relevância de uma abordagem qualitativa do tema como um método adequado aos desafios que emergem do conteúdo social, considerando as contribuições obtidas pela análise de uma sociologia crítica e integrativa da realidade social brasileira, empreendida pioneiramente por Florestan Fernandes, ao investigar o fenômeno social em sua manifestação concreta, regionalizada e local e não apenas em sua declaração teórica e formal, visando estimular a superação das dificuldades na execução dos direitos sociais de tal forma a transcender os limites impeditivos do extremado racionalismo de um lado e do empirismo obtuso de outro.

Busca-se com isso, extrair as razões a determinar os pressupostos que geram, de um lado, as rupturas entre a afirmação teórica de um direito social e, de outro, a proposição prática que solapa a garantia de sua execução, pressupondo-se a adequabilidade da análise do fato social em sua concreticidade e totalidade como forma de superação do superficial narracionismo descritivo do fato/fenômeno social, tipicamente associado ao racionalismo hermeticamente circunscrito e fechado em suas razões arquetônicas, meramente discursivas e auto justificantes.

Assim, espera-se superar o imediatismo das imposições analíticas do cientificismo positivista e mecanicista ao correlacionar as razões não explicitadas que motivam as ações do agente público com o escrutínio da realidade de violação, levando a investigação sociológica para além da mera compreensão relacional entre o texto e o contexto sobre o qual se desenvolvem as escolhas e diretrizes que norteiam a governança da gestão das políticas e que determinam a

existência/inexistência dos direitos sociais no país, na forma e no conteúdo em que concretamente elas acontecem ou deixam de acontecer.

Visando uma melhor compreensão desta investigação sociológica passamos a descrever no capítulo primeiro os principais aspectos em relação ao método e à metodologia escolhida, a abordagem teórica de sustentação analítica consignada pelos objetivos, pelas questões norteadoras e pressupostos teóricos, pela pergunta síntese e a hipótese levantada que, juntas e associadas ao caminho teórico-metodológico, circunscrevem a tese a ser defendida acerca das implicações jurídicas e sociológicas de uma natureza liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado na gestão das políticas sociais no Brasil.

No capítulo segundo, após a contextualização fundamentada do objeto, abordamos a natureza jurídica das políticas sociais, destacando suas principais características, os aspectos mais relevantes da estrutura organizativa da política social no Brasil e os reflexos da natureza liberal na agenda de desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, visando elencar os principais impactos da agenda desenvolvimentista liberal sobre a política social e evidenciar as contradições da gestão pública em relação aos direitos a participação, pluriétnica e multiculturalidade que caracterizam o regime democrático e a identidade étnica e cultural do Brasil.

No capítulo terceiro, passamos a descrever as características que permitem averiguar os impactos negativos da natureza liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão e de funcionamento do Estado Democrático de Direito sobre a governança das políticas sociais. Para isso, descrevemos os aspectos mais relevantes desta natureza liberal, a fim de correlacionar as disposições estruturais da política social oriunda do modelo político-administrativo e jurídico democrático com o tipo de governança aplicada na gestão dos direitos sociais para entender a dimensão dos obstáculos epistemológicos e práticos que dificultam a garantia e exceção dos direitos sociais no Brasil.

Por fim, no capítulo quarto, ancorado nas características sociológicas e jurídicas da natureza liberal sobre as políticas sociais, identificamos as principais dificuldades da governança no Brasil, a fim de apontar caminhos de superação dos obstáculos que impedem uma gestão participativa e eficiente dos direitos sociais.

Ao descrever os elementos que embasam a razão arquitetônica, formalista e tecnicista, frequentemente empreendida pelo gestor público para legitimar a governança pública, passamos a levantar os elementos críticos advindos da análise das razões polêmicas. Uma vez associadas à descrição densa das práticas empreendidas pela gestão pública, tais razões elucidam os reais fundamentos sob os quais estão ancoradas as decisões do gestor público.

Ao comparar as características da natureza liberal e seus impactos jurídicos e sociológicos sobre as políticas sociais, originadas do regime democrático em que foram, formal e materialmente concebidas, com os reais fundamentos sob os quais alinham-se as decisões da gestão pública, podemos verificar as possibilidades de superação dos obstáculos que impedem o acesso às instâncias do poder via mecanismos democráticos de decisão e participação para a promoção da eficácia dos direitos sociais.

Por essa razão, julgamos relevante e impreterível a tarefa de confrontar a razão arquitetônica, que compõe a discursividade do agente público ao definir as prioridades da gestão das políticas sociais, com os resultados práticos da governança pública, tomando por base a comparação principiológica democrática do regime político-administrativo e jurídico com a supracitada natureza ideológica sob preceitos liberais, empreendida num Estado democrático de direito como o Brasil.

Nesse contexto, propomos verificar se a origem da desconexão entre a declaração constitucional dos direitos sociais e a inexecução das políticas sociais na realidade concreta possui seus fundamentos na desconexão entre os princípios democráticos, que regem a governança pública e a natureza liberal que comanda as razões sobre as quais fundamentam-se as decisões e ações, por vezes arbitrárias e antidemocráticas, do gestor na governança pública.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO FUNDAMENTADA DO OBJETO

Esta tese se pauta no campo de uma investigação sociológica<sup>1</sup> e busca levantar uma teoria que possa tornar inteligível uma proposição que destaque os fundamentos

---

<sup>1</sup> Tomamos a sociologia como um campo científico que desenvolve “estudos das relações sociais, das formas de associação, destacando os caracteres sociais gerais comuns a todas as classes de fenômenos sociais, fenômenos que se produzem nas relações de grupos entre seres humanos. Estuda

de uma sociologia<sup>2</sup> que vem sendo aplicada pelo Estado democrático de direito no Brasil, mediante a governabilidade da gestão de políticas sociais que promove uma determinada governança<sup>3</sup> em vistas a realidade que revela as dificuldades de políticas sociais efetivas, considerando um estudo de revisão teórica deste fato social.

Aplicamos no campo da investigação do objeto a sociologia integrativa que, do ponto de vista da descrição, é parte de uma classificação elaborada por Karl Mannheim e Florestan Fernandes, descrita por Lakatos (1977, p. 19), como um campo que “investiga os fenômenos sociais no plano de sua manifestação concreta, procurando apanhar os elementos e os fatores sociais nas próprias condições reais em que eles operam”.

Do ponto de vista da integração, “a acepção literal e lexicográfica do termo, significa o ato, modo ou processo em que partes ou elementos se unem para formar um todo único, inteiro e coerente” (Hollanda Ferreira, 1989, p. 365)<sup>4</sup>. Em termos de literatura sociológica, apoiados nos diálogos de Florestan Fernandes (1971), adotamos os conceitos de ‘integração’ de David Lockwood (1992) e Jürgen Habermas (2002).

Para Lockwood (1992, p. 400) “a integração social concentra atenção sobre relações conflituosas ou consensuais entre atores, o problema da integração

---

o homem e o meio humano em suas interações recíprocas. [...] A sociologia, desta forma, é o estudo e o conhecimento objetivo da realidade social” (Lakatos, 1977, p. 15).

<sup>2</sup> A sociologia de Florestan Fernandes, a qual tomamos como lastro teórico, concentra-se na pesquisa e interpretação das condições e possibilidades das transformações sociais. A revolução social é um tema central, por vezes um desafio teórico e outras como perspectiva prática como se pode observar nos livros *A sociologia numa era de revolução social* e *A revolução burguesa no Brasil*. No âmbito da teoria sociológica, Fernandes dialogou com as principais correntes de pensamento desde Spencer, Comte, Marx, Durkheim e Weber até Mannheim, Parsons, Merton e Marcuse, entre outros, formulando contribuições originais, para a sociologia crítica como, por exemplo, *Fundamentos empíricos da explicação sociológica*, *Ensaio de sociologia geral e aplicada* e *A natureza sociológica* (Ianni, 1996, p. 25-26).

<sup>3</sup> Tomamos as categorias da *governabilidade* e *governança* em seu sentido democrático, assim definida: “[...] governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas” (Bresser-Pereira, 1988, p. 33); Em que pese, a governabilidade e a governança serem conceitos frequentemente confundidos, há um traço distintivo entre ambas que é o seu caráter intrínseco, a sua ligação orgânica com o conteúdo da ação estatal (aspecto substantivo/material) ou com a sua forma (aspecto adjetivo/instrumental). Enquanto a governabilidade relaciona-se com a administração do poder de governar, a governança envolve a participação de outros atores sociais, de modo que aqui neste trabalho podemos afirmar que para uma cada governabilidade há um tipo de governança.

<sup>4</sup> Em que pese Florestan Fernandes tenha “dialogado com as obras de Émile Durkheim, Talcott Parsons, Karl Mannheim, Robert Merton e Bronislaw Malinowski” tendo em vista uma elaboração teórica das características conceituais da integração, “considera-se na literatura sociológica mais recente tal diferenciação corresponderia às noções de integração sistêmica e de integração social, tal qual foram propostas por David Lockwood e Jürgen Habermas” (Mariosa, 2019, p.184).

sistêmica está concentrado nas relações conflituosas ou consensuais entre as partes do sistema social”. Neste sentido, a integração sistêmica envolve as decisões coletivas, as formas de interação social que se manifestam nas adequações e na interdependência funcional das instituições que compõem os grupos sociais, impactando sua estrutura.

Por essa razão, a análise sociológica deve considerar a estrutura sob a qual estão assentadas as políticas sociais para o confronto analítico entre as proposições programáticas, a realidade da gestão pública e os fatos sociais em sua concreticidade histórica. Por isso, ao falarmos de integração social referimo-nos à descrição do processo em que um cidadão, por sua iniciativa própria ou do grupo social em que se encontra, é habilitado para tomar parte no todo social inclusivo.

Para Habermas (2002), essa inclusão integrativa, que se quer verificar a partir da análise do fato social, comporta a constatação de uma realidade de negação de direitos em regimes democráticos<sup>5</sup>. Tal problema se torna maior quando a governabilidade empreendida por essa cultura majoritária, ao assumir as instâncias do poder de decisão do Estado, reflete os interesses das elites hegemônicas, mediante uma governança que estrutura o fato social em termos de exclusão.

Por esse motivo, a análise da gestão das políticas sociais no regime democrático brasileiro é assumida neste trabalho como um fato social (um campo sociológico, um campo de forças e de lutas para conservar ou transformar esse campo) a ser verificado em seus pressupostos teóricos, devidamente acompanhados da explicitação dos obstáculos práticos e também epistemológicos que nele se manifestam como uma produção cultural (Bourdieu, 2004, p. 22-23; 2011, p. 64) que precisa ser apanhada em sua estrutura (2011, p. 15).

Somente, então, podemos comparar as disposições teóricas que substanciam e definem os direitos sociais como direitos que devem ser assegurados (direito formal) com as práticas empreendidas na governança desses direitos em relação ao seu efetivo exercício (direito material), extraindo-se as razões e pressupostos que determinam as rupturas entre a afirmação teórica e a proposição prática na consecução das políticas sociais no Brasil.

---

<sup>5</sup> “O problema [...] surge em sociedades democráticas, quando uma cultura majoritária, no exercício do poder político, impinge às minorias a sua forma de vida negando [...] uma efetiva igualdade de direitos” (Habermas, 2002, p. 164).

Defendemos nesta tese que o fato social, em sua concreticidade real, precisa ser analisado contra a ilusão da constatação imediata, meramente descritiva e narrativa, (Bourdieu, 2010, p. 23), evitando-se que a análise investigativa venha sucumbir às imposições do positivismo mecanicista, cuja crítica afirma o caráter subjetivo do fato social e sua irredutibilidade aos métodos rigorosos da ciência<sup>6</sup>.

Contrário ao senso comum, consideramos nesta tese o caráter objetivo dos fatos sociais, que passam a ser compreendidos mediante uma racionalidade que inclui, em seu processo analítico, o enfrentamento entre as razões arquitetônicas e polêmicas<sup>7</sup> (Bourdieu, 2010, p. 40) que buscam dar significado ao fato social, considerando-se, ainda, outros dois elementos-chave: a experiência real e concreta dos fatos sociais e as determinações conflitivas do senso comum<sup>8</sup>, mediante as quais podemos verificar os obstáculos epistemológicos<sup>9</sup> que impedem o avanço do espírito científico (Bourdieu, 2010, p. 22; Bachelard, 2000, p.75-109 e 1996, p. 17), em seus extremados empirismo e racionalismo (Santos, Nagashima, 2015, p. 40), e os obstáculos práticos que consubstanciam as dificuldades (barreiras e entraves) que impedem o exercício efetivo dos direitos sociais e as possibilidades de superação de ambos os interpostos obstáculos.

---

<sup>6</sup> Para Bourdieu “De todas as oposições que dividem artificialmente a ciência social, a mais fundamental, e a mais danosa, é aquela que se estabelece entre o subjetivismo o objetivismo” (2013, p. 43). Para superar o antagonismo é necessário elucidar os pressupostos que os contrários possuem em comum como “modos de conhecimento eruditos, igualmente opostos ao modo de conhecimento prático [...] do mundo social” (2013, p. 43).

<sup>7</sup> As categorias “razões arquitetônicas” e “razões polêmicas” são utilizadas nesta tese conforme a definição tomada por Bourdieu, segundo acepção de Bachelard, extraídas do livro *O ofício do Sociólogo*, segundo o qual as razões arquitetônicas, encerradas em suas fixas teorias gerais, contrapõem-se às razões polêmicas, abertas e flexíveis. “Nada se opõe, de forma mais completa, à razão arquitetônica das grandes teorias sociológicas, capazes de digerirem todas as teorias, todas as críticas teóricas e, até mesmo, todas as empirias, do que a razão polêmica que, “por suas dialéticas e críticas”, nunca deixa de ser uma teoria da reelaboração indefinida dos elementos teóricos artificialmente extraídos da lógica de um *corpus* doutrinal” (Bourdieu, 2010, p. 40).

<sup>8</sup> Segundo Bourdieu, “A sociologia só pode se constituir como ciência realmente separada do senso comum” (Bourdieu, 2010, p. 25). Na mesma linha Santos e Nagashima: “[...] para Bachelard (2000), a Ciência é uma ruptura com o senso comum. O conhecimento científico depende tanto da razão como da experiência, porque se conhece contra um conhecimento anterior”. Assim, para o cientista o “essencial não é acumular fatos e documentos, mas reconstruir o saber através de atos epistemológicos que organizam e transformam a evolução de uma determinada área das ciências” (Santos, Nagashima, 2015, p. 39).

<sup>9</sup> O conceito de obstáculo epistemológico é justificado por Bachelard (1996, p. 17) ao dizer que “[...] quando se procuram as condições psicológicas do progresso da ciência, logo se chega à convicção de que é em termos de obstáculo que o problema do conhecimento científico deve ser colocado”. Esses obstáculos não decorrem da complexidade ou fugacidade dos fenômenos ou das limitações sensoriais; eles estão no próprio ato de conhecer, fundamentado na ideia pré-concebida (uma dimensão psicológica responsável por criar analogias, imagens e metáforas que bloqueiam o conhecimento; sem superação não há mentalidade científica verdadeira (Santos, Nagashima, 2015, p. 40).

É preciso considerar, ainda, que o conhecimento científico é estabelecido tanto pela reflexão teórica do pensamento como pela experiência em ação, uma experiência sempre precedida por uma construção intelectual, uma ideia anterior sobre o que investigar. E é o senso crítico da ciência que rejeita passivamente teorias e interpretações imediatas, exigindo a ruptura com o senso comum e com conhecimentos anteriores cristalizados pela razão arquitetônica, naturalmente reestruturados com o avanço da ciência (Borges, 2007, p. 118), uma reestruturação proporcionada pelos questionamentos da razão polêmica.

Busca-se com isso nesta tese, dar suporte epistemológico consistente à análise sociológica que recuse, ao mesmo tempo, “o empirismo que reduz o ato científico<sup>10</sup> [*ato social*] a uma mera constatação do que se pode imediatamente ver e o convencionalismo que lhe opõe somente as condições prévias da construção” (grifo nosso), aparentemente consensual, sem considerar as interações e relações que se estabelecem, interna e externamente, sobre e sob o fato social (Bourdieu, 2010, p. 22), e que, ao mesmo tempo, evite um racionalismo hermeticamente fechado em suas razões arquitetônicas.

A análise empreendida considera que o fato social<sup>11</sup> possui interdependência de transformações pelas políticas sociais que se produzem pela governança de gestão do Estado democrático de direito brasileiro, que tem caráter objetivo, porque é determinado pela natureza social de um conjunto de ações, a partir da coerção exercida externamente pela Constituição sobre a conduta dos cidadãos e dos gestores públicos.

Mediante o exposto, destacamos que o recorte temporal deste estudo é a partir da implantação do Estado democrático de direito, instituído pela Constituição da

---

<sup>10</sup> Bourdieu defende com Bachelard que “o *fato científico é conquistado, construído, constatado*”, o que significa recusar o empirismo e o convencionalismo. Assim, em virtude da constatação dos fatos sociais, a comunidade sociológica não pode esquecer a hierarquia epistemológica dos atos científicos que subordinam a constatação à construção e a construção à ruptura. Ora, a referência à prova experimental, para não ser uma tautologia, precisa estar acompanhada por uma “explicação dos pressupostos teóricos que servem de base a uma verdadeira experimentação”; E essa explicitação necessita estar acompanhada, igualmente, “da explicitação dos obstáculos epistemológicos que se apresentam, sob uma forma específica, em cada atividade científica” (Bourdieu, 2010, p. 22).

<sup>11</sup> Tomamos o “fato social” proposto por esta tese, considerando a referência de Émile Durkheim, que o considera como objeto da sociologia. Para este pensador a regra fundamental, relativa à observação dos fatos sociais, consiste em separá-los como “coisas”, considerando que somente assim, desvinculadas de concepções filosóficas e não subordinadas as noções biológicas e psicológicas, a sociologia pode manipular, com finalidade de estudo e análise, os fenômenos sociais; coisas opõem-se às “ideias”, como as coisas exteriores se opõem às interiores (Lakatos, 1977, p. 37-38).

República Federativa do Brasil de 1988, que atribuiu ao Estado o dever de assegurar, entre outras disposições, o exercício dos direitos sociais.

Destacamos que esse tema que aborda a governabilidade, particularmente em gestão de governança de políticas sociais, é de elevado interesse, considerando que acompanho as discussões desde o ano de 2012, em virtude de minha atuação profissional. Pela minha condição laboral, tive a oportunidade ímpar de rodar o país em mais de vinte cidades em dezoito Estados e sete países, dentre os quais destaco Moçambique, o Haiti, a República Dominicana e a Jamaica.

Em trinta e dois anos de profissão, trabalhei aproximadamente oito anos na região Amazônia, percorrendo a fronteira do norte do país com o Suriname, Guiana, Guiana Francesa, Bolívia e Peru, oportunidade ímpar de conhecer e entrar em contato com os povos Tiriyós, Kaxuyana e Txikuyana, com inúmeras visitas ao Parque do Tumucumaque (fronteira entre os Estados do Pará e Amapá), e, atualmente, no acesso ao portal da amazônica pelos Estados de Rondônia (Terra Indígena Karitiana e Uru Eu Wau Wau), Acre e sul do Amazonas. Nesse período pude fazer observações fundamentais para levantar indicadores da problemática investigativa que destacamos nesta tese.

Enquanto pesquisador do Centro Universitário do Estado do Pará, em Belém, empreendi um trabalho de campo entre os anos de 2012 a 2015, que resultou na dissertação de mestrado pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito (PPGD), na Linha de Pesquisa Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional entre os anos de 2014 e 2015. Nessa oportunidade desenvolvi o tema “A Consulta Prévia, como uma descrição densa do processo de Gestão Democrática no Contexto Brasileiro: uma Análise Georreferenciada e Circunstancializada no Projeto da Micro Central Hidrelétrica de Tiriyós – PA” (Nunes, 2015)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Tratou-se de uma pesquisa cujo objetivo foi analisar a Consulta Prévia segundo teor substantivo da Convenção 169 da OIT, mediante um referencial prático, como uma descrição densa orientada por Geertz (2013b) das práticas estatais empreendidas no processo consultivo, à semelhança de um termômetro analítico do nível de comprometimento (ou não) entre o processo de gestão democrática e a consolidação dos direitos dos povos tradicionais, associando o respeito à matriz identitária pluriétnica e multicultural do Estado brasileiro com os princípios que regem a própria gestão democrática na prática governamental frente a projetos de desenvolvimento em áreas tradicionais, particularmente na Amazônia. A base referencial dessa pesquisa realizada foi um projeto energético (Micro Central Hidrelétrica Tiriyós) propugnado pelo Estado (Exército Brasileiro) em área indígena (etnia Tiriyós), situado no Parque Nacional do Tumucumaque, na fronteira com o Suriname; nesta ocasião, diferentemente da atual proposta de pesquisa para elaboração dessa tese, o método estava focado na observação específica de um projeto energético regionalizado em desenvolvimento em uma comunidade tradicional indígena, georreferenciada em um território homologado, localizando dentro do

Considero tais experiências um laboratório de vida com acesso aos costumes e tradições locais, tão diferentes da minha região de origem e diversa daquilo que se ouve falar desta, por quem não teve a oportunidade de ingressar e viver nessas áreas. Destaco a importância do contato com diversas instituições religiosas, civis e militares, agências governamentais e iniciativas privadas atuantes nessas regiões, num esforço gigantesco para trazer o apoio de um Estado cuja governabilidade é marcada por raízes econômicas liberais e capitalistas, com restrita condição vocacionada em gerenciar projetos de transformação da realidade local.

Foi possível observar naquele caso concreto, as repercussões de programas, projetos e políticas sociais em implementação nesses locais, principalmente a profunda desconexão entre o ideário discursivo do Estado e a prática real da aplicação de políticas, o que vimos observando são alocações orçamentárias altíssimas, uma entrega social pífia diante das reivindicações e necessidades populares e realocações de parte dos recursos dos programas e projetos para melhoramento e funcionamento interno das instituições operadoras, restringindo os valores a serem aplicados na finalidade originária dos programas.

Essas regiões, assim como tantas outras do país, são muito carentes de uma presença eficiente do Estado brasileiro, suscetíveis a empreendimentos exploratórios com alto risco de danos na dimensão antropológica, cultural, ambiental e econômica. Há outro fator a considerar, é que as regiões amazônicas são agravadas por uma geografia de difícil acesso, longas distâncias, incomunicabilidade, florestas densas, rios caudalosos, precariedade nas infraestruturas de logística e transporte, educação e saúde, o que exige estratégias em políticas do Estado que atenda as especificidades das regiões periféricas.

Em um cenário assim, entendemos a necessidade da promoção de políticas sociais eficientes que assegurem o pleno exercício dos direitos sociais, que sejam adequadas às circunstancialidades locais e à diversidade étnica e cultural do povo brasileiro para atender as demandas dessas comunidades e populações distantes do centro do poder de decisão.

---

Parque Tumucumaque, onde fica o 1º Pelotão Especial de Fronteira, a única presença do Estado naquela região isolada em que o acesso só pode ser feito por aeronave de pequeno porte, já que não há estradas, os rios não são navegáveis e floresta é impenetrável. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoconclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2437350](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoconclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2437350)). Acesso em: 10 jan. 2025.

Consideramos que, em um Estado democrático de direito, no qual os direitos sociais são constitucionalmente declarados e reconhecidos, a exigência da existência de políticas sociais é o atestado de que há violações de direitos em curso e que a organização social, política e econômica ainda não promoveu um tipo de desenvolvimento que supere estruturas de desigualdades e injustiças.

Em que pese a proposição de políticas sociais indicar alguma espécie de reação do Estado para superar a realidade dessas dificuldades e atender as demandas populares, cabe verificar até que ponto o Estado democrático de direito brasileiro promove o esforço de realizar ações de gestão, capazes de gerar soluções definitivas ou são apenas medidas paliativas de conformação das tensões e pressões sociais, tendo em vista a necessidade de se promover uma responsabilização solidária<sup>13</sup>.

Avançando nesta contextualização fundamentada do objeto investigativo, passamos a expor as questões que norteiam o objeto, os objetivos e a hipótese de investigação.

## 1.2 QUESTÕES NORTEADORAS, PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO, OBJETIVOS E HIPÓTESE

Visando atender as considerações advindas da contextualização do objeto, as **questões norteadoras** que recortam o objeto da investigação, são:

- Quais as características da natureza jurídica que promovem implicações sociais na agenda de desenvolvimento do Estado democrático de direito no Brasil, em vistas ao direito à participação à pluralidade étnica e multicultural?
- Que análise é possível empreender e sistematizar a partir das características levantadas sobre as influências da natureza liberal aplicada ao Estado democrático de direito e quais os impactos jurídicos e sociológicos negativos desta natureza sobre a governança da gestão das políticas sociais no Brasil?
- Quais as dificuldades das políticas sociais que impactam o pleno exercício de direitos e que implicações produzem na governança da gestão das políticas sociais,

---

<sup>13</sup> “A responsabilização solidária pelo outro *como um dos nossos* se refere ao “nós” flexível numa comunidade que resiste a tudo o que é substancial e que amplia constantemente suas fronteiras porosas. [...] pela ideia negativa da abolição da discriminação e do sofrimento, assim como da inclusão dos marginalizados [...]” (Habermas, 2002, p. 3).

mediante as disputas de interesses que se manifestam no Estado democrático brasileiro?

- Quais os indicadores de superação da realidade de execução insatisfatória de direitos sociais podem ser apontados para o acesso às instâncias do poder de decisão pela via de mecanismos democráticos de decisão e participação em função do exercício eficaz de governança na gestão das políticas sociais?

Mediante estas questões, a **pergunta síntese** de investigação para levantar a tese é a seguinte: Quais as principais características da natureza liberal aplicada pelos agentes que administram as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado democrático de direito brasileiro que impactam negativamente a governança da gestão de políticas sociais ao fixar mecanismos funcionais que dificultam as possibilidades de superação em vistas à promoção da eficácia no exercício dos direitos sociais instituídos pela Constituição Federal de 1988?

Para responder a essa pergunta central de investigação, propomos o seguinte **objetivo geral**: Identificar as principais características da natureza liberal aplicada pelos agentes que acessam as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado democrático de direito que impactam negativamente a gestão das políticas sociais, mediante a necessidade de superação das dificuldades impostas à governança de políticas sociais no Brasil, em vistas à promoção da eficácia no exercício dos direitos sociais instituídos pela Constituição Federal de 1988.

Para atingir o objetivo geral proposto, destacamos os seguintes **objetivos específicos**, que contribuem para a operacionalização do processo investigativo:

- Identificar as características da natureza jurídica e liberal que promovem implicações sociais negativas na agenda de desenvolvimento do Estado democrático de direito no Brasil, em vistas ao direito à participação, pluriétnicidade e multiculturalidade;
- Promover análise acerca dos impactos negativos da natureza liberal aplicada pelo Estado democrático de direito em processos de gestão de políticas sociais no Brasil para identificar as razões sobre as quais assentam-se as principais dificuldades de execução de direitos sociais;
- Levantar as dificuldades para a execução das políticas sociais e descrever as implicações produzidas pela governança da gestão das políticas sociais,

considerando as disputas de interesses inerentes ao espectro político-social do Estado democrático brasileiro; e

- Apontar alguns indicadores de possibilidades para o acesso às instâncias do poder político e social pela via de mecanismos democráticos de decisão e participação em função do exercício eficaz de governança na gestão das políticas sociais.

Mediante o processo investigativo, levantamos enquanto **hipótese**, a existência de uma natureza de matriz liberal, aplicada pelos agentes que acessam as instâncias do poder de decisão do Estado democrático de direito no Brasil que impacta a gestão das políticas sociais ao fixar mecanismos operacionais cujos resultados práticos impõem uma realidade dicotômica entre teoria e prática, que vêm historicamente, alterando a natureza jurídica da aplicação dos direitos sociais em contraposição às disposições constitucionais consagradas, impactando na eficácia do exercício destes direitos; considerada a imposição de dificuldades sistêmicas nos mecanismos e instrumentos de gestão pública advindo desta natureza liberal, pressupõe-se que as possibilidades de superação desse fato social, requer mudanças no *modus operandi* de governabilidade da gestão das políticas sociais em relação aos valores e princípios democráticos fixados constitucionalmente.

Uma vez que a pluralidade étnica e multicultural constitui a base fundacional identitária do Brasil, a gestão participativa das políticas sociais, típica em um regime democrático, exige mais do que uma mera referência descritiva do conteúdo propositivo dessas políticas, em termos formalmente democráticos, tampouco bastam as referências ao contexto sociopolítico da criação e gestão das políticas sociais sem um fundamento prático da principiologia democrática, como se fosse suficiente estabelecer uma relação direta entre o seu conteúdo e o contexto sociopolítico de sua gestão, prescindindo de aspectos democráticos fundamentais como a participação e a preservação da pluralidade étnica e multicultural do país; pressupõe-se que, entre a argumentação teórica – que declara o teor substantivo de um direito social, mediante a proposição para a criação de uma política social, – e as ações práticas empreendidas pela gestão das políticas sociais – submetidas às sistêmicas dificuldades que impactam restritivamente a consecução do teor substantivo de um direito social teoricamente programado, desconectando a proposição teórica daquela consecução prática no exercício dos direitos sociais.

Mediante o exposto, defendemos nesta **tese**, que há um espaço intermediário entre a disposição programática e formal de direitos (teoria) e a sua inexecução material (prática), em que se estabelecem relações e interações de natureza sociológica, com repercussão política e jurídica, cujo teor argumentativo e operativo não pode ser ignorado como componente analítico em razão dos impactos sobre a gestão das políticas sociais, tendo em vista constituir um campo de análise política e culturalmente georreferenciado revelador das reais razões arquitetônicas que justificam a gestão pública de políticas sociais do modo como ela acontece, que se interpõe entre os dois polos da teoria e da prática, comumente distanciados entre si e vistos como antagônicos, cuja identificação é relevante para verificar as dificuldades e impactos interpostos pela natureza liberal sobre a governança pública, tanto em relação à gestão das políticas sociais quanto no tocante às possibilidades de superação dos obstáculos práticos e epistemológicos que impedem o pleno exercício de direitos sociais no Brasil.

Referimo-nos nesta tese, nos capítulos teóricos a seguir, a necessidade de esclarecer esse universo complexo de relações e interações entre forças antagônicas e divergentes, que promovem o distanciamento entre as disposições formais da teoria e das proposições materiais da prática, nas quais estão inseridos os mais amplos e diversos interesses de sujeitos sociais, instituições e organismos políticos, econômicos e sociais a gerar, reproduzir e difundir ações que impactam a gestão das políticas sociais com base em ideias e ideologias, aplicadas pelos agentes públicos na administração do Estado, sob notável influência da concepção liberal capitalista, cuja aplicação é possível se traduzir em um tipo de natureza sociológica e jurídica especificadamente liberal, propostas e estruturadas para o desenvolvimento e manutenção de uma racionalidade hegemônica, burguesa e excludente, contrárias à disposição preambular da Constituição Federal.

Essa racionalidade está a comandar a governabilidade do Estado brasileiro, mediante um mecanismo funcionalista caracterizado por uma governança restritiva e seletiva de direitos. Esta governança administra os processos de gestão e de governabilidade sob influência dos critérios da tensão controlada e da necessidade de legitimidade e governabilidade. Isto ocorre tendo em vista a sua manutenção no poder pelo poder, e não para a consecução dos fins sociais segundo os quais ocupam-se as instâncias do poder político-administrativo do Estado.

Tal racionalidade, alheia aos objetivos constitucionais, tende a garantir a fidelidade e legitimidade da representação democrática mediante mecanismos de convencimento comumente arbitrários, tendo em vista a negação da ativa participação popular e a restrição de acesso aos diversos grupos do espectro social pluriétnico e multicultural na governabilidade das políticas sociais, de tal modo que o exercício dos direitos sociais resulta num desenvolvimento que exclui as múltiplas e determinadas realidades identitárias do país, quando se verifica não contempladas as reivindicações da classe trabalhadora.

O modo como são administradas as políticas sociais no Brasil, em que pese o avanço da existência de estrutura organizativa que define a política social, reproduz um abismo semântico e operacional, que impõe um vácuo desordenadamente proposital e conscientemente organizado que se interpõe entre a teoria e a prática, gerando instabilidade e insatisfação social ao revelar a existência e a força impositiva de uma ordem macrossocial, com seus procedimentos, regras e leis de interpretação do fenômeno social, marcadamente arbitrárias e muito específicas, no âmbito do caráter restritivo de direitos sociais, prescindindo de validação concretamente democrática.

Portanto, há uma ordem circunscrita em uma formatação de espectro político e social determinada pela natureza liberal aplicada pelos agentes que acessam às instâncias do poder de decisão do Estado que reverbera significativamente sobre a governança da gestão de políticas sociais ao impactar e controlar o processo de produção, gestão e concretização dos direitos sociais de forma insatisfatória sob o ponto de vista democrático, em virtude da interposição de dificuldades (entraves), que impedem as possibilidades do exercício pleno dos direitos sociais com autêntica governabilidade democrática e que promova, na realidade, as políticas sociais como a teoria prevê na disposição constitucional brasileira.

Para desenvolver a investigação do objeto proposto, avançamos em traçar o caminho teórico-metodológico da pesquisa.

### 1.3 CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO

A presente tese adota uma abordagem teórica sócio científica de natureza qualitativa, exploratória, fundamentada em uma Revisão Sistemática da Literatura e

Integrativa (Lakatos, 1977, p. 19; Fernandes, 1967; Mariosa, 2019, p.184), que objetiva responder a uma pergunta claramente formulada para levantar a tese proposta, cujo lastro analítico toma por base uma sociologia crítica<sup>14</sup> e integrativa<sup>15</sup>.

A aplicação do método de revisão sistemática<sup>16</sup> permite identificar, selecionar e avaliar as pesquisas relevantes que foram publicadas, coletar e analisar dados de estudos incluídos no processo de revisão; busca-se com esse método de investigação, promover a replicabilidade e confiabilidade do pensamento sistemático de pesquisadores(as), cujas sínteses são fundantes para a reflexão teórica e a interpretação da realidade social manifesta na formação, nos desenvolvimentos, nas lutas e na perspectiva do povo pluriétnico e multicultural como o brasileiro.

A utilização do método da revisão bibliográfica sistemático como forma de obter evidências para dar suporte ao aumento das intervenções e informações científicas vem sendo considerado um método que levanta as regularidades identificadas como significativas aos processos de investigação. (Botelho, Cunha, Macedo, 2011, p. 124).

Para promover a busca de dados e informações do campo empírico-teórico foram trabalhadas as bases de dados da SciELO, artigos extraídos do Portal de Periódicos CAPES, do Google Acadêmico, da Web of Science e Scopus e livros. As palavras-chave aplicadas ao processo de busca foram tratadas por meio de descritores booleanos<sup>17</sup>, que contribuíram para refinar os resultados: 1. Natureza

---

<sup>14</sup> A sociologia crítica concentra-se sobre as configurações e os movimentos da sociedade permitindo conhecer o presente, repensar o passado e imaginar o futuro mediante uma reflexão que questiona a realidade social e o pensamento. No Brasil, seu pai fundador foi Florestan Fernandes, cujas contribuições sobre as relações raciais entre negros e brancos, por exemplo, estão atravessadas pelo empenho de interrogar a dinâmica da realidade social, desvendar as tendências desta e, ao mesmo tempo, discutir as interpretações prevaletentes, os problemas da indução na sociologia e as contribuições para o conhecimento das condições lógicas e históricas de reconstrução da realidade e da integração (inclusão) dos excluídos (Ianni, 1996, p. 26).

<sup>15</sup> Texto base de estudo: Manual de revisão bibliográfica integrativa. Disponível em: [https://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/manual\\_revisao\\_bibliografica-sistemica-integrativa.pdf](https://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/manual_revisao_bibliografica-sistemica-integrativa.pdf). Acesso em: 4 nov. 2023.

<sup>16</sup> Segundo Galvão e Pereira, a revisão sistemática é “um tipo de investigação focada em questão bem definida, que visa identificar, selecionar, avaliar e sintetizar as evidências relevantes disponíveis” (2014, p. 183), cujos métodos de elaboração exigem os seguintes passos: “(1) elaboração da pergunta de pesquisa; (2) busca na literatura; (3) seleção dos artigos; (4) extração dos dados; (5) avaliação da qualidade metodológica; (6) síntese dos dados (metanálise); (7) avaliação da qualidade das evidências; e (8) redação e publicação dos resultados (2014, p. 183).

<sup>17</sup> Os descritores booleanos, criados por George Boole (1815-1864), são palavras que indicam ao sistema de busca como combinar os termos de pesquisa, comumente usados para refinar os resultados de uma busca, permitindo especificar os critérios de pesquisa. São também conhecidos como operadores booleanos (ou lógicos) e digitados em letra maiúsculas: AND, OR e AND NOT. Eles servem para garantir que o sistema apresentará resultados que contenham obrigatoriamente todos os termos ou expressões ligadas por ele (Picalho, Lucas, Amorim, 2022, p. 1-11).

sociológica AND Políticas e direitos sociais; 2. Estado democrático AND Governabilidade e governança pública; 3. governança em políticas sociais AND Estado democrático de direito; 4. políticas sociais AND Gestão pública; 5. princípios democráticos AND gestão pública de Estado; pluralidade étnica e cultural do Brasil AND princípios constitucionais; 6. concreticidade e totalidade AND realidade social; 7. direitos pluriétnicos e multiculturalidade AND políticas sociais. Os critérios de inclusão e exclusão de referenciais teóricos, a partir de leituras rigorosas, asseguraram o caráter de relevância e qualidade das fontes selecionadas para atender ao objeto de investigação problematizado.

O processo de coleta de referências teóricas foi substancial para atender ao processo investigativo de revisão sistemática; envolveu buscas iniciais, triagem dos estudos por títulos e resumos, leitura completa dos textos selecionados que contribuíram para atender ao processo de sistematização das informações identificadas; a técnica aplicada para desenvolver a análise, exigiu a elaboração de fichamentos e resumos analíticos.

Esta metodologia permitiu uma compreensão abrangente das dinâmicas que alimentaram a discussão teórica desenvolvida pelos(as) pesquisadores(as) em suas publicações; este caminho propiciou um processo rigoroso de análise e sínteses, gerando um mapeamento do estado atual do conhecimento sobre o objeto desta tese, que organizamos em capítulos teóricos.

Destacamos, também, que os procedimentos de revisão aplicados nos permitiram identificar lacunas teóricas que pudessem orientar futuras pesquisas, cujas referências são citadas nas considerações finais deste relatório.

Para dar lastro à apreciação crítica do tema, esta pesquisa adotou uma metodologia compatível com conceitos considerados nucleares à investigação científica, de tal forma a promover uma correlação com o objeto de análise, a fim de extrair uma apreciação capaz de permitir uma crítica coerente e contributiva na discussão argumentativa da tese<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Em que pese o reconhecimento do quão difícil poder ser achar um vocabulário cujas expressões traduzem com exatidão e rigor aquilo que os conceitos expressam nas teorias e teses do pensamento científico e nos métodos de investigação, essa dificuldade não leva a conceber o método como algo suscetível de ser separado das pesquisas. Pelo contrário, o “método não pode ser estudado separadamente das pesquisas nas quais é utilizado”, de onde resulta que a “utilização de um método que pressupõe que este seja, previamente, conhecido” (Canguilhem, 1967, p. 24).

Por essa razão optamos por empreender uma abordagem metodológica qualitativa, segundo a qual, tais pesquisas conseguem “descrever a complexidade de determinada hipótese [...], analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais [...]”. Assim, pode-se aprofundar em maior grau “a interpretação das particularidades dos comportamentos ou das atitudes dos indivíduos” (Oliveira, 2002, p. 23).

Há, portanto, uma razão instituída nesta pesquisa para adotar uma abordagem metodológica qualitativa por levar em consideração as condicionantes históricas, ideológicas, políticas e legais, que se impõem como formas sistêmicas elaboradas em níveis estruturais a ponto de se impor como uma regra geral que permeia a gestão das políticas sociais, influenciando-as indefinidamente pelo tempo; tão relevante quanto identificar as dificuldades e as possibilidades de superação, especificamente atuantes num campo de análise específico, é verificar quão estruturais elas são ao ponto de incidirem sistemicamente em todos os eventos, ações e projetos empreendidos nas políticas sociais em termos globais e universais.

Por outro lado, não perseguimos uma norma geral imutável que se auto impõe sobre os fatos sociais, a determinar e condicionar as ações em torno da gestão das políticas sociais. O que pretendemos identificar, descrever e analisar é a dinâmica estruturante que se perpetua no *modus operandi* empreendida por uma natureza sociológica aplicada, que define as prioridades da governabilidade na gestão das políticas sociais e as razões que sustentam a força de um projeto de desenvolvimento que, paradoxalmente, ao produzir riquezas econômicas e bens culturais valiosos, o faz sob estruturas de exploração, desigualdades e injustiças, tipicamente determinadas por matrizes liberais e alimentadas pela formação econômica capitalista<sup>19</sup> que privatiza ganhos e socializa riscos e perdas, sob o estamento da concentração de renda por um lado e a multiplicação da pobreza por outro.

O que nos interessa enquanto pesquisador é identificar, na realidade instituída da problematização do objeto de pesquisa, é identificar o que vem gerando suas determinações, cujos dados já observados não se originam apenas pela concentração

---

<sup>19</sup> Esse fato é produzido de tal forma que as necessidades e reivindicações humanas, subjacentes à organização econômica e social do Estado, possuem aspectos culturais universais que, apesar de lastreados na realidade, são remodelados já não mais no teor das reivindicações populares e sim pelos interesses do Estado. Isso ocorre mediante uma governabilidade cuja eleição das prioridades carece de validade democrática em razão do caráter hegemônico liberal e capitalista dessa natureza liberal aplicada pelo Estado.

econômica de riquezas, tampouco somente pela apropriação dos bens culturais e artísticos por determinados grupos políticos e econômicos em detrimento de outros; estes se originam da forma estrutural, a partir da negação de direitos sociais e da privação<sup>20</sup> do seu exercício, a contrariar as disposições constitucionais brasileiras.

Assim, podemos apreciar o objeto da análise para além das determinações históricas, considerando evidências que orbitam em torno dos fatos sociais e da eventual aplicação instrumental dos mecanismos de interpretação social segundo uma racionalidade predeterminada, interessada e assimiladora das individualidades, que tem raízes de origem liberal e capitalista, impondo um processo de invisibilidade da realidade concreta dos grupos sociais excluídos do acesso aos meios necessários para a produção e manutenção da existência (pobres).

O foco da análise, está voltado, portanto, para as ações do poder político-administrativo do Estado na gestão das políticas sociais, tendo por base a correlação conceitual e teórica do tema com os procedimentos estritamente ligados à matriz principiológica da participação democrática. Assim, a presente pesquisa tem como arrimo a descrição do fenômeno existente entre o conteúdo substancial e qualitativo aplicado na gestão das políticas sociais, segundo o teor propositivo que deve obedecer a criação e gestão dessas políticas, em uma sociedade cujo regime de poder pressupõe uma procedimento coerente com um regime democrático de direito.

De acordo com esta percepção passamos a aferir a atuação do poder político-administrativo estatal na condução das pautas reivindicatórias conduzidas pelos grupos populares, considerando a estrutura que define a política social no Brasil, porquanto a análise conjuntural dos fatos sociais georreferenciados em sua realidade concreta comprovariam a existência de uma ordem econômica liberal e capitalista de privação de direitos e bens sociais, revelando um conteúdo implícito que não se pode ver imediatamente nas ações explícitas, o que se pode averiguar pela comparação e confronto entre as razões polêmicas e arquitetônicas (Bourdieu, 2010, p. 177), manifestos entre a comparação da discursividade e da prática empreendida pela gestão pública.

---

<sup>20</sup> Essa privação de direitos sociais atinge os(as) trabalhadores(as) que, em constante interação com os outros sujeitos sociais, situados(as) no tempo e referenciados(as) num contexto específico, sofrerem as inúmeras determinações históricas que impactam o exercício da cidadania e a sua posição no campo social, na sociedade, nas agremiações políticas e na relação com as instâncias de poder.

Desta forma, considerando a posição que tal ordem ocupa na articulação política, nos processos de eleição e legitimação da representação social e no acesso às instâncias do poder de decisão, não podemos ignorar seu impacto sobre a gestão das políticas sociais. Por outro lado, em sentido inverso, a operacionalização de tais políticas deve exigir um teor e alcance capaz de enfrentar, com paridade de armas, os mecanismos de restrição de direitos dessa ordem econômica. Essa é a razão pela qual julgamos importante a compreensão do conteúdo implícito aos fatos sociais (razões polêmicas acerca da razão arquitetônica), uma vez que a análise deve ir além do que as práticas de gestão em seu contexto explicitam ao analisar as informações que se podem ver dispostas ali e, igualmente, os prováveis significados que estas ações representam em um segundo plano<sup>21</sup>.

Neste sentido, adotamos a definição, segundo a qual o objetivo fundamental da pesquisa qualitativa, “está no aprofundamento da compreensão de um fenômeno social por meio de [...] análises qualitativas da consciência articulada dos atores envolvidos no fenômeno” (Richardson, 1999, p. 102), de tal forma que possamos “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais” (Richardson, 2008, p. 80), a fim de contribuir para o processo de transformação e evolução progressiva dos grupos sociais e de compreensão das suas particularidades.

Essa dinâmica ocorre porque a pesquisa qualitativa inicia pelas questões mais amplas, que passam a ser definidas pelo seu estudo de tal forma a obter dados descritivos dos agentes, locais e processo de interação mediante “[...] contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (Godoy, 1995, p. 58).

Pelas razões acima elencadas, a abordagem de investigação qualitativa, aplicada ao substrato teórico da sociologia crítica e integrativa de Florestan Fernandes (1971), oferece uma ancoragem argumentativa na construção desta tese, possibilitando a articulação metodológica com as teses do(a):

---

<sup>21</sup> Assim, a observação estará direcionada, portanto, para as atitudes, as ações do poder político-administrativo do Estado na forma procedimental e substantiva, empreendida na administração do processo de gestão das políticas sociais, em relação à procedimentalidade da participação e escuta dos grupos populares ao propugnarem em suas comunidades projetos que atendam demandas históricas e necessidades prementes, diretamente relacionada com a oferta de direitos sociais.

- 1) *Campo científico* de Bourdieu (2004, p. 20);
- 2) *descrição densa*, considerando o georreferenciamento contextualizado em suas circunstancialidades de Clifford Geertz (2013, p. 5);
- 3) *razão arquitetônica* e *razão polêmica* de Bourdieu (2010, p. 177), sob as contribuições complementares de Bachelard; e
- 4) *concreticidade e totalidade*, de Karel Kosik (1969, p. 36).

Para compreensão desse processo, passamos a descrever cada uma dessas ancoragens argumentativas, que contribuíram para desenvolver metodologicamente a investigação aplicada.

1) *A tese do campo científico* – para escapar às abordagens interpretativas, internalistas e externalistas<sup>22</sup>, que geram o “erro de curto-circuito<sup>23</sup>”, Bourdieu (2004, p. 20), ao elaborar a tese do campo científico descreve que essas abordagens se constituem em uma forma de reducionismo, que consiste em restringir as leis segundo as quais um campo funcionaria apenas sob influência das leis sociais exteriores a ele, ignorando os mecanismos relacionais internos. Ocorre que, quanto mais os campos científicos são autônomos, mais eles escapam às leis sociais de imposição externas (Bourdieu, 2004, p. 30).

Ao elaborar a noção de campo, Bourdieu (2004) sustenta que para compreender uma produção cultural não basta referir-se ao conteúdo textual, tampouco referir-se ao seu contexto social, limitando-se a estabelecer uma relação direta entre o texto e o contexto.

Portanto, a tese que defendemos é de que entre esses dois polos distanciados (texto e contexto), cuja ligação entre ambos se supõe possível, “existe um universo intermediário que o chamo de campo literário, artístico, jurídico ou científico [...] no

---

<sup>22</sup> Uma interpretação *internalista* requer a compreensão dos objetos (fatos descritos) a partir de sua narrativa textual, como por exemplo, aquela descrita pela literatura ou pela filosofia, caso que dependeria unicamente da mera leitura dos seus textos, não havendo nada a mais a ser conhecido senão a letra do texto. De outra parte, uma interpretação *externalista* relaciona o texto ao contexto, estimulando a interpretação das obras textuais em relação ao contexto social, político e econômico em que foram produzidas por ocasião da confecção do texto (Bourdieu, 2004, p. 19).

<sup>23</sup> Ambas as interpretações possuem limites epistemológicos significativos ao estabelecer contribuições limitantes na medida em que, de um lado, tanto a interpretação com base na descrição textual como aquela que correlaciona a descrição textual com o seu contexto, quanto por outro, sua metodologia aplicada à descrição para a interpretação, quer textual quer relacional com o contexto, segue movimento circular repetitivo e mutuamente alternado entre texto e contexto, contexto e texto, para gerar uma descrição do objeto que retroalimenta uma espécie de análise hermenêutica cíclica e repetitiva, um circuito fechado de verificação que não oferece possibilidades de novas inferências significativas, um erro de curto-circuito (Bourdieu, 2004, p. 20).

qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem [...] a ciência”; um campo social que segue leis sociais particularmente específicas (Bourdieu, 2004, p. 20).

Por essa razão, nesta tese, julgamos haver relevantes razões para enfrentar a tradição da racionalidade do cientificismo homogêneo, totalitário e generalizante do Estado contemporâneo<sup>24</sup> que impõe um tipo de processo científico epistemológico, que perpetua a ciência como um certo tipo de partenogênese, uma ciência que, ao girar em torno de seus próprios postulados imutáveis (em termos de razão arquitetônica) e de sua específica racionalidade, vem ignorando qualquer tipo de intervenção e reivindicação social, particularmente daquela racionalidade popular difusa, multicultural e particularizada, que emerge do fato social descrito pelos grupos populares em suas circunstancialidades (Bourdieu, 2004, p. 20)<sup>25</sup> e que, no caso do Brasil, compõe a estratificação identitária do país.

Considerada em seu universo próprio das ciências sociais, a análise crítica empreendida nesta tese, acerca da gestão das políticas sociais, escapa às interpretações cíclicas internalistas e externalistas e, em que pese seu conteúdo descritivo exigir uma espécie de correlação contextual, tal verificação comparativa não se amolda às dinâmicas cíclicas e díspares das supracitadas racionalidades epistemológicas.

Na verdade, nosso escopo analítico assume o conteúdo do fato social (materializado pelos direitos sociais em execução ou privação) de forma ampla e objetiva, circunscrita como num universo específico definido, um campo cultural inerente aos mecanismos de verificação sociológica, em que se estabelece uma luta frequente contra o cientificismo homogeneizante do Estado liberal capitalista que torna

---

<sup>24</sup> Segundo tal racionalidade, essas ações sistêmicas em atender paliativamente demandas reivindicatórias derivam das aplicações instrumentais dos processos de gestão das políticas sociais, adequando-as numa racionalidade que pensa a organização social e o uso do aparelho estatal de forma imperialista e unitária, que pensa as necessidades particularizadas dos grupos sociais em segundo plano na ordem das coisas.

<sup>25</sup> Essas distintas racionalidades formam um cenário georreferenciado de análise que precisa ser estudado além dos limites cíclicos do circuito fechado em que cada uma delas se encerra isoladamente, como uma espécie de dois pólos díspares e metodologicamente distanciados. Tendo em vista sua dinâmica interna, é preciso analisá-las separadamente superando as interpretações externalistas e internalistas, mediante uma descrição densa dos fenômenos, circunscritos em uma espécie de campo de verificação e para posteriormente compará-las conjuntamente, rompendo o reducionismo meramente descritivo, cíclico e repetitivo de interpretação epistemológica que empreendem ao firmar suas respectivas cosmovisões.

invisível as particularidades e necessidades étnicas e multiculturais dos grupos sociais.

Tal escopo precisa, para tanto, abarcar uma racionalidade inclusiva, aberta às diversas manifestações culturais e matrizes interpretativas sob o ponto de vista das especificidades, de forma a abranger os conceitos e as ações referentes à gestão das políticas sociais, sem abdicar das possíveis contribuições específicas das interpretações descritivas, textuais e fáticas. Precisa considerar relevantes sua correlação não apenas com o contexto em que estão inseridas, mas, também, as interações e forças sociais em operação no campo, a exposição dos problemas, desigualdades e injustiças estruturais, a identificação personificada dos agentes ativos e passivos em suas responsabilidades, a descrição de seus interesses privados e coletivos articulados em torno da gestão das políticas sociais.

Por defendermos que há uma lógica manifesta no campo científico, definida em termos de uma natureza liberal identificável, considerando tal campo como um universo intermediário entre a teoria e prática, associamo-nos à Bourdieu (2004) quando afirma que “Os campos são os lugares de relações de forças que implicam tendências imanentes e probabilidades objetivas. Um campo não se orienta totalmente ao acaso” (Bourdieu, 2004, p. 27); suspeitamos que essa orientação consciente e planejada obedece à ordem política, social e jurídica liberal e burguesa de uma natureza ideológica aplicada pelos agentes que acessam às instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado sobre a gestão das políticas sociais no Brasil com profundas implicações sobre o exercício/privação de direitos sociais.

2) *A tese da descrição densa*<sup>26</sup>, associada ao *georreferenciamento contextualizado em suas ‘circunstancialidades* – mediante a qual é possível descrever densamente um fenômeno observável de tal forma a superar o mero caráter descritivo do evento analisado, leva em consideração as implicações referenciadas num contexto sociopolítico mediado por circunstancialidades não aparentes, mas determinantes da forma como o fato social acontece em sua concreticidade histórica<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> O tema da descrição densa parece em dois ensaios de Gilbert Ryle (1971), que foram reimpressos no *Collected Essays 1929-1968: Collected Papers*, volume 2, e dirigida ao tema genérico o que “Le Penseur” está fazendo: “pensando e refletindo” e “O Pensar dos Pensamentos” (Ryle, 1971). Esse tema será retomado por Clifford Geertz no livro *A interpretação das culturas* (2013b, p.5).

<sup>27</sup> Essas implicações referenciadas relevam razões que passam a ser identificadas mediante uma descrição densa dos fatos sociais, circunscritos em torno das ações de gestão adotada pelo poder estatal em relação às políticas sociais, numa dinâmica que não se limita à narração descritiva das

Segundo Geertz (2013), é desta descrição densa que se enumeram conceitos correlatos das estruturas sobrepostas de inferências e implicações que possibilitam identificar as razões sob as quais assentam-se as ações (das razões polêmicas na acepção de Bourdieu, 2010) que se sobressaem ao fato social e superam as determinações discursivas das razões justificantes (arquitetônicas), formalistas e tecnicistas da gestão das políticas sociais, razões pelas quais podemos articular os pressupostos epistemológicos e sociológicos citados por Bourdieu (2010, p. 73-86) como ferramentas de análise da realidade. Vimos nesta tese da descrição densa de Geertz (2013b), correlacionadas com suas estruturas sobrepostas de inferências e implicações, estreita proximidade com a tese das razões arquitetônicas e razões polêmicas de Bourdieu, a serem aplicadas na análise da governança da gestão das políticas sociais comandada pelo Estado.

A razão arquitetônica do Estado objetiva angariar o apoio estratégico dos grupos populares visando a manutenção do arranjo estrutural das forças em operação no teatro político-social. Por isso, suas motivações explícitas nem sempre podem revelar suas motivações implícitas. É justamente essa explicitação que as razões polêmicas identificam. As motivações explícitas abarcam uma razão discursiva amparada numa demanda previamente explicitada pelos grupos sociais e, com base nessa exteriorização popular, angariada como uma espécie de consenso social, promove-se uma aceitação prática das ações de gestão, pouco importando se tal demanda oferece condições restritas e ineficazes na concretização dos direitos reivindicados.

Segundo Geertz (2013b) uma teoria interpretativa sugere a diferença entre a descrição superficial e a densa, o que pressupõe partir de conceitos muito gerais e próprios da cultura que se entrelaçam com os fatos sociais em sua concreticidade permitindo uma descrição minuciosa (e não narração ou explicação), na esperança

---

formalidades procedimentais, concentrando-se em identificar as razões arquitetônicas que estruturam a tomada de decisão a configurar a gestão das ações operacionalizadas do jeito como elas estão apresentadas em sua concreticidade e totalidade no contexto histórico. Esta configuração estrutural e sistêmica, fruto de decisões conscientemente deliberadas com base em determinações históricas e ideológicas concretas, podem ser explicitadas pela análise aplicada às razões arquitetônicas em vista das críticas das razões polêmicas, razões essas que explicitam as reais motivações dos gestores do aparato estatal, nem sempre coincidentes com a razão discursiva arquitetada do agente público, direcionada aos setores sociais que compõem a estrutura identitária do Estado e compõem sua base de sustentação política nas instâncias do poder de decisão. Este é o resultado que se espera alcançar com uma descrição densa, ao acessar o conteúdo explicitado pelas razões polêmicas que a razão arquitetônica do ente estatal tem receio em explicitar e publicitar, em razão da posição que ocupa no campo sociológico das prioridades sociopolíticas.

de tornar científica e sociologicamente eloquente as simples ocorrências. “O objetivo é tirar grandes conclusões a partir de fatos pequenos, mas densamente entrelaçados” (Geertz, 2013b, p. 19-20), de tal forma a apoiar afirmações amplas sobre o papel da cultura, da política, da economia na vida coletiva dos povos.

Por essa fundamentação metodológica a presente tese não pode ignorar os significados subjacentes ao fato social e histórico de privação de direitos no contexto brasileiro, exigindo uma descrição densa do fenômeno social existente entre o conteúdo substancial e qualitativo do processo de gestão desses direitos, segundo o teor propositivo e reivindicatório dos grupos sociais, e a coerência procedimental típica dos processos democráticos, por meio dos quais podemos aferir a atuação do poder político-administrativo em atender ou negar as reivindicações sociais<sup>28</sup>.

Por essa razão é tão relevante nesta tese a abordagem qualitativa, uma vez que ela possibilita analisar a forma como os gestores públicos conduzem o processo de gestão democrática para além da sua coerência principiológica com os valores de matriz democrática e identitária, mas sobretudo, identificar claramente o alinhamento de suas ações gerenciais com as forças políticas e econômicas hegemônicas (nem sempre democráticas); verificar a sua posição no campo político (Godoy, 1995, p. 58)<sup>29</sup>.

Esse tipo de aplicabilidade metodológica permite ainda medir a extensão, em sua amplitude ou restrição, do alcance planejado para as políticas sociais, bem como verificar “os mecanismos através de cujo agenciamento a amplitude e a indeterminação de suas capacidades inerentes são reduzidas à estreiteza e especificidade de suas realizações” (Geertz, 2013b, p. 33)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Segundo Geertz (2013b), “Nossa dupla tarefa é descobrir as estruturas conceptuais que informam os atos “[...], o “dito” no discurso social, e construir um sistema de análise em cujos termos [...] genérico a essas estruturas [...], se destacam contra outros determinantes do comportamento humano” (Geertz, 2013b, p. 19).

<sup>29</sup> Identificar a posição que o gestor público ocupa no campo político e social tem sua relevância na medida em que as ações de gestão permitem associar sua atuação com a legitimidade democrática e com a lealdade da representação popular quando ocupa as instâncias do poder de decisão, de tal forma que suas ações empíricas encontram correspondência conceitual com a natureza liberal que se pode ver aplicada pelo Estado na governabilidade das políticas sociais.

<sup>30</sup> Sem adentrar ao mérito se as contemplação das demandas que consolidam políticas sociais serão efetivas à superação de problemas circunstanciais e pontuais de determinada comunidade, cujas razões arquitetônicas discursivas o agente público aplica visando legitimar suas ações, pode ocorrer que uma análise, com base nas razões polêmicas, apenas comprove o real interesse público em atender demandas sociais de forma paliativa, sem interferir na ordem macroeconômica que gera sistematicamente um cenário social de restrição estrutural de direitos.

Desta forma, podemos antecipar as tendências em operação no campo científico, muitas delas contrárias umas às outras. Segundo Bourdieu (2004), essas tendências revelam uma espécie de cinismo que se impõem sobre os agentes para fazer o que é necessário quando é necessário para consolidar os pontos de vista eleitos como prioritários. “Há, portanto, estruturas objetivas e, além disso, há lutas em torno dessas estruturas. Os agentes sociais, evidentemente, não são partículas passivamente conduzidas pelas forças do campo [...]”. E afirma ainda: “Eles têm disposições adquiridas [...], maneiras de ser permanentes, duráveis que podem, em particular, levá-los a resistir, a opor-se às forças do campo” (Bourdieu, 2004, p. 28)<sup>31</sup>.

3) *As razões arquitetônicas e razões polêmicas* – Como o trabalho analítico nesta tese vai se debruçar sobre as interações e relações que ocorrem na desconexão e ruptura entre a teoria propositiva na gestão das políticas sociais e a consecução prática dos direitos sociais, o fenômeno analisado será aquilo que aqui denominamos de conteúdo argumentativo das razões polêmicas do pesquisador social que fixa o argumento do discurso crítico *versus* o conteúdo que se extrai das razões arquitetônicas do Estado, que consolidam as práticas como elas são e se fixam na realidade concreta<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Portanto, compreende-se que as políticas sociais, articuladas sob um regime democrático de direito, podem gerar produções culturais que caracterizam o tipo e qualidade de gestão pública que se aplica em determinado Estado nacional, considerando suas capacidades e amplitudes. Tais produções qualificam as políticas sociais no mesmo movimento em que estas são qualificadas pelas produções culturais, tendo em vista serem elas ações humanas que se institucionalizam e geram produções culturais que se fixam nas estruturas sociais, sejam elas ações promovidas por grupos sociais reivindicantes ou pelo aparato do estatal. Entende-se perfeitamente que tais produções e políticas sociais podem ser objetos de análise científica, conhecidas e interpretadas com objetividade. Desta forma, supera-se a mera busca pelas intencionalidades, intrínsecas à gestão do poder político-administrativo na produção cultural e na elaboração de políticas sociais.

<sup>32</sup> Por isso, defendemos a relevância da identificação e análise das razões arquitetônicas pelo escrutínio das razões polêmicas, em virtude das verdades que elas revelam e explicitam. Elas desnudam as razões discursivas arquitetadas do Estado, de tal forma que o raciocínio “[...] orientador se inicia na perplexidade e termina ou no abandono da indagação ou com a solução da questão” (Geertz, 2013b, p. 57), pois, ao citar excerto de J. Dewey (1939), em *Intelligence and the Modern World*, p. 831, Geertz (2013b) transcreve que “A função do pensamento reflexivo é [...] transformar a situação na qual existe uma obscuridade experimentada [...] de alguma espécie, numa situação perfeitamente clara, coerente, organizada, harmoniosa” (Geertz, 2013b, p. 57). De fato, as razões arquitetônicas, por seu caráter discursivo, alicerçam-se no consentimento da comunidade cívica para legitimar a tomada de decisão acerca das demandas reivindicatórias, tendo em vista que nos processos democráticos a escuta é fator fundamental de legitimidade. Ocorre que, na gestão das políticas sociais, uma análise mais cuidadosa das razões arquitetônicas pode revelar um descompasso entre a argumentação discursiva, que promove declarativamente uma política, e o teor propositivo mais restritivo de sua efetivação prática, oportunidade em que se compara ambos à eleição das prioridades onde se assentam a disposição orçamentária e os esforços do aparelho estatal. Pois bem, em que pese a processualidade democrática adotada na escuta subjacente às razões discursivas do Estado, é justamente na eleição dessas prioridades, descortinadas pelas razões polêmicas, que se vê a falta de

Considerando a relevância das interações entre as forças sociais, tão caracterizadas por uma governabilidade traduzida numa espécie de sociologia aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado ao tratar das políticas sociais com base em suas razões arquitetônicas, as razões polêmicas e as circunstancialidades que substanciam as posições assumidas pelos agentes sociais no campo da análise – mediadas pelas autônomas determinações históricas que pressionam os fatos sociais a gerar o que geram em suas contradições dialéticas –, alertam que não se pode, por óbvio, considerar um objeto de análise isoladamente como se houvesse a possibilidade de apartá-lo do contexto histórico e das interações em franca luta à sua volta, numa espécie de purismo empírico.

Tão importante quanto a discussão em torno de fatos sociais, buscamos nesta tese desenvolver um processo de investigação que não ignore a realidade, enquanto fato concreto e objetivo no contexto histórico brasileiro.

A análise interpretativa das razões polêmicas, mediante as quais se pode extrair um significado independente e autônomo gerado pelos fatos sociais, entra em direta tensão com as ações e discursividades típicas das razões arquitetônicas, genericamente fixas e derivadas da natureza liberal aplicada pelo poder político-administrativo do Estado, situação em que tais razões arquitetônicas situam-se historicamente no perímetro georreferenciado de uma descrição contextual que mantêm inalteradas as circunstancialidades dos grupos sociais, cuja negação ou privação de direitos sociais está na raiz das demandas e pautas que caracterizam a gestão das políticas sociais no Brasil, segundo uma arquitetura derivada de uma natureza ideologicamente liberal aplicada pelos agentes que acessam, democraticamente ou não, as instância de decisão do Estado.

Obviamente, explicitar que a razão arquitetônica que estrutura as ações do Estado, sob forte influência de uma natureza liberal, cuja racionalidade imperialista e burguesa, pensa a organização social e a aplicação do aparato estatal, colocando em primeira ordem de prioridade os interesses do *establishment* em detrimento dos direitos sociais, pode gerar conflitos, dissensos, instabilidades e desaprovação dos grupos sociais, motivo pela qual a real motivação advindo de uma razão arquitetônica

---

mecanismos efetivos de consulta e participação populares, cujos termos até então são decididos arbitrária e unilateralmente.

precisa ser geralmente implícita (escondida) para angariar o consentimento e a elevação destas razões arquitetônicas discursivas à legitimação da ordem do senso comum.

Essa razão discursiva não explicitada, configura o conteúdo da razão arquitetônica na ótica de Bourdieu (2010), que move as ações intencionalmente na forma e modo como acontecem no contexto social, conforme pretendido pelo gestor público e, neste sentido, os motivos reais (que se podem ver pela crítica da razão polêmica), não explicitados ao grande público, não coincidem com a razão discursiva amplamente declarada pelo Estado para a tomada de decisão. Por essa razão, as razões arquitetônicas estão mais ligadas às razões do *establishment* do que às razões que dão lastro teórico às demandas dos grupos e populações do espectro pluriétnico e multicultural do país. Em contrapartida, a discursividade explícita da administração pública costuma alinhar-se às disposições constitucionais. Serão os resultados práticos da política pública, analisada mediante uma descrição densa, que vai revelar o real alinhamento da gestão com a razão arquitetônica ou com a solução efetiva das demandas sociais.

Nesse *modus operandi*, por razões práticas, é difícil o acúmulo de capital<sup>33</sup> das razões arquitetônicas com as razões polêmicas, duas espécies de capital sociológico, cientificamente analisável em sua profunda contradição. As razões polêmicas em desacordo com as razões arquitetônicas, em vista da realidade concreta de negação de direitos frente à discursividade que defende sua concretização, numa desconexão entre teoria discursiva e prática desenvolvida, dificilmente possibilita que essas razões possam coexistir porque a realidade em sua totalidade e concreticidade (Kosik, 1969, p. 36) exige conexão qualitativa e semântica entre as razões arquitetônicas e a realidade concreta, e isso parece não acontecer.

No âmago da questão entre a razão arquitetônica e a polêmica manifesta-se um conflito entre racionalidades que o senso comum democrático erroneamente insiste em defender uma espécie de coexistência ou complementariedade, abstraindo

---

<sup>33</sup> Corroborando esse entendimento acerca da impossibilidade de coexistência entre essas duas espécies de capital sociológico, os argumentos de Bourdieu (2004) acerca do capital científico ao sustentar que, por razões práticas, é extremamente improvável o acúmulo das duas espécies de capital, já que os pesquisadores podem ser caracterizados pela posição que eles ocupam na estrutura de seu capital científico, ou ainda pelo “peso relativo de seu capital “puro” e de seu capital institucional: tendo, num extremo, os detentores de um forte crédito específico e de um frágil peso político e, no extremo oposto, os detentores de um forte peso político e de um frágil crédito científico” (Bourdieu, 2004, p. 38).

aquilo que mais as caracteriza, a contradição/oposição. Por isso, para Triviños (1987, p. 162), essa coexistência entre racionalidade burguesa e racionalidade popular só é possível entre investigadores associados à linha de pensamento positivista e alinhados, na teoria ou na prática, ao pensamento do cientificismo econômico liberal e capitalista.

Defendemos, pelo exposto acima, que os obstáculos práticos do exercício dos direitos sociais (constituídos em dificuldades concretas), explícitos pela desconexão e ruptura entre a teoria e a prática e confirmados pela verificação concreta da realidade expressa na concreticidade do fato social, analisado em sua totalidade, derivam dos prévios e anteriores obstáculos epistemológicos, manifestos na dualidade das racionalidades (liberal burguesa *versus* popular trabalhadora) e razões (arquitetônicas *versus* polêmicas) que, juntas, caracterizam a natureza ideológica liberal aplicada pelos agentes e forças políticas do e no Estado em relação a governança da gestão das políticas sociais, a comandar o caráter restritivo dos direitos sociais que se materializam na eleição (menos democrática e mais arbitrária) das prioridades do Estado, em franca contrariedade às disposições constitucionais. Obstáculos esses que possuem suas raízes no empirismo e racionalismo extremados em suas falsas antinomias, que distorcem a interpretação da realidade manifestada na concreticidade e totalidade do fato social como ele se apresenta na historicidade concreta em que se vê manifesta a contradição e a oposição de forças sociais.

Uma verificação com base nas razões polêmicas, ao contrário das razões arquitetônicas, cria as condições qualitativas para proceder uma análise do campo social de gestação das políticas sociais a fim de identificar as dificuldades (entraves) e possibilidades de superação, que vêm obstruindo o alcance das políticas sociais como instrumento de manutenção e promoção de direitos reivindicatórios essenciais à democracia e à diversidade étnica e cultural do país.

4) *A tese da concreticidade e totalidade* – sustenta-se que, para conhecermos a realidade, não se pode confundir a totalidade e a concreticidade com o somatório numérico de eventos individualizados, agrupados num conjunto de eventos assemelhados ou referencialmente iguais, mesmo que sejam considerados conjuntamente todos aspectos e possíveis interações interiores a cada fato, até porque: “Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os

fatos (reunidos em conjunto) não constituem, ainda, a totalidade<sup>34</sup> (Kosik, 1969, p. 35-36).

Portanto, consideramos nesta tese que essa análise qualitativa, alicerçada em uma sociologia crítica e integrativa da natureza ideológica liberal, aplicada na governança da gestão das políticas sociais pelas forças hegemônicas que ocupam as instâncias do poder de decisão do Estado brasileiro, possui viabilidade investigativa uma vez que essa análise faz parte de uma ciência sociológica voltada a uma realidade georreferenciada, local e específica; esta é a na nossa postura objetivante<sup>35</sup>, em vista a empreender uma análise crítica densamente descrita a partir das ações que conformam o método de gestão das políticas sociais pelos administradores públicos, cujo funcionamento interno de suas estruturas releva a lógica significativa das ações empreendidas nas definições das prioridades do aparelho estatal e demonstram o *modus operandi* que rege a dinâmica antagônica das forças políticas em operação na arena pública, com suas práticas, discursos e projetos que defendem e justificam, posicionando-as claramente em termos de alinhamento político-econômico e ideológico (Bourdieu, 2004, p. 45), em correspondência às diretrizes e princípios de uma natureza liberal a que atua sobre os mecanismos que operam as decisões da governança pública.

Ao apreender o contraditório que tais ações comprovam existir, podemos objetivar<sup>36</sup>, com precisão, a posição que ocupam no campo os gestores públicos e os grupos populares reivindicantes. A partir daí são elucidados os padrões universalizantes legitimados por grupos hegemônicos, cuja racionalidade do cientificismo positivista se impõem poderosamente sobre a racionalidade popular.

---

<sup>34</sup> Para Kosik “[...] O concreto, a totalidade, não são, por conseguinte, todos os fatos, o conjunto dos fatos, o agrupamento de todos os aspectos, coisas e relações, visto que a tal agrupamento falta ainda o essencial: a totalidade e a concreticidade” (1969, p. 35-36).

<sup>35</sup> Para Valladares (2005, p. 154), o pesquisador deve se posicionar como um investigador social, que realiza o esforço de se colocar analiticamente sem estar distanciado do cenário cultural e dos fatos sociais que compõem a gênese da identidade nacional e do contexto social da sociedade; tal pesquisador o faz assumindo uma posição num lugar georreferenciado a partir do qual empreende sua análise com a carga e as condicionantes históricas que carrega a partir do contexto analítico em que está inserido, o que equivale a dizer, assim como não há neutralidade na pesquisa científica, não há pesquisador que não tenha algum tipo de engajamento com o objeto que analisa.

<sup>36</sup> Ao abordar sobre a viabilidade desse objeto explícito, consideramos o que Triviños (1987) sustenta sobre a impossibilidade do pesquisador reter sua atenção unicamente no conteúdo manifesto enquanto fenômeno a ser analisado. O pesquisador “[...] deve aprofundar sua análise, tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem”. De fato, para o autor “[...] os investigadores que só ficam no conteúdo manifesto dos documentos seguramente pertencem à linha positivista” (Triviños, 1987, p. 162).

Por essa razão, é importante destacar esses indicadores que consolidam o trabalho de objetivação do pesquisador (Bourdieu, 2004, p. 33). Eles são evidentes e autônomos nas relações estabelecidas entre as forças que operam no campo sociológico que, como investigador, podem ser observadas em uma análise comparativa das ações e da discursividade do poder político-administrativo na gestão das políticas sociais, considerando a conformidade real dessas ações com aquelas efetivamente instauradas em pautas reivindicatórias de grupos populares.

Assim, partindo dessa fundamentação teórico-metodológica, consideramos que uma análise georreferenciada em suas circunstancialidades sociopolíticas sobre a gestão das políticas sociais, considerada circunscrita em um regime democrático marcado por desafios históricos de superação das desigualdades e injustiças como o cenário brasileiro, possui correspondência com a metodologia de pesquisa a ser empreendida neste trabalho.

Mediante o exposto, consideramos, ainda, a pertinência da tríade de “atos epistemológicos” que Bachelard<sup>37</sup> (apud Bourdieu, Chamboredon, Passeron, 2011), considera central ao método para produzir ciência, composição essa que imprime a natureza epistemológica da tese, cujo processo de construção dialético apresentamos no método de exposição a seguir:

- a) o processo de ruptura com a leitura que se pode realizar pelo senso comum, foi considerado a partir do que discorremos no segundo capítulo acerca da natureza jurídica das políticas sociais e também no terceiro capítulo, onde foram levantadas as características da natureza liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão e o funcionamento do Estado, que impactam na gestão pública;
- b) a construção do objeto da pesquisa formulado com toda a estrutura de argumentação foi iniciada no segundo e consolidada no capítulo terceiro;
- c) a constatação dos dados teóricos analisados, permitiu a afirmação da hipótese (tese), promovido pelo processo de análise, considerando os fundamentos teóricos dos autores pesquisados e confrontados com a realidade empírica em sua concreticidade e totalidade; as formulações elaboradas constitui os resultados

---

<sup>37</sup> Bachelard introduz o conceito de obstáculos epistemológicos e mostra que estes impedem o avanço do espírito científico. Ou seja, tanto o conhecimento comum, usual, quanto o conhecimento científico, tanto o empirismo quanto o racionalismo, se tomados num extremo, funcionam como obstáculos epistemológicos. O espírito científico deve ser dialético (Santos, Nagashima, p. 40).

identificadas conjuntamente, a partir da construção argumentativa dos capítulos segundo e terceiro e pelo processo consolidado no quarto capítulo deste relatório de pesquisa.

## **2 A NATUREZA JURÍDICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO**

Neste capítulo discorreremos sobre a natureza jurídica das políticas sociais, destacamos a estrutura de políticas públicas e sociais no Brasil, em vistas aos principais aspectos, levantamos aspectos da agenda desenvolvimentista liberal e as políticas sociais, aspectos que caracterizam a gestão das políticas sociais:, considerando a participação, pluriétnicidade e multiculturalidade, discorreremos sobre a governamentalização do estado e gestão dos mecanismos de poder, a natureza jurídica das políticas sociais, assim como tratamos da estrutura das políticas públicas e sociais no Brasil e a agenda desenvolvimentista liberal, mediante as políticas sociais.

### **2.1 A NATUREZA JURÍDICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

O presente estudo ao abordar o tema proposto da gestão das políticas sociais, empreendida no regime democrático de direito do Brasil, parte do preâmbulo da Constituição Federal de 1988, ocasião em que foram instituídos os fundamentos do Estado, os objetivos fundamentais da República, as garantias e direitos fundamentais e os valores supremos da sociedade, com direitos e deveres recíprocos entre o Estado e a sociedade, cujo teor introdutório destacamos enquanto ponto de partida para desenvolver argumentações sustentadas nesta tese.

Os representantes do povo brasileiro, legitimados a reunir-se em uma Assembleia Nacional Constituinte, instituíram um Estado Democrático de Direito visando “assegurar o exercício dos direitos sociais [...], a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida [...] com a solução pacífica das controvérsias” (Brasil, 1988).

O tema é relevante, obviamente, para o exercício dos direitos sociais pelos(as) cidadãos(as), constitucionalmente consagrados no Art. 6 da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), mas também para a consolidação de outros direitos individuais e coletivos que compõem o espectro de nossa organização social, política e jurídica.

Referimo-nos, portanto, aos direitos correlatos à pluralidade étnica e multicultural do país e ao regime democrático de direito enquanto forma de

organização política e social, cuja base de sustentação requer participação ativa dos cidadãos nos processos de decisão, legitimação e representação democrática, e na capacidade de exercer direitos.

O preâmbulo epistolar, ao identificar o povo brasileiro como instituidor do Estado Democrático, fixa a responsabilidade nominal do Estado em assegurar o *exercício* (a concretização – a ação – a prática) dos direitos sociais e dos valores e princípios que regem a sociedade: a fraternidade e a pluralidade, liberta dos preconceitos e discriminações de qualquer espécie.

Essa responsabilidade, portanto, um dever do Estado, passa longe das disposições meramente declaratórias de direitos, subordinada ao reconhecimento formalista e reduzidamente positivista; esta encontra-se intrinsecamente ligada à garantia do reconhecimento formal e à execução material de uma forma tal que nos parece impróprio, à semelhança de um rigor semântico e descritivo, declarar e reconhecer direitos sociais sem assegurar-lhes seu pleno exercício.

Em contrapartida, compete à sociedade direitos e deveres correlatos, recíprocos entre si como duas faces de uma mesma moeda, em estabelecer compromissos e deveres de militância social. Compete-lhe exigir do Estado, coletiva e organizadamente, que assegure o exercício dos direitos sociais, mediante manifestação individual e comunitária, devidamente legitimadas pela representação democrática<sup>38</sup>.

De fato, se o Estado não deve desviar-se de sua origem identitária e de seus compromissos, democraticamente instituídos sob o manto do Direito, tampouco deve esquivar-se a sociedade de sua origem e identidade, fixada pelos valores e princípios democráticos.

Deste modo, segundo o Art. 1, parágrafo único, da Constituição Federal, ambos, Estado e Sociedade, são precedidas por um poder originário, o povo

---

<sup>38</sup> Seguindo o mesmo raciocínio, é seu dever, também, organizar-se para o exercício da fraternidade, do respeito material à pluralidade, sem discriminações e preconceitos com o mesmo rigor semântico e descritivo aplicado à terminologia dos direitos sociais no âmbito do Estado, ou seja, impróprio declarar e reconhecer esses valores e princípios sem o efetivo exercício: ser fraterno, assegurar ações que materialize o respeito e direitos ligados à identidade pluriétnica e a multiculturalidade do Brasil e a convivência sem preconceitos e discriminações, traduzidas nas relações interpessoais, sociais e nas organizações institucionais da sociedade.

brasileiro, de onde emana todo o poder, exercido sob regime democrático de direito (Brasil, 1988)<sup>39</sup>.

Em ambas as perspectivas, social e política, impõe-se o compromisso do Estado e da sociedade, de promover a ordem econômica, social, política e cultural, democraticamente pensada, participada e definida, em termos principiológicos e valorativos, assentada em uma política de desenvolvimento que proporcione um progresso amplo e integral, individuais e coletivos, de acordo com a disposição preambular da Constituição Federal de 1988, os Princípios Fundamentais e Direitos e Garantias Fundamentais preconizados por esta Carta Magna - Título I e II, respectivamente, e particularmente dos Direitos Sociais, tratados no Capítulo II, do Título II (Brasil, 1988).

Esta disposição constitucional preambular, que confere caráter político e jurídico, articulada sob o regime democrático de direito (e não sob um regime de direito democrático), determina uma ordem de execução da organização sociopolítica do país: primeiro em termos de legitimidade democrática e depois de validade jurídica, *modus operandi* incontestável, principiológica e identitária conexa e inseparável, direcionada à consecução formal e material de um destino nacional, articulado numa integração dialogada entre Estado e sociedade, de harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias de toda ordem e espécie (Brasil, 1988).

Ocorre que essas determinações teóricas constitucionais que caracteriza a República Federativa do Brasil, acerca das obrigações do Estado e dos compromissos da sociedade, declaradamente formais e programaticamente materiais, sobre os direitos e deveres inerentes à condição de cidadãos(as) e membros reconhecidos da comunidade cívica e política nacional, é contradita categoricamente (contradição) pelas determinações históricas e culturais, de origem social, política, econômica e jurídica, em termos de execução prática (concreticidade), quando comparam-se as

---

<sup>39</sup> Sob a perspectiva analítica da ciência social, tão relevante quanto o regime declaratório de direitos, amplamente reconhecidos do ponto de vista político e jurídico, é o regime social programático de exercício dos direitos, amplamente declarados do ponto de vista sociopolítico. E, sob a perspectiva analítica da ciência política, tão relevante quando a organização e articulação de mecanismos de estruturação democrática da sociedade, para o exercício responsável dos direitos sociais em termos de participação legítima e fiel aos princípios e valores da democracia, é a organização de sistemas, organismos e instituições do aparato estatal para administrar os instrumentos (equipamentos) de gestão que fazem interface entre as reivindicações sociais e as instâncias do poder de decisão, travadas entre a sociedade civil e o Estado Institucional.

disposições teóricas dos direitos sociais com o que ocorre na realidade conjuntural do contexto popular (totalidade).

Em termos de categoria analítica a contradição é inegável. Pouca coisa há neste mundo mais *concreta* e *real* do que a fome quando, de maneira contraditória, já se declarou formalmente o direito à alimentação; da pobreza e miséria quando se proclamou formalmente a sua erradicação; da privação de políticas sociais quando a Constituição assegurou programaticamente o exercício dos direitos sociais.

Em que pese a relevância da análise crítica sobre um fato isolado acerca das determinações conjunturais (particulares e específicas) que agridem, por exemplo, um faminto, um pobre ou um miserável, uma análise crítica, ampla e geral, sobre as determinações históricas e sociais se estabelece não apenas como um mero padrão aplicado a todas as categorias de famintos, pobres e miseráveis, mas como formas sistêmicas pensadas, criadas e administradas por estruturas políticas e sociais globais.

Estruturas como essas se impõem arbitrariamente sobre a disposição constitucional preambular do Estado e da sociedade e comprova, igualmente, a importância e aplicabilidade instrumental global de uma militância contra a fome, pobreza e miséria, tanto quanto a relevância da análise de um evento específico, de um fato isoladamente considerado<sup>40</sup>.

Defendemos nesta tese a viabilidade de uma ampla<sup>41</sup> análise, em termos de totalidade, dos fatos sociais que consubstanciam violações de direitos sociais,

---

<sup>40</sup> A análise das ações empreendidas pelo Estado na gestão das políticas sociais, quando comparada com as pautas reivindicatórias de direitos dos grupos sociais, parece ser duplamente legítima e coerente. Primeiro porque, as demandas específicas, oriundas de um cenário georreferenciado das circunstancialidades de uma comunidade local, coaduna-se com o objetivo ontológico das próprias políticas sociais, a de sanar desigualdades e injustiças mediante a transformação daquela realidade social específica. Por isso, uma política social é aplicável a um caso específico, num local regionalizado, visando adequar a realidade hipossuficiente mediante a modulação de programas que corrijam as distorções geradas por determinado tipo de política econômica que caracteriza um certo tipo de desenvolvimento. É para proteger esses grupos sociais e fazê-los participar efetivamente do processo de gestão que as políticas sociais visam adequar as ações do Estado, incumbindo-lhe um dever de efetivar direitos. Segundo, por seu um instrumento democrático de viabilização de direitos estruturalmente negados ou oferecidos de forma insuficiente, as políticas sociais não se constituem como um direito genérico e universal destinado a todos os grupos e forças políticas que compõem a complexa sociedade brasileira. Trata-se de um instrumento vocacionado às demandas e direitos dos grupos mais fragilizados, cujas políticas sociais visam atender tais pautas de forma estrutural e jamais paliativa. Neste sentido, as ações operacionalizadas pelo Estado devem garantir um direito aplicável a uma realidade específica, numa conjuntura singular, mesmo que isso afete a engenharia estrutural da política econômica empreendida até então.

<sup>41</sup> A análise crítica acerca da gestão do Estado sobre determinada política social, aplicada a determinado grupo, poderá confirmar sua eficácia ou não naquele caso particular. E isso comprova

constitucionalmente consagrados. Esses fatos são conjuntamente referidos por uma relação dialética relacional entre disposições teóricas formais e comprovações materiais de violação na realidade concreta; e isso ultrapassa o mero somatório de eventos individualizados da fome, pobreza, miséria e violação de direitos; ocorre pela possibilidade de analisarmos esses eventos particulares e específicos do ponto de vista de sua “totalidade” e “concreticidade” (Kosik, 1969, p. 36), perfeitamente conformados pela realidade concreta e real que comprova a veracidade dessas violações no campo social.

*Grosso modo*, do ponto de vista analítico das ciências sociais, sustentamos que o método investigativo aplicado à observação de um fato social isolado e específico, em termos de características, aspectos, interações e relações, permite observar esses mesmos elementos em operação nos fatos genericamente<sup>42</sup> considerados, perpassando-os em termos específicos e ultrapassando-os em termos genéricos, de tal modo que sua análise ocorre dentro de um contexto concreto e georreferenciado em suas circunstancialidades e, portanto, num campo científico e cultural identificável (Geertz, 2004, p. 20), de violação dos direitos sociais, a partir da realidade

---

apenas um *case* de sucesso ou fracasso específico. Contudo, mesmo nesse caso particular, de uma análise baseada em uma descrição densa das ações, uma vez identificadas as razões arquitetônicas das intencionalidades do poder público para aquele georreferenciamento cultural e histórico, só comprovaria a importância da análise das políticas públicas considerada em sua generalidade, uma vez que a ineficácia de uma política social geralmente não está no seu conteúdo, mas nas aplicações instrumentais de sua forma de gestão, que impacta diretamente sua capacidade de interferir realmente nas estruturas de poder. Essa é a razão pela qual as políticas sociais gestadas pelo Estado interessam particularmente ao *establishment*.

<sup>42</sup> Considerando as características pluriétnicas e multiculturais dos grupos sociais não há que se surpreender que as políticas sociais estejam particularmente direcionadas a superar realidades específicas nas quais determinados direitos são violados e que sejam elas analisadas em razão dessas violações e conjunturas, sob duas perspectivas, uma argumentativa dos grupos sociais reivindicantes e outra contra argumentativa do poder político-administrativo do Estado. Por essa razão, será necessário superar o paradoxo que separa os saberes cientificamente hierarquizados pelos poderes hegemônicos, típicos da perspectiva argumentativa do Estado, daqueles saberes locais singulares, próprios da perspectiva argumentativa dos grupos sociais. Esse é um dos motivos pelos quais a análise das políticas sociais não pode ficar restrita a verificação de casos específicos, tampouco na observação e descrição dos fatos sociais em suas conjunturas georreferenciadas, encerradas analiticamente numa espécie de empirismo social. O que importa aqui é identificar as razões arquitetônicas que compõem a argumentação “científica” acerca das racionalidades que qualificam as ações voltadas à gestão pretensamente democrática de tais políticas. É preciso registrar a relevância do reconhecimento da “cientificidade do conhecimento” dos grupos populares, tão válida na análise crítica da realidade social quanto a do cientificismo contemporâneo empreendido pelo Estado. Para tanto, essa análise supera qualquer tentativa reducionista típica de um empirismo radical ao requer um empreendedorismo analítico capaz de eleger realidades concretas (fato social) a serem cientificamente descritas de acordo com a racionalidade do saber popular, até então, desprezada pelas teorias científicas totalitárias e hegemônicas, cuja racionalidade despreza a força argumentativa e reivindicatória dos grupos sociais.

sobrepujada em sua totalidade e concreticidade, em sua realidade tal qual como ela se apresenta.

Pois bem, considerando as disposições constitucionais, políticas e jurídicas, de consagração de direitos sociais - com arrimo na ordem supralegal internacional dos direitos humanos e sociais - e a realidade de violação, negação, cerceamento e restrição dos direitos sociais no Brasil, em que a prática social de violações ocorre a contra senso do que teoricamente o Estado combate no discurso, identificamos um descompasso significativo na gestão dos direitos sociais no Brasil que expõe a estrutura da ruptura (Bachelard, 1996, p. 17) entre teoria e prática em relação à execução de direitos sociais.

Essa ruptura<sup>43</sup> configura-se como uma oposição real entre os direitos sociais, inequivocamente reconhecidos, e os direitos inegavelmente obstaculizados por agentes e forças políticas e sociais de difícil personificação, cujas razões arquitetônicas do Estado raramente trazem a público suas reais e concretas razões polêmicas (Bourdieu, 2010, p. 177).

Resulta desta constatação a percepção amálgama que a realidade comprova: não estão assegurados no Brasil o exercício dos direitos sociais porquanto o impeditivo de um direito social solapa o edifício constitucional ao permitir, em sua particularidade, o que não se admite na totalidade. Se são inadmissíveis a privação do exercício dos direitos sociais em sua totalidade, porque seria admissível em sua particularidade, dada a universalidade, imprescritibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade, historicidade, relatividade, complementaridade e a efetividade dos direitos sociais.

A reflexão autojustificativa da razão arquitetônica do gestor público geralmente recai sobre os problemas de gestão administrativa, orçamentária, deficiências técnicas, dificuldades estruturais, intercorrências climáticas, adversidades ambientais, disposições do mercado, interferências da política externa; raras às vezes admite-se

---

<sup>43</sup> A identificação dessa ruptura entre teoria e prática não ocorre no âmbito da discursividade teórica, formalmente estruturada pelos ideólogos de plantão; ela ocorre ao analisar a realidade dos fatos sociais em sua concreticidade e totalidade, georreferenciada num *locus* cultural e político em que se comprovam a negação, violação e a ausência de exercício dos direitos sociais de forma estruturada, sistêmica, persistente e indefinida, perpassando gerações como a força poderosa das determinações históricas e culturais que operam como determinantes concretas sobre a organização social e política do país.

serem elas derivadas das reais objeções programáticas das personificações e forças políticas que ocupam as instâncias dos poderes de decisão do Estado.

O real problema parece assentar-se sob bases políticas que define o tipo de governança e a espécie de governabilidade em franca contradição com a principiologia democrática. De fato, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, conforme Art. 5 da Constituição Federal de 1988, cabendo aos poderes públicos (Judiciário, Legislativo e Executivo) promover o exercício desses direitos em vista do desenvolvimento da pessoa humana.

Ocorre que a prolatada riqueza étnica, cultural e ambiental no Brasil é historicamente marcada por inúmeras estruturas de organização social e política que vem consolidando um tipo de desenvolvimento econômico e social controverso, submetendo suas populações e grupos a uma série de determinações sociais e históricas de privação e cerceamento de direitos.

Algumas regiões e povos do Brasil se encontram completamente isolados e desassistidos da presença e atuação eficiente do Estado, enquanto outras possuem maior assistência, dividindo regiões e populações do país entre aquelas assistidas pelo Estado e aquelas menos assistidas. E este mesmo cenário de desigualdade, pobreza e miséria se encontra dentro das próprias regiões mais desenvolvidas (IBGE, 2024)<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Comprova essa constatação os dados de 2023 extraídos da Síntese dos indicadores sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira 2024, divulgado em 4 de dezembro de 2024, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Eles apontam que, apesar do recuo da parcela de brasileiros miseráveis para 4,4%, ainda existem 9,5 milhões nesta situação. Na condição de pobreza são 59 milhões, em torno de 27,4% da população do país. Quando comparamos o quadro geral do Brasil e as taxas médias de pobreza por regiões observam-se enormes disparidades locais. As taxas mais elevadas de pobreza ficam nas regiões Norte e Nordeste: no Vale do Rio Purus (AM), 66% da população em condições de pobreza, o Litoral e Baixada Maranhense com 63,8%, e o entorno Metropolitano de Manaus (AM) com 62,3%. Esses índices estão bem acima da média nacional de 27,4%; e quando comparamos o interior dos Estados mais ricos e desenvolvidos do país, identificam-se bolsões de pobreza e miséria: no Rio de Janeiro, uma das capitais mais ricas, o arco metropolitano de Nova Iguaçu tem 33,9% da população vivendo na pobreza. Na região integrada de Brasília, aos pés da Administração Pública Federal, o índice é de 27,6%. Outra face da desigualdade é que ela possui cor e gênero: as pessoas pretas e pardas (6%) do que as brancas (2,6%), com uma taxa quase três vezes maior. Quando se observa a pobreza geral, 35,5% das pessoas pretas e 30,8% das pardas vivem abaixo dessa linha, enquanto entre os brancos, esse índice é de 17,7%. As mulheres também enfrentam proporção maior de pobreza, com 28,4% delas vivendo nessa condição, frente 26,3% dos homens (IBGE, 2024). Esses dados estritamente ligados à pobreza por renda *per capita* confirmam um déficit de políticas sociais, porquanto serem elas instrumentos de apoio à superação da desigualdade e injustiça; imagina-se quão maior será o desafio de superar as políticas econômicas em suas estruturas de poder e dominação que geram, mantêm e perpetuam as condições sociais. (IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2023, acumulado de primeiras visitas; IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2º trimestre, 2023. Disponível em:

Observa-se que a Constituição Federal, salvo engano, não determina imperativamente a criação de políticas sociais como uma categoria jurídica declaratória e programática, uma vez que os direitos nela declarados e reconhecidos, *a priori*, prescindem de qualquer necessidade instrumental de uma política para cumprir na prática o que ela dispõe em sua totalidade e concreticidade como realidade impensável: que o Estado instituído para assegurar o exercício de direitos sociais seja ele próprio o violador deles.

Esse tipo de governabilidade, em que os direitos sociais não constituem um fator primário nas ações de governança dos Estados liberais, geralmente é impactada por disposições ideológicas, estritamente alinhadas com a ordem econômica capitalista que afeta as tomadas de decisão sobre as prioridades a serem aplicadas nas ações da gestão das políticas sociais, cumprindo quando muito uma funcionalidade de consenso sobre a existência de demandas sociais, uma autoconsciência sobre a pobreza e miséria, uma função que ordena a compreensão da realidade social sob matriz interpretativa liberal<sup>45</sup>, mas que restringe as ações de superação estrutural da pobreza e da miséria.

Com efeito, junto com essa sistematicidade orgânica do Estado liberal é necessário reconhecer a existência de fatores políticos, econômicos, sociais, históricos e culturais que orbitam ao redor da gestão das políticas sociais, fatores esses que se articulam e se comunicam de alguma maneira entre si, mediados por uma natureza liberal aplicada pelo Estado. Tais fatores não devem ser considerados circunstanciais, autônomos e nem ignorados ou tratados isoladamente uma vez que, avaliados em sua totalidade conjuntural, compõem o contexto sociopolítico analítico

---

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 12 jan. 2025).

<sup>45</sup> Entendimento semelhante apresenta-nos o Mészáros (2012) ao tratar o tema da educação. Ao mesmo tempo em que admite que, para o sistema capitalista, a educação não se constitui como um fator ideológico primário e preponderante, uma vez que a educação formal cumpre uma função apenas de reprodução do consenso sob a perspectiva capitalista, também reconhece a funcionalidade mediadora da escola, razão pela qual convém considerar a totalidade que envolve as hegemônicas práticas educacionais que estão em operação no sistema de ensino de uma sociedade capitalista (Mészáros, 2012, p. 45). Raciocínio semelhante se pode aplicar à gestão das políticas sociais em um Estado liberal. Embora se reconheça que a gestão das políticas sociais não têm o condão de, por si mesma, consolidar-se como a alternativa única e exclusiva de transformação social das estruturas do Estado liberal, nas disposições mais justas e igualitárias possíveis, em virtude da aplicação instrumental dessas políticas para angariar o consenso em torno das premissas capitalistas, não se pode negar, por outro lado, que as políticas sociais, em sua função mediadora, deve considerar a totalidade das ações de gestão que hegemonicamente se impõem do jeito que são administradas na prática pelo poder político-administrativo do Estado, limitando o alcance e o teor dos direitos sociais às resoluções sempre paliativas e nunca definitivas ou estruturais.

em que se situam os direitos das comunidades e grupos sociais que constituem a identidade nacional<sup>46</sup>.

A despeito da amplitude do tema das políticas sociais, considerados os aspectos conceituais e procedimentais da gestão pública, administrada sob um regime democrático de direito, e da complexidade analítica dos fatores sociais, políticos, econômicos, históricos e culturais que formatam um conjunto de determinações e determinantes sobre a gestão das políticas sociais no Brasil, enfrentamos neste trabalho a tarefa de analisar as implicações ‘universais’ oriundas da desconexão entre as razões arquitetônicas, com seus mecanismos de governança de gestão estatal na criação e administração das políticas sociais, e as razões polêmicas<sup>47</sup> que se

---

<sup>46</sup> Tomamos, por exemplo, o impacto desses fatores sobre os direitos e os processos de gestão das políticas sociais. Associados a estrutura burocrática letárgica do poder estatal, de base capitalista liberal, cujo aparato do Estado está estruturado para atender prioritariamente os interesses das classes dominantes, em franco desestímulo às reivindicações da classe trabalhadora; tais fatores múltiplos e complexos concorrem para reforçar a estrutura sistêmica a comandar as políticas desenvolvimentistas adotadas no país, restringindo a promoção eficiente dos direitos sociais e o pleno funcionamento dos mecanismos de participação democrática.

<sup>47</sup> Assumimos nesta tese como equivalentes as expressões ‘razões justificantes’ e ‘razões discursivas’ (de Geertz) com as expressões ‘razões polêmicas’ e ‘razões arquitetônicas’ (de Bourdieu, nos termos de Bachelard), respectivamente. Elas constituem a estruturação da razão, em termos de racionalismo filosófico, junto com a experiência e as determinações do senso comum. Em relação à razão polêmica (justificante) Bachelard destaca o aspecto dialético do superação constitutiva do saber, sob o efeito do progresso contínuo de correção, que exige da inteligência uma tomada de consciência de sua própria norma, uma “capacidade para se transformar pela própria atenção que presta a si mesma” (Bachelard, *Les ages de l’intelligence*, p. 147), mediante a qual se pode denunciar as coisas como as vemos ou as conhecemos, sem nos preocuparmos em proceder à sua comprovação pela utilização da atenuação ou da concessão das fórmulas “se quisermos” e “a rigor” (Bourdieu, 2010, p. 102). Ao analisar a realidade imediata, descritiva do fato, Bachelard alerta que o imediato nem sempre revela seu conteúdo verdadeiro, pois a mente é em si mesma pura potência de erro (e difere-se da ignorância), que o erro tem uma função positiva na gênese do saber e que a ignorância não é uma espécie de lacuna ou ausência, mas tem a estrutura e a vitalidade do instinto. O erro é um acidente lamentável, uma inabilidade que poderia ter sido evitada com um pouco menos de precipitação ou com mais prevenção, enquanto a ignorância é considerada como uma privação do saber correspondente. Segundo Bourdieu (2010), ninguém tinha dedicado tanta energia e obstinação como Bachelard para afirmar que a ciência se faz contra o imediato, contra as sensações, que “a evidência primeira não é uma verdade fundamental” (*La psychanalyse du feu*, p. 9), que o fenômeno imediato não é o fenômeno importante (2010, p. 103). Neste sentido, Bachelard denuncia o “caráter ilusório de nossas intuições primeiras” (*Les intuitions atomistiques*, p. 193). É preciso suspeitar como insuficiente a noção de princípios intuitivos e evidências, pois o real nunca é o que se poderia crer, mas é sempre o que se deveria ter pensado (*La formation de l’esprit scientifique*, p. 13). “É porque a realidade do mundo tem de ser reformulada continuamente sob a responsabilidade da razão. E a razão nunca deixa de ser desrazoável para tentar tornar-se cada vez mais racional”. Assim, “É necessário, portanto, que a mente seja visão para que a razão seja revisão” (Bourdieu, 2010, p. 106), pois o “pensamento levará a substituir as metafísicas intuitivas e imediatas pelas metafísicas discursivas, objetivamente retificadas” (2010, p. 192). Por outro lado, as razões arquitetônicas (discursivas) revestem-se de caráter generalizante, com caráter de abstração amplo, inflexível e pretensamente imutável que obstina-se a se consolidar como uma regra e norma geral pretensamente validada, sem viabilidade de retificação e contestação; são arquitetônicas com pretensão arquétipos, de tal forma que Bachelard sustenta que: “Afirmar que o conhecimento coerente é o produto da razão polêmica e não da razão arquitetônica é lembrar que não

debruçam sobre as práticas de gestão implementadas na realidade concreta para se extrair as justificativas acerca da concretização parcial ou da negação programática desses direitos, circunscritas pelas dificuldades na execução do direitos sociais.

O emprego dessas duas categorias (razões arquitetônicas e razões polêmicas) como estratégia para a análise da gestão das políticas sociais enquanto um objeto de investigação, encontra arrimo na realidade tomada em sua totalidade. Uma vez que sua concreticidade escancara uma ruptura arquitetônica entre a teoria constitucional, que declara assegurar o exercício dos direitos sociais, e a prática da governança estatal que materializa seu impedimento, resta comprovada que a superação das dificuldades interpostas entre a teoria e a prática passa pela reestruturação do fato social, contestado em suas evidências arquitetônicas pela razão polêmica, mediante a qual é empreendida uma análise do fato concreto, com vista à superação dialética das determinações intuitivas arquitetônicas que articulam-se sob falsas conciliações sintéticas para tornar o fato social justificadamente imutável.

A articulação das razões polêmicas proporciona uma superação constitutiva do saber institucionalizado que a razão arquitetônica procura cristalizar. Sob o efeito do progresso contínuo de correção, que impõe frequente revisão das razões que justificam a realidade de uma política social do modo como ela se apresenta em sua concreticidade, apesar das disposições constitucionais contrárias, a razão polêmica confronta o conteúdo teórico com a realidade concreta (prática), de tal forma a elucidar as dificuldades impostas pela razão arquitetônica, enquanto obstáculos práticos e epistemológicos<sup>48</sup>.

Assim, defendemos nessa tese que, entre a teoria e a prática, comumente distanciados entre si por uma ruptura programática conscientemente planejada, há um universo analítico, um *campo* na acepção de Bourdieu (2004, p. 20), em cujo *locus*, georreferenciado em suas circunstancialidades, manifestam-se antagonismos

---

seria possível evitar o trabalho da crítica e da síntese dialética sem cair nas falsas conciliações das sínteses tradicionais” (Bourdieu, 2010, p. 177).

<sup>48</sup> A identificação das razões arquitetônicas, extraídas de uma descrição densa das ações empreendidas pelo poder político-administrativo do aparelho estatal na gestão das políticas sociais, mediante análise das razões polêmicas, propugnadas em respostas às demandas dos grupos populares, integram parte relevante das políticas sociais, tomadas neste estudo como um campo científico de análise. Está implícita na base dessa identificação, o reconhecimento do valor analítico dessas razões arquitetônicas para a compreensão da experiência social sob o ponto de vista argumentativo dos grupos populares, do aproveitamento do conteúdo histórico não institucionalizado e não ressignificado pela discursividade científica da universalização hegemônica que, frequentemente, se opõe à validade argumentativa do saber popular.

práticos e interpretativos, permeado por razões arquitetônicas e razões polêmica; um *campo* de observação a ser devidamente considerado, de onde se pode observar a existência de entraves<sup>49</sup> para a concretização dos direitos sociais, à semelhança de consistentes obstáculos epistemológicos que se impõe sobre a análise da gestão das políticas sociais, com resultados práticos de privação de direitos.

As interações antagônicas entre a teoria e prática, materializam a desconexão que descoordena a proposição de uma política pública pensada para atender uma demanda, e os entraves de gestão impeditivos que restringem a concretização de um direito social correspondente àquela reivindicação.

Isso impõe um questionamento acerca da aplicabilidade real das políticas sociais, do ponto de vista da sua “totalidade” e “concreticidade” (Kosik, 1969, p. 35-36), das aplicações instrumentais e ideológicas dos direitos sociais para a manutenção do *establishment*, um questionamento sobre a possibilidade de empreender uma análise da forma, do modo como ocorre a gestão das políticas sociais, enquanto ciência política social da produção de direitos sociais, capacitada à concretizar e orientar as ações do Estado em vista da consecução do conteúdo programático e finalístico, consagrados constitucionalmente nos Títulos I e II da Constituição Federal de 1988.

Tendo em vista o conteúdo consagrado, cuja violação comprova não estar assegurado o exercício desses direitos, verifica-se que na teoria e na prática encontram-se as mesmas oposições traduzidas numa tradição de manutenção da ordem de sempre, que Bourdieu descreve como “[...] o processo de perpetuação da ciência como uma espécie de partenogênese, a ciência engendrando a si própria, fora de qualquer interação com o mundo social. É para escapar a essa alternativa que elaborei a noção de campo” (2004, p. 20).

Este sociólogo destaca que, entre esses dois polos aparentemente antagônicos, “[...] existe um universo intermediário que o chamo de *campo literário, artístico, jurídico ou científico*, isto é, o universo no qual estão inseridos os agentes e

---

<sup>49</sup> Os problemas sociais indicam que a origem desses obstáculos se configura em barreiras e entraves de forma consistente e persistente, advindos de uma ordem econômica administrativa de governabilidade que segue uma natureza liberal aplicada pelo Estado que se sobrepõe às dificuldades e incapacidades individuais dos cidadãos e contra a própria disposição preambular e normativas da Constituição Federal.

as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência” (Bourdieu, 2004, p. 20).

Esse universo é um mundo social regido por leis sociais muito próprias, um espaço relativamente autônomo cujas diferenciações entre os diversos campos científicos estão em seu grau de autonomia em relação às pressões externas e as formas sob as quais estão sustentadas as resistências para libertar-se das imposições (Bourdieu, 2004, p. 21). Essas imposições materializam-se sistemicamente mediante mecanismos que fixam as dificuldades para a concretização dos direitos sociais.

Ademais, a estruturação preponderante do Estado sob orientação de uma espécie de cientificismo positivista que desconsidera as particularidades e necessidades identitárias étnicas e multiculturais de seu povo, impõe o estudo sobre o tipo de lógica fragmentária e elitista que formata uma espécie de natureza ideológica liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado sobre a gestão das políticas sociais, a determinar as direções adotadas pela governabilidade do Estado.

Por essa razão adotamos como título desta tese: “A NATUREZA LIBERAL E SEUS IMPACTOS JURÍDICOS E SOCIOLÓGICOS NA GOVERNANÇA DA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO”, considerando os principais impactos dessa natureza aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias de decisão do Estado democrático de direito sobre a eficiência na governança da gestão de políticas sociais no Brasil.

A observação e análise nesta tese da natureza liberal aplicada pelo Estado<sup>50</sup> na gestão da governança das políticas sociais em sua totalidade, e não apenas

---

<sup>50</sup> A análise do campo social comporta o reconhecimento de interações e determinações sociais e históricas em operação no seu interior a comandar os pontos de vista, as intervenções científicas e sociológicas com suas epistemologias e racionalidades específicas, e a determinações de cunho político que atuam sob as pressões sociais exercidas na tomada de decisão do poder político-administrativo do Estado. Essa identificação e conhecimento da existência de forças (por vezes arbitrárias) no perímetro de análise social é importante na medida em que “Os campos científicos são os lugares de relações de forças que implicam tendências imanentes e probabilidades objetivas. Um campo não se orienta totalmente ao acaso” (Bourdieu, 2004, p. 27). Da mesma forma, as ações do poder político-administrativo em operação na gestão das políticas sociais, por ocasião da eleição de prioridades na tomada de decisão, em que pese respeite ela o processo democrático de consulta e participação popular, também não se orientam ao acaso. Elas seguem uma racionalidade amoldada pela natureza liberal aplicada pelo Estado na gestão das políticas sociais. Existem determinações históricas que atuam sobre as estruturas que moldam e orientam as interações no interior no campo científico, no caso aqui, no interior do campo sociológico. Para Bourdieu (2013), “é a estrutura das relações objetivas entre os agentes que determina o que eles podem e não podem fazer. [...] é a posição que eles ocupam nessa estrutura que determina ou orienta, pelo menos negativamente, suas tomadas de posição (Bourdieu, 2013, p. 23-24).

concentrada sobre dois ou três eventos particulares e isolados, ou georreferenciados em um contexto social e político específico, encontra lastro teórico na acepção de Kosik (1969) segundo o qual para obter a totalidade, concretude e dialética de um objeto ou fenômeno não há necessidade de levar em consideração todos os aspectos que compõem a realidade (1969, p. 35), considerando serem muito próprias e universais as interações no campo social.

Por isso, neste trabalho investigativo não julgamos necessário considerar todas as políticas sociais existentes em solo pátrio, nem as enumerar ou descrevê-las individualmente, já que para analisar o fenômeno em torno da gestão das políticas sociais é possível considerar a realidade manifesta em sua totalidade e concreticidade<sup>51</sup> para desenvolver uma epistemologia analítica que nos permita tomar consciência da realidade como ela mesma se apresenta, como ela acontece em sua concreticidade.

Contudo, consideradas as desconexões semânticas e procedimentais entre a teoria e a prática na gestão das políticas sociais e a existência de um campo intermediário de interações sociais em que, por um lado, observam-se lutas, disputas, antagonismos e divergências e, por outro, convergências, consensos e mútuas concessões, é preciso superar a mera descrição dos antagonismos<sup>52</sup> entre as interpretações *internalistas* e *externalistas*<sup>53</sup> (Bourdieu, 2004, p. 19) no processo epistemológico de investigação.

---

<sup>51</sup> Para Kosik (1969, p. 41-45) a totalidade concreta não é uma espécie de método direcionado a esgotar todos os aspectos analíticos que envolvem os processos constitutivos da realidade, porque a realidade, definida como objeto de análise e investigação social, é uma totalidade concreta a ser conhecida como ela se apresenta, como uma realidade historicamente possível em sua concretude. De fato, a totalidade e concreticidade também devem ser analisadas e consideradas, igualmente, em suas determinações históricas e sociais, que faz a realidade ser e acontecer como ela é e como ela acontece. Por essa razão, uma análise georreferenciada por essas determinações e determinantes deve apreciar as ações e produções culturais em torno da gestão das políticas sociais como um objeto de análise científica, tomado como uma realidade concreta, capaz de ser apreendida, conhecida e interpretada com objetividade em razão da sua totalidade e concreticidade.

<sup>52</sup> Bourdieu sustenta que para superar o antagonismo que opõem duas formas de conhecimento (e, portanto, de posições no campo sociológico) “[...] é preciso explicitar os pressupostos que eles têm em comum como modos de conhecimentos eruditos, igualmente opostos ao modo de conhecimento prático [...] do mundo social” (Bourdieu, 2013, p. 43).

<sup>53</sup> Essas tradições interpretativas são antigas e vigentes. Por um lado, a ideia de que para compreender alguma realidade teórica basta a leitura dos textos narrativos, considerados como alfa e ômega da compreensão, um código fixo como uma disposição jurídica que não pode ser modificada. De outro lado, a ideia de que para a compreensão da realidade basta tomar o texto em seu contexto, interpretando suas disposições relacionando-os ao mundo social e econômico.

Há um conteúdo prático próprio das políticas sociais de tal forma que não se pode falar em direitos sociais e analisá-los senão em referência às ações práticas que os garante concretamente ou os negam sistematicamente. Por essa razão, o referencial teórico e conceitual das políticas sociais não deve ser analisado sob os pontos de vista internalistas e externalistas porque sua referência textual semântica exige confrontação hermenêutica com as práticas e as interações relacionais que as caracterizam e atuam no interior do campo social, descritas não apenas na forma que acontecem mas também do modo do porquê assim ocorrem, referenciando-as sempre em razão das interações e do contexto mediante os quais elas acontecem do jeito que concretamente podem ser objetivamente identificadas e conhecidas.

Ocorre que para a compreensão de uma realidade, tomada como uma produção social complexa e cheia de intrínsecas interações sociais internas e externas, como as que orbitam ao redor das políticas sociais, não parece bastar apenas uma referência ao conteúdo textual ou prático manifesto, nem tampouco referir-se ao contexto social numa relação direta entre texto e contexto, entre práticas e conjunturas, um procedimento analítico que constitui um ‘erro do curto-circuito,’<sup>54</sup> que precisamos evitar.

Ao observar as determinações que atuam sobre as ações procedimentais do poder político-administrativo, geralmente personificáveis e identificáveis em termos operativos, é possível certificar-se acerca dos reflexos dessas ações para uma gestão de cunho democrático e, com isso, extrair o significado que comporta tais ações.

Em sentido semelhante afirma Geertz (2013b) que: “Se você quer compreender o que é a ciência, [...] você deve ver o que os praticantes da ciência fazem” (Geertz, 2013b, p. 4). Relaciona-se a capacidade de compreensão acerca de um objeto com a análise do *modus operandi* que se aplica a esse objeto, por parte dos agentes que interagem nas circunstancialidades do objeto. Faz parte da compreensão do objeto de análise certificar-se como ocorrem as práticas em seu entorno, como ele é administrado e por quem o é.

---

<sup>54</sup> Para Bourdieu (2004, p. 20), o erro de curto-circuito configura-se em uma reflexão encerrada num circuito hermeticamente fechado, sem considerar as interações, pressões e interferências externas ao próprio campo de análise, repercutindo interiormente no *locus* (microcosmos dentro do campo social) e, portanto, sobre o objeto de análise. Isso significa que o próprio pesquisador sofre os impactos dessa interação ao mesmo tempo que interage com o objeto impactando-o em meio às determinações históricas e sociais circunstanciais à realidade concreta em que o objeto é analisado e em que o pesquisador está inserido.

Se um pesquisador quiser compreender as interações que conformam a gestão das políticas sociais num ambiente democrático, ele precisará verificar o que os agentes sociais, principalmente o gestor público, fazem quando ocupam as instâncias do poder de decisão em relação às prioridades escolhidas e ações empreendidas (também em termos de valores e princípios democráticos), frente à consolidação (ou não) dos direitos sociais.

Para compreender a gestão das políticas sociais num ambiente político de arregimentação democrática de direito é inevitável sua comparação com as ações de governança na administração dessas políticas. É preciso, ainda, verificar o que o poder político-administrativo faz, e porque o faz, na forma e no teor (conteúdo) que o faz, para viabilizar tais políticas. Podemos ir além: verificar como as demandas sociais, encaminhadas pelas representações e organizações democráticas, são negociadas com o poder público. Por óbvio, esses reflexos sobre a gestão das políticas sociais geram implicações sobre o cenário da gestão democrática tanto em termos práticos como teóricos.

Assim, análise de uma política pública a ser implementada, considerando as interações em atuação no interior do campo, permite que essa verificação materializada e contextualizada seja definida como um *locus* de estudo, em um campo sociológico de investigação definível, por meio do qual compara-se o substrato teórico das políticas sociais com as determinações históricas e estruturais das relações e pressões em operação, já que esse campo comporta um *locus* de pesquisa cujo tema sempre será objeto de conflito tanto na representação democrática das reivindicações quanto em relação aos atores que elegem suas prioridades, um campo no qual as interações são administradas com base na força democrática que possuem e na (in)capacidade de negociar prioridades.

Impõe-se o desafio de identificar os princípios consensualmente aceitos entre os diversos, e por vezes também antagônicos, atores em luta social, representativos de diferentes racionalidades. Referimo-nos aqui sobre a luta travada entre as forças inseridas no campo sociológico, que por um lado ocupam o poder político-administrativo do Estado e, de outro, os grupos reivindicadores a ocupar os espaços comuns da vida social, luta essa que em algum momento da historicidade os situam numa arena de oposições, à mercê de outra força externa às suas mútuas interações,

o confronto desses com a ordem ideológica, política e legal a impor-lhes condicionantes de adaptação à ordem econômica hegemônica.

A relevância da identificação desses princípios está naquilo que se pode extrair desse triplo confronto (forças que ocupam o poder político-administrativo *versus* grupos sociais reivindicantes *versus* ordem ideológica): a verificação da conformidade discursiva e arquitetônica do poder político-administrativo ao “real” (explicitado pelas ações na gestão das políticas sociais), com os métodos ordinários de validação conceitual de teorias e de hipóteses.

Essa verificação visa justificar as ações empreendidas e as razões que alicerçam as tomadas de decisão, como um contrato tácito de conformação mútua, cognitiva e política, que, segundo Bourdieu, rege o trabalho de objetivação<sup>55</sup> ao qual o pesquisador propõe-se ao consolidar a análise crítica sobre a gestão das políticas sociais (Bourdieu, 2004, p. 33).

É nesse sentido, que adotamos, enquanto pesquisador, uma postura metodológica qualitativa, situada e georreferenciada em circunstancialidades que emergem da natureza ideológica liberal aplicada pelo Estado democrático de direito na governança da gestão das políticas sociais no Brasil.

Desse modo, passamos a analisar tal natureza e seus impactos na gestão das políticas sociais, mediante substrato teórico de uma sociologia crítica e integrativa que assume uma posição dentro do campo analítico de leitura da realidade, no qual o objeto é investigado em sua concreticidade e totalidade, visando, por meio de uma densidade descritiva das interações de fidelidade e legitimidade democrática no campo social, identificar o que impacta e define as dificuldades e os obstáculos, práticos e epistemológicos, para o exercício pleno dos direitos sociais, de tal forma a apontar as possibilidades de superação dessas dificuldades interpostas entre a teoria e prática, ao estabelecer na realidade concreta o caráter restritivo de direitos.

---

<sup>55</sup> Tal trabalho de objetivação articula uma verificação analítica que ultrapassa a mera descrição das intencionalidades dos atores que ocupam os poderes e suas espécimes, a fim de superar as determinações típicas das imposições do simbolismo político e ideológico que regem as interações de poder, do relativismo na prestação dos direitos sociais, do servilismo interessado do poder político-administrativo e das dicotomias e antinomias das agremiações políticas e partidárias que atuam no interior dos grupos populares. O desafio desse tipo de análise, ao levantar elementos que permitam um trabalho de objetivação, não se resume à sua mera identificação. Sua contribuição mais relevante é, a partir desses elementos, propor reflexão propositiva que possibilite vencer os posicionamentos antagônicos no interior do campo sociológico, de tal forma que se possa reconhecer, tanto em um posicionamento como em outro, as características e interesses comuns, para além de seu antagonismo radical que os separa (Bourdieu, 2004, p. 44-45).

Por essa razão, após a descrição da natureza jurídica dos direitos sociais, passamos a descrever a estrutura organizativa, político-administrativa sobre a qual assentam-se as políticas públicas e sociais no país, em seus principais aspectos, destacando a relevância de uma organização estrutural e permanente da disposição programática do direito declarado enquanto instrumento regulatório e operativo para a execução dos direitos sociais.

## 2.2 A ESTRUTURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS NO BRASIL: PRINCIPAIS ASPECTOS

Considerando o corpo jurídico e doutrinal em torno dos direitos sociais que regulamenta a estrutura organizativa, político-administrativa da política social no Brasil, consolidada sob valores e princípios do regime democrático de direito, vimos como fundamento basilar de qualquer política pública a promoção efetiva da participação e a promoção da pluralidade étnica e multicultural, sob a qual assenta-se a identidade nacional e a legitimidade do modelo de governança político-administrativo democrático.

É com base nestes três aspectos fundamentais que a governança empreendida na gestão das políticas sociais deve alinhar suas ações segundo as orientações que estruturam o mecanismo de promoção e execução da política social no país, sob manto da lealdade democrática e da transparência nas ações.

A partir da Constituição de 1988, fixou-se a necessidade de estruturação das políticas sociais a partir da universalidade dos direitos sociais, a criação de espaços de promoção e a garantia da participação da sociedade na gestão das políticas, enquanto um dever do Estado em organizar as ações por meio de sistemas. De acordo com o art. 194 da Carta Magna (Brasil, 1988), a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Isso implica organizar a seguridade social a fim de atingir os objetivos da universalidade, uniformidade, equivalência, distributividade, irredutibilidade, equidade e diversidade da base de financiamento, com rubricas contábeis específicas, receitas vinculadas para a manutenção dos diversos sistemas como, por exemplo, na

seguridade social o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na saúde o Sistema Único de Saúde (SUS) e no sistema previdenciário, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de tal forma que seja preservados o caráter democrático e descentralizado da administração.

Esses sistemas pertencem ao Título VIII – da ordem Social, cujo cap I, art. 193, estabelece o primado do trabalho como base de sustentação da ordem social, visando o bem-estar e a justiça sociais (Brasil, 1988), cabendo ao Estado o planejamento das políticas sociais e assegurar a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e de avaliação dessas políticas na forma da lei. De fato, os processos democráticos no Brasil, aplicados à ordem social e às políticas públicas, passam a ser mediados pelo direito.

Embora a Educação (Título VIII, seção I do cap III da educação, da cultura e do desporto) não esteja incluída no contexto da Seguridade Social (Cap II do Título VIII, da ordem social), ela é um direito universal previsto pelo art. 205 e está inserida no escopo da ordem social (Brasil, 1988), onde o Estado e a família têm a obrigação de garantir e promover sua execução, com o apoio da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação ao trabalho, considerando a relevância para a formação e conscientização cidadã acerca dos direitos sociais e uso de políticas.

Ademais, a estruturação da educação como uma política social é fundamental para a formação, o conhecimento e a fiscalização das políticas sociais, constituindo-se em um desafio constante para a governança pública.

No Brasil, a política social estrutura-se a partir do Plano Plurianual (PPA) a nível municipal, estadual e federal, no qual estão previstos os projetos de execução da governança do gestor público, de acordo com um orçamento previamente previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O PPA é o responsável por definir estratégias, diretrizes e metas da administração pública para os próximos 4 anos. Ele tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Anualmente, o Poder Legislativo precisa aprovar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), uma vez que a Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e programa as despesas de cada ano, regidas pelo PPA e pela LDO.

Para garantir regularidade, o PLOA e PPA são entregues juntos e ambos precisam ser aprovados pelo Legislativo até o dia 22 de dezembro. Assim, os orçamentos anuais propostos na PLDO e aprovados na LDO, junto com o PLOA e a LOA, constituem-se em atos normativos que consolidam as dotações orçamentárias (créditos), fixam a programação financeira, estabelecem os limites de movimentação e empenho e regulam os atos procedimentais do gestor público.

A LDO é elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional visando orientar a elaboração e execução da LOA, definindo as metas e prioridades do governo para o ano seguinte. Como a LDO é essencial para garantir que a LOA esteja alinhada com as metas e objetivos estabelecidos no PPA, seu projeto é enviado pelo Executivo ao Congresso até o dia 15 de abril do ano corrente, devendo ser aprovado e sancionado até o final do ano. Assim, a LOA fixa previamente as receitas e despesas do governo de um ano para outro.

Com base na previsão orçamentária, a LDO fixa as diretrizes para a política fiscal, as modificações necessárias na legislação tributária e regulamenta a política de execução das agências financeiras oficiais de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Por isso, ela não é um instrumento de curto prazo, mas de médio a longo prazo, constituindo-se em um documento de caráter normativo, que estabelece as diretrizes para a elaboração e execução da LOA.

Uma vez fixado o alinhamento entre o PPA e a LDO, estabelece-se a autorização de uso do orçamento público para a execução dos projetos, mediante a aprovação da Lei Orgânica da Assistência social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada em vários dispositivos pela Lei nº 12.431, de 6 de junho de 2011, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Será com base no PPA, LDO e LOAS que a Procuradoria Geral da República e o Tribunal de Contas da União realiza a fiscalização mediante as auditorias.

Por meio do PPA, a gestão pública indica as diretrizes da governança. No entanto, uma coisa é indicar as intenções e projeções da gestão para a política social, outra é o caminho a ser percorrido para a execução dos projetos e programas. Nesta tese, interessa particularmente a análise desse caminho na gestão das políticas sociais. Ocorre que, para essa verificação é preciso descrever brevemente o que está garantido a nível de estrutura. Tal estruturação indica avanços normativos na

sistemática das políticas sociais no Brasil, mas eles precisam ser efetivos e não apenas programáticos.

As etapas da execução orçamentária começam, primeiro, pela despesa autorizada (montante que Congresso libera). Esse recurso destinado para determinada ação é inicialmente aprovado na LOA (dotação inicial) e pode receber eventuais créditos adicionais, conforme a atuação dos parlamentares e da sociedade civil organizada; segunda, essa despesa empenhada (montante que o Executivo reservou para investir), ocorre mediante processo de licitação e contrato de realização das ações (obras e etc) que os Ministérios administram. Com o contrato assinado, é separada uma verba para o respectivo pagamento; terceira, a liquidação da despesa. Com as ações (obras e etc) cumpridas, encaminha-se o pagamento; quarta, esse pagamento final será contabilizado em despesas pagas. Havendo necessidade de extensão do pagamento para o ano seguinte, ele entra no orçamento com a rubrica restos a pagar. E, em caso de ajuste orçamentário por alguma razão, realiza-se o contingenciamento de recursos que é o bloqueio de valores para ajustar até o final do ano, com o respectivo descontingenciamento.

Neste sentido, para verificar quanto foi investido realmente no ano em uma política específica, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)<sup>56</sup>, utiliza o conceito de execução financeira, que são os valores pagos mais os restos a pagar já pagos. Ou seja, utiliza-se como parâmetro de avaliação o que realmente foi utilizado e não a projeção do que se previu executar.

Assim, a utilização do conceito de execução financeira refere-se à situação de que a maior parte das políticas públicas da União são plurianuais e os desembolsos financeiros tendem a extrapolar o limite temporal de um ano, demonstrando as dificuldades de gerir o orçamento com eficiência e rapidez. Já o conceito de execução orçamentária diz respeito ao recorte anual do que realmente foi investido em relação ao planejado, o que permite entender as prioridades do governo após a aprovação da LOA<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> O Inesc é uma organização não governamental sem fins lucrativos que atua em defesa da cidadania e dos direitos humanos, com foco em políticas públicas e orçamentos públicos.

<sup>57</sup> Disponível em:

[https://inesc.org.br/paraleroorcamento/?gad\\_source=1&gad\\_campaignid=12590076447&gbraid=0AAADN7M0fCg4RghoRMB2mMzPFPe87lq&gclid=Cj0KCQjwiqbBBhCAARIsAJSfZkYQK33gtNhZldWixYYgzPqraLPGV7jse3\\_wNQbZPrECU-XDNHzl3tUaAnlgEALw\\_wcB](https://inesc.org.br/paraleroorcamento/?gad_source=1&gad_campaignid=12590076447&gbraid=0AAADN7M0fCg4RghoRMB2mMzPFPe87lq&gclid=Cj0KCQjwiqbBBhCAARIsAJSfZkYQK33gtNhZldWixYYgzPqraLPGV7jse3_wNQbZPrECU-XDNHzl3tUaAnlgEALw_wcB). Acesso: 12 fev. 2025.

Contudo, o planejamento financeiro e a ação governamental precisam, ainda, obedecer aos critérios fixados pelas regras fiscais, como forma de limitação dos investimentos públicos. Tais regras concentram-se em três obrigações: o teto de gastos (EC 95/2016), a meta de resultado primário e a regra de ouro.

O teto de gastos limita as despesas da União à reposição da inflação por duas décadas, começando em 2016, com poucas exceções, como o pagamento de juros da dívida pública e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); a meta de resultado primário estabelece que, uma vez definida nas LDOs, deve-se fixar anualmente os limites para o déficit primário da União (relação entre receitas e despesas governamentais), que desde 2014 está deficitária. A cada dois meses o governo precisa adequar seus gastos à arrecadação de impostos, taxas e contribuições; já a regra de ouro diz que a União só pode se endividar para pagar despesas de capital, não despesas de consumo e de custeio. Ela tem o objetivo de evitar que governos venham a se endividar para financiar despesas correntes (salários de servidores públicos, benefícios previdenciários e assistenciais, funcionamento da administração pública)<sup>58</sup>.

Assim, a execução orçamentária das políticas sociais encontra limites impostos pela própria estrutura financeira e contábil da União, baseadas na catalogação e definição dos tipos de despesas realizadas. A despesa financeira refere-se àquelas decorrentes da atividade financeira do governo, como a emissão de dívida ou o pagamento de juros. A despesa primária é decorrente da atividade fiscal do governo, como as receitas tributárias, transferências recebidas de outros entes públicos e royalties e estão divididas em obrigatórias (segundo determinação da Constituição e demais leis) e discricionárias (conforme as prioridades eleitas pelo governo).

Julgamos que a avaliação de governos deve fixar sua análise sobre a capacidade real ou não de exercer a discricionariedade sobre a despesa não obrigatória, uma vez que a despesa primária obrigatória é um dever que a governança pública não tem o direito de abster-se. Da mesma forma, consideramos tema sensível já que existem pressões, às vezes nada republicanas, sobre o exercício da discricionariedade das ações de governança sobre as políticas sociais.

---

<sup>58</sup> Disponível em:

[https://inesc.org.br/paraleroorcamento/?gad\\_source=1&gad\\_campaignid=12590076447&gbraid=0AAADN7M0fCg4RghoRMB2mMzPFPe87lq&gclid=Cj0KCQjwiqbBBhCAARIsAJSfZkYQK33gtNhZldWixYYgzPqraLPGV7jse3\\_wNQbZPrECU-XDNHzl3tUaAnIqEALw\\_wcB](https://inesc.org.br/paraleroorcamento/?gad_source=1&gad_campaignid=12590076447&gbraid=0AAADN7M0fCg4RghoRMB2mMzPFPe87lq&gclid=Cj0KCQjwiqbBBhCAARIsAJSfZkYQK33gtNhZldWixYYgzPqraLPGV7jse3_wNQbZPrECU-XDNHzl3tUaAnIqEALw_wcB) Acesso em: 12 fev. 2025.

Depois de definidas as estratégias, diretrizes e metas da administração pública pelo PPA, a LDO fixa as regras para elaboração e execução do orçamento, definindo as prioridades e metas do governo. Assim, análise da política pública passa pela identificação de onde se deu o gasto público e os responsáveis pela sua execução, o que exige a identificação do órgão (entidade pública responsável pela execução da despesa e pela efetivação das ações), a unidade orçamentária (subdivisão dentro do órgão responsável pela despesa), a compreensão da função (classificação da área temática da despesa – saúde, previdência e etc) e da subfunção (detalhamento das funções), o conhecimento do escopo do programa (temático e definido no PPA para aquela despesa específica, a identificação das ações (atividades pelas quais se pretende concretizar os programas do PPA) e a conferência do plano orçamentário (detalhamento das ações)<sup>59</sup>.

É nesse sentido que apontamos o orçamento público como um ativo na luta de interesses no campo da atuação social, não sendo suficiente, embora relevante, apenas a previsão orçamentária porquanto observa-se a imposição de uma série de mecanismos impeditivos ou restritivos na aplicação desses recursos. Pouco ou nada se pode realizar sem a previsão de recursos. Contudo, pouco resolve sua previsão e reserva orçamentária sem instrumentos eficientes para seu emprego.

Em todas as esferas da vida pública o desafio da gestão é semelhante as disposições impostas pelo erro de curto-circuito (Bourdieu, 2004, p. 20) ou do efeito bumerangue (Lisboa, 2009) segundo o qual é necessário superar a arquitetônica ideia de uma gestão hermeticamente fechada, girando em torno de si mesma e reproduzindo sistematicamente a ruptura entre a teoria e a prática como um antagonismo insuperável.

Essa é uma característica bem típica da natureza liberal que se assenta na ideia da limitação e restrição orçamentária, da escassez de recursos e da sua reorganização prioritária de acordo com as necessidades do *establishment*; da ideia que propõe como solução a procrastinação das soluções: acumular para depois dividir, em que pese a existência de uma estrutura previamente definida acerca do uso do orçamento para a política social no país.

---

<sup>59</sup>[https://inesc.org.br/paraleroorcamento/?gad\\_source=1&gad\\_campaignid=12590076447&gbraid=0AAAAADN7M0fCg4RghoRMB2mMzPFPe87lq&gclid=Cj0KCQjwiqbBBhCAARIsAJSfZkYQK33gtNhZIdWixYYgzPqraLPGV7jse3\\_wNQbZPrECU-XDNHzl3tUaAnIlgEALw\\_wcB](https://inesc.org.br/paraleroorcamento/?gad_source=1&gad_campaignid=12590076447&gbraid=0AAAAADN7M0fCg4RghoRMB2mMzPFPe87lq&gclid=Cj0KCQjwiqbBBhCAARIsAJSfZkYQK33gtNhZIdWixYYgzPqraLPGV7jse3_wNQbZPrECU-XDNHzl3tUaAnIlgEALw_wcB)

Por essa razão, é relevante que o caminho percorrido a partir da estruturação das políticas sociais reproduza a sistemática do modelo democrático de participação deste a definição orçamentária, passando pela eleição das prioridades e culminando no processo de controle e fiscalização, com base na transparência dos atos da gestão pública. Resulta daí a importância da constituição dos conselhos municipais, estaduais e federais e da escolha eficiente de seus participantes.

Tais conselhos têm, via de regra, uma composição quadripartite: participação dos representantes dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e dos representantes do governo nos órgãos colegiados (art. 193, VII). Essa participação da sociedade civil e representantes da estrutura orgânica (concursados das secretarias municipais, estaduais e federais) exige constante vigilância para que seja garantida a devida autonomia e respeitados os processos democráticos.

A nível de seguridade social no Brasil, foi instituído o Conselho Nacional da Assistência Social. Ocorre que o processo de escolha dessas representações e o seu funcionamento desembaraçado e autônomo na fiscalização da aplicação de recursos enfrenta desafios sistêmicos pela ausência de independência política desses membros e pela estreita vinculação com partidos, sindicatos e governos de plantão. Essa mesma sistemática a nível nacional é reproduzida nos Estados e Municípios.

Esta realidade impacta negativamente a participação popular no controle social da política pública, comprovando a distorção entre as disposições propostas pela sua estrutura constitucionalmente consolidada, e a gestão de programas e projetos pela governança. Este dado revela a existência de uma planificação interessada das forças políticas e econômicas que ocupam as instâncias do poder de decisão do Estado em termos e intencionalidade político-ideológica, a ignorar a estrutura democrática da política social pelos mecanismos arbitrários empreendidos na gestão das políticas sociais.

A demora, considerando o lapso temporal da Constituição de 1988 para as normas atuais vigentes, demonstra como os avanços são lentos tanto na consolidação das normativas como na prática dessas normativas. Por essa razão, é relevante pensar na educação como um direito a ser consolidado também em termos de política social voltada a qualificação dos agentes públicos, setores privados e sociedade em geral a fim de universalizar o entendimento e a fundamentação jurídica das diretrizes no âmbito do SUAS, já que a Lei nº 8.742/93, alterada pela Lei 12.435/2011 no art. 6º,

instituiu, entre os objetivos da gestão do SUAS, implementar a gestão do trabalho e da educação permanente da assistência social.

De fato, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993, cinco anos depois, e conseqüentemente a formulação da Plano Nacional da Assistência Social em 2004, dezesseis anos após, e a construção e regulação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e da sua Norma Operacional Básica NOB/SUAS, comprovam a morosidade na regulamentação como uma estratégia política inegável dos poderes legislativo e executivo, cuja governança demonstrou estar comprometida com outras prioridades.

Essa verificação torna “necessária a reflexão da política de gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social, visto que a mesma surge como eixo delimitador e imprescindível à qualidade da prestação de serviços da rede socioassistencial” (Ferreira, 2011, p. 15), pois o SUAS contribui para aprimorar a gestão do sistema geral de seguridade para garantir a oferta dos serviços na perspectiva de consolidar o direito socioassistencial.

É imperioso que o SUAS balize suas ações em princípios e diretrizes democráticos que estejam alinhadas à legislação e correspondam às necessidades sociais reais, a fim de garantir a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da tercerização, garantir a educação permanente dos trabalhadores, realizar planejamento estratégico, garantir a gestão participativa com controle social e integrar e alimentar o sistema de informação, de tal forma que o caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais tenham parâmetros eficazes que garantam a qualidade da execução dos serviços, razão pela qual há uma preocupação de estabelecer uma Política nacional de Capacitação, fundada na educação permanente (CapacitaSUAS).

Essa capacitação deve encontrar consonância com princípios éticos que orientam os profissionais da área da assistência social como a defesa intransigente dos direitos socioassistenciais, compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais, a promoção aos usuários do acesso a informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende, a proteção à privacidade dos usuários, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção, a fim de resgatar sua história de vida, o compromisso em garantir

atenção profissional direcionada para construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade (Ferreira, 2011, p. 19-20).

Deve promover, ainda, o reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social, o incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção, a garantia do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza, resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios, devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses e a contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados (Ferreira, 2011, p. 21-23).

Desta forma, compreende-se que é na unidade federativa do município que a proteção social básica deve ser garantida, mediante a composição dos Centros de Referência Assistência Social (CRAS) para a execução dos serviços e ações da proteção Social Básica. A Tipificação de Serviços Socioassistenciais (2009), pactuada na Comissão Inter gestores Tripartite (CIT) e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, define e detalha três serviços de proteção social básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (Ferreira, 2011, p. 29). E a proteção social especial de média e alta complexidade, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), dispõe que a proteção social especial dos serviços deve ser prestada nos CREAS ou realizados mediante parceria das entidades com os órgãos gestores.

Para uma melhor compreensão dessa estrutura, reproduzimos abaixo, o quadro de referência das funções essenciais da gestão, esclarecendo suas funções aqui abordadas, que é diferente do conceito de cargos públicos que compõem os Planos de Carreira, Cargos e Salários. A diferença entre cargo e função é que cargo é a posição que uma pessoa ocupa dentro de uma estrutura organizacional, determinado estrategicamente e a função é o conjunto de tarefas e responsabilidades que correspondem a este cargo. Portanto, todo cargo tem funções, mas pode haver

função sem cargo, de acordo com a Constituição Federal, Art. 37 e seguintes e Lei 8.112/1990.

Quadro 01 - Referência das funções essenciais da gestão da Assistência Social

<b>QUADRO DE REFERÊNCIA DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS DA GESTÃO</b>	
<b>GESTÃO</b>	<b>FUNÇÕES ESSENCIAIS</b>
<b>MUNICÍPIO</b>	Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social
	Coordenação da Proteção Social Básica
	Coordenação da Proteção Social Especial
	Planejamento e Orçamento
	Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social
	Gerenciamento dos Sistemas de Informação
	Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
	Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial
	Gestão do Trabalho
	Apoio às Instâncias de Deliberação
<b>ESTADO</b>	Gestão do Sistema Estadual de Assistência Social
	Coordenação da Proteção Social Básica
	Coordenação da Proteção Social Especial
	Planejamento e Orçamento
	Gerenciamento do Fundo Estadual de Assistência Social
	Gerenciamento dos Sistemas de Informação
	Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
	Cooperação Técnica / Assessoria aos Municípios
	Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Assistência Social (Capacitação)
	Apoio às Instâncias de Pactuação e Deliberação
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Gestão do Sistema de Assistência Social do DF
	Coordenação da Proteção Social Básica
	Coordenação da Proteção Social Especial
	Planejamento e Orçamento
	Gerenciamento do Fundo de Assistência Social do DF
	Gerenciamento dos Sistemas de Informação
	Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
	Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Assistência Social (Capacitação)
	Apoio às Instâncias de Pactuação e Deliberação
<b>UNIÃO FEDERAL</b>	Gestão do Sistema Único de Assistência Social
	Coordenação da Proteção Social Básica
	Coordenação da Proteção Social Especial
	Coordenação de Gestão de Rendas e Benefícios
	Planejamento e Orçamento
	Gerenciamento do Fundo Nacional de Assistência Social
	Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
	Gestão dos Sistemas de Informação
	Apoio (cooperação/assessoria) à Gestão Descentralizada do SUAS
	Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Assistência Social (Capacitação)
	Apoio às Instâncias de Pactuação e Deliberação

Fonte: Ferreira (2011, p. 36-37)

A nova redação da LOAS, dada pela Lei 12.435/2011, fortalece o compromisso entre as esferas de governo no sentido de garantir o cofinanciamento entre os entes

federados para o aprimoramento da gestão do SUAS e inclui entre as competências das esferas de governo a realização de monitoramento e avaliação da política de assistência social em seus respectivos âmbitos administrativos.

Neste sentido, a capacitação dos agentes precisa ser sistemática, continuada, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada a fim de garantir a eficiência. A União, os Estados e o Distrito Federal devem elaborar Planos Anuais de Capacitação, pactuados nas Comissões Inter gestores e deliberados nos respectivos Conselhos de Assistência Social, tendo por referências: a elaboração de diagnóstico de necessidades comuns de capacitação às diversas áreas de atuação, o conhecimento do perfil dos trabalhadores e suas competências requeridas, considerando o padrão da prestação dos serviços, as informações obtidas no CADSUAS, a definição de públicos, conteúdos programáticos, metodologia, custos e carga horaria, a inclusão de conteúdos relativos aos serviços, programas, projetos, benefícios e gestão da assistência social, financiamento, planos, planejamento estratégico, monitoramento, avaliação, construção de indicadores da administração pública, a especificidade dos trabalhos desenvolvidos com comunidades remanescentes de quilombos, povos indígenas e outras e a definição de formas de monitoramento e avaliação dos próprios planos (Ferreira, 2011, p. 41).

Assim, fica claro que as entidades e organizações de assistência social de atendimento, definidas no artigo 3º, § 1º da nova redação da LOAS, compõem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por isso, os serviços prestados por essas entidades e organizações têm finalidade pública e, desse ponto de vista, buscam o alinhamento aos princípios éticos da administração pública.

Por essa razão, tais entidades precisam valorizar seus trabalhadores de modo a ofertar serviços com caráter público e de qualidade conforme realidade dos municípios, executar plano de capacitação em consonância com as diretrizes da Política Nacional de capacitação, viabilizar a participação de seus trabalhadores em atividades e eventos de capacitação e formação na área da assistência social, buscar, em parceria com o poder público, o tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviços socioassistenciais e manter atualizadas as informações sobre seus trabalhadores, disponibilizando-as aos gestores para a alimentação do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS.

Visando a eficiência da gestão das políticas sociais, as diretrizes para o cofinanciamento entre os entes federados exigem uma oferta de serviços, programas e benefícios com conhecimento e compromisso ético e político que garanta, por meios legais, a universalização da política social com amplos serviços socioassistenciais que assegurem os recursos necessários para o financiamento dos serviços, de pessoal, investimento na formação e na manutenção das estruturas da política social, entre outras obrigações.

Por fim, segundo portal da transparência da Controladoria-Geral da União<sup>60</sup>, o Brasil, a nível federal possui dentre os principais programas de benefícios ao cidadão o Auxílio Reconstrução, Auxílio Brasil, Auxílio Emergencial, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Garantia-Safra e Seguro-Defeso (ou Pescador Artesanal), todos com devida dotação orçamentária.

As Políticas Sociais instituídas no país abrangem diferentes áreas e segmentos como a transferência de renda, saúde, previdência e assistência social, habitação e urbanismo, saneamento básico, trabalho e renda, educação, desenvolvimento rural, bem como políticas sociais focalizadas conforme idade, gênero, etnia, grupos sociais que compõem a identidade pluriétnica e multicultural do Brasil.

Assim, os principais documentos norteadores das políticas sociais no Brasil que dão forma à estrutura da Política Social são a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), mediante os quais fixou-se um arcabouço jurídico de capital político que propõe a garantia e execução dos direitos sociais para além do conteúdo substancial do direito e da política social, contemplando também a forma de execução dessas políticas como caminho de consolidação do regime democrático.

Contudo, se há estrutura, legislação e mecanismos de gestão das políticas sociais sob manto do modelo político-administrativo, jurídico e democrático, é preciso investigar, a partir da análise do campo social em sua concreticidade histórica, as razões pelas quais impera a desconexão entre a declaração programática de direitos sociais e a dificuldade da realização material desses direitos, considerando o impacto

---

<sup>60</sup> Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/beneficios-ao-cidadao> Acesso em: 20 mar.2025

da natureza liberal sobre o progresso e a agenda de desenvolvimento do Estado democrático de direito no Brasil em relação às políticas e direitos sociais, o que passamos a tratar no próximo tópico.

### 2.3 A AGENDA DESENVOLVIMENTISTA LIBERAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS

A agenda expansionista e hegemônica do Estado liberal, que rege o processo socioeconômico desenvolvimentista do Brasil, domina as operações políticas em suas interações sociais, direciona as prioridades da ordem econômica e social no processo democrático, adapta o estamento jurídico às matrizes do progresso propugnado e estabelece um tipo específico de sociologia do Estado cuja natureza reverbera, qualitativa e procedimentalmente, na cultura e na forma de gestão das políticas sociais e da administração pública em geral, com implicações direta na principiologia democrática e no tipo de governança empreendida no país.

Essa agenda reforça sua relevância na medida que se impõe sobre o debate público, reproduzindo valores, princípios e prioridades nos esforços e sacrifícios comuns. Com isso, em aproveitamento do êxito, consolida o consenso dirigido, passa a gerenciar as decisões em torno do orçamento público, os programas e projetos de desenvolvimento, as áreas e setores contemplados.

Desta forma, a agenda desenvolvimentista direciona a responsabilidade para a sociedade e ao Estado, assumindo a inimputabilidade dos riscos (Beck, 2008, p. 263), influenciando e definindo a pauta pública e privada acerca dos temas julgados mais urgentes. Seus tentáculos se correlacionam com a agenda dos principais meios de comunicação a fim de estabelecer as diretrizes do debate popular, de acordo com o *lobby* político e industrial. Da maneira semelhante, influencia a estruturação do conteúdo programático da academia, redirecionando os esforços das ciências e sua autonomia investigativa e analítica.

Esse tipo de desenvolvimento possui profundos traços globalizantes advindos dos avanços tecnológicos compartilhados mundialmente a influenciar a organização política local e alçar os organismos e agentes públicos e as organizações e setores privados e públicos à interação com agendas globais e internacionais de países e corporações poderosas e influentes. Com isso, vimos reproduzidos localmente

interesses políticos, econômicos e culturais globais, assumindo internamente demandas de pautas externas.

Tais traços da agenda desenvolvimentista liberal no Brasil passaram a impactar as políticas socioambientais, os programas estratégicos nacionais, o modo de governança do regime democrático e a emoldurar a interpretação exegética e hermenêutica do judiciário em relação aos postulados constitucionais, numa espécie de alinhamento jurídico aos postulados políticos do expansionismo hegemônico desenvolvimentista liberal<sup>61</sup>.

Este aspecto da interação jurídica com a agenda desenvolvimentista se demonstra vital e relevante para a supremacia do sistema econômico num regime democrático de direito. Os aspectos da legitimidade e autenticidade democrática das prioridades e do sacrifício comum a que a sociedade e o Estado deverão se submeter, na conjugação da economia, dos bens públicos e privados e dos esforços políticos, exige a salvaguarda de um judiciário ativo, vigilante e alinhado à principiologia desenvolvimentista. É neste sentido que se atribui uma responsabilidade compartilhada da competência pública e uma inimizabilidade dos agentes financeiros em relação aos riscos que essa agenda provoca nos recursos públicos e no esforço comum da sociedade.

A agenda desenvolvimentista liberal amplia as possibilidades e capacidades produtivas, redesenhando a engenharia política, jurídica e social, de tal forma a pressionar governos por investimentos maiores, estabelecer cortes de gastos setorializados, ampliar financiamento e a disponibilidade orçamentária para setores exclusivos, direcionar o aumento de impostos, estimular a resignificação jurídica mediante a ampliação da discricionariedade judicial e restrição da interpretação jurídica acerca de direitos sociais consolidados, entre outras medidas. E um dos principais impactos pode-se notar, claramente, na gestão das despesas discricionárias do Estado em relação as agendas sociais mais urgentes.

Todo esse esforço macropolítico, econômico e jurídico articula-se mediante a fixação de metas da agenda desenvolvimentista para viabilizar um modo de produção

---

<sup>61</sup> Designa-se por agenda desenvolvimentista liberal a articulação política e econômica voltada para a ampliação das relações comerciais, estímulo à produção industrial e tecnológica, com baixo investimento social, desoneração de impostos setoriais definidos como estratégicos, aumento da carga tributária para outros setores considerados periféricos, controle da política salarial, corte de gastos no setor público, principalmente do custeio social, e aumento de investimento de recursos públicos na iniciativa privada.

industrial e tecnológica fortemente competitivo e articulado entre as grandes corporações de tal forma que seu modo de operação encontre compatibilidade e proteção jurídica e estabilidade comercial com o regime político e econômico liberal, em que pese o sacrifício imposto pelos impactos sociais, políticos, ambientais, jurídicos e econômicos restritivos, a interferir na qualidade de vida, desenvolvimento e progresso das populações nacionais.

Esse modelo político e econômico gera impactos profundos sobre as culturas regionais, modificando o modo de vida, as relações e as tradições originárias das comunidades locais ao contrapor as exigências de abertura aos valores e princípios do liberalismo econômico, industrial e tecnológico global, fortemente gerenciado por grandes corporações, à racionalidade de uma economia popular, micro empresarial e familiar regionalizada, comandada pelo empresariado local.

Tal agenda desenvolvimentista é baseada em constantes avanços tecnológicos e alargamentos interpretativos e ressignificativos dos conceitos de regime democrático, dos regimes jurídicos e dos demais postulados constitucionais. Ela impõe uma reorganização política e normativa sobre as prioridades da governança e da gestão dos recursos comuns com base num tipo de evolução humana historicamente sem precedentes, impactando todas as áreas da sociedade e as esferas do poder público.

Neste sentido, esses avanços do poder tecnológico e do alargamento dos regimes políticos, jurídicos e econômicos sobre os bens e direitos sociais e ambientais impactam os regimes da natureza e da antropologia política que, atrelado à cultura e racionalidade produtivista, consumista e narcísica, restringe-se ao modo de produção como único meio para ampliar e baratear os bens produzidos (Lisboa, 2009, p. 28) e consolidar sua hegemonia.

Segundo Lisboa (2009) a constatação das metas prioritárias do desenvolvimento econômico e tecnológico com alto custo social e ambiental “conduz à catástrofe ambiental e à desorganização moral, ao promover uma sociedade de características completamente distintas daquela que conhecemos em outras épocas da história da humanidade” (Lisboa, 2009, 28-29), comprovando a mudança no modo de consciência coletiva a partir de ações que caracterizam uma sociologia aplicada pelo Estado que emoldura a gestão pública dos direitos sociais como meio

instrumental adequado ao modelo desenvolvimentista liberal, com reflexos diretos na governabilidade dos interesses e bens públicos.

Este processo desenvolvimentista liberal, que se equilibra sob regime de gestão democrática como forma de legitimação política, requer uma espécie de domínio difuso das tecnologias, onde seu usufruto tende a compartilhar os riscos mediante uma participação qualificada, ao passo que os ganhos passam a ser distribuídos restritamente com os grupos e setores específicos estratégicos e os prejuízos ampliados ao maior número possível de grupos, setores e instituições públicas e privadas. Ocorre que, parte das desigualdades e injustiças sociais surge dessa métrica desproporcional de divisão dos bens econômicos e culturais do desenvolvimento liberal.

Essa desigualdade, programática na agenda de desenvolvimento econômico, é reforçada pela natureza liberal aplicada pelo Estado, e constitui-se num traço característico da gestão das políticas sociais, qualificando-a no 'regime das coisas' como programas e projetos avalizados e 'legitimados' pelo regime do Estado Democrático de Direito. Essa desigualdade é atribuída ao fracasso individual dos cidadãos ou agentes financeiros locais ou à falta de competência do Estado na gestão da política econômica.

Nisto consiste parte do que chamamos de inimizabilidade da agenda econômica desenvolvimentista liberal ao rechaçar qualquer tentativa de atribuir os problemas sociais gerados à estrutura sistêmica de operação e gerenciamento do regime liberal capitalista. Sua inimizabilidade e irresponsabilidade, portanto, lastreiam-se na principiologia de legitimação democrática.

Ao considerar a ordem das palavras constitucionais que qualificam o Estado como democrático de direito, toda decisão política e econômica da agenda desenvolvimentista liberal submetida ao regime nos patamares constitucionais de certificação legal encontra a legitimidade e autenticidade na democracia. Neste sentido, os projetos passam pelos filtros da legitimação e autenticação democráticas e não pela análise que considera a lesividade, o risco ou prejuízos sociais e ambientais que possam gerar.

As decisões judiciais sobre os temas da vida política, econômica e social do país, sob o ponto de vista do ativismo judicial, deixam claro que o Estado é democrático de direito e não um Estado de Direito democrático. Disto resulta que a

democracia adjetiva o Estado num elevado grau de identidade que não vemos em relação ao direito; e se ao Estado atribuímos o dever das ações democráticas, em relação ao direito parece-nos mais obscuro esse dever. Desta constatação vimos impactos relevantes já que uma coisa é um Estado Democrático de Direito, outra é um Estado de Direito Democrático.

E se no Estado democrático o direito posto e criado supõe-se legitimado pelo regime democrático, o seu exercício, interpretação e imposição ganha autonomia em relação ao regime que o criou, como a possibilidade de um ativismo arbitrário de um direito cuja origem é democrática; ao passo que, num regime de Estado de direito democrático, a criação da ordem jurídica vincula-se ao regime democrático da mesma forma que o seu exercício. É a prática judicial no Brasil que atesta a possibilidade do exercício arbitrário do direito em regime democrático.

Em nenhum momento aprecia-se a defesa do autoritarismo e da arbitrariedade do direito em um regime democrático, mas é a realidade concreta que comprova que isso não é mera probabilidade conceitual e sim um dado fático, concreto e real, que caracteriza e materializa-se na realidade social do país, ao se verificar na prática o que a teoria democrática veemente rechaça: a violação da lei pela interpretação da própria lei e a imposição doutrinal que demonstra a necessidade de impor-lhe o uso autoritário da força interpretativa sem a coerência exegética, como forma de imposição do autoritarismo em nome da democracia... a arbitrária defesa do regime democrático, como uma espécie de transição paradigmática (Boaventura Santos, 2005, p. 16), de cunho mutuamente epistemológico e societal, entre democracia e autoritarismo.

Essa crítica é relevante na medida em que o que qualifica e legitima conceitualmente uma democracia não é o que dela formalmente se diz, mas o que dela praticamente se faz. E sua defesa conceitual reclama para si a coerência e a preservação prática das formas e procedimentos democráticos como requisitos de legitimação, lealdade e validação do regime. Neste sentido, o procedimento aplicado às ações democráticas é tão fundamental para preservar a democracia quanto a sua preservação conceitual, uma vez que se amalgamaram a teoria e a prática democrática. Parece-nos que a arbitrariedade e o autoritarismo não servem nem ao conceito nem à prática democrática mesmo que seu emprego reclame a si o dever de preservá-la.

Este impacto político sobre o regime democrático, advindo da agenda econômica desenvolvimentista liberal, repercute na ordem política, econômica e legal que atua sobre as instâncias do poder de decisão político-administrativa do Estado na governança da política econômica e na gestão das políticas sociais, impondo ao funcionamento do regime democrático a principiologia do economicismo liberal.

Esse é outro traço da sociologia aplicada pelo Estado liberal que caracteriza a agenda de desenvolvimento a repercutir sobremaneira sobre a governança das políticas sociais no Brasil, principalmente quando vimos os critérios de priorização na aplicação do orçamento do Estado.

O regime de decisão passa a ser pouco ou nada transparente em que pese contrariar os consagrados princípios constitucionais da administração pública. Tal regime carece de reais instâncias de validação democrática. O poder de decisão do orçamento público submete-se à ordem política, ideológica e legal, geralmente não eleita, e a destinação orçamentária dos bens públicos carece de legitimidade social e moral quando comparadas às condições degradantes e sub-humanas a que são submetidas as populações nacionais pela ausência de políticas sociais compensadoras ou superadoras da hipossuficiência.

Esse *modus operandi* da privatização dos ganhos e socialização dos prejuízos, associado às práticas arbitrárias e autoritárias na elaboração, criação e gestão das políticas sociais, é um dos traços característicos da natureza liberal aplicada pelo Estado na gestão da agenda desenvolvimentista liberal, especialmente em relação ao tratamento dado às políticas e direitos sociais. Tal sistemática ocorre em larga escala na implementação de projetos e programas que interferem substancialmente no teor das políticas sociais gestadas pelo ente estatal, de acordo com a natureza liberal aplicada pelo Estado.

Assim, a gestão das políticas sociais passa a ser influenciada pelas relações de poder em suas interações unitárias e globalizantes, pela organização do aparato estatal fixado em bases de interpretação liberal e pelo movimento institucionalizado dos grupos e setores que ocupam as instâncias do poder de decisão do Estado. Essa espécie de configuração sociológica e política da gestão visa atender exclusivamente uma agenda de desenvolvimento liberal, positivista e universalizante que contempla cosmovisões contrárias às reivindicações sociais e à racionalidade e cientificidade popular, vocacionada à valorização das particularidades e saberes locais. Advinda de

uma cosmovisão valorativa da diversidade e das particularidades, a racionalidade popular é amplamente combatida pela racionalidade positivista e liberal que estrutura o Estado e fixa o seu modo de funcionamento.

Ao administrar os processos de gestão e de acesso às instâncias do poder de decisão do Estado, estas reivindicações sociais, oriundas da racionalidade popular, passam a ser tratadas de forma restrita e seletiva, unicamente sob o prisma da estabilidade social e da governabilidade política e, rara às vezes, sob o estamento da justiça social.

Esta é outra característica da política desenvolvimentista que vimos associadas intrinsecamente à natureza liberal aplicada pelo Estado liberal na gestão das políticas sociais no Brasil, cuja modo operativo assenta-se tão perfeitamente bem à privatização setorial dos lucros, a socialização popular dos prejuízos e ao modo procedimental arbitrário nas tomadas de decisão.

Por conseguinte, essa marcha inexorável do desenvolvimentismo liberal promove, igualmente, impactos relevantes na cientificidade contemporânea moderna ao impor sobre a racionalidade dos grupos sociais uma cosmovisão interpretativa globalizante e unitária sobre os saberes locais e regionalizados, em detrimento das suas particularidades identitárias fundantes e originais, afetando o teor, a natureza, a eficiência e abrangência das políticas sociais, com reverberações sobre o tratamento dos históricos problemas sociais e as pautas reivindicatórias populares.

Tais impactos têm gerado, também, reflexos relevantes sobre os procedimentos epistemológicos e metodológicos da pesquisa na área das ciências sociais, da sociologia e antropologia na medida em que a matriz de interpretação da realidade obedece a principiologia da racionalidade positivista e liberal, caracterizadas fortemente pela ausência de lealdade e legitimidade democrática no modo de administrar a política de desenvolvimento econômico.

Considera-se que estes impactos impõem sobre a racionalidade popular um tipo de cientificismo positivista homogeneizante e diluidor das especificidades e particularidades identitárias fundantes e típicas da identidade dos grupos sociais populares que compõe a heterogeneidade nacional, cujo traço operativo concentra-se em afastar das instâncias do poder de decisão política e administrativa as reflexões, propostas, projetos e programas advindos da racionalidade e identidade popular.

Desta forma, projetam-se matrizes de interpretação cultural alheios à racionalidade e tradições populares. Sob o manto da priorização da política de desenvolvimento econômico liberal, aquela racionalidade homogeneizante impõe-se sobremaneira às diversidades e particularidades das demandas da política social, relegando-as à gestão subsidiária e secundária, ou até mesma esquecida, na governança pública.

Este aspecto da priorização da ordem econômica liberal sobre as demandas da ordem social é outro traço característico da natureza liberal aplicada pelo Estado na gestão das políticas sociais que torna evidente os impactos sobre a maneira dialética de interpretação dos fenômenos sociais, impondo-lhes os critérios da utilidade e calculabilidade econômica, sob o prisma do cientificismo positivista e liberal, como avalizadores interpretativos da política de desenvolvimento.

Corroborando esse entendimento a percepção de Adorno e Horkheimer (1969), em *Dialética do esclarecimento*, segundo os quais, no caminho para a ciência moderna e contemporânea, parece que os gestores públicos “renunciaram ao sentido e substituíram o conceito pela fórmula, a causa pela regra e pela probabilidade. [...] O que não se submete ao critério da calculabilidade e da utilidade, torna-se suspeito para o esclarecimento” (Adorno; Horkheimer, 1969, p. 20). Resulta disto a submissão da interpretação dos fenômenos sociais, e de suas demandas populares históricas, aos critérios interpretativos da utilidade e calculabilidade liberais.

Tal observação analítica torna-se relevante tendo em vista que o tipo de racionalidade apropriada ao reconhecimento da diversidade étnica e da multiculturalidade das populações e grupos que formam o Estado e a sociedade brasileira, constitui-se num tipo de abordagem analítica mais apta a compreender e valorizar os saberes e as realidades típicas das tradições e culturas populares, uma abordagem que pouco ou nada se amolda ao cientificismo positivista e liberal.

Esta abordagem sai fora do escopo globalizante da articulação epistemológica cujo substrato analítico baseia-se nos restritos certames da calculabilidade matemática e do utilitarismo que tem marcado a racionalidade científica da natureza liberal aplicada pelo Estado brasileiro na gestão das políticas sociais. Isso demonstra a inadequabilidade desta natureza aos postulados de proteção da identidade pluriétnica e multicultural do país e da natureza jurídica constitucional brasileira atribuída às políticas sociais.

A gestão do processo democrático ao abordar os temas sensíveis dos direitos sociais, associada à logicidade do positivismo jurídico e político que permeia as relações estruturais do aparato estatal, encontra formas pouco republicanas e muito arbitrárias na administração da participação e da escuta reivindicatória das classes populares, projetando sobre a ciência cientificista contemporânea dificuldades em analisar criticamente e compreender os pontos de vista em operação no campo social da forma concreta como eles se apresentam.

Essa dificuldade é sistêmica na medida em que a lógica utilitarista e calculista pouco se amolda à realidade autônoma dos fatos sociais, em reconhecer sua diversidade cultural e artística, dinamicidade e flexibilidade nas interações sociopolíticas. Essas características orbitam ao entorno dos aspectos epistemológicos e ontológicos identitários dos grupos sociais populares.

Esse tipo de racionalidade não possui os instrumentos aptos à descrição densa dos fatos sociais tendo em vista que sua forma de pensar a realidade constitui-se em uma barreira estrutural a dificultar os processos de gestão e a análise dos fenômenos que caracterizam as políticas sociais em um contexto democrático.

Ocorre que, ao apostar na massificação de um tipo de desenvolvimento tecnológico liberal cuja forma de ampliar as riquezas associa-se à lógica impositiva do cientificismo universal e homogêneo, em detrimento dos aspectos étnicos e culturais singulares dos grupos populares, a gestão do Estado contemporâneo passa a desconsiderar os legítimos espaços das manifestações regionais, da individualidade identitária das populações tradicionais e da especificidade cultural, pouco adaptadas à modernidade tecnológica.

Portanto, essa invasão do Estado na vida privada e na gestão das identidades étnicas e culturais repercute no contexto social dessas comunidades que, *a priori*, deveria ser somente no plano identitário, estendendo-se, também, às relações de produção e consumo no plano dos bens culturais e econômicos (Lisboa, 2009, p. 13), sem considerar a manifestação e participação efetiva desses grupos. Assim, podemos afirmar que, o tema do desenvolvimento, marcadamente tecnológico e cientificista, tem uma correlação de dependência entre a democracia, o processo de gestão democrática, a gestão das políticas sociais e a sua natureza jurídica.

Ao invadir o espaço reivindicatório das demandas sociais, advindas da pluralidade étnica e multicultural dos grupos sociais, encerrados em seus respectivos

territórios e com suas características e necessidades especiais, sem o seu devido reconhecimento e direito de participação efetiva nos processos de decisão e acesso às instâncias institucionais de poder e decisão, os agentes públicos tendem a administrar as demandas sociais sob o estigma da dominação burocrática estatal, de forma arbitrária, sob o auspício de um tecnicismo e formalismo procedimental que desfigura e ameaça o reconhecimento dos saberes locais regionalizados nos processos de gestão democrática.

Segundo Lisboa (2009, p. 13), essa dominação burocrática procedimental e sistêmica converte-se naquilo que Mannheim (1967, p. 2) chama de *técnicas sociais*, perfeitamente aperfeiçoadas pela racionalidade cientificista para a administração de problemas e demandas reivindicatórias relacionados à organização das massas [grupos] sociais (1967, p. 14). Para Mannheim (1967), essas técnicas sociais convertem-se em um conjunto de métodos que influenciam o comportamento e o pensamento humano, técnicas essas que, sob o controle do aparato social e dos governos, servem de indiscutíveis meios eficientes de controle social, mas não de gestão resolutiva dos problemas sociais.

Tais técnicas sociais, amplamente aderida pelos grupos hegemônicos, passam a ser utilizadas pela Administração Pública no exercício da governança de tal forma que o processo de gestão democrática ocorre mediante o controle centralizado das demandas sociais, a fim de assimilar e diluir as reivindicações aos padrões técnicos reestilizados da cientificidade do Estado unitário. Neste sentido, as técnicas sociais, ao instrumentalizar as políticas sociais para atender as prioridades dos grupos hegemônicos, tende a consolidar os regimes totalitários e arbitrários, em franca oposição à principiologia democrática.

Para Santos (2003), essa marcha desenvolvimentista, que contraria e se contrapõe inexoravelmente às reivindicações populares dos grupos sociais ocorre não pela franca e leal discursividade, mas pelas ações e articulações políticas e econômicas empreendidas na gestão das políticas sociais, convertendo-se num progresso discriminatório e economicista irresponsável e indiferente às demandas básicas dos grupos periféricos.

Esse modo operativo comprova a existência de um novel paradigma de desenvolvimento que se contrapõe aquele antigo paradigma capitalista, em termos estritamente expansionista, ao reduzir o progresso social ao mero progresso

econômico industrial e tecnológico (Santilli, 2005, p. 34), sem considerar a distribuição e o gozo dos bens econômicos e culturais, histórica e coletivamente construídos com a colaboração de gerações.

Por óbvio, não basta haver crescimento econômico e avanço tecnológico se não há progresso no atendimento concreto das reivindicações sociais e amplo e desembaraçado acesso aos mecanismos da democracia sociopolítica inclusiva. Podemos chamar esse novel paradigma de ecossocialista na acepção de Boaventura Santos (2005) que, conforme assevera Santilli (2005, p. 34), uma vez que nele estão simultaneamente implicados para o sucesso de um desenvolvimento sustentavelmente compartilhado, a superação conjunta das dificuldades econômicas do Estado e das demandas socioambientais dos grupos sociais, esse ecossistema exige o compartilhamento dos bens econômicos e culturais conquistado pelo esforço coletivo e sustentável na administração dos riscos.

De acordo com Santilli (2005), essa superação simultânea requer o reconhecimento não apenas da relevância das demandas sociais fundamentais, mas do diálogo em bases culturalmente democráticas, no acolhimento das diferenças étnicas e culturais dos diversos grupos que compõem a identidade nacional, uma vez que o paradigma ecossocialista descrito por Boaventura (2005) é descrito como um desenvolvimento social certificado pela maneira como são atendidas as necessidades humanas básicas e fundamentais, sendo elas tanto maiores em nível global quanto mais diversas e menos desiguais.

De fato, “o paradigma ecossocialista decorre de um diálogo intercultural amplo e se baseia no pressuposto de que todas as culturas têm um valor de dignidade humana, o que permite uma hermenêutica multicultural e transvalorativa” (Santilli, 2005, p. 34), corroborando para a definição conceitual desse paradigma ecossocialista, cujo cumprimento das necessidades essenciais dos grupos sociais requer também o reconhecimento da diversidade cultural e étnica como requisito para o desenvolvimento de um progresso integral.

O sociólogo Ulrich Beck, no livro *La sociedad del riesgo mundial* (Beck, 2008), sustenta que esse progresso integral, respeitoso em termos transvalorativos, a caracterizar uma agenda de desenvolvimento adequada às necessidades humanas, querer uma hermenêutica multicultural capaz de fixar concretamente uma correlação entre o avanço do desenvolvimento econômico da riqueza, produzida socialmente

pelo esforço comum da sociedade, com a produção social capacitada, igualmente, à resolução das problemáticas e dos riscos socioambientais e sociais ao empreender um processo desenvolvimentista econômico e socioambientalmente sustentável.

No sistema de desenvolvimento econômico liberal esses riscos socioambientais e os problemas sociais produzidos ou agravados pela política econômica sofrem um efeito cíclico contínuo que Lisboa (2009) chamou de efeito bumerangue e Bourdieu de curto-circuito (2004, p. 20), onde as ações de gestão das política voltadas ao desenvolvimento socioeconômico não oferecem as soluções definitivas, mas apenas medidas paliativas de adaptação que continuam a repetir os erros cíclicos num vai e vem que a todos atinge de forma sistemática pelo modo operativo de retroalimentação constante das medidas administrativas, políticas e econômicas de ajuste à agenda desenvolvimentista liberal.

De fato, “Dada a natureza altamente potente da tecnologia atual, [...] os riscos produzidos atingem seus perpetradores: sua saúde, propriedade, lucro e legitimação” (Lisboa, 2009, p. 29). Tais riscos potencialmente podem atingir de forma indiscriminada a todos os grupos, sejam eles hegemônicos ou periféricos, ricos ou pobres, contrariando ironicamente até mesmo a lógica liberal-capitalista da privatização dos lucros e socialização dos prejuízos e da inimputabilidade irresponsável.

A matriz interpretativa da governabilidade estatal, sob a fluência da natureza liberal aplicada pelo Estado na gestão das políticas sociais, tende sempre a adotar a lógica da sociedade de classe, onde os riscos e os custos sociais e as injustiças socioambientais são compartilhados entre os grupos desprovidos do poder político e econômico de decisão. É esse o sentido atribuído por Beck (2008) ao defender a teoria do risco global, ocasião em que se pode ver mais claramente que a coincidência entre a injustiça social e ambiental gerou movimentos sociais interessados em pautas que oportunizassem associar agenda de desenvolvimento social com a proteção do meio ambiente e das reivindicações sociais, e destas com o progresso econômico.

Esses movimentos chamados de *Environmental Justice* defendem a tese de que as políticas sociais de desenvolvimento gerenciadas pelo poder político-administrativo do Estado são fontes originárias de instabilidades políticas e sociais e de enormes conflitos socioambientais, razão pela qual a principal dificuldade de

implantação eficiente de uma política social passa pela administração dos gestores estatais.

Essas reflexões acerca das fontes originárias de instabilidades vêm apontando o Estado como uma das principais causas da perpetuação e criação de novos problemas sociais, um paradoxo quando concebemos a ereção do Estado como um ente capacitado à administração, gerenciamento e resolução dos problemas comuns da vida pública e privada.

O problema social que materializa a injustiça e a desigualdade no contexto histórico e social das sociedades tem profunda relação com o tipo de desenvolvimento econômico e socioambiental adotado pelo Estado nacional e esse tipo de desenvolvimento reverbera sobremaneira sobre os processos democráticos empreendidos para lidar com os problemas advindos da pluralidade étnica e multicultural dos grupos sociais, de tal forma a conformar as prioridades de gestão das políticas sociais com a ordem ideológica, política e legal predefinida pelo *establishment*.

Corroborando esse entendimento Aragón e Clüsener-Godt (1997) ao sustentarem que: “Cada vez mais damos-nos conta o quanto o conceito de desenvolvimento está relacionado com o problema das culturas. [...] não se pode falar da biodiversidade separando-a da diversidade cultural”. De igual forma, não se pode falar em políticas sociais eficientes separando-a de uma gestão pública eficiente, falar em progresso e desenvolvimento socioambiental e econômico sem considerar os aspectos da diversidade cultural e étnica do país e do processo democrático ao garantir concretamente a participação e a escuta das reivindicações sociais dos grupos populares, com o ânimo de concretizá-las.

Considerando a correlação entre desenvolvimento econômico, socioambiental e socioassistencial com a principiologia democrática da participação em conduzir os problemas da sociedade como quem administra problemáticas culturais subjacentes à forma de governar e gestar políticas sociais, Amartya Sen (2010), no livro *Desenvolvimento como liberdade*, sustenta que as mudanças consideráveis para além da esfera econômica também devem contemplar uma evolução prática nos processos de gestão democrática.

De acordo com Amartya Sen (2010), tendo em vista uma pseudo adesão à retórica universal da liberdade, da participação e da garantia dos direitos humanos

empreendidas pelos países ocidentais que adotaram regimes democráticos no século XX, fixando-os como uma forma proeminente de organização política e exercício da cidadania, a análise concreta dos fatos sociais demonstra que estamos a viver em um mundo de privação, opressão e destituição de direitos no qual convivem os problemas novos com os antigos e “[...] ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social. Muitas dessas privações podem ser encontradas, sob uma ou outra forma, tanto em países ricos como em países pobres” (2010, p. 9).

Para Amartya Sen, “Superar estes problemas é uma parte central do processo de desenvolvimento. [...] precisamos reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade no combate a esses males” (2010, p. 09). Atualmente cresce a consciência de que os problemas sociais possuem proporções internacionais e aspectos comuns, com variações regionais de intensidade e amplitude.

Essa consciência deixa claro que a gestão eficiente das dificuldades e problemas passa por uma teoria crítica do risco social na acepção de Beck (2008, p. 254) e da tese do paradigma ecossocialista de Boaventura (2005), onde o seu eixo de conflito passa a ser deslocado entre centro e periferia para outras balizas de contrapesos, com novos atores sociais, inéditas soluções e novas racionalidades no campo sociopolítico que passa a desafiar a lógica das razões discursivas do Estado unitário e homogeneizante.

Segundo Beck (2008), a sociedade atual é incapaz de resolver os problemas gerados por ela mesma apenas com base em seus sistemas parciais de organização. Por isso, em que pese sua importância, a estrutura das políticas sociais no Brasil, observadas no tópico acima, carece ainda de efetividade. É como se houvesse uma forma organizativa baseada na não-competência da ciência que se correlaciona com uma competência implícita das ações e com a mera competência de legitimação que recai sobre a forma de gestar a política.

Não se está afirmando que há falta de competência, mas sim que estas se subdividem entre vários sistemas sociais parciais, de forma que os riscos globais da modernidade não são atribuídos às ciências ou à economia ou mesmo à política porque são uma espécie de coprodução destes sistemas parciais, de tal forma que nos vemos envoltos em um labirinto cheio de ramificações cujas chave não é a falta de instâncias competentes ou de estruturas bem elaboradas para as soluções, mas

sim “la simultaneidade de competência e inimputabilidade, o, más exatamente, la competencia *como* inimputabilidade, ou la irresponsabilidade organizada (Beck, 2008, p. 263)<sup>62</sup>.

A simultaneidade de competência e inimputabilidade ou de uma irresponsabilidade organizada que se impõe sobre a gestão (in)eficiente das políticas sociais constitui-se, na avaliação de Beck (2008, p. 264), como “erro do século” que precisa ser superado. Junte-se a isso, a invisibilidade personalíssima das forças sociais e econômicas que caracterizam o que se costuma chamar de *establishment*, uma ordem política, econômica e legal que comanda a agenda de desenvolvimento e sua interligação com as instâncias do poder de decisão sem a devida legitimação democrática de seus agentes. Esse erro se materializa na insistente percepção de que os problemas sociais e seus consequentes conflitos devem ser contornados isoladamente, e não resolvidos definitivamente, pelas instituições adentradas ao aparelho estatal.

Ora, se os riscos são globais e o Estado com seus dispositivos institucionais são a principal fonte desses riscos e instabilidades, em razão das políticas desenvolvimentistas econômicas e sociais que empreende, é certo que a resolução de problemas requer a superação de qualquer espécie de iniciativa isolada e restrita a administrar os efeitos dos riscos e a oferecer soluções globais com ampla e efetiva participação de todos os grupos sociais envolvidos.

É preciso considerar que os riscos e problemas são, também, intrínsecos aos sistemas sociais estruturados por uma cientificidade positivista, cartesiana e hegemônica dos sistemas políticos que os dominam, impondo um desenvolvimento econômico fortemente indiferente às reivindicações populares por uma vida melhor, como afirma Mannheim (1972) em *Liberdade, poder e planificação democrática*: “O desenvolvimento é uma finalidade, mas deve deixar de ser uma [...] *finalidade-terminus*. A finalidade do desenvolvimento está, ela própria, sujeita a outras finalidades. Quais? Viver verdadeiramente. Viver melhor” (Mannheime, 1972, p. 25).

Viver melhor não é um conteúdo teórico e discursivo. Ninguém pode sustentar discursivamente que vive melhor se, na realidade concreta, não vive realmente melhor. Na acepção política de Mannheime (1972) viver melhor significa construir

---

<sup>62</sup> “[...] a simultaneidade de competência e inimputabilidade, ou, mais exatamente, a competência *como* inimputabilidade, ou a irresponsabilidade organizada” (Beck, 2008, p. 263) (tradução).

sistemas sociais cujos sistemas políticos organizem e promovam um progresso e desenvolvimento capacitados à superação da pobreza e desigualdade a que estão submetidas as populações identitárias.

Para Amartya Sen (2010), um desenvolvimento com implicações positivas e concretas devem estar voltadas à superação do entendimento majoritário internacional daquela limitada e restrita ideia de crescimento do produto interno bruto (PIB) como referência do nível elevado de desenvolvimento e progresso de uma sociedade (Amartya Sen, 2020, p. 16 e 18). Um verdadeiro desenvolvimento requer a consolidação ampla de direitos sociais mediante uma forma democrática de acesso aos instrumentos de poderes e de decisão dos destinos das suas respectivas comunidades e do seu do país, o acesso e o compartilhamento dos bens econômicos, sociais e culturais.

Segundo apreciação de Fonseca e Dias “o desenvolvimento nacional é um objetivo da República, mas não qualquer desenvolvimento. Em vários dispositivos, o Texto Constitucional compõe o conteúdo desse desenvolvimento” com forte lastro na identidade sociopolítica e legal, servindo-lhe de substrato à operacionalização das políticas sociais (Fonseca; Dias, 2014, p. 320-321).

Neste sentido, o jurista Eros Grau (1988, p. 130), sustenta que o art. 3º da nossa Constituição, apresenta-se como uma “norma-objetivo” do Estado brasileiro em consolidar uma vida melhor aos seus cidadãos mediante a oferta de uma sociedade livre, justa e solidária, cujo progresso e marcha desenvolvimentista assume como objetivo programático-material, e não meramente declaratório, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como o patrocínio do bem comum sem qualquer espécie de discriminação entre cidadãos.

E isso ocorre porque uma das características fundantes do povo brasileiro está na sua pluralidade étnica e na multiculturalidade; inclusive, multiculturalismo esse a permear os dispositivos legais e políticos de proteção da cultura (Lisboa, 2009, p. 75), da socio biodiversidade e da identidade étnica da sociedade. E, enquanto o artigo 1º da Carta Magna consagra o Estado como uma democracia fundada na cidadania, dignidade humana, nos valores do trabalho, livre-iniciativa e pluralismo político, o art. 225, ao promover a integralidade das políticas sociais, consolida o direito e dever relacionado ao meio ambiente equilibrado e alinhado com o princípio do desenvolvimento sustentável, por exemplo, da Lei 6.938/81 (Brasil, 1981). No mesmo

sentido aponta o art. 170 da Constituição Federal ao dispor sobre a ordem econômica, assegurar uma existência digna pelo trabalho e livre iniciativa dos cidadãos, dentro dos parâmetros da justiça social dos princípios da propriedade privada e da sua função social (Brasil, 1988).

Para Lisboa (2009) de nada resolve instrumentos legais que asseguram discursivamente os direitos sociais sem assegurar condições materiais de sobrevivência física e cultural das comunidades e grupos hipossuficientes (Lisboa, 2009, p. 80). Por essa razão, Boaventura Santos sustenta que o multiculturalismo precisa garantir a coexistência das mais diferentes expressões culturais, mediante um projeto político de reconhecimento da diversidade (Sousa Santos, 2003, p. 28).

Segundo Amartya Sen (2010), o “desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades” (Amartya Sen, 2010, p. 10). Dessa forma, o desenvolvimento deve promover materialmente o reconhecimento da diversidade, eliminar as privações de liberdades substanciais que constituem o desenvolvimento sustentável (Amartya Sen, 2010, p. 10).

Deve, ainda, estimular uma estruturação dos regimes de governabilidade capazes de garantir uma organização política de franco acesso à participação e às decisões da gestão democrática, particularmente das políticas sociais, a fim de administrar a complexidade dos problemas sociais sem recorrência às abstrações teóricas e às estruturas sociopolíticas de reprodução sistêmica e progressiva de novos riscos. Deve-se evitar sistemas sociais cuja organização da ordem política esteja alinhada com posturas de inimputabilidade e de irresponsabilidade social.

Emerge desta observação, a imperatividade de uma nova ordem política que exclua de seus mecanismos de gestão pública ações de desigualdades estruturais. Uma ordem política com claros compromissos éticos, políticos e jurídicos em garantir materialmente “[...] una democratización de las relaciones de definición; dicho de otra manera, de una ‘modernidad responsable’ [...]”. (Beck, 2008, p. 264)<sup>63</sup> que inclua no seu sistema de governo a participação de todas as comunidades e grupos sociais nas decisões das políticas sociais.

Impensável a promoção de um processo de desenvolvimento econômico e social, num regime democrático, sem uma ampla e participativa reflexão ética, que

---

<sup>63</sup> “[...] uma democratização das relações de definição; dito de outra maneira, de uma ‘modernidade responsável’ [...]” (Beck, 2008, p. 264) (Tradução)

para Edgar Morin e Anne Brigitte (2002), em *Terra-Pátria*, significa a mesma coisa sustentar aquilo “[...] que as finalidades do desenvolvimento revelam de imperativos éticos. A economia deve ser controlada e finalizada por normas antropológicas” (Morin; Brigitte, 2002, p. 88).

Estas normas de reconhecimento e consideração dos interesses estatais, com seus mecanismos de poderes, devem estar conjugados com o interesse comum dos grupos sociais regionais e nacionais, mas sem esquecer os interesses globais de outros povos no mundo, considerando um ecossistema de coexistência respeitoso e colaborativo, uma vez que problemas globais, com soluções globais, passam por resoluções locais; e resoluções locais, por soluções globalmente consolidadas que perpassam os interesses de dignidade das gerações futuras em todos os ecossistemas políticos.

Assim, entende-se que promover a capacidade de participação democrática na gestão das políticas sociais e incluí-la na agenda de desenvolvimento exige, ainda, uma transformação mais profunda e duradoura que desafia a gestão pública. Pois, essa dinâmica precisa ser um desdobramento da natureza liberal aplicada pelo Estado em novas diretrizes de desenvolvimento que diferem das proposições desenvolvimentistas liberais, e não uma medida pontualmente local ou setorializada em uma dada circunstância específica.

O sistema e a natureza liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão do Estados precisam mudar. Essa exigência assenta-se sobre a viabilidade de firmar uma ética da responsabilidade diante dos desafios tecnológicos e sociais da agenda de desenvolvimento econômico, a fim de consubstanciar um sólido lastro de proteção material à diversidade cultural e étnica na gestão das políticas sociais, considerando a íntima correlação entre desenvolvimento e a realização de um cabedal de objetivos e metas do Estado democrático de direito em relação ao direito à participação, pluralidade e multiculturalidade.

## 2.4 A GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: PARTICIPAÇÃO, PLURIETNICIDADE E MULTICULTURALIDADE

Quando correlacionamos a natureza jurídica das políticas sociais e as características da agenda de desenvolvimento liberal, considerando os impactos típicos da natureza liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão do Estado sobre a gestão pública, com a natureza identitária do Brasil em sua diversidade étnica e cultural, verificamos que as políticas sociais devem consolidar o reconhecimento da diversidade dos grupos sociais, principalmente os hipossuficientes, em suas reivindicações por um conjunto de direitos que necessitam ser materialmente assegurados para superar as injustiças e desigualdades nas desequilibradas relações sociais atinentes às condições de trabalho, de participação democrática e de cooperação entre os agentes e forças sociais.

A análise desta correlação permite identificar as contradições entre as características que se desdobram da natureza jurídica das políticas sociais e da sua estrutura político-administrativa, cujo lastro constitucional e orgânico demonstramos nos capítulos anteriores, e a gestão das políticas sociais empreendidas pelo Estado brasileiro, ficando mais latente, ainda, quando consideradas na análise a identidade pluriétnica e multicultural do Brasil.

A hipossuficiência aqui se traduz nas sistêmicas, progressivas e persistentes relações sociais degradantes e injustas a que são submetidas as comunidades mais pobres, ao passo que lhes falta instrumentos eficazes de autodefesa e mecanismos paritários de reação proporcional aos grupos hegemônicos.

Considerável parte dos problemas sociais advém da realidade degradante em torno das relações de trabalho iníquas, do sistema econômico de distribuição de renda, do tipo de política desenvolvimentista e da forma de organização política dos regimes de administração do Estado nacional. E nem mesmo os regimes democráticos estão imunes às sistemáticas desigualdades e injustiças da ordem ideológica, política e legal que estrutura o aparelho administrativo estatal.

Assim, a necessidade de consolidação de direitos e o reconhecimento da diversidade étnica e cultural dos grupos sociais mais desprovidos impõe forte debate sobre a realidade de exploração e desrespeito desses direitos sociais, marcando a luta pelo estabelecimento de medidas eficazes de superação desses problemas

sociais, mediante o reconhecimento da alteridade dos grupos populares em relação às forças hegemônicas, numa luta constante para consolidar direitos no sistema jurídico e político do país.

No Brasil há elevado nível de resistência em reconhecer a diversidade cultural e a racionalidade dos saberes locais, tendo em vista a insistente assimilação de suas particularidades pela racionalidade globalizante e unitária do Estado, cuja natureza é marcadamente positivista e liberal.

Tendo em vista as dificuldades de concretização material dos direitos sociais, o direito internacional impõe a identificação das comunidades tradicionais e dos grupos hipossuficientes como uma legítima categoria jurídica, cujos direitos devem orientar o teor e alcance das políticas sociais na organização do regime político democrático do Estado (Moreira, 2013, p. 95).

Segundo Moreira (2013) esta categoria jurídica envolve o reconhecimento da diversidade dos grupos que compõem a identidade nacional e, com isso, uma tutela e salvaguarda adequada às distinções e particularidades que o direito e as políticas sociais precisam contemplar, considerando superada “a visão que muito tempo vigorou de que seriam estes grupos transitórios e que o caminho “natural” seria o da assimilação” (Moreira, 2013, p. 95-96.).

Por essa razão, consideradas as características das políticas sociais e a principiologia do regime democrático brasileiro, cuja Constituição Federal reconheceu a relevância da pluralidade étnica e multicultural como elemento fundante de nossa identidade nacional, a política social de integração com base na assimilação como forma de inclusão social é uma das nítidas contradições da gestão do Estado brasileiro em relação à política social amoldada pela agenda desenvolvimentista liberal.

Desta forma, jamais devem ser ignoradas as diferenças e peculiaridades de cada grupo popular em sua especificidade, já que a diversidade e pluralidade num regime democrático está longe de qualquer tentativa de homogeneizar ou assimilá-las a uma única categoria universalizadora e enquadrante, nos termos de uma espécie de senso comum global que absorve toda particularidade numa massa unitária (Moreira, 2013, p. 96).

Esse impacto fica mais visível quando abordamos, por exemplo, a identidade ontológica dos povos tradicionais, como descreve Little (2002) ao afirmar que a utilização do conceito de povos tradicionais estimula um mecanismo de análise

habilitado a reunir “fatores como existência de regimes de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar, a procura de autonomia cultural e práticas adaptativas sustentáveis que os variados grupos sociais aqui mostram na atualidade” (Little, 2002, p. 192).

No mesmo sentido, podemos elencar outras características identitárias descritas por Cunha e Almeida (2001) como relevantes, a saber, “o uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, a presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e [...] traços culturais [...] seletivamente reafirmados e reelaborados” (Cunha: Almeida, 2001, p. 192). Traços esses que precisam ser contemplados na gestão das políticas sociais voltadas a essas comunidades. Deste modo, o reconhecimento da natureza jurídica das políticas sociais é tão relevante para a eficiência, assertividade, adequabilidade e resolubilidade dos problemas sociais enfrentados pelas populações nacionais quanto a estrutura organizativa que decorre dessa natureza. De fato, esses problemas precisam ser enfrentados pela gestão dessas políticas em termos jurídicos e político-administrativo.

Outro dado importante a ser considerado na determinação e identificação dos grupos sociais, na acepção de Shiraishi Neto e Dantas (2008, p. 65), é que o aspecto identitário e relevante diz respeito “a consciência de sua identidade”, consciência de suas particularidades, da relevância de suas reivindicações para a dignidade e sobrevivência de seus grupos. É este o mesmo teor atribuído ao termo “povos e comunidades tradicionais”, aos termos “grupos populares” ou “grupos sociais hipossuficientes” que compõem a identidade pluriétnica e multicultural do Brasil, conforme o teor do Decreto Federal n.º 6040/2007<sup>64</sup>.

Neste sentido, o reconhecimento desses grupos como categoria jurídica reforça a necessidade de promoção dos direitos sociais, de sua identidade e autodeterminação no contexto sociopolítico, territorial e cultural, mediante a

---

<sup>64</sup> Outro aspecto que deve ser considerado em relação às características entre os ‘grupos populares’ ou ‘grupos sociais hipossuficientes’ é a de que os ‘povos e comunidades tradicionais’ possuem aspectos identitários mais amplos. Segundo o Decreto nº 6040/2007, os grupos que compõem a identidade pluriétnica e multicultural do país, denominados ‘povos e comunidades tradicionais’ são “[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Vale recordar que algumas dessas características não compõe a identidade dos demais grupos sociais.

consolidação de políticas sociais adequadas às necessidades da salvaguarda da pluralidade étnica e cultural.

Para Rouland, salvaguardar o direito a “autodeterminação interna”, é “[...] considerá-lo como o direito de ver um povo de escolher seu próprio regime político, de influenciar na ordem política da região [...] e de salvaguardar sua identidade cultural, étnica, histórica ou territorial” (Rouland, 2004, p. 481).

Por conseguinte, o direito à autodeterminação, aqui intimamente ligado às formas processuais democráticas, não pode ser confundido e interpretado como um direito à secessão, pois “Trata-se antes, para os autóctones, de um direito de coexistir pacificamente no interior de um Estado com o resto da população, e de decidir seu destino junto com as autoridades do Estado por intermédio de seus representantes” (Rouland, 2004, p. 481), sob o manto da participação e do reconhecimento democráticos.

A falta de políticas sociais mais eficazes na salvaguarda dos direitos e reivindicações sociais, típicas das comunidades tradicionais, deflagra evidente contradição entre a natureza e estrutura organizativa constitucional, que caracteriza as políticas sociais, e a gestão pública dessas políticas.

Nesse raciocínio, essa autoidentificação serve de critério fundamental do grupo social, de ser considerado pelo gestor público na elaboração das políticas sociais de tal forma a contemplar tal como esses grupos sociais mesmo se veem e se reconhecem, uma forma de preservação da sua identidade do ponto de vista subjetivo que a nenhum Estado está autorizado negar.

Corroborar esse entendimento as afirmações de Sarmiento, segundo o qual “A ideia básica [...] é a de que na definição da identidade, não há como ignorar a visão que o próprio sujeito tem de si, sob pena de perpetrarem sérias arbitrariedades e violências, concretas ou simbólicas” (Sarmiento, 2008, p. 30). Assim, as contradições não se limitam ao reconhecimento do direito a autoidentificação, mas também à forma processual de elaborar uma política social sem a efetiva participação desses povos e comunidades.

Em que pese a relevância da autodeterminação<sup>65</sup> (OIT, 1989, art. 1º, item 3; art. 7º, item 1) e da autoidentificação<sup>66</sup> (OIT, 1989, art. 1º, item 2), proclamadas pela Convenção nº 169 como características basilares para o reconhecimento identitário e cultural dos grupos sociais, elas por si só não garantem a concretização dos direitos sociais e não evita a assimilação de suas particularidades e reivindicações pela ordem política e jurídica. É que o nível de dificuldade em efetivar direitos passa pelas estruturas internacionais e se consolidam em solo pátrio, embora não haja dúvidas doutrinárias acerca da natureza, imprescindibilidade e aplicabilidade desses direitos, tendo em vista a disposição constitucional do Brasil como um Estado pluriétnico e multicultural.

Reforça esse entendimento o teor dos art. 1º [fundamentos do Estado, indicando a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político]; o art. 4º, inc. II [prevalência dos direitos humanos]; art. 215, *caput* [pleno exercício dos direitos e manifestações culturais]; art. 215, § 1º [proteção das culturas populares, indígenas e afrodescendentes] e art. 215, § 3º, inc. V [valorização da diversidade étnica e regional] (Brasil, 1988).

Ademais, vale recordar que tais direitos sociais das comunidades tradicionais possuem caráter autoaplicável em razão da relação qualitativa com os direitos humanos e a preservação da dignidade da vida humana (Moreira, 2013, p. 97), independente de qualquer regulamentação para sua vigência, de exigibilidade imediata e direta aplicabilidade.

Contrário ao senso comum, é a análise fática que evidencia a complexidade na concretização dos direitos sociais na ordem jurídica brasileira, em razão dos entraves sistematicamente estruturais do sistema político em gestar as políticas sociais, identificadas pelos diversos embates judiciais<sup>67</sup>, revelando a existência de uma irracionalidade jurídica que expõe o significado subjacente às dificuldades de efetivação dos direitos por conta da gestão das políticas sociais posicionar-se na base de fomento dos conflitos em vez da sua solução definitiva. As políticas sociais, a fim

---

<sup>65</sup> A Convenção 169, conforme dispõe no art. 1º, item 3, e mais adiante no art. 7º, item 1, absorve o mesmo entendimento acima discriminado.

<sup>66</sup> Determina a Convenção 169 que a autoidentificação é um critério fundamental para a definição dos grupos (art. 1º, item 2).

<sup>67</sup> Refiro-me aqui a alguns conflitos que geraram judicialização em torno de empreendimentos com grande impacto social, cultural e ambiental: homologação de terras indígenas como o caso da Raposa do Sol, Usina Hidrelétrica de Belo Monte, Teles Pires, São Luiz do Tapajós e Tucuruí, a Transposição do Rio São Francisco e etc.

de evitar materializar as contradições, precisam atenuar ou resolver os problemas e não agravar ou perpetuá-los na dinâmica social.

As políticas sociais devem revestir-se de relevância fundamental para a concretização de outros direitos de amplo apelo democrático como o da participação e da informação e, estando na base dos conflitos, sua observação crítica pode ser considerada como um termômetro eficaz para a análise da ação do poder político-administrativo, acerca da coerência do processo de gestão com os valores democráticos e com a justiça social.

A gestão responsável das políticas sociais possibilita o desempenho de um processo de gestão democrática onde a participação dos grupos sociais tenha real acesso no processo decisório, real possibilidade de ver contempladas suas reivindicações na agenda dos interesses comuns. Mas, conforme assevera Fonseca (2014), deve-se ter ciência de que “é árdua a tarefa de implementar esses interesses comuns em um Estado como o brasileiro, com tanta diversidade econômica, cultural e física” (Fonseca, 2014, p. 315). Imperativo identificar, portanto, as dificuldades de toda ordem que, para o real enfrentamento dos desafios que se impõem sobre sua concretização.

As dificuldades materializam e dão consistência às contradições que colocam em xeque a natureza jurídica e as características constitucionais das políticas sociais no Brasil, solapando o edifício dos direitos sociais, enfraquecendo a gestão democrática e sabotando o regime democrático de direito. A superação dessas dificuldades contribui sobremaneira para a consolidação do Estado democrático de direito ao oportunizar a materialidade efetiva dos direitos sociais na gestão pública.

Os direitos sociais lograriam êxito se a gestão das políticas sociais pela governança implantasse ações concretas de participação, informação e escuta que pudessem orbitar ao entorno daqueles direitos essenciais à autoidentificação e autodeterminação, existência digna, liberdade e participação nas decisões que afetam a organização do território nacional e dos sistemas políticos e econômicos que regem as interações sociais, de tal forma que estivesse garantido o acesso às instâncias dos poderes de decisão e gestão do processo democrático.

Em que pese tratar-se de direitos sociais relevantes para a superação dos problemas sociais entende-se que tais direitos compõem um rol exemplificativo de direitos e, portanto, não taxativo (Moreira, 2014, p.125). Isso ocorre em virtude de que

de tais direitos derivam de medidas protetivas correlatas a outros direitos periféricos. E o reconhecimento da efetividade dos direitos sociais exige, preliminarmente, a existência de condições concretas de viabilidade e coerência normativa e da existência de uma conjuntura sociopolítica favorável, para além da estrutura político-administrativa.

Ao consagrar um conjunto de direitos a ser protegido pela implantação de políticas sociais, o poder político-administrativo, ao mesmo tempo que direciona quais os sujeitos desses direitos, determina com objetividade a quem compete a responsabilidade pela sua operacionalidade. Na mesma esteira do raciocínio, vemos exemplificada pela Convenção nº 169 (OIT, 1989, art.1º e art. 2º), que compete aos governos signatários a responsabilidade e a garantia dos direitos sociais, a responsabilidade de desenvolver, com a participação popular, ações coordenadas e sistemáticas para proteção e garantia dos direitos sociais, implementando medidas que assegurem o gozo, promovam a efetividade plena e auxiliem os membros a eliminar as diferenças socioeconômicas. Com isso, vemos resolvidas as questões da responsabilidade e da imputabilidade social.

Corroborando essa ideia, Pereira (2007) afirma que a noção fulcral, comum a esse conjunto de atos normativos, é a de que, o Estado nacional é formado por grupos e comunidades com características e identidades próprias e específicas, diferentes entre eles, cabendo ao direito garantir-lhes gestar suas próprias instituições, suas diversas formas de vida e o tipo de desenvolvimento econômico que possa assegurar-lhes a manutenção e o fortalecimento de suas tradições específicas, dentro do Estado nacional em que habitam. “Assim, a defesa da diversidade cultural passa a ser, para os Estados nacionais, um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana (Pereira, 2007, p. 10).

Ademais, compete ao poder político-administrativo do Estado, ao elaborar uma política social, consultar os grupos interessados por meios democraticamente apropriados e através de suas instituições representativas, quando houver ações que possam atingi-los, provendo meios eficazes, paritários e simétricos de participação real capazes de garantir-lhes condições justas às negociações e ao consentimento bem-informado.

Segundo Sarlet e Fenrsterseifer (2011) o princípio da proibição de insuficiência de proteção ou de proteção deficitária comporta uma atuação estatal eficiente sem

margem para omissão ou para uma atuação medíocre e deficitária do Estado e nisto consiste sua responsabilidade na proteção dos direitos fundamentais. Por isso, a ação governamental está vinculada a efetiva proteção dos direitos sociais em uma ação proativa de garantia, da eficácia e da proteção contra sua violação, evitando a politização dessa defesa e de sua promoção (Sarlet; Fenrsterseifer, 2011, p. 184).

Para Moraes (2005) o Estado deve cumprir as normas constitucionais, administrativas e ambientais que assegurem o cumprimento dos objetivos das políticas sociais, mediante a contemplação dos princípios da participação, transparência, informação, publicidade, legalidade, eficiência e da “essencialidade da presença do poder público competente. Logo, o descumprimento ou violação dessas normas [...] levam necessariamente ao controle jurisdicional desse processo administrativo [...]” (Moraes, 2005, p. 109).

Há que se reconhecer a inabilidade estatal no encaminhamento das políticas sociais, por vezes arbitrária, sem o devido zelo com as matrizes étnicas, culturais e democráticas nas áreas culturais e geográficas mais sensíveis, restando comprovadas violações pelas insatisfações do conteúdo político das decisões, o que vem gerando numerosa judicialização das reivindicações.

Para Comparato (1997) há uma tendência manifesta no regime político brasileiro, um endurecimento do poder oligárquico contra as novas demandas e pressões democratizantes contemporâneas que “[...] consiste em reduzir o âmbito do exame judicial dos atos de governo ou, o que é pior, em institucionalizar associação do judiciário à atividade política do governo” (Comparato, 1997, p. 22).

Por outro lado, é justamente a tendência do poder oligárquico a ocupar os processos de gestão democrática e a apoderar-se das instâncias dos poderes de decisão, que impõe a urgência de uma tutela jurisdicional, livre, autônoma e soberana, para garantir direitos e evitar violações, porquanto não se pode permitir que o poder hegemônico, seja ele político ou não, venha a assimilar e evocar para si as tiranias do poder judiciário como mecanismo de obstrução do acesso aos meios de participação popular no processo de gestão.

Por essa razão, Sunstein (1994) afirma que o significado da Constituição vai além daquilo que os juízes determinam em seus tribunais, considerando-se também o significado dela para outros poderes. Por essa razão, Cazetta destaca, em

“Divagação sobre o licenciamento ambiental” (2007, p. 108)<sup>68</sup>, a remissão feita por Moraes (2005), em “Judicialização do licenciamento ambiental no Brasil”, o exerto de Sunstein, segundo o qual: “[...] a Constituição tem frequentemente servido como um catalisador para ampla deliberação pública sobre seus termos gerais e aspirações [...]”, pois, segundo ele, “O significado dela para o Congresso, para o governo estadual, e para os cidadãos em geral tem sido mais importante do que o significado dela dentro dos limitados confins construídos pela Suprema Corte” (Sunstein, 1994, p. 108).

Esta afirmação faz referência ao fato de que em casos centrais para o processo democrático do país, as condenações proferidas no âmbito do judiciário em searas iminentemente políticas, resultaram estranhas a falta prévia do chamamento preventivo de uma solução política, optando-se pela intervenção imediata da judicialização como primeiro remédio de resolução das controvérsias iminentemente políticas.

Por outro lado, nestes casos em que se veem envolvidos “direitos de participação e representação política, condições para a deliberação política, a cidadania e a liberdade de expressão, espera-se um papel agressivo dos agentes jurisdicionais” (Moraes, 2005, p. 108). Já em questões relativas a ‘amplo preconceito ou hostilidade’ social, defende Moraes (2005) não ser adequado esperar por resultados democráticos. Nesses casos, a revisão judicial dos atos políticos parece ser justificada no interesse da própria democracia possibilitando, por exemplo, o direito de minorias poderem influir no processo político.

Contudo, a crítica a esse posicionamento baseia-se no fato de que a intervenção judicial deve *somente* garantir que a discussão democrática seja possível: impedindo a discriminação de grupos e favorecendo a formação de uma opinião pública bem-informada (Moraes, 2005, p. 108.), jamais a determinação judicial do que é adequado como conteúdo da opinião. O combate das ideias tem sua arena no debate público e democrático.

---

<sup>68</sup> Anota CAZETTA. *Divagação sobre o licenciamento ambiental*, em rodapé n. 30, p. 108, a remissão feita por MORAES, *Judicialização do licenciamento ambiental no Brasil*, do exerto de SUNSTEIN. *The Partial Constitution*: “A Constituição não significa somente aquilo que os juizes dizem que ela significa. Pelo contrário, a Constituição tem frequentemente servido como um catalisador para ampla deliberação pública sobre seus termos gerais e aspirações. O significado dela para o Congresso, para o governo estadual, e para os cidadãos em geral tem sido mais importante do que o significado dela dentro dos limitados confins construídos pela Suprema Corte”.

Moreira (2014, p. 132-133) sustenta que o dever do Estado em efetivar as consultas, consolidando a participação efetiva num regime democrático, se converte em uma obrigação exclusiva que não pode ser relegada a outros agentes sociais. Assim os governos devem proporcionar condições efetivas para o exercício livre e desembaraçado do direito de escolher as prioridades em relação às medidas de desenvolvimento propugnadas pelo poder político-administrativo e assegurar a participação na formulação, aplicação e avaliação das políticas; assegurar medidas otimizadoras das condições de trabalho, saúde e educação; promover estudos para a avaliação dos diversos aspectos sociopolítico e socioambiental, como critérios a ser considerados nas políticas de desenvolvimento (OIT, Convenção nº 169, 1989, art. 7º, 1, 2 e 3).

Por fim, os governos também deverão adotar medidas de cooperação com os grupos e comunidades tradicionais para a preservação do meio ambiente e dos territórios, considerando os aspectos consuetudinário dos direitos e costumes em consonância com o sistema jurídico nacional e internacional no tocante aos direitos humanos (OIT, Convenção nº 169, 1989, arts. 7º, 4 e 8º, 1). Assim, deverão estabelecer procedimentos eficazes de solução de conflitos (OIT, Convenção nº 169, 1989, art. 8º, 2 e 3).

A responsabilidade objetiva do Estado consiste na declaração e reconhecimento dos direitos de seus concidadãos e grupos sociais e no encargo sobre a sua concretização, em que exerce papel fundamental suas instituições (OIT, Convenção nº 169, 1989, arts. 2º; 6º, 7º,3; 13, 14,2; 20; 25,1; 27,3; 30,1; 32). Por outro lado, compete a esses grupos um dever correlato de agir e manifestar-se acerca desses direitos, de tal forma que se pode afirmar que a responsabilidade do Estado na efetivação dos direitos sociais não exime os grupos populares de participar ativa na consecução dos objetivos subjacentes aos seus direitos e no apoio para sua concretização (OIT, Convenção nº 169, 1989, arts. 3º,1; 7º,1; 12; 17,2; 22; 23,2).

Em razão de sua estreita relação com o conteúdo e a forma democrática, as políticas sociais são caracterizadas pelo irrestrito reconhecimento da diversidade cultural e étnica dos grupos populares e povos e comunidades tradicionais, com o dever e as responsabilidades em promover o mais alto grau de amplitude dos direitos sociais. Visam, igualmente, superar uma realidade de exploração e pobreza dos

sistemas de organização política e a superação efetiva do contexto de hipossuficiência.

Neste cenário, convém observar os desdobramentos e as principais características de um dos direitos mais nucleares que orbitam em torno da consecução das políticas sociais, o direito à informação (art. 12; 20, 3, a; 26; 30, 1 e 2), à participação (art. 5º, c; 6º, 1.b; 7º, 1 e 2; 15, 1; 23, 1 e 2; 25,2; 27, 2), a ser escutado, a ser considerado, termos esses afetos à consulta prévia, livre e antecipada, sem embaraços, (art. 4º, 2; 6º, 1.a e 6º, 2; 15, 2; 16, 2; 17, 2; 22, 1, 2 e 3; 27, 3; 28, 1), direito preconizado pela Convenção nº 169 da OIT, em relação aos direitos dos povos e grupos tradicionais (OIT, Convenção nº 169, 1989).

No tocante à análise das políticas sociais, um direito nuclear para a concretização dos direitos sociais, diz respeito à sua principiologia democrática, mediante a qual estão consubstanciados, fundamentalmente, os direitos à participação e à informação. Entende-se que o direito a ser bem-informado é requisito interno do direito à participação. Uma participação qualificada e robusta requer prévio acesso à informação. Isso é cristalino quando referenciado, por exemplo, na consulta prévia direcionada às comunidades quando o poder público apresenta algum projeto que possa atingir a vida, costumes e território que habitam.

O objetivo é efetivar o direito democrático à participação dessas comunidades e grupos sociais a serem informados, consultados, levados em consideração e a serem ouvidos, de tal forma a criar as melhores e mais concretas condições de sua participação ativa nos processos de decisão acerca das políticas sociais que possam afetá-los. Neste sentido, o direito à participação, mediante a consulta efetiva acerca das políticas sociais que podem afetar o modo de vida e a cultura identitária das comunidades, possui correlação direta com a preservação do direito à pluralidade e multiculturalidade étnica e cultural.

Para além de um arremedo teórico, essa disposição deve ser prática. O procedimento técnico em garantir a participação e o acesso à informação, pela condição elevada à categoria de direito social, impõe-lhe um dever prático, de teor densamente valorativo, porquanto não há direito à participação sem sua incidência prática. A relevância de sua estruturação teórica e de sua condição como categoria jurídica não está no valor declaratório de seu conteúdo, mas programático, de oferta

real, tendo em vista sua elevada condição de direito material ligada ao rol de direitos identitários dos povos, exigindo aplicabilidade concreta e imediata.

A decisão firme de uma gestão democrática das políticas sociais não está na declaração de que pretende garantir o direito à participação. A coerência com o regime não está na reta intenção ou reconhecimento de seu valor, mas na postura ativa da gestão em materializar esse direito. É justamente a oferta concreta desse direito que sustenta a coerência da gestão ao empreender os processos democráticos na administração das políticas sociais.

O direito à participação é nuclear, estruturante e basilar na medida em que, a partir de sua oferta concreta, pode-se ver consubstanciados vários outros direitos sob a égide do respeito à diversidade cultural e étnica das comunidades identitárias dos países (Moreira, 2014: p. 117). No Brasil, em que a estrutura etnológica é formada pela heterogeneidade de povos tradicionais diversos, como as comunidades indígenas, quilombolas, catadores, seringueiros, pantaneiros e etc, a participação, administrada num regime democrático, é um direito preliminar uma vez que, na base dessa participação, está o reconhecimento prévio da importância dessas comunidades para o desenvolvimento do país, como bem recorda a introdução da Convenção nº 169: “Lembrando a particular contribuição dos povos indígenas e tribais à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais” (OIT, Convenção nº 169, 1989).

Esse reconhecimento da diversidade cultural é um pré-requisito intrinsecamente ligado, portanto, a gestão democrática das políticas sociais, ao incluir no processo de sua criação a realidade singular desses povos, junto com a autodeterminação e autoidentificação, que consubstanciam suas organizações sociais e políticas internas, acolhendo seus modos e concepções de vida, a relevância de seus costumes e tradições, territórios, respeitando as autoridades locais (OIT, Convenção nº 169, 1989, art. 4º, 1; 5º, a e b; 6º, c, 7º, 4; 8º, 2; 13, 1 e 2).

Decorre como consequência disso a importância da participação, sob os auspícios do direito ao reconhecimento da existência dos povos tradicionais, para a manutenção dos mecanismos de diálogo (OIT, Convenção nº 169, 1989, arts, 2º, 6º, 7º, 15, 16, 17, 22, 23, 27, 28 e 29) e para a superação de toda forma de discriminação. Deste modo, o diálogo qualifica a participação ao proporcionar o entendimento, o posicionamento, consentimentos e vetos às proposições do poder político-

administrativo ao gestar as políticas sociais, tendo em vista um acordo construído de forma dialogal e participativa (Moreira, 2014: p. 117).

A participação qualificada pelos mecanismos de diálogo na gestão das políticas sociais consolida uma postura democraticamente aberta ao mútuo reconhecimento e respeito às diferentes cosmovisões acerca do desenvolvimento econômico e social do país, que deve estar assentada em sólidas bases libertas da discriminação e preconceito. A participação ativamente dialogada é poderoso instrumento de qualificação, legitimação e afirmação das políticas sociais como recurso de administração democrática na construção de uma sociedade justa.

Pode-se dizer com isso, que as políticas sociais, administradas sob principiologia democrática atende claramente o teor consignado no prólogo da Convenção nº 169 quando da expressão “numerosos instrumentos internacionais sobre a prevenção da discriminação”.

Importa consignar, ainda, que o tema do diálogo requer estudo aprofundado. É preciso reconhecer que a prática dialogal não é simples e evidente. Contextualizações práticas expõem dificuldades ignoradas pelo discurso. Implicações no mecanismo do diálogo expõem algumas dificuldades concretas como, por exemplo, sua relação com os mecanismos de poder os quais permitem questionar acerca da possibilidade de uma postura efetivamente dialogal entre grupos hegemônicos e populações hipossuficientes.

E, embora se possa distinguir entre poder e os aparelhos de poder, há que reconhecer os efeitos da supremacia dos grupos que exercem os aparelhos de poder no processo de gestão, mesmo que democrática, em relação às populações tradicionais quase sempre são desprovidas de mecanismos eficientes de participação. Esse fato suspende o equilíbrio de forças, contamina a reciprocidade e fragiliza o processo dialogal, tornando evidente a contradição da gestão pública das políticas sociais (Nunes, 2015).

Considerando essas dificuldades operativas, a prática dialogal na criação e gestão das políticas sociais é desafiadora. Requer postura de equilíbrio, de mediação qualificada, do assessoramento independente para garantir uma participação ativa, livre e desembaraçada. Se o diálogo interpessoal, cujos mecanismos de escuta e manifestação da vontade entre cidadãos, a princípio mais diretos e simples, aponta desafios para sua concretização, maiores serão as dificuldades quanto projetamos a

gestão do diálogo e da participação no contexto das políticas sociais operacionalizado entre o Estado, com seus organismos políticos-administrativos estruturalmente fixados, inflexíveis e globalizantes, e os grupos populares, com suas estruturas internas dinâmicas e singulares.

As políticas sociais, gestadas mediante um processo de participação popular que leve em consideração as decisões acerca das prioridades e demandas reivindicatória dos grupos sociais, constitui uma postura básica de interpretação da gestão democrática empreendida pelo gestor público, uma vez que a forma de encaminhar a consulta popular, o direito a ser escutado e levado em consideração, cria as condições objetivas para uma participação real desses grupos. Com isso consolidam-se as condicionantes fundamentais para a governança democrática ao administrar projetos e políticas de desenvolvimento inclusivo das realidades e necessidades étnicas e multiculturais.

Nesta direção o *Manual para los Mandantes Tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo*, de Genebra, sustenta que a consulta e participação são princípios fundamentais da governança democrática e seu desenvolvimento inclusivo, “[...]el medio por el cual los pueblos indígenas pueden participar plenamente en la adopción de las decisiones que les afectan. [...] La consulta es un principio fundamental que se encuentra en todos los demás convenios de la OIT [...]”<sup>69</sup>.

Para Moreira (2014), a participação, mediante a consulta prévia aos projetos propugnados e empreendida na fase da elaboração de uma política social, apresenta-se como um direito nuclear indispensável para a concretização substancial dos demais direitos desses grupos, onde o consentimento prévio que qualifica o acordo mútuo entre Estado e suas populações, apresenta-se como um dos possíveis resultados (Moreira, 2014, p. 117). De fato, garantir a escuta não significa garantir a adesão dessas comunidades aos projetos propugnados pelo Estado.

A participação, mediante a consulta e o consentimento prévios, é relevante e essencial por si mesma, um meio efetivo de construir as decisões sobre as prioridades

---

<sup>69</sup> *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, (núm. 169). Manual para los Mandantes Tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT, 2013, p. 02. Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_205230.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf). Acesso em 10 novembro de 2024. A consulta e a participação são princípios fundamentais do governo democrático e do desenvolvimento inclusivo. [...] o meio pelo qual os povos indígenas podem participar plenamente na adoção das decisões que lhes afetam. [...] A consulta é um princípio fundamental que se encontra em todos os demais convênios da OIT [...] (tradução).

e destino das comunidades no tocante à gestão dos projetos propugnados pelo Estado (Moreira, 2014, p. 13). As contradições se materializam quando o Estado concebe satisfeito a consulta como mecanismo meramente formal de viabilidade de uma política social sem levar em consideração as ponderações, as críticas ou mesmo as resistências à sua concretização.

Devidamente articulados, os mecanismos da participação consolidam a identidade orgânica nos processos de gestões democráticas, de respeitabilidade e de coerência com os princípios democráticos dos regimes políticos. Essa articulação permite suspeitar de gestões autodenominadas democráticas quando ignoram tais mecanismos de participação visando única e exclusivamente instrumentalizar as políticas sociais para a obtenção interessada do consentimento popular, sem o sobrepeso da posição bem-informada e qualificada das comunidades, condição essa que exige por parte do Estado condutas de boa fé ao conduzir as consultas de maneira adequada às circunstâncias contextuais e históricas das comunidades ouvidas (OIT, 1989, art 6,2)<sup>70</sup>.

Ao conduzir a gestão das políticas sociais de forma adequadamente democrática, visando alcançar um acordo mútuo, o Estado deve empreender o processo de participação de maneira formal, mediante a boa fé e de maneira respeitosa, por meio de mecanismos adaptados às circunstâncias (flexibilidade) e às formas de organização populares (instituições internas), garantindo efetivamente um acordo e consentimento real e não uma simples maneira de cumprir um requisito *proforma*.

Segundo Moreira (2014, p. 119) seu caráter essencial, procedimental e processual garante a autodeterminação, informação e participação dos grupos populares, cuja participação deve ser livre, sem cerceamentos, censuras e imposições, observando o tempo de maturação da consciência e do seu entendimento. Aqui reside o caráter nuclear da participação nos processos de gestão das políticas sociais em regimes democráticos.

O caráter procedimental e processual da participação na gestão democrática das políticas sociais não se reduz a promoção de atividades estanques nem ao mero somatório delas, envolve uma série de atividades e procedimentos concatenados e

---

<sup>70</sup> Convenção nº 169, 1989, art. 6, 2: “As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”.

coerentes com a principiologia democrática, onde os direitos que orbitam em torno dessas políticas são contemplados de tal forma a gerar ações concretas, em busca do acordo/consentimento e de relações justas e equitativas entre as forças que ocupam as instâncias do poder de decisão e as comunidades e grupos populares, que resulte na materialização dos direitos sociais.

Esse caráter procedimental e processual das políticas sociais requer uma gestão em termos democráticos e não arbitrários, razão pela qual deve-se garantir um equilíbrio de forças e paridade de armas, tanto com relação às consultas populares quanto aos mecanismos de sua realização para que a participação seja concreta e não apenas formal, ampla e não estrita a ambientes controlados que costumam contrapor desenvolvimento com proteção dos direitos sociais.

Nesse teor, assegura Cazetta (2007) que o espaço democrático para o diálogo acerca dos empreendimentos públicos que envolvam políticas sociais “[...] acaba restrito a audiências públicas, em que o embate entre ideias é, normalmente, substituído por palavras de ordem, mais uma vez contrapondo, artificialmente, desenvolvimento e proteção ambiental” (Cazetta, 2007, p. 118), ou seja, contrapondo interesses e direitos socioambientais aos direitos socioassistenciais já consagrados.

No mesmo raciocínio, assevera-se que o poder político-administrativo, ao gestar políticas sociais num ambiente democrático de direito, precisa alinhar os processos de gestão com os valores democráticos, de tal modo que deles resulte a melhor forma de atender as demandas consensualmente construídas no debate público. Inclusive, Amartya Sen (2000) defende a ideia de que não se pode projetar políticas sociais de desenvolvimento sem assegurar os meios de participação cidadã, uma vez que a liberdade política se encontra entre todos os envolvidos nesse debate, entre o que Amartya Sen chama de ‘componentes constitutivos do desenvolvimento’” (Amartya Sen, 2000, p. 19).

Esses componentes exigem a mais plena liberdade para manifestar-se, protestar e emitir declarações. Portanto, o ambiente de desenvolvimento das políticas sociais não deve desenvolver-se numa dinâmica de privação de liberdade e impeditiva de participação popular. Requer um quadro de inclusão e de igualdade social.

Segundo Amartya Sen (2000), ao referir-se sobre a privação da liberdade econômica como origem de outras violações como a privação da liberdade social e política, cuja consciência tomara de uma experiência pessoal vivida e reproduzida na

realidade concreta<sup>71</sup>, assevera que esta constatação gerou uma consciência devastadora sobre a realidade, fazendo-o notar, imediatamente, o fato de que “a privação de liberdade econômica, na forma da pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa da violação de outros tipos de liberdade [...]” (Amartya Sen, 2000, p. 22-23). Vimos aqui estritamente ligados os temas da liberdade, desenvolvimento, direitos fundamentais e políticas sociais.

Para Amartya Sen (2000), “A privação da liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica” (Amartya Sen, 2000, p. 22-23). E esse efeito bumerangue e erro de curto-circuito precisa ser superado em razão das contradições entre a natureza jurídica das políticas sociais e o processo de gestão democrática dessas políticas, frente a urgência da promoção efetiva dos direitos sociais para o desenvolvimento econômico e social inclusivos como forma de emancipação da liberdade humana.

Este cenário aterrador da negação sistemática de direitos sociais agrava-se mais quando os mecanismos de opressão tendem a legitimar-se sobre processos de gestão equivocadamente defendidos como democráticos. Por isso, os processos democráticos não podem ser meramente formais e procedimentais. O que garante sua legitimidade é o conteúdo valorativo que seus processos comportam.

Ao correlacionar acima a privação de liberdade econômica com a liberdade social e política, comprova-se um nexo procedimental no qual a gestão pública das políticas sociais pode privar a liberdade de participação nos processos decisórios mediante a instrumentalização dos mecanismos democráticos de consulta e participação, condicionando resultados, prévia e arbitrariamente decididos, sobre o aparente manto da participação e legitimidade democrática. E isso se torna mais grave quando o aparato jurídico endossa ou se silencia sobre tal instrumentalização. Tal fato revela a dificuldade do Estado no patrocínio de um desenvolvimento consensualmente

---

<sup>71</sup> A experiência a que se refere Amartya é sobre o relato acerca do diarista mulçumano Kader Mia que fora esfaqueado por desordeiros da comunidade hindu quando trabalhava na vizinhança, local hostil aos mulçumanos, e entrara gritando por socorro no jardim da casa de Amartya Sen, quando de seus 12 anos. Afirmara que o homem fora forçado a se arriscar neste ambiente em busca de trabalho para sobreviver, sendo ínfima sua remuneração. Uma referência à privação de liberdade que o levou à morte; fora obrigado a entrar naquela área porque não tinha outra opção. In: SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 22-23.

construído e acordado com os grupos populares, mantendo de forma insistente as estruturas de desigualdades a que estão submetidos.

Ao tratar de políticas sociais, diretamente relacionadas com o tema do desenvolvimento, não há como ignorar as considerações econômicas, sociais e políticas que, em suas determinações históricas, descrevem realisticamente o contexto existencial de privação de direitos das populações mais desprovidas.

Por isso, o processo de gestão das políticas sociais precisa levar em conta o perímetro social e político que define o contexto comunitário, considerando as circunstâncias conjunturais da realidade de exploração e desigualdades, claramente manifestas, como uma afronta à natureza jurídica e aos objetivos fundamentais do Estado democrático de direito.

Entende-se que o recente recrudescimento do Judiciário brasileiro às violações da ordem democrática e da tentativa de abolição violenta do Estado democrático de direito<sup>72</sup> deveria ensejar tratamento igualmente proporcional, por exemplo, ao tema da gestão deficitária das políticas sociais em virtude da comprovada realidade de violação dos direitos sociais e fundamentais pela ação, omissão ou inépcia do gestor público, considerada a gravidade dos atos/omissão como atentatórias à democracia e ao Estado democrático de direito, rompendo, portanto, com a ordem e o Estado democrático em virtude de uma reconhecida forma de violência.

Julga-se tão grave a violação de direitos sociais quanto quando toda tentativa de abolição de democracia, tem em vista serem correlatas, haja vista a corrosão dos princípios e valores do regime democrático. Contudo, em que pese o histórico tratamento do Judiciário ao tema das políticas sociais e das constantes violações por parte do Estado brasileiro, verifica-se uma atuação mais apaziguadora e mais amena do que aquela. E, considerando as diferenças entre um caso e outro, é concreto o fato da histórica tolerância do judiciário com as violações dos direitos sociais.

Em que pese a possibilidade de instrumentalidade no processo de gestão das políticas sociais, realizada por meio do estímulo apenas formal de participação, isso não a transforma em um instrumento legítimo porque, antes de tudo, participar

---

<sup>72</sup> Em 8 de janeiro de 2022, manifestantes adentraram as instalações do Congresso nacional e do Supremo Tribunal Federal questionando, entre outras pautas difusas, o resultado das urnas eleitorais para o cargo de Presidente da República e promovendo uma série de atos, prévios e posteriores, de rompimento violento da ordem democrática brasileira.

efetivamente da tomada de decisão é um direito consolidado e não um instrumento operativo.

Da mesma forma, Machado (2010), defende que a informação compartilhada nos processos de consulta popular não pode ser considerada uma mera publicidade, mas efetiva informação que contribua de fato com a tomada de decisão, reforçando o processo de diálogo num ambiente de mútua colaboração para a concretização de direitos, jamais para uma exclusiva legitimação dos interesses corporativos ou ideológicos das forças hegemônicas que ocupam as instâncias dos poderes de decisão (Machado, 2010, p. 86).

O projeto nacional de desenvolvimento ganha força democrática quando os mecanismos de participação são efetivos e garantidos no processo de gestão democrática, uma vez que a todos deve aproveitar o desenvolvimento gerado. Estas disposições são amplamente acordadas pelos Estados nacionais por ocasião dos acordos em que são signatários. A nível internacional, o Brasil aderiu tanto às disposições da Organização Internacional do Trabalho como às *Diretrizes de Bonn*<sup>73</sup>.

Nessa última, restou consignado compromisso de que Acesso aos Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios provenientes de sua Utilização, exige que os Estados nacionais garantam não apenas uma participação ativa das populações mediante consulta prévia, livre e informada para qualificar o consentimento, mas também o acesso aos bens e riquezas coletivamente conquistados e que os processos de gestão desses mecanismos de participação se estenda aos mecanismos de repartição, ambos amplamente incorporados no modo de funcionamento dos Estados nacionais.

Seguindo as disposições preconizadas nas *Diretrizes de Bonn*, a obrigação de considerar a opinião dos consultados aplica-se a cada parte do processo de consulta e não à totalidade da proposição apresentada, de tal forma que sejam reais e concretas as negociações, e plenamente obedecidas as condições dos acordos negociados, a distribuição dos benefícios e compromissos das partes. Com isso, requer-se a lealdade em considerar esses elementos nos termos em que foram

---

<sup>73</sup>Diretrizes de Bonn. Disponíveis em: [www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf](http://www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf) e no site do Ministério do Meio Ambiente: [www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da.../diretrizes-aprovadas](http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da.../diretrizes-aprovadas). Acesso em 01 dezembro de 2024.

negociados por ocasião das estratégias e políticas a serem implementadas na distribuição dos benefícios<sup>74</sup> (Diretrizes de Bonn, número 17).

Para tanto, reforça-se a obrigatoriedade em elaborar acordos com a mediação de comitês consultivos nacionais, que garantam a representatividade e paridade de armas entre os sujeitos interessados<sup>75</sup> (Diretrizes de Bonn, número 19), de tal forma que sejam acessíveis aos consultados as informações verdadeiras necessárias à tomada de decisão consciente, o assessoramento científico e jurídico pertinente à participação qualificada, o apoio de mediadores técnicos e possibilitados os meios de intervenção eficazes<sup>76</sup> (Diretrizes de Bonn, número 20) para garantir os termos e condições mutuamente acordados<sup>77</sup> (Diretrizes de Bonn, número 21).

Considerando a hipossuficiência instrumental das populações em relação às condições e ao aparato estrutural das organizações e corporações públicas e privadas, as *Diretrizes de Bonn* apontam a necessidade de mediação como forma de reforçar a estrutura dialógica da consulta e participação na criação e gestão das políticas sociais, a fim de equilibrar a aplicação instrumental dos mecanismos de gestão utilizados pelo Estado ao propugnar projetos de desenvolvimento sob o manto das políticas sociais.

De fato, considerando as limitações históricas regionais de pobreza e privação de direitos a que estão submetidas as populações nacionais, firmou-se o entendimento de fixar normas, compromissos e declarações internacionais capazes de pressionar os Estados nacionais a estabelecerem projetos de desenvolvimentos mais adequados aos regimes democráticos que os regem e que eles sejam compreensíveis às limitações culturais das comunidades mais carentes.

No mesmo teor das *Diretrizes de Bonn*, a Convenção nº 169 declara no seu prólogo a relevância de considerar a evolução do direito internacional e a situação

---

<sup>74</sup> Diretrizes de Bonn. Disponíveis em: [www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf](http://www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf) e no site do Ministério do Meio Ambiente: [www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-.../diretrizes-aprovadas](http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-.../diretrizes-aprovadas). Acesso em 01 dezembro de 2024, número 17.

<sup>75</sup> Diretrizes de Bonn. Disponíveis em: [www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf](http://www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf) e no site do Ministério do Meio Ambiente: [www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-.../diretrizes-aprovadas](http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-.../diretrizes-aprovadas). Acesso em 01 dezembro de 2024, número 19.

<sup>76</sup> Diretrizes de Bonn. Disponíveis em: [www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf](http://www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf) e no site do Ministério do Meio Ambiente: [www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-.../diretrizes-aprovadas](http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-.../diretrizes-aprovadas). Acesso em 01 dezembro de 2024, número 20.

<sup>77</sup> Diretrizes de Bonn. Disponíveis em: [www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf](http://www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf) e no site do Ministério do Meio Ambiente: [www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-.../diretrizes-aprovadas](http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-.../diretrizes-aprovadas). Acesso em 01 dezembro de 2024, número 21.

concreta dos povos e comunidades tradicionais, aconselhando a adoção das novas normas internacionais e fim de sejam reconhecidas as aspirações de autonomia, de gerência e controle de suas formas de vida e de desenvolvimento econômico e social a fim de manter suas tradições identitárias e originais no interior dos Estados nacionais frente às erosões sistemáticas de seus direitos (OIT, Convenção nº 169, 1989).

No Brasil instrumentos de reconhecimento da relevância da consulta e participação, como o consignado na Medida Provisória 2186-16/2001 (Brasil, 2001), determinou à época a criação de mecanismos de obtenção do consentimento, livre e informado dos povos tradicionais para o uso de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético do Brasil. Estabeleceu diretrizes para a obtenção de “anuência prévia” consignada pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) – vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA)<sup>78</sup> (Moreira, 2006).

Contudo, a disposição normativa nem sempre assegura a efetividade de direitos, tanto que Moreira (2014) denuncia a impropriedade terminológica desta Medida Provisória e das Resoluções Gestão do Patrimônio Genético 05/2003, 06/2003, 09/2003 e 12/2004 (Brasil, 2012) que reduzem o alcance do termo consulta à mera “obtenção de anuência” e o consentimento às disposições restritas da “anuência” (Moreira, 2014, p. 122).

Isso comprova a necessidade de superar o formalismo normativo que seduz os processos de gestão democráticos a satisfazer critérios formais como maneira de declarar o cumprimento das disposições democráticas quando na realidade nada mais garantem do que o cumprimento de critérios *proforma*.

Segundo Moreira (2014, p. 122), em que pese a Gestão do Patrimônio Genético dispor de orientações relevantes como a obrigatoriedade das informações em linguagem acessível, traduzidas no idioma local, o respeito as formas de organização e representação social e política, a declaração das obrigatoriedades, embora necessárias, não garantem a concretização de direitos.

De igual forma se pode dizer do Decreto 4.339/2002 (Brasil, 2002) que determina o Plano Nacional da Biodiversidade (PNB) brasileiro que, ao inserir como princípios o consentimento prévio informado das comunidades locais para o acesso

---

<sup>78</sup> MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *A Proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: entre a garantia do direito e a efetividade das políticas públicas*. Belém: UFPA, 2006. (tese de doutorado)

forasteiro ao conhecimento tradicional ligado à biodiversidade (2. XXII)<sup>79</sup> (Brasil, 2002), desconsiderou que tão importante quanto os princípios proclamados, são os mecanismos de gestão democrática que precisam ser garantidos concretamente, já que a participação ativa exige a garantia de uma estruturação dinâmica de adaptabilidade ao contexto fático e cultural, em razão da sua procedimentalidade não estática e não formal.

Ao dispor a exigência de um formalismo procedimental e processual na condução da gestão das políticas sociais, não se pode ignorar a dinâmica e flexibilidade das instituições representativas das comunidades locais, o tempo de maturação à compreensão das proposições apresentadas. Da mesma forma, incabíveis engessamentos genéricos e hermeneuticamente isolados, por causa da multidiversidade cultural que comportam. É preciso evitar que aspectos unilaterais e estritamente formais reforcem a realidade de desigualdade e injustiça que o teor das políticas sociais propõe superar.

Para isso, segundo Foucault (1990) imperativo a adesão de uma hermenêutica livre de interpretações restritas dos mecanismos de participação, compreendidos excessivamente como mecanismos de gerenciamento formais, tecnicistas e alienantes da governabilidade democrática. Ocorre, que esse tipo de governança restringe suas ações por uma série de intervenções e controles reguladores traduzidos numa burocracia letal que impede a garantia real dos direitos sociais (Foucault, 1990, p. 131).

A sociedade brasileira caracteriza-se por uma biodiversidade exuberante e uma riqueza cultural extraordinária que se correlaciona com as tradições e costumes dos mais diversos grupos e povos tradicionais que compõem a hetero genealogia do país. Esses dois aspectos enriquecem sobremaneira sua diversidade étnica e sua multiculturalidade, impondo aos gestores uma administração adequada aos princípios e valores democráticos, mais aptos a lidar com essas características identitárias. Isso impõe uma adaptabilidade desafiadora na gestão das políticas sociais por força da matriz cultural e em razão dos complexos mecanismos de concretização dessas políticas em um país marcado por desigualdades sociais profundas.

---

<sup>79</sup> Repercutindo mesmo teor tal previsão nos itens 10,4, 15.1.7 e 15, 2, 7 do PNB (Decreto 4.339/2002). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm). Acesso em 11 março de 2024.

O autorreconhecimento do Brasil como um Estado pluriétnico e multicultural, expresso pela Constituição Federal nos Arts. 1º, 4º, inc. II, 215, *caput*, 215, § 1º e art. 215, § 3º, inc. V. (Brasil, 1988), é declaração recente na dinâmica política, social e jurídica que desafia a secular lógica unitária, totalizadora e que torna imperceptível as diversidades identitárias e multiculturais, constantemente reforçada pelo imperialismo cultural na percepção de Bourdieu e Wacquant (Bourdieu; Wacquant, 1998, p. 229).

Considerando a forte influência dessa lógica que faz desaparecer a diversidade étnica e cultural, particularmente no Brasil onde essa diversidade compõe a estrutura da sua identidade étnica e sociopolítica, compreende-se a relevância da gestão das políticas sociais com base em valores e princípios democráticos, esperando-se delas proposições capazes de enfrentar essa lógica totalitária que torna invisíveis os grupos populares.

O reconhecimento do aspecto pluriétnico e multicultural do Estado, permite centralizar as reivindicações desses grupos hipossuficientes como um caminho viável para consolidar o direito e a relevância étnica e cultural e solapar o alicerce da tão prolatada ideia do Brasil como uma nação homogênea, uma nação de um só povo, um único Estado unitário (Castillo Gómez, 2006, p. 116).

Esse reconhecimento não é só característica do Brasil, mas de vários países da América Latina. De acordo com Dias e Simões (Dias; Simões, 2013, p. 97), vários países reconheceram em suas respectivas constituições o caráter pluriétnico e multicultural: Colômbia (1991), Paraguai e México (1992), Argentina e Bolívia (1994), Brasil (1988), Venezuela (2000).

Segundo Castillo Gómez, “O Estado, em sua concepção moderna, afirmou-se, por séculos, como uma homogeneidade sustentada numa concepção una de povo e nação”. Contudo, essa concepção unitária e homogênea “[...] nunca correspondeu à realidade existente em seu território que na maior parte das vezes era formado por grupos sociais, cujas diversidades identitárias [...] foram renegadas ou invisibilizadas [...]”, especialmente nos países como o Brasil que viveram a experiência sociopolítica no papel de colônia (Moreira, 2013, p. 97).

Em que pese o reconhecimento formal da diversidade étnica e da pluralidade cultural, é da prática política, com o tipo de governança empreendida na gestão das políticas sociais e segundo a natureza liberal aplicada pelo Estado liberal, a dificuldade de operacionalizar o direito à diversidade. Alguns conflitos judiciais comprovam essa

dificuldade real: questões complexas da homologação de terras indígenas como o caso da Raposa do Sol, os impactos da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, Teles Pires, São Luiz do Tapajós e Tucuruí, a Transposição do Rio São Francisco entre outros.

O modo como se processam esses projetos de desenvolvimento de grande envergadura e impacto no contexto das comunidades tradicionais reforça a complexidade, inabilidade e precariedade do Estado brasileiro em lidar com sua pluralidade étnico-cultural; um evidente descompasso do processo de gestão democrática com o conteúdo substantivo desses direitos.

O Brasil não alcançou a melhor legislação, tampouco as mais eficientes ações na gestão das políticas sociais, um evidente problema associado às dificuldades em empreender uma melhor e mais eficiente governança, ou na acepção de Foucault (2004) uma 'governamentalidade' (Foucault, 2004, p. 112).

A ideia foucaultiniana de 'governamentalidade', aplicada à análise política, é considerada um termo técnico. Ela rompe com as antigas confusões da filosofia política, estabelecendo clara distinção entre o poder soberano e o poder governamental. Ela sustenta o surgimento do Estado gestor, mais adaptado às circunstâncias da pluralidade étnica e multicultural. Uma atuação estatal adaptada ao desenvolvimento de uma rede complexa de relações institucionais, públicas e privadas, frente aos desafios que ainda impõem a heterogeneidade estatal. O intrincado processo de transformações políticas, diante dessa rede complexa de relações, passa a ter como meta o controle da gestão pública.

Essa complexidade em que se encontra a gestão pública é uma das principais dificuldades operacionais que impedem a concretização de direitos sociais. Ela revela mais do que um certo grau de dificuldade, uma vez que se pode identificar a existência de força vigorosa, política e culturalmente atuante, de negação da agenda reivindicatória de direitos dos grupos populares. Esta postura oposicionista possui lastro de interpretação jurídica na análise das políticas de desenvolvimento, produzindo insegurança e reflexos negativos no processo de gestão democrática.

## 2.5. GOVERNAMENTALIZAÇÃO DO ESTADO E GESTÃO DOS MECANISMOS DE PODER

O processo de gestão democrática pode ser analisado de acordo com dois aspectos complementares: primeiro, do ponto de vista da 'governamentalização do Estado', na acepção de Foucault (1990, p. 131) e o segundo, do ponto de vista da gestão dos mecanismos e tecnologias dos poderes, grupos e setores em franca disputa no interior do Estado.

No primeiro, a governamentalização do Estado possibilita um processo de 'governamentalidade' em que distingue o exercício do poder soberano do exercício do poder governamental. Esse aspecto é particularmente importante na medida em que o poder soberano se dedica a manutenção do poder a qualquer custo, tendo como objeto de atuação o povo, ao passo que o poder governamental inaugura nova perspectiva apresentando o Estado como um gestor mais preparado para a complexidade das sociedades pluriétnicas e multiculturais manifestas em seu território enquadrante, ao mesmo tempo mais habilitado para oferecer a seguridade, a liberdade e a participação de suas populações. (Nunes, 2015)

No segundo, ao analisar o processo de gestão observa-se que os mecanismos e as tecnologias dos poderes fragmentados em oposição na arena política possuem uma personificação alinhada com grupos e setores que, de forma multifacetada, num momento e contexto específico, disputam como inimigos e em outro estão de acordo no exercício dos mecanismos de poderes.

A análise do processo de gestão permite, ainda, identificar o desenvolvimento burocratizante e letárgico do Estado em relação às reivindicações populares. Nesta análise, pode-se identificar o conteúdo analítico acerca do comprometimento do Estado em relação ao processo democrático que empreende na gestão das diversas agendas sociais, políticas e econômicas em operação na 'governamentalidade'.

O primeiro aspecto diz respeito à dimensão institucional do Estado no exercício da 'governamentalidade', enquanto o segundo, refere-se à participação no processo de gestão. Ocorre que as reivindicações populares advêm um tipo de racionalidade, organização e identidade multicultural e étnica de difícil compreensão por parte da discursividade unitária dos poderes hegemônicos que ocupam as instâncias de decisão em operação no processo de 'governamentalidade'.

Isso permite verificar se os grupos populares, em suas demandas, possuem mecanismos reais de participação e paridade de armas contra essa racionalidade

unitária de institucionalização por parte do Estado. Daí se poderia verificar duas dimensões mutuamente implicadas no processo de 'governamentalidade', a força e coerência principiológica das gestões autodenominadas democráticas e a o respeito à dimensão étnica e a multiculturalidade. Há um aspecto de complementariedade entre ambas as dimensões de tal modo que se pode analisar que tipo de desenvolvimento é empregado pelo Estado no processo de gestão democrática.

Essa complementariedade adquire coerência analítica, de acordo com Foucault (1990) em dois sentidos: primeiro porque o Estado "[...] com toda a onipotência de seu aparato, está longe de ser capaz de ocupar todo o campo de reais relações de poder [...]" e, segundo, porque esse mesmo Estado "[...] apenas pode operar com base em outras relações de poder já existentes" (Foucault, 1990, p. 122).

A 'governamentalidade', considerando a heterogeneidade identitária que compõe a matriz étnica e cultural do Estado, significa governar de forma a tornar possível a atuação de outros grupos sob o aspecto da liberdade e da participação, numa relação de serviço para o pleno exercício da democracia e da mais ampla inclusão das populações étnicas e multiculturais. Significa enfrentar os desafios da complexidade e pluralidade étnico-cultural do país mediante um processo de construção da decisão atenta à realidade de cada grupo social. O sucesso do processo de gestão das políticas sociais passa, inevitavelmente, pela coerência, legitimidade e lealdade da gestão democrática.

Em relação à gestão das políticas sociais, a proposição de projetos e programas em regime democrático, exige a consulta e participação dos envolvidos desde os primeiros passos. A construção desse caminho é relevante porque endossa o compromisso valorativo com a principiologia democrática que requer uma construção compartilhada com a comunidade, um processo (e procedimentos mutuamente acordados) de consulta antes mesmo do planejamento relacionado à proposição de um projeto. Assim, garantem-se mecanismos de diálogo para a criação dos consensos entre os diferentes e, às vezes divergentes, interesses. Esse caráter de mediação e de consenso, é um elemento importante de pacificação social e prevenção de conflitos.

Essa consulta prévia e antecipada à comunidade não apenas oferece o direito a estar bem-informado, com conteúdo exato e leal acerca do teor de uma política social, como dá ciência acerca do que se pretende desenvolver, garantindo inclusive

o direito de reação e crítica a essa política. Este é o entendimento da Convenção nº 169 (OIT, 1989), a razão pela qual defende-se que o processo de gestão das políticas sociais precisar passar por uma 'governamentalidade' do Estado direcionada para a gestão das relações de poder, conflito e de interesses divergentes expressos no processo de gestão e, portanto, não somente preocupada com a forma processual do regime democrático.

Ao se garantir os mecanismos reais de participação e acesso às instâncias de poder e de decisão no processo de gestão, a 'governamentalidade' precisa garantir também o direito a manifestação da contrariedade dos grupos sociais quando houver possibilidade de dano à sua cultura e sobrevivência, a possibilidade de qualquer outra espécie de prejuízo social, político ou econômico. Isso está longe de significar uma tutela absoluta e irrestrita à vontade popular ou uma espécie de sacralização das suas posições à revelia, por exemplo, dos danos físicos, sociais, ambientais e políticos de outros agentes.

A consolidação dos direitos sociais não pode estar assentada numa mera resistência ideológica e injustificada, já que são direitos consagrados e devem ser respeitados independentemente das ideologias, em razão de um direito essencial à identidade e autodeterminação de uma comunidade e à dignidade individual de seus membros, intrinsecamente relacionado ao projeto de vida peculiar que defendem e se identificam. E esse é um direito deles e não do Estado ou de qualquer outra organização.

É adequado que todo projeto seja discutido, compartilhado e construído de forma coletiva e participativa, considerando a circunstancialidade do cenário cultural e étnico desses grupos, pois é prudente a proposição de diálogo sempre de tal modo a considerar os danos e as consequências a outrem. De fato, a responsabilidade do Estado em considerar a posição dos grupos populares não os exime do dever de proteger e evitar que suas escolhas unilaterais gerem consequências a outros grupos que compõem a heterogeneidade do Estado, bem como não exclui o direito de arrependimento em que pese seu consentimento ser dado (Moreira, 2014, p. 127).

O arrependimento se justifica na medida em que, por mais esclarecido que seja o projeto e regido pela boa fé, nenhuma instituição, quer governamental ou não, sequer os povos e comunidades tradicionais, podem prever resultados danosos imprevisíveis que, pelo grau de lesividade e irreversibilidade, exigem o trancamento

das medidas operacionais do projeto em execução, em vista da novel compreensão que se adquiriu acerca da amplitude das consequências daquela política previamente negociada e consentida (Nunes, 2015).

Ainda na esteira do arrependimento vale recordar sua correlação não apenas com a imprevisibilidade, mas também com o direito de ser bem-informado acerca de uma proposição de política social, uma obrigação que precisa ser anterior, prestada durante a consulta popular, e estendida para depois do consentimento dado, sendo suficiente, portanto, que fato novo ou ciência nova traga à luz uma informação relevante sobre os danos e potenciais lesividades até então desconhecidas pelas partes.

O direito ao arrependimento, por óbvio, possui correlação direta com o tema da representação democrática já que o exercício do consentimento, em relação à proposição de uma política social, assenta-se geralmente, não na consulta direta dos indivíduos, mas sim por meios de alguma organização política ou partidária democraticamente delegada à representação dos grupos sociais, assim como também, no direito ao arrependimento.

Ocorre que a delegação representativa é voto de confiança e lealdade que não é absoluto face a possibilidade da traição e infidelidade representativa. Neste contexto, assenta-se o direito ao arrependimento não apenas do consentimento dado à determinada política social, mas também aos representantes delegados, tendo em vista fato novo ou ciência nova trazer à luz novos dados para a avaliação que permitam identificar as razões polêmicas que desmascararam os alinhamentos obtusos das razões justificantes (meramente discursivas) em torno das proposições apresentadas.

Reforça esse entendimento o fato de que, mesmo com todo o aparato científico, jurídico e político de assessoramento em torno das políticas sociais propugnadas, tanto o Estado como esses grupos populares, não conseguem prever se suas decisões podem tornar-se equivocadas por fatos e dados alheios ou desconhecidos até então. No Brasil, por exemplo, a Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 1997) dispôs sobre o cancelamento, suspensão e modificação da licença ambiental já concedida diante de graves danos e riscos ambientais, mesmo estando amparada por uma licença concedida em razão do

estrito cumprimento formal dos preceitos legais, técnicos e administrativos do projeto, uma vez que os danos não eram previsíveis à época.

A tese de que o consentimento não possui caráter absoluto e irreversível encontra guarida no contexto propositivo da Convenção nº 169 (OIT, 1989), ao constar que em diversos países onde os povos e comunidades que compõem as suas respectivas identidade nacionais são privadas dos direitos sociais e impedidos de “[...] gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão frequentemente” (OIT, Convenção nº 169, 1989).

A gestão das políticas sociais envolve participação efetiva, onde a relação entre o Estado e os grupos populares se resume a simples comunicação das medidas propostas. Exige-se acesso real, eficiente e verdadeiro das informações mediante diálogo capaz de criar condições efetivas para a livre manifestação, oposição, acordo ou consentimento, como reflexo da qualidade democrática do processo de gestão e não uma meta operacional, formal e absoluta a excluir vetos e arrependimentos.

Essa postura de gestão participativa e democrática das políticas sociais deve ser aplicada a todas as políticas que interfiram na vida dos grupos sociais, uma vez que se referem-se, como sustenta Moreira (2014), a um rol exemplificativo e não taxativo, em coerência à inteligência interpretativa do art. 6º da supracitada Convenção (Moreira, 2014, p. 125). Trata-se, portanto, de direito irrenunciável desses grupos e de um dever indelegável do Estado.

Ocorre que a governamentalização do Estado, ao administrar os mecanismos de poder sobre o processo de gestão das políticas sociais no Brasil, sofre forte influência da natureza liberal a impactar a governança de políticas públicas no regime democrático, o que passamos a analisar no próximo capítulo.

### **3 NATUREZA LIBERAL E SEUS IMPACTOS NEGATIVOS SOBRE A GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Neste capítulo tratamos de fundamentar a relação entre a sociologia aplicada, direitos sociais e democracia, destacando o que significam as políticas sociais e a governabilidade. Salientamos os elementos da representação democrática e gestão das políticas sociais, apontando o que significa a participação na gestão das políticas sociais, assim como enfatizamos a legitimidade e fidelidade democrática.

Avançando, levantamos uma explicação da natureza liberal, tratando do progresso e seu desenvolvimento na gestão das políticas sociais, destacamos o que caracteriza o seu cientificismo diante das políticas sociais e ressaltamos as tendências analíticas da governabilidade no Brasil.

Visando uma exposição abrangente da natureza liberal, passamos a descrever esse capítulo em seções, sem pretender fragmentar o fundamento teórico desta natureza.

#### **3.1 A SOCIOLOGIA APLICADA, DIREITOS SOCIAIS E DEMOCRACIA**

A viabilidade de uma análise densa na acepção de Geertz (2013a, 2013b), associada à uma sociologia crítica, integrativa e aplicada, acerca da natureza liberal empregada sobre a governança da gestão das políticas sociais pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado democrático de direito, que levasse em consideração o regime político e a realidade brasileira, se tornou possível em razão de uma série de projetos de pesquisa iniciados no período pré-constituição de 1988 na Universidade de São Paulo entre a Faculdade de Filosofia e a recém originária Escola de Sociologia, fundada por Florestan Fernandes ao assumir a Cadeira de Sociologia I em substituição a Roger Bastide, tendo como

primeiros colaboradores um grupo de cientistas sociais<sup>80</sup> genuinamente brasileiros que trabalharam ligados a este sociólogo no período de 1954 a 1969<sup>81</sup>.

Segundo Florestan Fernandes (1971), a sociologia aplicada pode ser concebida como “análise dos efeitos dinâmicos da vida social e das condições previsíveis de intervenção racional no controle das situações em que elas emergem socialmente” (Fernandes, 1971, p. 151). Para Liedke Filho (2005, p. 29), esta sociologia aplicada possui como uma das suas exigências fundamentais que ela seja uma análise do presente, considerando o contexto em suas interações sociais.

De fato, esta sociologia considera o contexto real e concreto georreferenciado dos fatos sociais, analisados criticamente em suas circunstancialidades atuais, sem desconsiderar as implicações de uma natureza liberal aplicada pelo Estado na gestão das políticas sociais sobre a gestão das políticas sociais.

Ao abordar o tema da gestão das políticas sociais, raras vezes consideramos as aplicações sociais que os próprios agentes públicos, e privados, poderiam fazer de uma sociologia aplicada pelo Estado nos termos acima descritos e qual o impacto disso na vida ordinária dos cidadãos. Nesse escopo, não podemos ignorar o seu papel, suas prioridades e a quem elas aproveitam.

O processo de elaboração das políticas sociais não é desconexo e descontextualizado do perímetro social e político, que compõem a conjuntura do Estado e da sociedade; está articulado de forma complementar com as pautas e

---

<sup>80</sup> Transferido para a cadeira de Sociologia I, em substituição a Roger Bastide, Florestan Fernandes montou uma equipe de pesquisa – da qual participavam, à época, Octavio Ianni, Maria Sylvia de Carvalho Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Pereira, Leôncio Martins Rodrigues, Sedi Hirano, Gabriel Cohn e Lourdes Sola, entre outros – para a criação de uma sociologia brasileira baseada na rigorosa pesquisa empírica (Portal Contemporâneo da América Latina e Caribe – USP. Disponível em: [https://sites.usp.br/portallatinoamericano/fernandes-florestan#:~:text=Transferido%20para%20a%20cadeira%20de,geral%20e%20aplicada%20\(1959\).](https://sites.usp.br/portallatinoamericano/fernandes-florestan#:~:text=Transferido%20para%20a%20cadeira%20de,geral%20e%20aplicada%20(1959).) Acesso em: 10 jan 24.

<sup>81</sup> A sociologia de Florestan Fernandes inaugura uma nova época na história da sociologia brasileira, ao oportunizar novos horizontes para a reflexão teórica e a interpretação da realidade social e permitir uma releitura crítica do que tem sido a sociologia no Brasil. Uma abordagem interpretativa que revela a formação, os desenvolvimentos, as lutas e as perspectivas do povo brasileiro em sua diversidade étnica e cultural. Um país “formado por populações indígenas, conquistadores portugueses, africanos trazidos como escravos, imigrantes europeus, árabes e asiáticos incorporados como trabalhadores livres”. Contudo, uma análise interpretativa revelou que “essa é uma história baseada no escambo e escravidão, no colonialismo e imperialismo [...] sociedade de castas, e, posteriormente, da sociedade de classes”. Uma história marcada por lutas sociais contra o regime de trabalho escravo que, no século XX, desenvolve-se com as lutas pela “conquista de direitos sociais ou pela transformação das estruturas sociais”. Uma parte importante dessa contribuição encontra-se em livros: *A organização social dos Tupinambá*, *A integração do negro na sociedade de classes*, *O negro no mundo dos brancos*, *Mudanças sociais no Brasil* e *A revolução burguesa no Brasil* (Ianni, 1996, p. 25).

demandas sociais mais urgentes, associando elementos que cria ou dificulta as condições paritárias de forças para a garantia de diálogo e participação nas instâncias do poder de decisão, consideradas as circunstâncias políticas e econômicas que permeiam o cenário social em sua evidente realidade de exploração e desigualdade. Se há política social a empreender é porque, obviamente, há demandas não contempladas pelo modelo econômico e social de desenvolvimento do Estado<sup>82</sup>.

Considerando esse cenário analítico, parece-nos imprudente ignorar as razões estruturantes (arquitetônicas e polêmicas)<sup>83</sup> da criação e gestão das políticas sociais, tendo em vista seu impacto na cidadania, porquanto deveríamos também nos perguntar, a quem e a quem serve, em última instância, esse tipo de aplicabilidade da sociologia.

Para Cortes e Lima (2012, p. 1), as políticas sociais requerem uma análise interdisciplinar tendo em vista a complexidade envolvida nas relações entre Estado e sociedade, aplicada tanto à “disciplina acadêmica que estuda as práticas sociais presentes nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas, quanto às práticas ou ações de atores e decisores políticos”.

Neste sentido a análise de políticas sociais comporta uma ambivalência implícita: ao mesmo tempo, uma disciplina específica, com objeto próprio e um campo claramente interdisciplinar, mas com limites fronteiraços que se misturam, particularmente entre as “ciências sociais básicas e aplicadas que oferecem os fundamentos teóricos e metodológicos desse campo de conhecimento” (Cortes; Lima, 2012, p. 1).

---

<sup>82</sup> A processualística na elaboração e gestão das políticas sociais revela natureza estruturalmente dinâmica, exigindo adaptabilidade ao contexto fático e cultural na qual consolidam-se as demandas. Portanto, ela não é uma sistemática cuja procedimentalidade seja estática e descontextualizada da circunstancialidade que envolve os projetos de desenvolvimento econômico propugnados pelo Estado. Este dado permite observar criticamente o aspecto formal e unilateral das políticas sociais e sua instrumentalização técnica pelo Estado no processo de gestão, a reforçar aquela realidade de exploração que, em tese, o teor da política social procura superar. Trata-se aqui de uma abertura hermenêutica abrangente que supere o formalismo e o tecnicismo alienante.

<sup>83</sup> A identificação das razões arquitetônicas, extraídas de uma descrição densa das ações empreendidas pelo poder político-administrativo do aparelho estatal na gestão das políticas sociais, mediante análise das razões polêmicas, propugnadas em respostas às demandas dos grupos populares, integram parte relevante das políticas sociais, tomadas neste estudo como um campo científico de análise. Está implícita na base dessa identificação, o reconhecimento do valor analítico dessas razões arquitetônicas para a compreensão da experiência social sob o ponto de vista argumentativo dos grupos populares, do aproveitamento do conteúdo histórico não institucionalizado e não ressignificado pela discursividade científica da universalização hegemônica que, frequentemente, se opõe à validade argumentativa do saber popular.

Para entendermos a correlação entre as políticas sociais e a sociologia devemos compreender as implicações e desdobramento que se originam na ontologia de ambas enquanto áreas do conhecimento autônomas, mas interligadas pela natureza do objeto que as circunscrevem mutuamente: o Estado e a sociedade, com suas ações e instituições. É que a política pública e social surge autonomamente como disciplina nos EUA abstraindo-se das preocupações com as bases teóricas sobre as funções do Estado, dando ênfase aos estudos sobre ação dos governos, enquanto a Europa dava destaque a análise sobre o Estado e suas instituições e não na produção do governo (Souza, 2006, p. 21-22).

Segundo Souza (2006), o pressuposto analítico que conduziu os estudos sobre políticas públicas e sociais é o de que nos regimes democráticos se pode verificar a ação ou omissão de um governo em termos daquilo que foi formulado cientificamente e analisado por pesquisadores autônomos. Pois o caminho dela como disciplina nasceu como subárea da ciência política para abrir espaço na ciência política norte-americana e se consolidar em uma área no estudo do mundo público como uma terceira via de investigação (2006, p. 22).

A primeira via, considerada cética da natureza humana, centrava-se no estudo das instituições sob a tese de que eram fundamentais para controlar a tirania e paixões humanas (tradição de Madison); a segunda centrava-se na crença das organizações locais tendo como virtude cívica a promoção do bom governo (tradição de Paine e Tocqueville). A terceira via “foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (Souza, 2006, p. 22).

Justamente a análise que nasce dessa terceira compreensão – de como e por que os governos, em sua governabilidade, optam por determinadas ações políticas e sociais, em detrimento ou exclusão de outras –, que identificamos a possibilidade de observar, pelas manifestas razões polêmicas acerca da tomada de decisão, qual o conteúdo significativo que caracteriza a natureza liberal aplicada pelos agentes do poder de decisão do Estado por ocasião da gestão das políticas sociais, mediante o descortinamento de razões arquitetônicas.

As políticas sociais assumem um papel essencial e imprescindível à consolidação não apenas de direitos como permite verificar a coerência do processo de gestão estatal com os princípios democráticos e o comprometimento dos

governantes com a justiça social, tendo por base compromissos programáticos construídos consensualmente, e estruturados por uma política social desenhada e projetada, ou pela articulação e luta política entre as posições manifestas em campo.

A geração das políticas sociais, criadas e gestadas num regime democrático, torna sólidas as estruturas funcionais do aparelho estatal, cuja composição pluriétnica e multicultural do Estado brasileiro requer um processo de gestão democrática que inclua a participação de seus cidadãos nos processos decisórios e que haja repercussão prática na execução das políticas.

Por esse motivo, entendemos as razões pelas quais uma política social deva passar pelo crivo de análise popular não apenas em vista da legitimidade e governabilidade, mas principalmente em termos operativos. Entendemos que não é apenas a teoria que legitima uma política social; é a prática que comprova sua legitimidade e credibiliza a governança pública. A participação é um patrimônio do modelo político-democrático que envolve a escuta, a consideração e a proposição traduzidos em seus aspectos práticos e não teóricos.

Estabelecer e garantir uma participação efetiva nos processos decisórios da vida social contribui para o reconhecimento identitário e a valorização da participação dos setores fielmente representativos da sociedade brasileira ao incluir na agenda e política econômica do Estado a comunhão dos interesses comuns do país. Torna-se urgente e necessário a identificação e o real enfrentamento das dificuldades, quer políticas ou jurídicas, que maculam os processos democráticos na articulação das políticas sociais<sup>84</sup>.

Entendemos que a criação, gestão ou instrumentalização das políticas sociais pelo aparelho estatal, visando atender demandas dos grupos política e economicamente hegemônicos, é incoerente e ilegítima com a principiologia

---

<sup>84</sup> O problema reside no teor totalitário da oposição que ignora o direito tutelado, desfigura o conteúdo jurídico consolidado, transformando as barreiras e entraves em limites impeditivos absolutos, negando os meios de participação e de contraposição aos interesses que justificam as barreiras e entraves no processo de gestão. É nesse sentido que a governabilidade precisa gerar uma governança que garanta a participação das populações hipossuficientes nos mecanismos de poder de decisão nos processos de gestão democrática. Em que pese a oposição e a contradição serem categorias que definem estratégias de defesa das ideias, é preciso considerar as situações em que elas articulam entraves de forma perniciosa às políticas sociais e como essas barreiras articulam-se nos regimes políticos, sociais e jurídicos das sociedades democráticas. Ao eliminar os mecanismos de participação ou impedir os meios para o exercício desembaraçado nas instâncias dos poderes de decisão no que tange os processos de gestão, tal articulação sistêmica das barreiras impõe sobre qualquer espécie de negociação uma relação de supremacia absoluta da ordem ideológica, política e legal que sustenta o modelo político-econômico de administração das riquezas e bens culturais.

democrática e com a natureza ontológica que define o espectro funcional das políticas sociais. Resulta daí a relevância de identificar as razões arquitetônicas justificantes que emolduram as políticas sociais de acordo com as projeções dessas forças hegemônicas. As políticas sociais devem ser eficientes e contempladoras do ponto de vista de sua real efetividade e concreticidade, jamais da capacidade hipotética das razões meramente discursivas arquitetônicas do Estado.

Em virtude da viabilidade dessa possibilidade investigativa – entender como e por que os governos optam por determinadas ações em que pese as disposições constitucionais e a estrutura da política social no país – (Souza, 2006, p. 22), há razões que sustentam a existência e a operacionalidade de uma natureza liberal a influenciar as tomadas de decisão, razões essas que se vinculam às posições e pontos de vista interessados dos agentes públicos na gestão das políticas sociais, de tal forma a afirmar que, para tais políticas há uma espécie de sociologia correspondente aplicada pelo Estado, perfeitamente alinhada com uma natureza específica, perante a qual podemos verificar, de forma analítica, como ocorre e se desenvolve a relação entre Estado e sociedade mediadas pelos conceitos de poder, dominação, ordem social, ideologia e burocracia.

A análise crítica acerca da gestão do Estado sobre determinada política social, aplicada a determinado grupo, poderá até confirmar sua eficácia ou não, naquele caso particular, mas isso comprova apenas um *case* de sucesso ou fracasso específico. E, mesmo nesse caso particular, de uma análise baseada em uma descrição densa das ações, uma vez identificadas as razões arquitetônicas da discursividade do poder público para aquele georreferenciamento cultural e histórico, essa constatação só comprovaria a importância da análise das políticas sociais considerada em sua generalidade.

De fato, a ineficácia de uma política social geralmente não está somente no seu conteúdo, mas nas aplicações instrumentais de sua forma de gestão, que impacta diretamente sua capacidade de interferir realmente nas estruturas de poder. Essa é a razão pela qual as políticas sociais gestadas pelo Estado interessam particularmente ao *establishment* e grupos hegemônicos.

As políticas sociais, implementadas mediante legítimo processo democrático, consagram-se num direito a ser respeitado, independentemente do seu teor e seus objetivos. Nisso resulta a submissão também da ordem econômica à processualística

democrática. Essa é a principal dificuldade de entendimento do *establishment* ao colocar-se acima das instâncias democráticas quando essas aprovam medidas que exigem conformação da política econômica.

Ocorre que há uma certa atratividade na arbitrariedade que faz as forças hegemônicas considerarem os processos democráticos mais complexos, lentos e inábeis aos propósitos e prioridades pré-estabelecidas pela ordem ideológica, política e legal que comanda as engrenagens da estrutura estatal. E este é um traço característico da natureza liberal aplicada pelo Estado na governança das políticas sociais.

Seguindo esse raciocínio, entendemos que a (in)eficiência na gestão de uma política social possui estreita correlação com a natureza liberal aplicada pelo Estado sobre os processos de gestão, a governança pública e a governabilidade. Consideramos que a eficiência de uma política social passa a ser aferida, particularmente, em relação à sua aplicabilidade em determinada comunidade localmente georreferenciada em suas circunstancialidades e não em aspectos discursais políticos. É para essa comunidade específica que importa a eficácia de uma política social, resolvendo um problema pontual de um grupo social dentro de um cenário histórico definido temporalmente.

Sucedese que, quando falamos das políticas sociais, em sua generalidade conceitual, sua eficácia não pode ser pontual e específica, circunscrita apenas àquela realidade histórica, sob pena que a aplicação das razões sociológicas implique no retorno das desigualdades quando as conjunturas sociais e políticas mudarem naquele específico grupo e local georreferenciado. A injustiça precisa ser erradicada em todos os locais e tempos.

A eficácia das políticas sociais pode ser aferida em relação à sua capacidade de enfrentar e destruir os entraves e as estruturas econômicas disfuncionais, tendo em vista serem elas a perpetuar as desigualdades e injustiças de forma sistemática e progressiva, de tal forma que, mesmo fazendo concessões pontuais a determinados grupos sociais, os mecanismos de exploração permanecem intocáveis. Tais mecanismos voltam a funcionar a pleno vapor quando as condições, as pressões e as reações das forças sociais daqueles grupos específicos se esvaem.

Esse movimento de sanfona da ordem ideológica, política e legal que administra a macro política econômica do país, ora concedendo direitos ora

reprimindo-os, justifica os motivos pelos quais o estudo das políticas sociais não deve focar pontualmente numa específica política social, mas nas razões polêmicas que descortinam as reais razões arquitetônicas do poder público na aplicação instrumental das políticas sociais e o quão essa aplicação serve à manutenção das prioridades da ordem econômica capitalista e das estruturas de dominação sobre as instâncias democráticas dos poderes de decisão do ente estatal.

Este dado demonstra a relevância das políticas sociais para o regime democrático e para o exercício dos direitos sociais e quão diretamente estão elas subordinadas ao tema do progresso e desenvolvimento social e econômico,<sup>85</sup> razão pela qual evidenciamos a relevância da interconectividade desses temas na análise e visibilidade das políticas sociais enquanto mecanismos de fortalecimento do regime democrático e dos objetivos constitucionalmente consagrados.

Para Souza (2006, p. 20) vários fatores vêm contribuindo para a maior visibilidade do campo das políticas sociais nos regimes democráticos. O primeiro diz respeito à adoção da restrição de gastos como fator recorrente na agenda dos países em desenvolvimento, redesenhando a estrutura e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, com base mais na ordem econômica do que nas disposições normativas e constitucionais de estímulo aos direitos sociais.

O segundo, refere-se às ideias acerca do papel dos governos na governança da política restritiva de gastos, onde o ajuste fiscal resultou na tentativa de equilibrar receita e despesa mediante a intervenção do Estado na economia e restrições nas políticas sociais (Souza, 2006, p. 20).

E terceiro, é que países, apesar de seus regimes democráticos, têm muita dificuldade para formar coalizões e consensos políticos capazes de empreender políticas sociais que promova, par a par, o desenvolvimento econômico e a inclusão

---

<sup>85</sup> A tradição histórica de autoritarismos e de parca consideração com a diversidade étnica e cultural impõe-se como um entrave considerável, já que a participação popular é relegada a eventos eleitorais cíclicos e formais, de mera delegação de poderes como dinâmica social de administração dos processos de participação democráticos. Por outro lado, não se pode ignorar os avanços legislativos e administrativos, ao incorporar instrumentos políticos e jurídicos à dinâmica social, mas é a prática política que faz perceber que o Brasil ainda não possui uma legislação eficaz nem uma *'governabilidade'* coerente com as disposições que ele mesmo assumiu na sua Carta Política. O Brasil como um Estado pluriétnico e multicultural ainda não encontrou incidência prática, face uma secular dinâmica homogeneizadora e invisibilizante das diversidades identitárias e execução de políticas econômicas de desenvolvimento que geram conflitos e instabilidade social. Reforça esse entendimento, a tese de que o Estado é um fator originário essencialmente importante dos problemas sociais em virtude da geopolítica adotada. Por isso, importa olhar atentamente para a prática do Estado quando da administração de políticas econômicas e quais reflexos disso na gestão das políticas sociais.

social de suas populações mais desprovidas, em simetria com as disposições materiais dos direitos sociais preconizados por suas respectivas constituições nacionais (Souza, 2006, p. 20-21).

Para Souza, “[...] o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública” (Souza, 2006, p. 21), considerando as disposições que emanam da natureza aplicada pelo Estado.

Disto, resulta que a análise das ações empreendidas pelo Estado na gestão das políticas sociais, quando comparadas com as pautas reivindicatórias de direitos dos grupos sociais, reveste-se de uma aparência duplamente legítima e coerente. Primeiro, porque as demandas específicas, oriundas de um cenário georreferenciado e específico de uma comunidade local, coaduna-se com o objetivo ontológico das próprias políticas sociais, a de sanar desigualdades e injustiças mediante a transformação daquela realidade social específica.

Por isso, uma política social é aplicável a um caso específico, num local regionalizado, visando adequar a realidade hipossuficiente por meio da modulação de programas que corrijam as distorções geradas por determinado tipo de política econômica que caracteriza uma certa espécie de desenvolvimento. É para proteger esses grupos sociais e fazê-los participar efetivamente do processo de gestão que as políticas sociais visam adequar as ações do Estado, incumbindo-lhe um dever de efetivar direitos.

Segundo, por ser um instrumento democrático de viabilização de direitos estruturalmente negados ou oferecidos de forma insuficiente, as políticas sociais não se constituem como um direito genérico e universal destinado a todos os grupos e forças políticas que compõem a complexa sociedade brasileira. Trata-se de um instrumento vocacionado às demandas e direitos dos grupos mais fragilizados, cujas políticas sociais visam atender tais pautas de forma estrutural e jamais paliativa. E essa é uma missão relevante da governança aplicada à gestão das políticas sociais<sup>86</sup> nos regimes democráticos.

---

<sup>86</sup> Em que pese no Brasil o reconhecimento constitucional da pluralidade étnica e multicultural e condição de precariedade de suas populações, registra-se complexo o desafio político e jurídico em consolidar direitos mediante a implementação de políticas sociais tendo em vista sua associabilidade estreita mais a governos do que a políticas de Estado. Por óbvio, realidades complexas exigem procedimentos complexos e diferenciados no processo de gestão e fixação das políticas sociais. Assim,

Neste sentido, as ações operacionalizadas pelo Estado devem garantir um direito aplicável a uma realidade específica, numa conjuntura singular, mesmo que isso afete a engenharia estrutural da política econômica empreendida, até então, em termos globais e genéricos. E essa responsabilidade é do poder político-administrativo estatal em virtude da tomada de decisão na eleição das prioridades.

Consideramos, de antemão, que a responsabilidade primária de garantir direitos sociais começa com a capacidade do Estado em promover mecanismos de consulta e participação populares adequados e coerentes com o regime político que subscreve, questão consolidada no ordenamento jurídico-político previsto no Art. 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e de organismos internacionais como o previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho de 1989 (OIT, 2009, 2011; 2013).

Ocorre, que a promoção de direitos sociais esbarra, tanto na oferta como na qualidade dos bens culturais e sociais disponibilizados à classe trabalhadora, tendo em vista o *modus operandi* da natureza liberal aplicada pelo Estado nas soluções dos problemas sociais, cuja racionalidade cientificista, positivista, homogênea e totalizante, adequada ao liberalismo econômico capitalista das elites, tende a impor sua postura assimiladora e de negação das particularidades identitárias e as necessidades sociais regionalizadas que tipificam a racionalidade dos grupos populares em sua análise social e principiológica sobre temas comuns da vida cidadã<sup>87</sup>.

---

deve-se eliminar a adoção de formalidades quer homogeneizantes quer universais no processo de gestão, como se pretende identificar nesta tese.

<sup>87</sup> Considerando as características pluriétnicas e multiculturais dos grupos sociais não há que se surpreender que as políticas sociais estejam particularmente direcionadas a superar realidades específicas nas quais determinados direitos são violados e que sejam elas analisadas em razão dessas violações e conjunturas, sob duas perspectivas, uma argumentativa dos grupos sociais reivindicantes e outra contra argumentativa do poder político-administrativo do Estado. Por essa razão, será necessário superar o paradoxo que separa os saberes cientificamente hierarquizados pelos poderes hegemônicos, típicos da perspectiva argumentativa do Estado, daqueles saberes locais singulares, próprios da perspectiva argumentativa dos grupos sociais. Esse é um dos motivos pelos quais a análise das políticas sociais não pode ficar restrita a verificação de casos específicos, tampouco na observação e descrição dos fatos sociais em suas conjunturas georreferenciadas, encerradas analiticamente numa espécie de empirismo social. O que importa aqui é identificar as razões arquitetônicas que compõe a argumentação “científica” acerca das intencionalidades que qualificam as ações voltadas à gestão pretensamente democrática de tais políticas. É preciso registrar a relevância do reconhecimento da “cientificidade do conhecimento” dos grupos populares, tão válida na análise crítica da realidade social quanto a do cientificismo contemporâneo empreendido pelo Estado. Para tanto, essa análise supera qualquer tentativa reducionista típica de um empirismo radical ao requer um empreendedorismo analítico capaz de eleger realidades concretas (fato social) a serem cientificamente descritas de acordo com a racionalidade do saber popular, até então, desprezada pelas teorias científicas totalitárias e hegemônicas, cuja racionalidade despreza a força argumentativa e reivindicatória dos grupos sociais.

Essa percepção produz um efeito perceptível capaz de oportunizar uma verificação concreta das observações teóricas acerca da incidência ou não da principiologia democrática e identitária do Brasil na gestão das políticas sociais operacionalizadas pelo gestor público, bem como identificar as forças antagônicas em operação no teatro de operações sociais<sup>88</sup>, oriundas de uma natureza liberal determinante da governança pública.

Esse conteúdo se constitui em um objeto de análise determinado, encarado como uma produção social gerada pelas construções concorrentes entre as relações e interações antagônicas e/ou divergentes<sup>89</sup> em operação no campo da gestão das políticas sociais, de onde se pode observar se as ações do gestor público coincidem ou não com as razões arquitetônicas que corroboram sua discursividade e justificam suas ações: “[...] onde se podem sempre disfarçar as censuras sociais em censuras científicas e vestir de razões científicas os abusos do poder social específico, como a autoridade administrativa [...]” (Bourdieu, 2004, p. 33-34).

Isso permite que a investigação sociológica tenha como arrimo uma descrição densa do fenômeno social a ser analisado (e não uma mera descrição narrativa e superficial imediata), à semelhança daquela defendida por Geertz (2013) do que se aplica à etnografia, caso em que, entre o que se designa descrição superficial do que um agente está fazendo e a descrição densa do que ele faz, entre uma e outra, está o objeto, o conteúdo sociológico a ser analisado, disposto numa “hierarquia estratificada de estruturas significantes em termos das quais [...] são produzidos,

---

<sup>88</sup> Com base em escolhas estruturais e sistêmicas que não pode ser ignorado quando delimita-se o objeto de pesquisa como um campo científico na ótica de Bourdieu (2004, p. 20), um campo social objetivamente analisável. Isso porque tal campo permite observar, no modus operandi das ações do poder político-administrativo, o tipo de tratamento dado à forma do processo e do procedimento democráticos, configurada concretamente num contexto histórico definido e identificável em suas interações sociais e políticas, traduzidas em mecanismos de poder e controle (Geertz, 2013, p. 33), de onde se extrai um conteúdo epistemologicamente apreensível e compreensível, relevante à análise crítica devido ao padrão sociopolítico que o campo sociológico comporta.

<sup>89</sup> O teor dessa resistência é eminentemente político por oferecer marcos interpretativos e ressignificantes que influenciam a hermenêutica jurídica. O problema está em que nem sempre o teor destes marcos interpretativos e ressignificantes, subjacentes à articulação política e jurídica dos grupos que exercem os poderes de decisão e ocupam as instâncias decisórias, correspondem com o teor consolidado do direito tutelado. E isso também precisa ser explicitado. Esta percepção justifica a relevância acadêmica do tema das Políticas Sociais em um país reconhecidamente marcado pelas dificuldades de toda ordem a que são submetidas suas populações, pela diversidade que compõem a estrutura da identidade étnica e sociopolítica do país, sugerindo a viabilidade de uma análise georreferenciada dos usos instrumentais das políticas sociais na gestão político-administrativa do Estado, em que pese a existência de um movimento político e social opositor a qualquer mudança do regime social, econômico e legal empreendido no país, tendo em vista alcançar a melhor legislação e as melhores práticas na concretização dos direitos sociais.

percebidos e interpretados, e sem as quais eles de fato não existiriam” (Geertz, 2013, p.5).

### 3.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS E GOVERNABILIDADE

A relação entre Estado e Sociedade, no Brasil, é mediada por um instrumento regulatório e programático que é a Constituição Federal, impondo deveres e direitos recíprocos que se podem ver extraídos já na sua disposição preambular. Com base nisso são estruturadas o desenho da política social no país, regras e dotações orçamentárias. E quando fazemos essa interface entre Estado e sociedade com os direitos sociais e o regime democrático, vimos essa relação assentada programaticamente sobre valores de fraternidade, pluralismo e igualdade, desprovidos de preconceitos, tendo em vista uma solução pacífica dos conflitos: “[...] um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais [...]” e a ter como parâmetro civilizatório “[...] valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida [...], com a solução pacífica das controvérsias” (Brasil, 1988).

Esse dispositivo, sob ponto de vista constitucional possui um dado jurídico e político programático identitário e instrumental que impõe substantivamente sobre o Estado uma abordagem sociológica definida sob o estamento de princípios e valores da ordem democrática<sup>90</sup>. Ocorre que a controversa relação entre teoria e prática, essa desconexão dualista de ver, analisar e organizar o mundo, não resiste as contradições que a realidade, em sua totalidade e concreticidade (Kosik, 1969, p. 36) expõe, inequivocamente, como real e concreta em termos de violação de direitos.

A complexidade e pluralidade étnico-cultural do nosso país, associadas a uma realidade social de desigualdades estruturais sistêmicas e permanentemente retroalimentadas pela ordem econômica, reforça a relevância das políticas sociais como um processo de construção da decisão coletiva e popular que impõe ao Estado brasileiro justa atenção à realidade cultural, política, religiosa e social das suas

---

<sup>90</sup> Guardadas as devidas proporções, o tema da gestão das políticas sociais possui correlação direta com as demandas dos grupos e populações que compõem nossa matriz identitária nacional e com a adequabilidade e legitimidade da participação destes grupos na gestão de políticas, capazes de transformar a realidade de exploração social e econômica que as comunidades hipossuficientes são constantemente submetidas pela ordem hegemônica que rege as prioridades do Estado.

populações identitárias, exigindo grau de adaptabilidade na condução do processo consultivo para a gestão dessas políticas, uma eficiente '*governabilidade*' das intrincadas relações do cenário sociopolítico, empreendidas nos mecanismos de gestão democrática. O sucesso do processo de gestão das políticas sociais tem correlação direta com o tipo de governança que se aplica ao regime democrático de direito no Brasil.

Por essa razão, em termos de ideário político, nos regimes democráticos, até a mais polêmica e conflituosa gestação de uma política social sempre dá ciência dos seus objetivos; é este aspecto da lealdade e sinceridade que garante o consagrado direito de reação e oposição à sua propositura. Tal liberdade de oposição e manifestação das contrariedades, garantida a paridade de forças entre as partes, revela a eficácia do regime democrático.

Este é o entendimento segundo o qual a '*governabilidade*' do Estado precisa estar direcionada com instrumentos regulatórios de participação na gestão das relações de poder, de conflito, de interesses presentes no processo de gestão das políticas sociais e não apenas direcionada às formas processuais da gestão<sup>91</sup>.

Moreira e Dias (2013), em correspondência à análise sociológica de Gómez (2006), sustentam que a concepção do Estado pluriétnico e multicultural, quando comparadas com as reivindicações dos povos tradicionais, tanto no Brasil como nos países da América Latina, consolida o direito à diferença étnica e cultural (sem qualquer espécie de preconceito – diz a Constituição de 1988), de tal forma a solapar o alicerce da tão propagandeada sociologia aplicada pelo Estado unitário (Moreira; Dias, 2013, p. 97).

O Estado brasileiro firmou-se como uma homogeneidade sustentada numa falsa concepção unitária de povo e nação. Ocorre que isto não corresponde com a realidade observada em seu território, que foi sendo paulatinamente constituído por “grupos sociais, cujas diversidades identitárias, no mais das vezes, foram renegadas

---

<sup>91</sup> Considerada a ação propositiva das forças populares da comunidade na gestação da políticas sociais, o envolvimento do poder político-administrativo do Estado na sua governança e patrocínio, e as perenes lutas sociais que incorporam direitos no ordenamento jurídico e político, verificamos serem os significativos embates proporcionados pelas barreiras e entraves das oposições sistêmicas, todas elas traduzidas por ferramentas típicas das articulações políticas e legal, que permitem identificar a necessidade de uma eficiente 'governança' do processo de gestão das políticas sociais que resulte em ganhos permanentes e perdas significativas à ordem econômica patrocinadora das desigualdades.

ou invisibilizadas, sobretudo em países que experimentaram o papel de colônia”, como o Brasil (Gómez, 2006, p. 116).

Esse discurso universalista firma-se no estilo de uma retórica da demanda social aberta formalmente às diferenças sociais, mas articula-se teórica e procedimentalmente para assegurar um meio indiscutível de legitimidade das razões imperialistas e universalizantes dos direitos sociais, acrescentando-lhe uma força simbólica tida como insuperavelmente justa nas lutas internas, em desfavor das reais demandas populares em suas particularidades, de tal forma que “[..] por trás da teatralidade da democracia dirigida, concepções arcaicas das fontes de autoridade” (Geertz, 2013, p. 139) se impõe sobre a racionalidade e sabedoria populares. E esse é outro traço característico da natureza liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão do Estado na governança das políticas sociais no Brasil.

E se compararmos essa tese da homogeneidade de uma só nação e um só povo<sup>92</sup> com os dispositivos constitucionais brasileiro, torna-se flagrante a desconexão entre a teoria e prática, pois o reconhecimento do país como pluriétnico e multicultural, e portanto não homogeneizador, encontra sustentação no teor dos art. 1º (fundamentos do Estado, indicando a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político); o art. 4º, inc. II (prevalência dos direitos humanos); art. 215, caput (pleno exercício dos direitos e manifestações culturais); art. 215, § 1º (proteção das culturas populares, indígenas e afrodescendentes) e art. 215, § 3º, inc. V (valorização da diversidade étnica e regional) – (Brasil, 1988).

Essa dinâmica universalizante assume uma forma discursiva eloquente na natureza liberal aplicada pelo Estado ao admitir a existência das particularidades, mas, apesar disso, ela direciona todos os esforços do aparelho estatal para contemplar, no jogo das representações antagônicas, as pautas e interesses de grupos hegemônicos, sob a falsa ideia de que vence as disputas de forma legítima o

---

<sup>92</sup> Visando a manutenção das estruturas hegemônicas e perpetuar as posições antagônicas, as representações sociais interessadas e parciais estimulam uma dinâmica de profundas universalizações, cujas características puramente retóricas, legitimam o discurso unitarista do país, sob slogan nacionalista “Um povo, Um país, Um idioma” como se fosse possível na prática a retórica discursiva: o que aproveita a um grupo, a todos aproveita (Geertz, 2013, p. 138). Grande parte do problema deve-se ao fato que o Brasil e demais países da América Latina possuem dimensões territoriais e geográficas muito diversas, com contradições e contrastes internos em vários setores, divergências étnicas de fé e costumes, conflitos de classes e problemas raciais como marca identitária de sua sociologia estatal, o que contribui para solapar o alicerce da tão prolatada nação homogênea e do Estado unitário (Gómez, 2006, p. 116).

ponto de vista mais forte porque este resulta mais relevante na disputa entre os antagonismos, sem revelar qualquer resposta à pergunta: relevante para quem?

Essa é a razão pela qual se deve superar essa dinâmica dos pontos de vista meramente antagônicos como única forma de análise dos problemas sociais, uma vez que no jogo de forças, sobressaem-se sempre os argumentos do mais forte e não necessariamente do mais justo, relevante e imprescindível às mudanças da realidade social.

Isso corrobora o entendimento de que essa natureza liberal, concebida formalmente *a priori* sob diretrizes políticas e jurídicas claras, sucumbe materialmente às disposições contraditórias da tese unitária e globalizante ao assimilar as diferenças étnicas e culturais, diluindo-as ou fazendo-as desaparecer. Rompe-se o nexo de causalidade entre os direitos sociais “assegurados” pela Constituição Federal e a prática de privação desses direitos por ocasião da gestão das políticas sociais.

A análise crítica empreendida pelo pesquisador na observação sociológica permite posicioná-lo e situá-lo num ponto privilegiado de verificação das interações sociais e políticas, no interior desse campo, de tal forma que a interpretação dos fenômenos e as determinações históricas, sociais e políticas poderão ser analiticamente relacionadas com a qualidade democrática da participação popular e com o procedimento administrativo do Estado em relação à gestão das políticas sociais. Isso possibilita o escrutínio das razões arquitetônicas pelas razões polêmicas ao legitimar as ações da forma e com o teor significativo que determina, nas circunstancialidades do fato social, a ordem predeterminada das coisas, exatamente do jeito como acontecem na realidade concreta.

Verificamos que a análise crítica das políticas sociais não pode ater-se às descrições narrativas das ações de sua gestão, mas das interações e determinações que atuam sobre a tomada de decisão, sobre lutas e tensões operadas pelas forças no interior do campo, sobre os engajamentos políticos que formam o substrato ideológico das pressões sociais e sobre as estruturas sobrepostas de inferências que derivam da natureza liberal aplicada pelo Estado na governança das políticas sociais.

Neste sentido, Geertz (2013) afirma que “[...] parte da teoria da tensão é a má integração crônica da sociedade”, planejada e projetada pela natureza liberal adotada pelo Estado. E isso ocorre porque uma política social não pode ter pleno sucesso com os problemas funcionais que enfrenta. Todos esses problemas estão

tomados por antinomias insolúveis. “Há descontinuidades entre as normas nos diferentes setores da sociedade [...]. Há discrepâncias entre os objetivos [...]” (Geertz, 2013, p. 114) e os resultados pífios quando comparados com a história realidade de perpetuação das demandas sociais.

Conseqüentemente, isso repercute na forma como são estruturados (a) o aparato institucional do Estado, em termos formais e práticos e (b) os mecanismos de participação democrática e de acesso às instâncias do poder de decisão, mediante instrumentalização dos mais diversos meios impeditivos da diversidade étnica e cultural, ao estabelecer dificuldades, quer políticas quer jurídicas, que tendem torná-los direitos ineficazes ou obsoletos, com repercussão sobre o exercício dos direitos sociais. E a análise acerca dessa verificação prática passa a enfrentar, igualmente, obstáculos práticos e epistemológicos que dificultam a compreensão racional dos fenômenos sociais e a proposição das possibilidades de superação, comprometendo a governabilidade.

Vimos concentradas aqui duas dificuldades na análise crítica da gestão das políticas sociais em sua concreticidade e totalidade no Brasil: (I) as dificuldades materializam-se em entraves reais que solapam o exercício pleno dos direitos sociais, fixadas em suas razões arquitetônicas, e (II) os obstáculos epistemológicos que impedem uma análise sociológica crítica, integrativa e aprofundada dos mecanismos de interpretação que regem a investigação científica dos fatos sociais e de seus fenômenos em suas circunstancialidades, obstáculos esses descortinados pelas razões polêmicas quando confronta a disposição formal dos direitos sociais com a prática de sua privação pela governança pública.

Tais direitos são garantidos justamente pelo seu exercício e não por sua mera contemplação textual na Constituição. Defendemos que não existem direitos sociais declaratórios no Brasil; existem direitos sociais assegurados em razão de seu exercício, a semelhança da afirmação de Foucault (2014) acerca do poder: “[...] o poder não se dá, não se troca, mas se exerce, só existe em ação, [...] afirmação de que o poder é [...] acima de tudo uma relação de força” (Foucault, 2014, p. 274).

No caso das políticas sociais, a contemplação dos direitos sociais esbarra não apenas na sua força intrínseca enquanto direito que deriva da força declaratória da Constituição, mas na força externa das oposições políticas e econômicas que

precisam ser administradas por uma governabilidade capaz de incluir os diversos pontos de vista na construção das soluções práticas.

Contudo, reconhecemos que essa afirmação é problemática quando comparada com as contradições que emergem da realidade em sua totalidade e concreticidade, ao promover ações de resolução paliativas. Essa percepção impõe questionamentos sobre o que acontece entre as disposições teóricas e empíricas na gestão das políticas sociais, que impedem o exercício dos direitos sociais a repercutir de maneira disfuncional sobre a ordem econômica, o regime político e sobre os critérios identitários da pluriethnicidade e multiculturalidade; e mais, considerado o compromisso constitucional da harmonia social e da solução pacífica das controvérsias e conflitos, surge o questionamento acerca das razões pelas quais a governança do Estado brasileiro tende a fixá-lo como uma das causas originárias desses conflitos sociais.

Destarte, o cerne da questão dessa distrofia funcional não é semântico nem doutrinal. A governança do Estado brasileiro está a sugerir que há problemas funcionais, ligados ao modo operativo de administrar as questões sociais pelas quais se pode observar interações e forças antagônicas em operação no campo sociopolítico, estruturadas sob uma *logia* social, uma racionalidade que enquadra a gestão do Estado às obrigações alheias àquelas disposições constitucionais, aos consensos democraticamente construídos, às reivindicações populares manifestas e até mesmo aos compromissos da legítima e fidelíssima representação democrática. E a questão da fidelidade e representação democrática é outro traço estruturante dessa prolatada natureza liberal que estrutura a governança das políticas sociais no país.

Corroborando esse entendimento o posicionamento de Bourdieu e Wacquant (1998) acerca da existência de uma razão imperialista homogeneizante cuja aplicabilidade ocorre de forma mediada por uma *logia* social pelo Estado ao relegar à invisibilidade as mesmas realidades étnicas e culturais, por exemplo, sob as quais o próprio Estado está fundado.

Essa natureza liberal aplicada pelo Estado agrava ainda mais a situação quando se veem as reivindicações sociais por direitos identitários totalmente absorvidas por essa falsa ideia de homogeneidade cultural (Bourdieu; Wacquant, 1998, p. 229). Isso comprova um descompasso entre racionalidade e intencionalidade,

indiferente e não disposta ao diálogo mediador, uma indisposição fortemente influenciada pela razão homogeneizante nos processos de tomada de decisão, de planejamento e execução de políticas sociais correspondentes aos múltiplos cenários étnicos e culturais, repercutindo sobremaneira sobre os processos de gestão democráticos.

Esse descompasso comprova a existência das dificuldades sobre o funcionamento dos mecanismos de diálogo e da participação popular, um tratamento controverso ligado à natureza liberal aplicada pelo Estado, que reforça posturas de discriminação e exclusão, em contrariedade com as disposições da Carta Magna.

Quando nos referimos aos povos tradicionais, por exemplo, a regulamentação internacional da Organização Internacional do Trabalho, pela Convenção 169 (2013) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2008) reforça o ordenamento pátrio ao estabelecer um conjunto de direitos a ser resguardado, identificando obrigações objetivas<sup>93</sup> e operacionais de governança por parte do Estado a fim de garantir o exercício dos direitos sociais inerentes à própria identidade desses povos.

Para Pereira (2007) a central noção é a de que, no meio da comunidade nacional, existem grupos identitários específicos e que lhes cabe o direito de controlar suas próprias instituições, suas formas de vida, o desenvolvimento econômico e a manutenção e fortalecimento de suas entidades, línguas, cultura e religião no interior dos Estados nacionais em que fazem parte<sup>94</sup>: “Assim, a defesa da diversidade cultural passa a ser, para os Estados nacionais, um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana (Pereira, 2007, p. 10)” e um dever de assegurar tais direitos em seu pleno exercício por disposição programática que define sua existência enquanto “Ente” criado nas condições constitucionais consagradas.

Segundo Moreira (2014, p. 113), o Brasil está subjugado a uma natureza liberal de interpretação da realidade submetida às determinações históricas e culturais de

---

<sup>93</sup> Segundo Bourdieu, “de todas as oposições que dividem artificialmente a ciência social, a mais fundamental, é a mais danosa, é aquela que se estabelece entre o subjetivismo e o objetivismo” (Bourdieu, 2013, p. 43).

<sup>94</sup> Por se de um direito essencial a autodeterminação popular em regimes democráticos, seu processo é dinâmico, flexibilizado e aberto às circunstâncias adaptativas. Requer com isso um sólido e coerente processo de participação necessário ao consenso e à legitimidade das prioridades sociais. Desta forma, as políticas sociais não podem se revestidas de uma formalidade genérica e imutável, sem a devida contextualização em suas determinações históricas, seu georreferenciamento sociopolítico e sem a identificação dos interesses contraditórios que compõe o perímetro do seu processo de gestão.

uma forte tradição de autoritarismos, principalmente político, de pouca aceitação para processos democráticos abertos à diversidade e autonomia cultural dos povos tradicionais, o que impõe ao país constantes adaptabilidades no processo de governabilidade.

Como um Estado pluriétnico e multicultural, o Brasil ainda não encontrou consistência prática, face essa secular dinâmica homogeneizadora e invisibilizada das diversidades identitárias, que permita a esses povos a autodeterminação e o controle de suas próprias instituições e de seus destinos. É um entrave a ser superado com o rompimento dos laços com essa herança imperialista e universalizante que dificulta o estabelecimento de mecanismos facilitadores da participação popular e o reconhecimento da diversidade étnica e cultural, ao reforçar a resistência no atendimento da agenda reivindicatória de direitos das comunidades e da classe trabalhadora (Moreira, 2014, p. 113).

Da mesma forma, devem ser superadas as dificuldades típicas das disposições formais que reconhecem os direitos sociais, mas impõem-lhes restrições à sua materialidade; isso reflete a organização política e jurídica do Estado, permeada de inúmeros grupos, etnias e comunidades<sup>95</sup>, cujas reivindicações devem ser consideradas na tomada de decisão da governança pública.

Essa coexistência entre reconhecimento de direitos e restrições à sua materialidade expõe conflitos, ideologias e percepções de mundo e sociedade contraditórias e divergentes, transformando a representação política e cultural em arena de lutas mediante a dinâmica fortemente articulada, em contraposição às conquistas historicamente consolidadas pelo consenso político e pela normatização jurídica da tese vencedora.

Se o Estado, a quem se confia a tarefa indelegável (Dias, 2014, p. 132-133) de assegurar o exercício de direitos sociais mediante uma governabilidade inclusiva e

---

<sup>95</sup> A definição de tais barreiras não devem estar limitadas apenas a uma relação de forças processadas num contexto de gestão democrática, uma vez que isso é apenas um dos aspectos instrumentais da gestão. Tal aspecto impulsiona um diálogo qualificado entre partes opositoras para encontrar uma solução duplamente considerada aceitável, portanto, o uso instrumental das barreiras na gestão das políticas sociais jamais deveria proporcionar a mínima possibilidade da eliminação das condições paritárias para uma negociação, de tal modo a impedir sistematicamente a participação das populações na luta por seus direitos. Neste sentido, a identificação das barreiras, constituídas em reais entraves de resistência no cenário gestacional das políticas sociais, permite identificar, e isso é muito relevante do ponto de vista contextual e conjuntural, os agentes ativos da oposição, sua personificação na arena político-social, a extensão dos reflexos e impactos da resistência em operação no processo de gestão empreendido pelo poder político-administrativo do Estado, bem como o significado subjacente às próprias razões da resistência em seus vínculos com o *establishment*.

sustentada jurídica e politicamente sob um estamento democrático de direito, parece-nos igualmente relevante identificar (ou personificar) as forças em operação no espectro político, cujas ações não apenas interferem na criação e gestão de políticas sociais como possibilitam verificar a instrumentalidade de uma natureza liberal aplicada pelo Estado, anterior a qualquer pretensão de uma política programática de governos, a caracterizar o tipo de governabilidade que rege as tomadas de decisão.

### 3.3 A REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

No Brasil, após Constituição de 1988, os sucessivos governos foram legitimados pelo sufrágio universal a ascender à estrutura político-administrativa da decisão política, esperando-se deles que suas ações encontrem suporte de sustentação nas instâncias de acesso ao poder de decisão do aparato estatal e que estas possibilitem implantar os programas de governos para o qual foram eleitos e legitimados pela representação democrática e que tais programas sejam materializados por uma execução que corresponda na prática com as disposições formais de sua concepção.

Ocorre que esse cenário idealizado num regime democrático de direito nem sempre encontra correspondência na prática político-administrativa dos gestores públicos. E é justamente essa desconexão, esse descolamento entre as instâncias do poder político-administrativo, democraticamente eleito, e as instâncias do poder de decisão – não necessariamente eleitas – que permite empreender uma análise crítica da governabilidade, a partir daquilo que denominamos '*natureza liberal aplicada pelo Estado*' ou '*ideologia liberal em aplicação pelo Estado*'.

De fato, essa natureza liberal oferece recursos teóricos analíticos que permitem verificar qual o tratamento dado às demandas reivindicatórias de direitos dos grupos identitários oriundos da heterogeneidade nacional, comparando-os com as normas, costumes e as interações subjacentes à estrutura social e às instituições políticas da sociedade e do Estado, sob regime democrático. Esse enfoque revela as importantes ferramentas utilizadas na construção de modelos analíticos para a compreensão dos processos de gestão das políticas públicas (Cortes; Lima, 2012, p. 1).

O problema não reside apenas nas ferramentas, mas no tipo de aplicabilidade que se dá a elas quando elas tendem a corroborar a discursividade arquitetônica do

Estado em profunda desconexão com a realidade criticamente analisada pelas razões polêmicas. E isso pode ser evidente ao analisarmos a natureza liberal aplicada pelo Estado na gestão das políticas sociais.

No Brasil, essa natureza ideológica tem um traço característico de desconexão formal e material ao considerarmos o enfoque dado acerca do tratamento da realidade identitária – pluriétnica e multicultural –, já que tal sociologia caracteriza-se por um tipo de racionalidade positivista, que sistematiza uma macro interpretação totalizante e unitária da identidade e função do Estado nacional em relação à organização e funcionamento da sociedade civil, a qual, *a priori*, seu aparato deveria estar a serviço.

Essa interpretação está sustentada por um cientificismo imperialista que assimila e dilui as particularidades e fragmentações identitárias dos diversos grupos étnicos e multiculturais do país. Uma racionalidade globalizante que divide os pontos de vista divergentes em meras posições antagônicas no contexto sociopolítico, de tal forma que o processo democrático, na articulação das políticas sociais, serve à consolidação e legitimidade das posições mais fortes e hegemônicas no cenário de lutas e conflitos sociais. Esse tipo de racionalidade impõe constantes perdas às demandas sociais dos grupos mais fracos, irremediavelmente desassistidos em suas reivindicações legítimas, gerando sérios conflitos no Brasil.

Para exemplificar basta verificar como ocorreu o processo de consulta prévia, nos termos da OIT (2011), no tratamento dado à homologação de terras indígenas como o caso da Raposa do Sol, Usina Hidrelétrica de Belo Monte, Teles Pires, São Luiz do Tapajós e Tucuruí, a Transposição do Rio São Francisco e etc., ou ainda, natureza liberal aplicada pelo Estado quanto: a) ao licenciamento ambiental no começo das obras de duplicação pelo DNIT (2004) da rodovia BR 101 no trecho entre Florianópolis/SC e Osório/RS, afetando a comunidade quilombola de Morro Alto (RS); b) a construção da hidrelétrica de Irapé (2004 e 2006) que implicou a remoção da comunidade quilombola de Porto Corís (MG); c) a expedição de licença prévia (IBAMA: 2006) para construção do Gasoduto Sudeste Nordeste em área que abrange diversas comunidades quilombolas de cinco municípios de MG e quarenta e sete na Bahia (transposição do Rio São Francisco) e; d) a concessão para exploração da Floresta Nacional Saracá-Taquera onde vivem 12 comunidades quilombolas (Pará), ocasião em que a Central Única dos Trabalhadores (CUT, 2008) encaminhou um informe à Organização Internacional do Trabalho (OIT) denunciando as situações em

que o Brasil deixou de incluir os casos quilombolas nos relatórios apresentados pelo país sobre a Convenção sobre Direitos dos Povos Indígenas e Tribais e pela falta de regulamentação dos mecanismos de Consulta Prévia, um dos direitos centrais elencados pela Convenção no 169 (Nunes, 2015, p. 65).

Nas circunstâncias citadas acima, a reivindicação primeira era para serem ouvidos, mas também considerados em suas proposições e, em casos mais graves, a suspensão das obras em andamento. Na ocasião, o Brasil reconheceu formalmente os direitos pleiteados no informe direcionado à OIT, visando atender a base de sustentação popular tendo em vista a governabilidade e estabilidade política. Contudo, na prática, tais projetos foram concluídos à revelia das graves questões levantadas<sup>96</sup>, após concessões paliativas das reivindicações populares.

Compreendemos que, a análise da realidade em sua concreticidade exige um esforço intelectual devotado a observar a gestão da política social como um sistema que se articula para funcionar, em termos de governabilidade, de acordo com a racionalidade que, segundo Eastone (1965), justifica a relação entre a formulação, os resultados e o ambiente, impondo sobre as políticas públicas a força dos interesses partidários, da mídia e dos grupos hegemônicos.

Esses grupos influenciam a tomada de decisão, mediante uma racionalidade que impõe necessariamente um tipo exclusivo de governabilidade orientada por uma natureza liberal aplicada pelo Estado, visando influenciar os efeitos e resultados da política social em termos práticos. Resulta daí um tipo de análise que requer a observação das ações de governabilidade do Estado, não apenas em termos de práticas proativas, mas que considere, na mesma proporção, uma possível ação estatal deliberada pela omissão, um *modus operandi* decidido a não fazer absolutamente nada diante de um problema social.

Inclusive, Bachrach e Baratz (1962) sustentam a ideia de que não fazer nada em relação a um problema é uma forma de política pública conscientemente deliberada de sucesso, pois mantém inalterada as circunstâncias nos termos originalmente planejados; a omissão tomada como principal ato de gestão do processo decisório.

---

<sup>96</sup> Para Maiores detalhes ver: Dados da Convenção 169 da OIT: o descaso brasileiro. Entrevista especial com Carolina Bellinger. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/512272-convencao-169-da-oit-o-descaso-brasileiro-entrevista-especial-com-carolina-bellinger>. Acesso em 10 janeiro de 2024.

Nesta esteira de pensamento, de acordo com Souza (2006, p. 24), “Lindblom (1959; 1979) propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas sociais, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório [...]”. Contudo, é preciso ainda que as políticas sociais incorporem outros elementos na sua formulação e em sua análise, “além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse” (Souza, 2006, p. 24).

Neste sentido, a governabilidade aplicada à gestão das políticas sociais articula simetricamente os processos de governança dessas políticas em desacordo com as reais demandas do contexto fático e, portanto, em conformidade com os critérios e mecanismos de interpretação da realidade sob a ótica de uma racionalidade interessada e hegemonicamente posicionada de um tipo de natureza liberal que rege as ações do Estado, cuja estrutura conceitual busca conformidade com as prioridades da ordem ideológica, política e legal que comanda a macroestrutura social, em detrimento das prioridades da sociedade.

Considerando a natureza liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado sobre a gestão pública como uma materialização de um conjunto de ações direcionais, pensadas e articuladas por forças políticas e econômicas ascendentes e hegemônicas, atuantes nas instâncias do poder de decisão, tais ações passam a ser coordenadas pelo aparelho estatal com fins específicos identificáveis, definidos não ao acaso, mas conduzidas interessadamente em agir ou se omitir, à semelhança da concepção de Bourdieu ao se referir que um campo científico também não se orienta ao acaso (Bourdieu, 2004, p. 27).

A natureza liberal, que atua sobre o campo social, também não se orienta ao acaso, influenciando-o mediante o estímulo das interações externas a ele, independente de suas pressões internas, tendo em vista as relações supraestatais a interferir na governabilidade das políticas sociais, para manter imutáveis cenários julgados prioritários pelo *establishment*. Eis aqui um conteúdo observável que interfere na dinâmica das ações do poder político-administrativo na gestão das políticas sociais, como uma série de determinações que não podem escapar à análise crítica.

A análise do campo social precisa verificar não apenas o *locus* e seus agentes sociais em interação mútua, mas associá-los ao conceito de *habitus* – “disposições

adquiridas, maneiras de ser permanentes, duráveis que podem em particular, levá-los a resistir, a opor-se às forças do campo” (Bourdieu, 2004, p. 28), como um perímetro contextualmente situado e referenciado, segundo determinantes oriundas dessa natureza liberal aplicada pelo Estado. Uma de suas funções, semelhantemente à noção do *habitus*, é a de “dar conta da unidade de estilo que vincula as práticas” (Bourdieu, 2011, p. 21) concêntricas em seus círculos fechados.

Neste caso, pouco importa se esses fins são permanentes ou temporários, cujas ações revestem-se de pretensas funções instrumentais para o alcance de objetivos estratégicos de otimização da estrutura estatal, em proveito das forças hegemônicas. Parece-nos possível empreender uma análise crítica das políticas sociais em relação a sua aplicabilidade instrumental (em relação à sua implementação) e não apenas e unicamente em relação à sua finalidade político-social (em relação à sua serventia).

Ocorre que a análise de uma política social, quando verificada e pensada isoladamente em razão do fim proposto para sua criação, tende a qualificá-la como boa ou ruim, eficiente ou ineficiente, em relação à circunstância particular para a qual essa política foi projetada, considerada unicamente em seu escopo compensatório, corretivo ou mesmo propositivo, enquanto deveríamos pensá-la em seu caráter transformador da realidade social, em seu caráter definitivamente revolucionário.

Pensada como um instrumento de superação de problemas sociais, políticos e econômicos, a análise das políticas sociais, voltada à sua finalidade, oferece um bom prognóstico funcional, externo e interno, dessa política e tem lá sua relevância, é óbvio. Contudo, essa análise ignora a possibilidade, mais ampla, de que ela pode ter sido pensada, gestada e implementada, do ponto de vista macro com base em uma natureza ideológica liberal, justamente para o controle social dos efeitos negativos para a qual foi específica e pontualmente criada, apenas num regime de controle de danos, e não para a solução definitiva e superadora dos problemas sociais.

Considerando a afirmação de Fonseca (2014, p. 315) acerca da difícil “[...] tarefa de implementar esses interesses comuns em um Estado como o brasileiro, com tanta diversidade econômica, cultural e física”, parece-nos relevante analisar a natureza liberal aplicada pelo Estado com base nas escolhas antecedentes que impactam negativamente a governança das políticas sociais.

O impacto negativo dessas escolhas antecedentes ocorre mediante a estruturação de dificuldades de ordem sociopolítica, com forte estamento jurídico; e, em que pese a existência de disposições normativas acerca do princípio da proibição de insuficiência de proteção, ou de proteção deficitária (Sarlet, 2012, p. 1), a reger as relações entre Estados e a sociedade, compete à ação estatal agir de forma eficiente, sem margem para omissões ou para uma ação deficitária.

Esta posição de Salert (2012) encontra eco de correspondência analítica nas afirmações de Bachrach e Baratz (1962) acerca da ideia da omissão do Estado diante dos problemas sociais como uma forma de política pública deliberada, em que pese as exigências que nascem das contradições explícitas que emanam da realidade em sua concreticidade e totalidade (Kosik, 1969, p. 36).

Tal análise, *a priori* superficial, desconsidera o fato de que tais políticas saneadoras das descompensações sociais resultam gestadas pelo mesmo “*Ente*” cujas estratégias políticas e econômicas as têm sistematicamente geradas, mediante ações estruturais do Estado que correspondem a uma espécie de natureza liberal que se impõem sobre o modo operativo e a governança do Estado democrático de direito, contrariando as próprias disposições normativas consagradas.

Esse *modus operandi* da natureza liberal se impõe programaticamente sobre governos transitórios, definindo arbitrariamente as prioridades da governança, fixando tensas relações entre os programas de governos e os objetivos constitucionais de Estado<sup>97</sup>. Tal constatação, associada à influência da racionalidade unitária e globalizante liberal, e das prioridades definidas por uma natureza liberal aplicada ao Estado, comprovaria a aplicação instrumental das políticas sociais e os porquês desta sociologia nos termos em que se apresenta, considerando que ela exerce influência determinante sobre as diferentes instâncias dos poderes de decisão, razão pela qual ela também não pode ser confundida com uma espécie transitória de sociologia de governos.

---

<sup>97</sup> Por essa razão, parece-nos razoável investigar as aplicações sociais dessas políticas, as razões de sua implementação do ponto de vista não de sua finalidade específica, mas de sua instrumentalidade. E, em que pese governos transitórios ocuparem democraticamente as instâncias de poder do aparelho estatal, há que se considerar a real possibilidade de que os objetivos das instâncias do poder político-administrativo não correspondam com as prioridades das instâncias do poder de decisão sobre as ações do Estado, uma vez que nem sempre coincidem as forças que ascendem às instâncias do poder político-administrativo daquelas do poder de decisão que, de alguma forma, estão estreitamente ligadas ao *establishment*.

Consideramos as implicações dessa natureza liberal, aplicada pelo Estado Democrático de Direito na gestão das políticas sociais, como um desafio da governança, dada sua natureza não democrática. Essa natureza reveste-se formalmente de princípios da ordem democrática, mas opera sob a força de instrumentos e práticas arbitrárias.

A gênese da fundação de um Estado democrático de direito, seguramente, está assentada numa espécie de pacto livremente consensual de concessão individual de poder, negociado e articulado contratualmente entre pessoas que, reconhecendo as limitações do empreendimento individual, ou querendo dedicar-se integralmente a ele, cômicos da relevância dos temas comuns da vida pública, outorgam ao ente estatal o cuidado das necessidades coletivas, a partir de uma Constituição formatada pelos embates das forças conglomeradas atuantes no espectro político-social do constituinte originário e derivado, o que faz da Carta Magna o poderoso pacto de todos nós, na qual elegemos os objetivos fundamentais que devem orientar as ações de gestão<sup>98</sup>.

Esse azimute, constantemente revisitado, ressignificado, interpretado, sistematicamente à luz das conjunturas temporais, visa a orientação coletiva dos objetivos nacionais, consensualmente firmados numa assembleia constituinte, a mediação dos conflitos, a regulação dos interesses, a reprimenda e fiscalização dos excessos e o prognóstico para o avanço das vitórias historicamente acumuladas, como um ativo do progresso humano conquistado, a ser mantido e sistematicamente ampliado. De fato, a irretroatividade dos direitos sociais compõe a essência e constitui parte estrutural de uma sociedade organizada sob o manto do Estado democrático de direito.

Este “Estado de leis”, que se imagina democraticamente moldado, rege o espectro estrutural da administração pública que articula e responsabiliza-se, justamente, pelos limites autoimpostos na iniciativa privada dos cidadãos, com princípios claramente igualitários, compensatórios e propositivos a uma espécie de estado final desejado no âmbito do estado da arte constitucional.

---

<sup>98</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

A premente necessidade coletiva, traduzida em hipossuficiência individual, constitui o mais escancarado atraso social que deve ser superado com políticas sociais que a individualidade dos cidadãos parece estar pouco vocacionada a solucionar. É nesse contexto que as políticas públicas e sociais, gerenciadas pelo Estado, encontram sua razão de ser, ao criar condições distintamente igualitárias.

Em que pese estar suscetível às características da governança pública, e das influências do *lobby* privado, ou do público apropriado pelo privado, o Estado claramente assenta sua legitimidade em gerir o que a iniciativa individual dos cidadãos, ou de suas corporações, não se responsabiliza por razões de natureza político-econômicas identitárias, uma espécie de divisão mais de ordem político-ideológico de ocupação das instâncias decisórias do poder político-administrativo e, principalmente, do poder de decisão, do que propriamente uma questão de ordem assentada numa divisão de classes.

Segundo Souza (2006, p. 37), ao abordar o papel das instituições e regras na decisão e formulação de políticas sociais precisamos superar a imposição de dois mitos da escolha racional: “O primeiro é o de que [...] interesses individuais agregados gerariam ação coletiva (Olson, 1965). O segundo é o de que a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos (Arrow, 1951)”.

Quando comparamos esses mitos à prática social que emana da natureza liberal aplicada pelo Estado, observamos as incongruências da teoria e da prática. Assim, as definições acerca das políticas sociais em um regime democrático, como as questões de responsabilização coletiva, da distribuição de bens e da formulação das decisões prioritárias (de consensos construídos em bases racionais), “requerem o desenho de incentivos seletivos, na expressão de Olson, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas” (Souza, 2006, p.37).

Destacamos o impacto entre a natureza liberal aplicada pelo Estado e o regime democrático constitucionalmente fixado. Por essa razão, o tema da representação e da legitimação democráticas são tão relevantes quando o assunto é a criação, implementação e avaliação das políticas sociais, haja vista a atenção dispensada aos “limites do governo representativo e a emergência de atores e espaços que vem desempenhando papel representativo em diferentes níveis e domínios da política” (Almeida, 2011, p. 10), considerando a fluidez das fronteiras entre sociedade e Estado

e a “necessidade de repensar os critérios de legitimidade da representação democrática” (2011, p. 10)<sup>99</sup>.

### 3.4 A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Segundo Almeida (2012), a democracia e a participação são temas recorrentes tanto nas visões liberais minimalistas, quanto nas teorias da democracia representativa e participativa (Almeida, 2012, p. 7). A diferença entre ambas está no tratamento aplicado ao papel da participação (Fung, 2003, p. 529).

A importância da participação em regimes democráticos está relacionada “[...] à valorização da liberdade individual e à revitalização do governo representativo, seja aos valores intrínsecos, como forma de autogoverno, e ao valor instrumental do engajamento no aperfeiçoamento da *accountability* e da sua justiça”<sup>100</sup> (Almeida, 2012, p. 27).

Ao citar Avritzer (2002) e Habermas (2003), Almeida afirma que nas décadas passadas, a dimensão da participação como instrumento de aperfeiçoamento da prestação de contas e da efetividade dos programas de governos foram obtendo relevância por meio da “democracia participativa e da ampliação dos espaços e atores no processo decisório”. Essa participação efetiva dos agentes sociais ajudou à superação dos “pressupostos da racionalidade e competência exclusiva dos representantes nas decisões políticas”, visando sustentar a viabilidade da participação como meios de garantir a “comunicação entre as distintas demandas sociais e

---

<sup>99</sup> Almeida aborda em sua tese aborda três questões: quem representa, o que é representado e como se representa. Nos dois primeiros capítulos, apresenta o contraste entre as respostas da teoria liberal e da teoria democrática contemporânea. Ao invés de focar no representante eleito, nos interesses nacionais e no mandato independente e *accountable*, propõe-se olhar para a pluralidade dos atores incluídos, de demandas representativas e de formas de exercer controle público sobre o representante. Com base nessas reformulações, a tese propõe avaliar a representação política como atividade que permite o social se tornar político ou se conectar com o mundo da política. Nesse contexto, a legitimidade democrática não é atributo exclusivo do ato de autorização, mas é um atributo de qualidade, a qual deve ser buscada no processo representativo e na interação entre distintas esferas deliberativas. Nos dois últimos capítulos, este estudo analisa o conceito e a prática da representação política na experiência brasileira, a fim de identificar pontos de convergência e divergência com a noção de representação liberal. Ademais, visa a proporcionar uma compreensão dos limites e potencialidades da representação da sociedade civil para a qualidade da democracia. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8RGKZN>. Acesso em 20 mar. 2024.

<sup>100</sup> Data venia à sustentação de Almeida, Bevir Marx sustenta que a “democracia contemporânea sofre tanto com os limites borrados da *accountability* quanto com a legitimidade declinante”.

representar a diferença e a comunalidade” das sociedades pluriétnicas e multiculturais (Almeida, 2012, p.7).

No Brasil, a alternância no poder governamental, possibilitada pela ascensão de partidos pretensamente alinhados à classe trabalhadora e às instâncias de decisão político-administrativa, qualificando-os com isso à interação com as instâncias decisórias do poder, parece obscurecer os efeitos decorrentes do tradicional conceito de uma sociedade estruturada entre a luta de classes (pobres e ricos, patrão e empregado, classe trabalhadora e classe burguesa), fazendo emergir o conceito de “*sociedades de poder*” (Foucault, 2014, p. 263-277)<sup>101</sup> que, constituídas por afinidades estruturais de acesso restrito ao poder de decisão e participação, parecem sugerir independência de qualquer organização classista, onde a corrupção contra a própria classe é um meio que justifica o fim: a manutenção da ‘classe social’ nas mais altas instâncias do poder de decisão, cuja prioridade é o acesso da classe social ao poder mesmo que isso resulte no poder de não fazer nada pela classe.

Observa-se que isso gera impacto direto sobre a teoria participativa e sobre o tratamento dado à questão da representação no país, uma vez que o problema atinente à análise do exercício do poder delimita-se, por um lado, entre o “esquema contrato-opressão”, que é eminentemente jurídico e, por outro, o “esquema dominação-repressão”, traduzido entre os meandros da luta e submissão, eminentemente político (Foucault, 2014, p. 277). É preciso considerar que o exercício do poder ocorre mediante uma articulação em rede intrincada de atores sociais, sistematicamente articulados sob tradicional e longeva natureza liberal que se constituiu no Brasil sob preceitos da burguesia capitalista liberal (Foucault, 2014, p. 284-286).

Insistimos nesse ponto tendo em vista que o parâmetro de comparação entre o exercício dos direitos sociais e a natureza liberal aplicada pelo Estado se dá mediante a correspondência com o teor das ideias que se legitimam pela fidelidade da

---

<sup>101</sup> Um dos temas tratados por Foucault é exercício do poder. Ele não está localizado em algo que se cede, por contratos jurídicos ou políticos, uma vez que o seu exercício pode se dar à revelia do pactuado. Esse poder reprime e produz efeitos de saber e verdade. A análise do poder requer sua captura a partir de suas extremidades, nas últimas ramificações, em suas formas e instituições regionais, principalmente na fase em que ultrapassa as regras de direito que o delimita e organiza. Isso exige captar o poder na extremidade cada vez menos jurídica de seu exercício (Foucault, 2014, p. 273-274).

representação democrática e não pela obediência às prioridades da natureza ideológica liberal que captura o exercício do poder de participação e decisão.

Para Almeida (2012), quando avaliamos a relação Estado e sociedade esse tema gera preocupações, pois os atores políticos “[...] estão de fato vocalizando interesses sociais, principalmente, nos espaços que contam com participação institucionalizada da sociedade, como os conselhos, conferências e orçamentos participativos no Brasil”. Ocorre que nesta circunstancialidade o “contexto demanda uma interpretação diferenciada sobre a legitimidade democrática destes atores, na medida em que estão exercendo representação política” (Almeida, 2012, p. 9).

Constatamos a existência de uma básica característica, construída sob o estamento da natureza de matriz burguesa e liberal capitalista, que se impõe sobre a teoria da sociedade de divisão de classes: a de que as sociedades contemporâneas de regime democrático de direito, experimentam contemporaneamente, quer seja na prática política partidária quer na prática negocial político-administrativa, em relação às instâncias do poder de decisão e participação, um rearranjo de forças que as submergem nos limites circunscritos do espectro administrativo do Estado porquanto, para a racionalidade universalista da natureza liberal aplicada pelo Estado, a divisão social estaria nitidamente separada não mais entre classes pretensamente antagônicas, sob a interminável e necessária luta entre a classe trabalhadora e os donos dos meios produção, mas entre quem efetivamente exerce o poder político-administrativo do Estado (de forma soberana e legítima em todas as suas esferas) e quem não o exerce.

Entendemos que essa básica característica, forjada conceitualmente, corresponde à prática social brasileira, uma vez que sua sustentação parece tentar deliberadamente obscurecer a consciência de classe, e sufragar a consciência da classe trabalhadora, sob o argumento de que a governança do Estado na gestão das políticas sociais contempladoras das reivindicações populares estaria submetida ao critério de legitimidade e validade da representação democrática, como se o acesso às instâncias do poder político-administrativo do aparato estatal, pela via do sufrágio universal, coincidissem perfeitamente com o acesso às instâncias do poder de decisão, e essas com o poder hegemônico de participar soberanamente e decidir livremente.

Neste caso, é preciso considerar ainda a transitoriedade, precariedade e maleabilidade do exercício do poder de participação e decisão, tendo em vista a

ruptura e desconexão entre as instâncias do poder político-administrativo do Estado, cujos governos são, *a priori*, democraticamente eleitos, e as instâncias do poder de decisão dos agentes hegemônicos, por vezes exercidas arbitrariamente, cuja composição/ocupação/exercício de ambas as instâncias não passam, necessariamente, por legítimos processos democráticos.

Isso é muito problemático num regime político democrático que, pressupõe-se, haja conexão dialogal e participativa por meio de uma qualidade e independência representativa e argumentativa na interação entre os distintos grupos sociais em luta nas arenas deliberativas da sociedade e do Estado.

Por conseguinte, na esteira de Hendriks (2006) e Parkinson (2003), parece-nos evidente que não será suficiente dispor de aceitável justificação pública ou troca de razões entre os diversos grupos sociais para legitimar o exercício do poder; as razões precisam ser coincidentes com as demandas da realidade e a natureza dos direitos sociais. Há a necessidade premente de situar a participação e a representação democrática na ocupação das instâncias decisórias do poder em um complexo processo de formulação das políticas sociais que considere as suas fases, os atores envolvidos e as demandas reivindicatórias socioassistenciais por meio da legítima representação sociopolítica (Almeida, 2012, p. 39).

Esse dado é particularmente importante quando se considera que tal exercício garanta a representatividade da pluralidade social, evocando-se a participação efetiva na elaboração e implementação das políticas sociais, oportunidade em que elas precisam ser “avaliadas não apenas na sua capacidade de se articular com a pluralidade representada, mas também com o Estado. Isto porque a efetividade dos processos deliberativos depende de continuidade e implementação” (Almeida, 2012, p. 41), razão pela qual as políticas sociais, certificadas pela participação popular, não podem estar submissas às questões programáticas de governos, mas sim elevada à autônoma Política de Estado.

### 3.5 A LEGITIMIDADE E FIDELIDADE DEMOCRÁTICA

Para que possam ver cumpridas as promessas de inclusão política e econômica, a participação precisa estar legitimada por uma representação de qualidade e fidelidade democráticas, sujeitas não apenas à avaliação da qualidade das formas de

representação, mas também da fidelidade ao conteúdo reivindicatório dos grupos sociais que representa. Um papel relevante que os partidos políticos precisam desempenhar.

Vimos aqui uma estreita relação entre democracia representativa, agremiações partidárias, sociedade política e governança pública, considerando as implicações de uma natureza ideológica liberal aplicada pelo Estado na gestão das políticas sociais no Brasil.

Para Faria (2019), “A importância dos Partidos para as Democracias é reconhecida pelos estudiosos do tema”. Tem-se a compreensão de que sua função primordial é a de atuar como “agentes do processo democrático” (Faria, 2019, p. 261). Assim, não restam dúvidas sobre sua imprescindibilidade para o sistema brasileiro, de tal forma a afirmar a relevância dos Partidos Políticos para a prática Política em ambiente democrático.

Mezzaroba (2003) sustenta a imprescindibilidade da representação partidária tanto que “(...) no processo de construção dos atuais Estados democráticos não se pode falar de representação política sem destacar a importância e a necessidade dos Partidos Políticos, os responsáveis pela canalização da vontade popular para o centro das decisões políticas” (Mezzaroba, 2003, p. 86).

Para Olivo e Pasold (2015), a problemática envolvendo os partidos políticos está intimamente relacionada ao tema da democracia, independente do conceito que dela se tenha. No entanto, “A recíproca pode não ser verdadeira. Basta que se dispense a intervenção dos partidos políticos na prática da democracia”. Contudo, uma vez que eles existem no regime de representação democrática não se pode “dissociá-los da ideia de Democracia, pois, em realidade, outra função não tem eles que não a de agentes do processo democrático” (Olivo; Pasold, 2015, p. 22).

No Brasil, a Constituição Federal/88 trata do tema sem definir o que são os partidos políticos, especificamente considerados no artigo 17, que integra o Capítulo V (Dos Partidos Políticos), do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), em que se estabelece a liberdade de sua criação, fusão, incorporação e extinção, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados outros preceitos para sua legalidade (Brasil, 1988). Constitutiva da Política em seu estado da arte, a representação partidária precisa reproduzir valores e princípios democráticos também

nas suas estruturas internas, permitindo antever que a representação vá além desses princípios ao exigir lealdade e fidelidade representativa.

Neste sentido Almeida (2012) destaca a necessidade/urgência de compreendermos a representação para além dos limites fronteiriços e restritivos do foco apenas no governo representativo ou nas suas instituições, tendo em vista que a realidade comporta as incongruências que o mundo teórico não admite como, por exemplo, a possibilidade dos governos, partidos e demais agremiações gestarem políticas sociais ao arpejo das disposições constitucionais e do regime democrático, cujo conteúdo possa estar distanciados da justificação popular.

Almeida (2012), ao citar Rosanvallon (2009), sustenta que a questão relevante neste debate é a da viabilidade da sociedade “incluir outras fronteiras de consideração do interesse [...], apostando na multiplicação [...] dos pontos de vista como meio de se alcançar decisões mais democráticas e plurais”. De fato, o que parece estar em jogo aqui são os “limites da igualdade matemática do voto ou dos direitos universais de cidadania para dar conta da pluralidade e complexidade da soberania dos indivíduos” (Almeida, 2012, p. 9).

É em virtude dessa pluralidade democrática, que deveria caracterizar a dimensão sociológica no Brasil, traduzida não apenas na possibilidade de participação, que devemos focar na qualidade e fidelidade da representação democrática como uma espécie de filtro às proposições originais advindas de uma natureza liberal aplicada pelo Estado. Esta percepção político-social de “*sociedade de poder pelo poder*”, visível ao *modus operandi* da gestão do poder (Foucault, 2014, p. 267), seja ele político-administrativo ou decisório, cuja conquista (ou o exercício) independe da condição classista, pretensamente substituta à sociedade assentada na luta de classes, permite entender as razões pelas quais as políticas sociais de espectro público são gestadas e porque elas parecem estar tão suscetíveis às circunstâncias, conveniências, coincidências e as oportunidades que conformam o debate político-econômico.

Essas circunstâncias, conveniências, coincidências e oportunidades atuam como tendências da natureza liberal; elas são georreferenciadas em contextos político-ideológicos conjunturais à alternância de poder pelo poder, capitaneadas pela partidarização da política, das decisões administrativas, das pautas sociais e da própria agenda econômica, em concreta desconsideração com as reivindicações das

classes populares, totalmente desprovidas ou alijadas da possibilidade de influência no processo decisório governamental.

A busca incessante por poder e espaço envolve o domínio das condições do saber (Foucault, 2014, p. 28) e, na lógica do poder pelo poder, camuflada pelo suposto equilíbrio nas relações entre as forças sociais, gera profundas instabilidades no regime democrático, na medida em que a participação fica relegada a aspectos formais de representação.

Isso é tão prejudicial para uma gestão eficiente das políticas sociais, onde o mérito da causa social, em que se assenta uma política genuinamente social, nunca é a questão central, e sim a forma. Essa centralidade da forma fixa-se nos procedimentos formais da aparência como critério da validade e legitimidade, sem assegurar a viabilidade material desses direitos, suprimindo a importante reflexão do seu exercício pleno com a atenção as formas mais adequadas para se avançar nas pautas sociais.

Tal ambiente de imposição de uma política pública sem a qualificação do conteúdo e das formas pela participação popular, se traduz em um poder que sugere boas intenções nas suas políticas, mas é totalitário e adverso à democracia em suas práticas. Esta partidarização, que se autodefine representativa, processa as pautas e demandas da sociedade submetendo-as à ideologização dos problemas e, nesse ínterim, o consequente sequestro das pautas coletivas consagradas da sociedade organizada pelas agremiações políticas. Esse sequestro ocorre mediante instrumentos de baixa articulação entre as instituições participativas e a esfera formal do Estado, neste caso compreendidos o Poder Executivo e a burocracia (Almeida, 2012, 41).

E o que, na dinâmica dos processos democráticos seria absolutamente comum e legítimo, encontra óbices estruturais de normalidade e distorções sistêmicas na fidelidade representativa. Esses entraves e distorções são aparentes quando se leva em consideração as relações e interações entre sujeitos, grupos e projetos, em franca luta, e as oposições deflagradas no interior da arena social, ocasião em que podemos identificar a posição que ocupam esses agentes no campo de atuação em relação às políticas sociais que defendem. Se isso não implica, necessariamente, questões problemáticas ligadas à legitimidade da representação política, não significa que não

haja problemas com relação à fidelidade representativa das agremiações partidárias<sup>102</sup> e políticas<sup>103</sup>.

O processo de sindicalização e organização política das classes, em operação no espectro político, cujas representações partidárias avocaram para si a legitimidade de defendê-las ao assumir o poder eleito, vem submergindo sistematicamente as demandas classistas à reorganização da ordem prioritária e à maleabilidade das negociações político-ideológicas quando da ascensão dos partidos às instâncias do poder político-administrativo, principalmente em razão das macro negociações com as instâncias do poder de decisão não democraticamente eleitas, por razões exclusivamente de sobrevivência e sustentação político-partidária para a governabilidade e, obviamente, já não mais do poder de decisão, senão, única e especificamente, do que lhe restar do poder político-administrativo do aparelho estatal.

A ideologização partidária, ou a partidarização ideológica dos problemas sociais, reduz a problemática em termos irrealis e submete as possíveis soluções apresentadas pela comunidade especializada às meras percepções ideológicas, tipicamente atreladas à necessidade primeira de sustentação da governabilidade e manutenção na ocupação do poder político-administrativo.

Disso resulta uma desconexa solução com a realidade concreta sob a qual assentam-se as políticas sociais. Trata-se de um entrave muito sério, suscetível aos regimes de representação democrática, aquilo que Costa (2005, p. 3) denominou “a

---

<sup>102</sup> Para fins de estudo neste trabalho, definimos como agremiações partidárias aqueles grupos politicamente organizados em torno de um conteúdo político programático, definidos em termos ideológicos, instrumentos de habilitação para a ascensão democrática às instâncias do poder de gestão político-administrativa e dos poderes de decisão, ascensão essa que depende, por um lado, da concessão dada pelo sufrágio universal ou das alianças entre partidos, governos e o *establishment*. Curiosamente esta composição tripla não encontra lastro constitucional. Contudo, essa associação manifesta-se mediante observação das determinações históricas expressas na totalidade e concreticidade do real.

<sup>103</sup> Já as agremiações políticas são grupos sociais dos mais diferentes espectros étnicos e culturais que se agrupam em torno de bandeiras identitárias específicas, reivindicações de ordem classista e de toda ordem, à semelhança dos grupos populares, hipossuficientes ou dependentes de alguma forma, direta ou indireta, do aparato estatal, que compõem, *última ratio*, a sociedade organizada. Esses Grupos, de alguma maneira, também angariam apoio ou simpatia dos indivíduos-cidadãos politicamente não organizados sob estruturas de representação específicas, mas que, conjuntamente com os demais grupos, exercem capacidade postulatória e reivindicatória mediada pela pressão política e social que exercem sobre as agremiações partidárias, tendo em vista a capacidade de oferecer algum tipo de consentimento coletivo, estabilidade e legitimidade sistêmica.

partidarização oculta dos problemas reais”, como fruto dessa ideologização partidária apegada a alguma forma ao correligionarismo<sup>104</sup>.

Da mesma forma que observamos a ocultação dos problemas reais pela partidarização das políticas sociais, destacamos que o problema da partidarização ideológica das pautas sociais, associadas ao acesso das instâncias do poder pelo poder, tem conduzido o consequente sequestro das pautas da sociedade pelos partidos e estes pelos grupos hegemônicos.

O mesmo processo tem conduzido o sequestro dos programas partidários pelo *establishment*, com reflexos diretos sobre a gestão das políticas sociais, tirando do alcance da participação popular temas de alto interesse ligado ao exercício dos direitos sociais constitucionalmente consagrados. Essa observação deixa claro o *status* de subordinação da administração do poder estatal, particularmente em suas composições partidárias para a governabilidade, a limitação do alcance das decisões dos governos, a instrumentalização interessada e redirecionada das políticas sociais e sua desconexão com as bases de sua sustentação, gerando instabilidades sistêmicas.

Essa instabilidade sistêmica na própria sustentação política dos governos é traço característico das eficientes ações do *establishment* sobre as instâncias de decisão do poder estatal e das decisões políticas mais abrangentes e estruturais, comprovando a falta de autonomia e o esvaziamento do poder decisório do gestor público eleito; essa problemática é ignorada ou considerada de baixa relevância pelas ciências sociais, nos regimes democráticos de direito, tema tão salutar à qualidade do regime que deveria regular o funcionamento das instâncias do poder político-administrativo eleito e das esferas de composição das instâncias do poder de decisão não eleito.

Neste sentido, Andrade (1989, p. 161-162) sustenta que essa instabilidade sistêmica provém de uma desarticulação generalizada entre funções corporativas do Estado, travadas entre os governos e suas oposições, em que na raiz do fenômeno estão o corporativismo e o presidencialismo perverso de nossa Constituição, enquanto

---

<sup>104</sup> Segundo Costa “Correligionarismo é o nome do comportamento delimitado pelo conjunto de interesses no interior de grupos de poder, que se consolidou no período do Terror, durante a fase popular da Revolução Francesa, e se transformou em praga da política pelos séculos afora”. De fato, foi o correligionarismo, inspirado na disciplina das legiões romanas, que melhor “definiu os movimentos coletivos que marcaram o século passado, dos protestos estudantis na França em 1968 à ‘revolução cultural’ do maoísmo na China” (Costa, 2005, p. 3).

entidades servis das oligarquias, traço marcadamente característico da natureza ideológica liberal aplicada pelo Estado liberal.

Em que pese a aparência caótica, essa desarticulação sistemática tem garantido por décadas a manutenção do poder nas mãos das elites, através dos obstáculos e entraves que são colocados à “diferenciação política da sociedade e da privatização generalizada da coisa pública” (Andrade, p. 161).

Esse desenvolvimento de padrões de comportamento social é típico em regimes democráticos, onde sindicatos desvinculam-se do Estado, as grandes organizações não-classistas reivindicam direitos e respeito às suas particularidades e diferenças; multiplicam-se as representações de interesses, formando embrionariamente os partidos e surgem homens de virtude na administração pública (Andrade, p. 162).

Contudo, fica claro o lugar do confronto na arena sociopolítica do Brasil, onde as transformações deixam evidentes que nas “três esferas [...] da nossa formação nacional - a sociedade, a política e o Estado - dá-se hoje um confronto entre um campo democrático-republicano e um campo oligárquico-privatista” (Andrade, 1989, p.162), como essencial traço da natureza liberal aplicada pelo Estado.

As instabilidades estruturais e sistêmicas não só fazem sucumbir governos, democraticamente eleitos, como limitam o escopo de autonomia das instâncias decisórias do poder estatal, tornando indiferente qual grupo ou classe social as ocupa transitoriamente.

A própria ação de comando dos governantes se restringe a uma espécie de gestor administrativo interno do aparelho estatal, meros coadjuvantes da macro política social e econômica coordenada pelo *establishment* ao ocupar a instância do poder de decisão.

Portanto, o problema central não está na existência de resistências estruturais e orgânicas no estamento macropolítico, mas sim na falta de paridade de forças entre os envolvidos, relegando perdas constantes e significativas às classes populares, pois a gestão das políticas sociais requer uma governança que corresponda com o sistema democrático de representação e participação ativa nas instâncias do poder de decisão em termos de equilíbrio entre as forças representativas.

Para Couto (2019, p. 12), o problema da democracia, como de qualquer sistema de decisões tomadas para toda uma coletividade, é “aumentar a probabilidade

de ‘resultados satisfatórios’ e minimizar a probabilidade de ‘resultados danosos’” e não a privatização de ganhos e a socialização das perdas e riscos. Encontra-se nesse esforço um ânimo compatível com os desafios que o exercício das políticas sociais requer. Mas, isso representa dois riscos atinentes ao âmbito da ação do Estado que Sartori (1994) alerta: “[...] riscos de opressão, mas também (...) riscos decorrentes da incompetência, estupidez ou interesses sinistros” (Sartori, 1994, p. 289-290), que se manifestam tanto no esquema contrato-opressão quanto no esquema dominação-repressão (Foucault, 2014, p. 277).

Neste sentido, para Couto (2019, p. 12), um dos mais notórios mecanismos de redução do risco é a eleição que define governantes, obrigados a agir minimamente de acordo com as vontades dos governados (fidelidade e legitimidade na representação). Mas também é importante o acordo constitucional estabelecido (as regras do jogo segundo a Constituição). Esse acordo define a relação entre os governados e governantes, delimitando a relação entre os cidadãos, as forças sociais e as organizações políticas e partidárias. É precisamente sobre esses dois mecanismos que age a natureza liberal aplicada pelo Estado na governança das políticas sociais.

Para Couto (2019, p. 16), o “[...] acordo constitucional que estrutura uma democracia não se restringe apenas à delimitação, positiva ou negativa, do raio de ação governamental, indistintamente”. O que passa a ser relevante, ultrapassando a relação vertical entre governos e governados e os limites entre ambos, é verificar “na conformação de um governo limitado, porém eficaz, a estipulação dos limites horizontais existentes entre os diferentes atores governamentais”, pois essa relação é o que define a centralidade em um ordenamento constitucional, “[...] a forma como se tomam as decisões de governo” (Couto, 2019, p. 16) e não na forma como são influenciados pela natureza liberal aplicada pelo Estado.

Em razão disso, uma percepção compreensível, a de que cada vez mais governantes (gestores públicos elegíveis) parecem, *prima face*, não mais administrar o Estado, nem seus respectivos governos; o que estão a administrar são ideologias, nitidamente representadas por uma espécie de consórcio de poder (*establishment*), uma ordem ideológica, política e legal, real e invisível a qualquer tentativa de identificação e responsabilização, cujo progresso e desenvolvimento em um país é privadamente capitaneado pelas elites e os prejuízos coletivamente socializados com

a ordem social identificável do restante de cidadãos. Esse consórcio do poder ascende por via democrática e opera por vias autoritárias e oligárquicas.

Gestores eleitos parecem administrar cômicos disso, porquanto os agentes públicos de carreira, os concursados não elegíveis, participam da governança como quem, via de regra, administra isoladamente suas próprias carreiras e corporações a que servem, numa espécie de existência retroalimentada a justificar-se como um fim em si mesma, cenário perfeitamente amoldável numa ordem ideológica, política e legal que independe de qualquer regime democrático para se impor de forma eficiente e satisfatória, assemelhando-se à forma de uma espécie de “erro de curto-circuito” na acepção de Bourdieu (2004, p. 20).

Isso é realmente preocupante, porque comprovaria a suscetibilidade de regimes político-sociais democráticos às pautas, problemas sociais e econômicos, artificialmente fabricados segundo uma natureza ideológica específica e, mais grave ainda, a de que as instâncias de ocupação democrática do poder político-administrativo pelo sufrágio universal estariam submissas às instâncias de ocupação não democrática do poder de decisão do Estado, e, portanto, as políticas públicas e sociais, sejam de qual natureza forem, são implementadas mediante a concessão e nos termos do *establishment*, porquanto um regime de compensação justificaria medidas saneadoras tendo sempre em vista à manutenção da ordem ideológica, política e legal consagradas e jamais a solução estrutural, duradoura e superadora dos problemas sociais.

Num regime sociopolítico assim, as políticas sociais implementadas pelo Estado, sob a regência de governos transitórios, possuem *a posteriori* caráter de legitimação daquela mesma ordem política e econômica que *a priori* tem gerado os problemas que as políticas sociais propugnadas visam combater; uma ordem assentada sob a natureza liberal aplicada pelo Estado, cuja identidade amolda-se aos critérios definidos pela posição oligárquico-privatista” (Andrade, 1989, p.162) na governança pública. Isso gera impactos sobre a teoria participativa em regimes democráticos e sobre teorias consignadas de desenvolvimento e progresso sobre matriz capitalista-liberal, projetando-se com força sobre os critérios de decisão das políticas e o exercício de direitos propugnados pelas políticas sociais.

### 3.6 O PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO LIBERAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Para Bresser-Pereira (2014, p. 39) o “[...] progresso é sempre o produto de uma construção social, mas o caminho para ele não é nem pacífico, nem linear”. Com origem no iluminismo, as bases do progresso remontam aos antigos gregos e romanos e, mais especificamente, a Santo Agostinho, na ideia de “Cidade de Deus”. O ideal grego era a boa vida de Aristóteles, a ser alcançada coletivamente na pólis; o ideal romano, a construção da república. Contudo, a ideia de progresso nasceu de um Iluminismo racionalista e antirreligioso (Bresser-Pereira, 2014, p. 35), cuja principal reivindicação era a secularização do Estado, já que uma coisa era a ideia de providência, outra a de progresso.

Então, o progresso e desenvolvimento como conceitos modernos, datam da Revolução Capitalista onde o conceito de desenvolvimento humano está ligado a conquista dos direitos que as sociedades capitalistas definiram para si mesmas como direitos humanos, um conceito que passou a delinear a natureza liberal que influencia as ações do Estado contemporâneo.

Segundo Bresser-Pereira (2014, p. 36) “Para os filósofos iluministas, a chave do progresso era o avanço da razão e da ciência; a busca dos fundamentos racionais da moralidade, em lugar de fundamentos tradicionais ou religiosos; é o progresso da ciência e da sociedade”. Essa ideia de progresso e desenvolvimento possui correspondência com o tratamento dado pela natureza ideológica liberal aplicada pelo Estado na gestão das políticas sociais. Isso significa que as ideias de progresso e desenvolvimento da natureza aplicada pelo Estado derivam de conceitos capitalistas e liberais que se conformam à racionalidade do cientificismo unitário e elitista burguês.

Para Bresser-Pereira (2014) há diferença entre a *ideia* de progresso e a *realidade* do progresso (em termos de desenvolvimento humano), pois a batalha pela ideia de progresso já foi relativamente ganha. E isso ocorreu em virtude do “avanço racional da ciência e pelo compromisso entre o racional e o socialmente aceitável no caso do avanço da moralidade”. Contudo, em que pese a presença marginal do fundamentalismo religioso e as resistências periféricas aos princípios do Iluminismo e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e a religião continuar restrita à vida

privada em razão dos regimes políticos modernos tornarem-se seculares, a batalha pela *realidade* do progresso precisa ainda ser vencida (Bresser-Pereira, 2014, p. 38).

De fato, a desconexão entre teoria e prática é o atraso de qualquer tipo de progresso e desenvolvimento, pois se a teoria consegue projetar o caminho do sucesso, a prática expressa em sua concreticidade real o quão mutuamente fracassados têm sido os regimes políticos capitalistas e socialistas porquanto suas limitações práticas são traduzidas na mesma realidade de privação dos direitos sociais. Eis aqui um obstáculo prático que, em termos de entraves, traz consigo uma dificuldade maior de solução, traduzida em termos de obstáculo epistemológico.

Mais uma vez se impõe sobre as sociedades políticas a desconexão entre direitos declarados e direitos materializados, uma dicotomia aplicável a todas as áreas, longe de ficar adstrita à pressupostos teóricos quando o que se observa na concreticidade da vida social é justamente sua coordenação prática dentro do caos, da ineficiência programada, plenamente planejada como uma ordem e uma opção deliberativa que se impõe sobre o Estado, governos e populações, uma desordenada ordem devota à sistemática manutenção controlada dos problemas sociais, segundo as determinações da natureza liberal. Observamos, com isso, uma aplicação instrumental ordenada de condicionantes que dificulta a gestão das políticas sociais, seguindo a racionalidade de uma sociologia aplicada pelo Estado.

Para Liedke Filho (2005), uma resposta à básica dificuldade das possibilidades de constituição de uma ordem racional e democrática sobre os problemas sociais do Brasil, passam a vigorar a partir da Hipótese do Dilema Social Brasileiro, em substituição à Hipótese da Demora Cultural, nos termos consignados por Fernandes (1976).

Para Fernandes, o “[...] Dilema Social Brasileiro consiste numa resistência residual intensa à mudança social, que assume proporções e consequências sociopáticas” (1976b, p. 211), pois diz respeito a uma espécie de “inconsistência estrutural e dinâmica que nasce da oposição entre o comportamento social concreto e os valores morais básicos de determinada ordem social” (1976b, p. 208). Esse comportamento é típico das classes privilegiadas da ordem econômica, social e política.

Já a Hipótese da Demora Cultural caracteriza-se como um apego sociopático ao passado, que poderá ter consequências funestas. Ostenta-se uma adesão

aparentemente leal e faminta ao progresso, mas fica restrita à política de conservadorismo cultural, cujas questões relevantes para a coletividade continuam apegadas a critérios que anteriormente possuíam alguma eficácia em antigos regimes, mas que contemporaneamente não oferecem mais eficácia.

Além disso, os problemas e as tensões se acumulam e se agravam no cenário sociológico, obscurecendo as perspectivas de soluções futuras. “É patente que os adeptos dessa política estão cultivando, paradoxalmente, uma gigantesca revolução social, altamente sangrenta e destrutiva em sua fase de explosão” (Fernandes, 1976b, p. 212) e isso contraria a disposição constitucional pela solução pacífica.

Neste sentido, a autocrítica de Florestan Fernandes quanto à Hipótese da Demora Cultural oferece excelente parâmetro de reflexões sobre as mudanças sociais no Brasil em relação ao progresso e desenvolvimento. Os problemas sociais, com suas distorções e impactos sobre a cidadania, são gerados, via de regra, pela macroeconomia política e social, típicas do *modus operandi* do *establishment*, cujo sistemática liberal e capitalista coordena as prioridades para um tipo de desenvolvimento e progresso pouco amoldado às reivindicações populares; e isso emoldura a agenda de desenvolvimento do Estado democrático de direito.

Esse *modus*, com suas determinações múltiplas, influencia sobremaneira as relações sociais em suas lutas e composições culturais, bem como determina o tipo de desenvolvimento econômico a ser adotado com base nas prioridades. Essas são consensualmente articuladas, mas nem sempre procedimentalmente democráticas; elas estão articuladas entre os poderes político-administrativos do Estado e as instâncias dos poderes de decisão, numa conglomerada rede de pressões reivindicatórias diversificadas.

Tais prioridades passam a ser moduladas pela discricionariedade da ordem ideológica, política e legal hegemônica, ao passo que, visando a estabilidade estrutural, os problemas sociais lhe são úteis, servindo-lhes de aplicação instrumental interessada em sua relação com o poder político-administrativo do Estado democraticamente eleito, ao gerar as instabilidades que dificultam a governabilidade, definir as relevâncias dos temas políticos, eleger as prioridades sociais a serem priorizadas naquele determinado contexto histórico e limitar o acesso dos gestores eleitos às instâncias do poder de decisão, cujo exercício e acesso independe de qualquer processo democrático.

Neste sentido Fernandes (1974) sustenta que um dos fatores a prejudicar o desenvolvimento do regime democrático brasileiro é a insistência de uma “mentalidade política arcaica, inadequada para promover ajustamentos dinâmicos não só a situações que se alteram socialmente, mas que estão em fluxo contínuo no presente” (Fernandes, 1974a, p. 114), uma racionalidade absorvida pela natureza liberal aplicada pelo Estado na governança da gestão dos problemas sociais.

Disso resulta a artificialidade da gestão pública, sua desconexão com as reais necessidades das bases populares que compõem a sua sustentação e relevância política. Desta forma, as políticas sociais tendem a fracassar naquilo em que elas são essenciais enquanto mecanismos de desenvolvimento e transformação da realidade, fixar políticas sociais estruturantes capazes de interferir e modificar a ordem ideológica, política, econômica e legal que tem gerado, sistemática e progressivamente, os problemas que afligem a ordem cidadã.

Os problemas e desafios sociais, particularmente aqueles que demandam soluções estruturais, políticas públicas eficientes e alocação de recursos saneadores, passaram a ser gerenciados por instâncias de poder supraestatal, cujas decisões estão fora do controle majoritário do poder político democraticamente eleito, gerando impactos sobre as prioridades da agenda de desenvolvimento do Estado.

Este deslocamento das instâncias permite entender a ineficiência do poder político diante de questões estruturais tornando, nesse *regime de coisas* da mentalidade arcaica citada por Fernandes (1974a), inexpressiva a ascensão da sociedade de classe ao poder decisório do Estado. Um exemplo claro disso é a política monetária do reajuste salarial, definida entre a expectativa social da classe trabalhadora e a tensão gerada entre governo e o *establishment*, que vem se consolidando no passar dos anos e dos governos numa resistência residual intensa à mudança social na acepção de Fernandes (1976b).

E as razões dessa super tensão estão longe de ser apenas econômicas, elas são de ordem política-ideológica, de quem apropria-se concretamente dos instrumentos que capacitam o Estado a ser quem ele é, para quê ele existe e a quem ele serve, com reflexos diretos na qualidade da gestão democrática e na eficiência das políticas sociais em relação à sua capacidade de superar medidas meramente paliativas na solução dos problemas sociais para consolidar um progresso e desenvolvimento emancipador e transformador a realidade.

Há muito tempo esse movimento político-administrativo, complexo do ponto de vista sociológico, tende a submeter o empreendimento privado e público à dependência da ordem ideológica, política e legal supraestatal. E não está claro se isso resulta, afinal de contas, bom ou ruim, eficiente ou não, e a quem tudo isso aproveita.

Fato é que, seu caráter complexo, indeterminável, obtuso e obscuro é a principal característica da força, relevância e imposição de sua ordem ideológica, política e legal sobre o Estado (Foucault, 2014, p. 265). Esse dado parece deixar claro a relevância do tema da transparência para o fortalecimento dos regimes democráticos de direito tendo em vista que a natureza liberal aplicada pelo Estado tem seus fundamentos nas razões e prioridades do *establishment*.

A falta de personificação dos agentes, ou sua mutabilidade constante, dificulta a articulação e eficiência das reações ao *establishment*, enquanto super poder dominante, submetendo o poder de decisão do agente político-administrativo do Estado aos processos econômicos inflexíveis e predeterminados encerrados em suas razões arquitetônicas, cuja legitimidade de decisão, para o qual uma vez foi eleito em sufrágio universal, é incapaz de interferir estruturalmente sobre uma ordem previamente estabelecida sem qualquer processo de legitimação democrática.

Esse dado produz reverberações relevantes em todas as áreas sociais, principalmente na produção do conhecimento gestado em ambientes de pretensa liberdade democrática. Sugere, ainda, que os próprios governantes, pesquisadores e instituições de pesquisa, por exemplo, podem submeter o resultado científico à validação dos sistemas ideológicos dominantes, comprometendo a autonomia da ciência, a lisura dos resultados, a socialização do saber e das riquezas temporalmente acumuladas pelo esforço comum das gerações.

Referindo-se à ação das classes dominantes, as quais integram o que aqui denominamos como função típica do *establishment*, Fernandes (1969) afirma que essas classes enxergam o capitalismo e suas exigências sociais, culturais e políticas sob o ponto de vista do capitalismo dependente, fazendo suas revoluções nos limites determinados por ele, de tal forma que as outras classes sociais não ousam contestar as probabilidades de êxito, reduzindo seu protagonismo nos limites da dependência.

Para que as classes ultrapassem essas medidas restritas pela dependência, suas ações “[...] precisam ser negadas e arrastadas por outras classes. [...] precisam

ser compelidas a pensar e a transformar o mundo de uma perspectiva universal” (Fernandes, 1969, p. 103).

Neste sentido, Liedke Filho (2005, p. 36), enfatiza o caráter autocrático, a “força selvagem” e a “debilidade crônica” da Revolução Burguesa sob o capitalismo dependente, manifesta na classe dominante brasileira, decididamente arbitrária: “A revolução burguesa brasileira, caso particular da Revolução Burguesa em condições de subdesenvolvimento, ou melhor, de nova dependência, é caracteristicamente antidemocrática e antipopular” (Liedke Filho, 2005, p. 36).

As condições histórico-sociais características do desenvolvimento capitalista dependente fazem com que a dominação burguesa se dê exclusivamente de forma autocrática, de tal forma que 1) a concentração de capital fique a todo custo sobre as demais classes sociais e 2) a “democracia restrita aos próprios membros da classe burguesa e a alguns “cidadãos” mais privilegiados, são as duas faces deste domínio de classe” (Liedke Filho, 2005, p. 36), manifestas na natureza liberal aplicada pelo Estado na governança das políticas sociais e que impacta o progresso e o desenvolvimento com as diretrizes do capitalismo liberal.

Em um cenário desses – de dominação de classes –, a construção do conhecimento se traduz em bases autocráticas, arbitrárias e alienantes da realidade social do país, onde o conhecimento científico, por exemplo, construído a partir de uma visão falseada da realidade submetida, semanticamente, os processos epistemológicos a critérios de exegeses artificialmente moldados com nítidas interferências pré-estabelecidas nos resultados hermenêuticos acerca dos objetos e da realidade estudada em torno da gestão das políticas sociais.

Isso tem gerado resultados pouco conexos com a realidade, falseando os elementos circunstanciais de análise do contexto e seus critérios interpretativos e a real incapacidade de interferência dos pesquisadores em modificar a realidade em que vivem, transformar sua realidade de penúria e necessidade, em apropriar-se dos bens culturais, das riquezas e do conhecimento historicamente acumulado pelas gerações para consolidar um desenvolvimento compartilhado<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> No caso da educação superior, o pior de todos os cenários é o comprometimento da liberdade de cátedra: os professores e demais agentes de ensino, rendidos mais aos sistemas ideológicos de ocupação às instâncias do poder pelo poder do que às pautas educacionais politicamente autônomas, livremente propositivas, tendem a ceder à partidarização do saber ou da sua resignificação sob o ponto de vista meramente ideológico, conjuntural e especificamente interessado das elites hegemônicas.

Tal comprometimento, associado sobremaneira às circunstâncias, conveniência, coincidência e oportunidade, transforma toda e qualquer crítica numa mera narrativa coerente e aceitável em acordo ou desacordo com a arquitetura que sustenta os ocupantes das instâncias decisórias do poder pelo poder, reforçando aquilo que Fernandes (1976c; 1980b; 1982) chamou de caráter elitista e antipopular da transição política brasileira que conduz o progresso e o desenvolvimento sob matrizes liberais.

### 3.7 O CIENTIFICISMO LIBERAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Observamos que a formatação da natureza liberal aplicada pelo Estado, possui tentáculos de influência em todas as áreas da vida pública e privada, repercutindo sobre a agenda do progresso e do desenvolvimento econômico e social no Brasil.

Essa natureza é afiançada pela mais poderosa das armas, o *campus* cultural e artístico, forjado por processos educativos, semântica e hermeneuticamente instrumentalizados, tendo em vista exegese construída de acordo com uma ordem ideológica, política e legal hegemônica das elites, cujo saber servil não apenas a despiu da liberdade do pensamento crítico-analítico como a submeteu a um regime de legitimação arbitrária de narrativas artificialmente construídas para a manutenção estrutural da exploração.

Desta forma, essa natureza forma um novel edifício de saber, contemporaneamente arbitrário, definido por esferas das instâncias de poder de decisão não legitimadas democraticamente, mas afiançadas por um poder político-administrativo legitimado pelo sufrágio universal.

Assim, como uma espécie de teoria do fato político, ideologizado em parâmetros de análise e interpretação, isso teria como consequência a limitação da autonomia não só dos pesquisadores sociais como também das suas instituições. O resultado seria a inevitável instrumentação da política científica para fins meramente político-ideológico, ignorando críticas relevantes ao avanço social dos cidadãos e à eficiência das políticas públicas e sociais, em nome da sustentação e manutenção do poder e não da verdade explicitada a partir da análise livre dos fatos sociais a reclamar mudanças estruturais na postura da gestão e na fidelidade representativa.

Ademais, o conjunto de saberes, que Foucault (2005) designou como “caráter essencialmente local da crítica, de fato, algo que seria uma espécie de produção teórica autônoma, não centralizada, ou seja, que, para estabelecer sua validade, não necessita da chancela de um regime comum” (2005, p. 10-11), historicamente construído pelo esforço comum da comunidade científica por gerações, corre sério risco de instrumentalização pela racionalidade do saber científico institucionalizado pelo Estado liberal.

Até então, os saberes conexos com a interpretação crítica da realidade, o fato científico, cujo valor e solidez independe do fato político para expressar o que revela, tende, quando submetido à validade da ordem ideológica, política e legal, a sua aplicação instrumental direcional e interessada, um meio de aplicação pouco convencional e aceito na investigação científica, a de subserviência do fato científico às narrativas de legitimação ou análise da realidade social, política e econômica, com impactos direto sobre os critérios de análise que compõe o espectro social para a implementação das políticas públicas, causando um poderoso impacto das narrativas no processo de análise crítica.

Constitui grave problema a ser enfrentado pela comunidade científica o uso de narrativas, artificialmente construídas, para a reinterpretação dos saberes em torno dos fatos sociais. A exegese do fato científico, ressignificada pela hermenêutica do fato político, visa construir uma base considerada legítima e crível, no campo cultural e artístico, que sustente a viabilidade instrumental das narrativas descritivas, ressignificadas, como meio de expressão e comunicação do conhecimento, erudito ou popular, para reafirmar *status* de ocupação de segmentos sociais nas instâncias do poder político-administrativo eleito ou nas instâncias do poder de decisão não eleitos.

O teor dessa observação torna-se um desafio fulcral da comunidade científica, dos pesquisadores, professores, agentes de ensino, sujeitos políticos e dos cidadãos. Na realidade esse é um desafio comum em torno de uma preocupação epistemológica legítima, a de garantir a idoneidade do conteúdo social e dos seus instrumentos de análise, úteis ao enfrentamento dos obstáculos epistemológicos.

Esse desafio não se traduz apenas pela possibilidade de sua aplicação instrumental a ser aproveitada a alguma das partes antagônicas na luta política e social, em prejuízo de outra posição no campo científico. No fim das contas, do ponto de vista político, a aplicação instrumental das narrativas para a ascensão às instâncias

do poder pelo poder, pouco importa o lado ou a posição que angaria apoio popular, prejudica a legitimidade e fidelidade de qualquer base de representação realmente democrática.

Do ponto de vista epistemológico, o prejuízo é, evidentemente, acerca da idoneidade dos critérios e dados de análise e interpretação com base na objetividade do conteúdo, de sua conexão real e concreta com os fatos, cujas inferências, percepções, coerência lógica e argumentativa sofrem irrupções significativas das determinações ideológicas de ressignificação e redirecionamento da realidade, tão bem expressos pela natureza liberal aplicada pela governança do Estado na sistematização do conhecimento em torno da gestão das políticas sociais.

Considerando as suscetibilidades que essas determinações geram sobre a exegese e hermenêutica do fato social, em seu contexto sócio-político georreferenciado em suas circunstancialidades, prejudicando a idoneidade da análise crítica tão necessária à compreensão da realidade como ela acontece, não há dúvidas acerca do indesejado impacto das narrativas acerca das descrições também das relações e interações de lutas entre as divergentes e antagônicas posições que atuam circunflexas na órbita dos fatos sociais, o que de imediato comprova as legítimas preocupações dos pesquisadores acerca dos impactos sobre a gestão e o conteúdo substantivo das políticas sociais num regime democrático de direito.

O modo e a forma como uma política social ascende aos mecanismos funcionais do aparato social revela a densidade democrática (positiva ou negativa) dos processos de consulta da sociedade e participação popular, a (i)legitimidade da gestão, o tratamento real às reivindicações, a (in)eficiência de suas proposições, o teor real e o alcance de suas medidas (se estruturais ou paliativas).

Pelas interações, mecanismos e determinantes históricas que orbitam em torno da gestão das políticas sociais, elas servem de termômetro de aferição da realidade, analisada e interpretada não como fatos isoladamente considerados, mas levando em conta as relações e interações entre os diferentes agentes e divergentes forças políticas e econômicas, entre diversas racionalidades epistemológicas e as invariáveis determinantes sistêmicas que determinam o funcionamento das estruturas institucionais e informais da sociedade, cuja compreensão é relevante para uma análise crítica abrangente e integral.

As políticas sociais possuem forte estruturação com o tema da representatividade democrática, sejam elas de caráter compensatório ou programático, provisórias ou permanentes; elas visam corrigir distorções, injustiças, desigualdades estruturais e propor uma espécie de equilíbrio social simétrico na distribuição dos bens econômicos, sociais e políticos conquistados pela sociedade, sob regência do Estado e da iniciativa individual dos cidadãos. Ocorre que, para isso, elas devem ser eficientes, pontuais, direcionadas, focadas, assertivas e dotadas de progressividade, de irretroatividade.

Dada sua natureza constitutiva, tais políticas sociais, fomentam desenvolvimento em áreas, regiões, grupos hipossuficientes ou em franco entendimento de que precisam avançar ainda mais em referência ao patamar em que se encontram. Esperamos, com isso, que elas sejam fruto de amplo debate sobre a realidade concreta, sobre os problemas identificados, suas raízes sociológicas e econômicas.

De fato, não é recomendável a elaboração de políticas sociais sem um amplo debate e participação dos elementos que possuem algum tipo de relação com o objeto daquela política específica, tendo em vista o cenário de sua composição num regime democrático que se propõe a gerar direitos, por um lado, e compromissos por outro.

Esse debate, livre de interferências e instrumentalização ideológica, qualifica a assertividade das políticas sociais e sua capacidade de opor-se sistemática e progressivamente à ordem ideológica, política e legal geradora das descompensações e desequilíbrios sociais e econômicos.

Por essa razão, as políticas sociais, pode-se afirmar, costumam encontrar terreno profícuo em regimes políticos-administrativos de espectro democrático, tendo em vista a suposta liberdade do pensamento crítico e analítico da realidade que esses regimes deveriam proporcionar.

Um contratempo que se impõe sobre esse terreno profícuo é que os regimes democráticos têm servido de arena na luta entre o poder político-administrativo eleito e as forças do *establishment*, geralmente não eleitas, na gestão do aparelho estatal e nas decisões estruturantes das políticas sociais e econômicas de desenvolvimento a serem empreendidas.

Nesse cenário, uma política social pode ser administrada de forma a descaracterizar seus principais efeitos saneadores para a qual foi criada, gerando

pífios resultados meramente paliativos. Da mesma forma, essa tal política, que pretensamente seria concebida sob uma principiologia democrática, pode ser administrada por mecanismos de composição arbitrários, capazes de subverter o seu significado conceitual, redirecionar seus efeitos ou mesmo instrumentalizar sua política para fins de perpetuar interessados ganhos sistêmicos.

Entendendo as políticas sociais como gênero das quais as espécies traduzem-se em projetos e programas específicos, aquelas tendem a articular elementos de análise mais amplos, que têm o condão de interagir com as estruturas fundantes da organização político-econômica, visando correções e aprimorações arquétipos na atuação do Estado por meio de seus projetos e programas. Com isso, espera-se um forte compromisso por parte do Estado, tanto em relação ao conteúdo como com a forma de gestão das políticas sociais.

Contudo, o óbice que se impõe ao mundo ideal de gestão de implementação de políticas sociais em regimes democráticos consiste no tipo de natureza liberal empreendida pelo Estado e no *modus operandi* do regime democrático em relação à gestão da macro política econômica que norteia sua estratégia e ideia de desenvolvimento, cujos critérios identitários de eleição de prioridades, tão úteis à análise crítica para a compreensão da realidade, deriva daquela tensão entre o poder político-administrativo e o *establishment* para a ocupação das instâncias de poder.

Uma política social respeitável gera tensões inevitáveis com o *establishment*, num nível maior do que daquele gerado no embate com o poder político-administrativo. E essa é a principal razão pela qual as políticas sociais não devem ser simplesmente ideologizadas ou partidarizadas; tão pouco devem ser consideradas meras ações de governo, em que pese a relativa proximidade e a apropriação de alguns temas sociais pelas agremiações partidárias, tendo em vista a afinidade com as bases de sua sustentação na arena política.

Da mesma forma, por exemplo, e por razões óbvias, a organização sindical dos trabalhadores não pode ser partidarizada, porque as agremiações partidárias são o meio de acesso ao poder político-administrativo do Estado e do *establishment* às pautas de reivindicação classista, quando parece mais assertivo é que essas pautas sindicais deveriam ter o acesso às essas esferas de poder, de maneira mais autônoma dos partidos, evitando qualquer espécie de tutela regimentada.

A independência partidária passa pelo fortalecimento de organismos independentes da sociedade (agregações políticas não partidárias), da mesma forma que sua independência passa pelo fortalecimento das agregações partidárias. Trata-se de um caminho com duas vias de acesso legítimas na representação das pautas sociais, cuja interação e mútuas colaborações e interferências exigem mais do que legitimidade democrática, exigem fidelidade representativa e compromisso social.

A ordem aqui altera nitidamente o resultado, pois a autonomia das organizações populares em relação aos partidos políticos, governos e ao próprio *establishment* é vital para os interesses de classe, considerando a desconexão entre as demandas reivindicatórias populares e as prioridades que definem as ações do aparato estatal.

O acesso das esferas de poder supracitadas às pautas classistas tende a submetê-las, em primeiro lugar, a critérios pré-estabelecidos para a manutenção, ocupação, governabilidade e estabilidade do poder para, em segundo, verificar a possibilidade de contemplação daquelas demandas, numa espécie de negociação na qual os partidos políticos transigem com tais esferas, tendo em vista, em primeira ordem, sua relevância nesse debate para, em segundo, priorizar as pautas reivindicatórias.

O problema se traduz numa questão de ordem prioritária evidente. Para as agregações políticas partidárias o primeiro lugar de luta a ser ocupado deve ser o *locus* do poder em seu aparato institucional (Geertz, 2013b, p. 16), para depois atender, supostamente em condições mais satisfatórias, às demandas reivindicatórias populares, enquanto para as agregações políticas não partidárias esse *locus* independe do acesso às estruturas internas do poder institucionalizado, tendo em vista que a ordem prioritária são as demandas sociais pelas quais pressionam-se tais estruturas.

O mito de que é necessário ascender primeiro ao poder político-administrativo para, em segunda ordem, garantir as pautas reivindicatórias, logo cede lugar à argumentação de que é preciso ainda, depois dessa ascensão, negociar e transigir com as instâncias dos poderes de decisão do *establishment* para a manutenção, estabilidade e governabilidade dos governos transitórios, relegando à terceira ordem a contemplação das demandas sociais classistas, ordem essa que, pela natureza das

concessões nem sempre mútuas, não garante a integralidade, conteúdo, alcance e eficiência na gestão das políticas sociais.

Quando, inversamente, as pautas acessam as essas esferas do poder político-administrativo e do *establishment* de maneira autônoma dos partidos, ou suplementar, tencionando as negociações, mediante a forte articulação das organizações populares, quer sindicais ou das espécimes que for, sobre tais esferas de poder e, particularmente, sobre os próprios partidos cujas afinidades temáticas os aproxima, verifica-se, em primeiro lugar, a real possibilidade de gerar tensões capacitadas às temíveis instabilidades sobre os critérios pré-estabelecidos para a manutenção, ocupação, governabilidade e estabilidade do poder, tão custosamente evitadas pelos inquilinos do poder, de tal forma que, atender as demandas classistas resulte no desejado critério de sobrevivência e de sua manutenção na ocupação nas instâncias de poder, mesmo que o custo disso seja ceder espaço às organizações classistas na composição do *establishment*.

Nesse sentido, aquela argumentação das agremiações partidárias sobre a necessidade de transigir primeiro com a ordem ideológica, política e legal, acerca das demandas sociais, de tal forma a equacionar as pressões do *establishment* para manter a instabilidade e governabilidade na ocupação do poder político-administrativo, é a mesma que garante a lógica das agremiações políticas não partidárias em exercer com igual intensidade e articulação autônoma na pressão sobre os poderes constituídos e sobre as agremiações partidárias que os ocupam temporariamente, ameaçando a instabilidade e a governabilidade da mesma forma.

Isso demonstra que os mecanismos de pressão sobre o poder político-administrativo e sobre seus inquilinos transitórios, quanto ao seu acesso e manutenção nas instâncias do poder, logram êxito nos regimes democráticos, independentemente de quem e em qual nível o exerce, principalmente quando o *modus operandi* é sua manutenção no poder pelo poder.

De fato, “A burguesia compreendeu perfeitamente que uma nova legislação [...] não seria suficiente para garantir sua hegemonia”. Foi desta forma que a natureza liberal retraduziu no Brasil os mecanismos da burguesia capitalista: “a burguesia fez não somente uma revolução política; ela soube instaurar uma hegemonia social que nunca mais perdeu” (Foucault, 2014, 331) ao assegurar uma dominação de classe à medida que dissociam o exercício do poder do domínio individual (Foucault, 2014, p.

332) e da participação popular, formatando o campus cultural sob a dinâmica do poder pelo poder.

Essa dinâmica do poder pelo poder, que caracteriza um regime político de ‘*sociedades de poderes*’ em vez de sociedade de classes, exige a desconexão total entre as demandas reivindicatórias das agremiações políticas e a legitimidade e fidelidade de representação das agremiações partidárias, dos governos e de seus governados, do poder político-administrativo em sua base de sustentação social.

Exige, ainda, a instrumentalização das pautas reivindicatórias populares e do projeto político-social das agremiações políticas para atender e legitimar as políticas de desenvolvimento do Estado, requer a submissão ou a negação sistêmica da racionalidade e dos saberes populares regionais à racionalidade positivista do cientificismo universalizante e totalitário do Estado liberal (Foucault, 2005, p. 11).

No campo sociológico, assim como no campo científico cultural, o trabalho de objetivação requer identificar e analisar a coexistência de duas formas de poder (político-administrativo do Estado *versus* pressões organizadas pelos grupos sociais) que se relacionam, simétrica e mutuamente, com duas espécies de capital científico (racionalidade do saber hegemônico *versus* racionalidade do saber popular), aplicados à gestão das políticas sociais em um regime democrático de direito (Bourdieu, 2004, p. 35-42).

Trata-se de poderes e espécies em constante luta, oposição e contradição: o poder político (institucionalizado em seu aparato estatal) e o poder específico que repousa sobre uma forma de reconhecimento declaratório de direitos sociais, fixados pelo senso comum, em virtude das privações históricas a que foram submetidos os grupos populares, direitos esses minimamente ou quase nada objetivados e institucionalizados pelo Estado.

Desta forma, subjaz ao confronto entre o poder político-administrativo e os grupos sociais, a coexistência de dois poderes simetricamente apoiados em duas espécies de capital científico. São esses poderes que sofrem, primariamente, a real pressão das determinações ideológicas sobre as prioridades que elegem escolher, uma vez que “A ideologia é uma reação padronizada às tensões padronizadas de um papel social” (Geertz, 2013b, p. 114) de tal forma que os defensores ideólogos ao tentar obscurecer ou esclarecer a verdadeira natureza dos problemas sociais, chamam a atenção para sua existência inequívoca justamente pela polarização que

empreendem ao rechaçá-los como fruto sistêmico de uma ordem econômica e política<sup>106</sup>.

Neste sentido, para Chauí (1980, p. 26) a ideologia apresenta-se como um arcabouço sistemático de ideias e de regras separado e independente das condições materiais, uma vez que seus produtores (teóricos e intelectuais) estão desvinculados da produção material das condições de existência<sup>107</sup>. A partir disso compreende-se que a ideologia política, ao explicar a sociedade através das formas dos regimes políticos (aristocracia, monarquia, democracia, ditadura, anarquia) e a história mediante as transformações do Estado (passagem de um regime político para outro) se dará manifestando contradições que precisam ser descortinadas do discurso político-ideológico que tende a ocultar que a sociedade civil é a produção e reprodução da divisão em classes e é luta das classes (Chauí, 1980, p. 28 e 30).

De fato, a ideologia consiste na “transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes para a sociedade como um todo, de modo que a classe que domina no plano material (econômico, social e político) também domina no plano espiritual (das ideias)” (Chauí, 1980, p. 36). Assim, a ideologia nasce para servir aos interesses de uma classe dominante de tal forma a “transformar as ideias particulares da classe dominante em ideias universais, válidas igualmente para toda a sociedade” (Chauí, 1980, p. 47). Isso passa a ser o papel ideológico das agremiações partidárias.

Nesse jogo de forças pela relevância e sobrevivência política dessas agremiações no sistema gerencial do Estado, acesso e manutenção no exercício dos aparatos do poder, a pior das consequências são os reflexos sobre a gestão democrática na condução das ações políticas de desenvolvimento econômico e social

---

<sup>106</sup> Contudo, se não fossem os marxistas nunca teríamos qualquer reforma nas relações de trabalho e na tomada de consciência de classe social (Geertz, 2013b, p. 115), mas essas reformas precisam ser aprofundadas, com soluções definitivas. Não se pode aceitar que o pesquisador assuma a função de um ideólogo e se proponha a tornar conhecidas as reivindicações sociais e acabe por contribuir, pelo poder diversificador de suas ilusões, para a manutenção do próprio sistema que as gera (Geertz, 2013b, p. 115-116). Por isso, identificar os atores e as relações em interação no interior desse campo sociológico, faz parte do trabalho de objetivação para a compreensão do objeto estudado.

<sup>107</sup> Deste modo, a ideologia burguesa, ao afirmar que a educação é um direito de todos releva uma desconexão, pois, na realidade isto não ocorre. Para além de pensar que há uma contradição entre a ideia de educação e a realidade, o que realmente existe é a contradição entre os que produzem a riqueza material e cultural com seu trabalho e aqueles que usufruem dessas riquezas, excluindo delas os produtores. Por isso os trabalhadores que fazem a escola geralmente tem os filhos excluídos dela (Chauí, 1980, p. 26).

e sobre as reais condições materiais de existência digna das pessoas e grupos mais fracos.

O impacto disso sobre a eficiência das políticas sociais vai além de sua aplicação política instrumental para o acesso e manutenção da estabilidade e credibilidade da governança, atinge a credibilidade do conhecimento epistemológico acerca da realidade social cuja aplicação instrumental dessas políticas falseia a percepção e observação analítica do concreto (Kosik, 1969, p. 36) para garantir a perpetuação das estruturas de desigualdade e injustiça que mantêm na hegemonia do poder a neutra, invisível e indescritível personificação de seus agentes e das intencionalidades das agendas econômicas e políticas, em um grau tal de abstração e de indefinibilidade úteis à dinâmica arbitrária de instrumentalização dos regimes democráticos para fins pré-determinados pelo *establishment* acerca do alcance das políticas e avanços dos direitos sociais na composição estrutural do Estado nacional.

Essa abstração e indefinibilidade, associadas ao cientificismo positivista de neutralidade das instâncias do poder de decisão, constituem traços característicos da natureza liberal aplicada pelo Estado liberal capitalista, onde os ganhos são distribuídos privadamente entre os seletivos agentes do sistema e os prejuízos socializados entre os diversos grupos sociais que compõe a pluralidade e multiculturalidade étnica do país, sempre ancorada numa discursividade de legitimação ideológica presente nas estruturas superpostas de implicações e inferências.

A fragilidade partidária está justamente na necessidade de transigir pautas de direitos caros às bases de sua sustentação popular tendo em vista sua sobrevivência e relevância na ocupação das instâncias do poder político-administrativo para a qual precisa da legitimidade do sufrágio popular, sendo que sua subserviência à ordem ideológica, política e legal, identitária do *establishment*, independe de qualquer validação democrática.

Essa percepção não invalida a importância das agremiações políticas partidárias<sup>108</sup> para o debate público e democrático, pelo contrário, faz perceber a sua

---

<sup>108</sup> Um elemento que reforça a dependência mútua das agremiações partidárias e do poder político-administrativo em relação ao *establishment* é a de que o acesso e o aumento do fundo partidário resulta da capacidade de ambos em transigir direitos em prol das prioridades da política social econômica capitalista cujas metas impõe sistemática e progressiva desvalorização das categorias profissionais, no que tange ao aumento salarial, garantia de direitos, recursos previdenciários, e dos direitos sociais

importância na arena de lutas por direitos sociais e econômicos e o quanto elas precisam estar blindadas desta lógica do poder pelo poder, tendo em vista que as demandas e reivindicações populares constituem-se em direitos programáticos e não apenas declaratórios, de natureza concreta e teor objetivo, cujos conteúdos substanciam políticas sociais intimamente ligadas à necessidade de garantir condições concretas, reais e materiais de existência digna, de progressivo combate da ordem econômica sistêmica que gera desigualdades e injustiças em sua política de desenvolvimento.

Contudo, resulta claro que as tensões as quais elas são constantemente submetidas lhes impõem aplicações sociais nitidamente mais instrumentais do que canais de autonomia na reivindicação e articulação política dos direitos. E, não raras às vezes, essas aplicações instrumentais se dão pelos agentes públicos eleitos e pela ordem ideológica, política e legal não eleita a ocupar as instâncias de poder, tendo em vista a manutenção do *status* de específica política social e econômica, impactando diretamente as políticas sociais.

No regime democrático o *establishment* não é personificado com a governança eleita para gerir o Estado, restando independente de qualquer processo de ideologização dos inquilinos do poder político-administrativo. Por outro lado, a independência dos governantes fica comprometida quando o acesso eficiente aos instrumentos do aparelho estatal depende do enfrentamento das pressões exercidas pela ordem político-ideológica e legal sobre governos, partidos e sobre a sociedade organizada (partidos, fundações, grupos e etc.), impondo-lhes negociações que atende, primeiro, às demandas da supracitada ordem, como requisito *sino qua non* a premente necessidade de governar, manter-se no poder político-administrativo, preservar conquistas sociais, garantir avanços e evitar retrocessos para, posteriormente, atender as pautas sociais que eventualmente pressionam governos.

### 3.8 AS TENDÊNCIAS ANALÍTICAS DA GOVERNABILIDADE

No caso do Brasil, entendemos que a gestão das políticas sociais segue tendências analíticas que caracterizam a natureza liberal aplicada pelo Estado. O

---

como educação e saúde, pois, mesmo em regimes democráticos, o *establishment* antecede toda e qualquer necessidade de sufrágio universal para legitimar escolhas e definir prioridades.

processo de mediação entre os governantes e a ordem político-econômica e legal ocorre por meio da administração de quatro tendências analíticas que perpassam a gestão das políticas sociais: a circunstância, conveniência, coincidência e oportunidade. Uma vez que elas fazem parte da natureza liberal aplicada pelo Estado, elas regem o mundo da análise e da prática política, particularmente a partidária, independentemente de seu ideário ideológico, manifestando forte influência sobre o pensamento e sobre a governança estatal acerca das decisões que impactam as políticas sociais.

Impondo-se como *modus operandi* adotado por governos, partidos, sindicatos e até mesmos grupos reivindicantes na negociação política, essas tendências analíticas compõe a estruturação do conteúdo descritivo e argumentativo das narrativas, próprios da natureza liberal aplicada pelo Estado na construção das razões arquitetônicas (Bourdieu, 2010, p. 177).

Designamos elas como ‘tendências’ em razão dos efeitos que geram sobre a observação e análise das reivindicações que compõem as políticas sociais e sobre a base argumentativa que procura legitimar suas ações e decisões na gestão do poder político-administrativo; elas estruturam a argumentação que justifica a tomada de decisão em transigir ideias e posturas, até então inegociáveis em virtude dos valores que expressam, ao flexibilizar, pelas concessões nem sempre mútuas entre as partes litigantes, direitos e demandas reivindicatórias, visando unilateralmente a ascensão, ocupação, manutenção e estabilidade no exercício do poder.

Certificando-as como recursos poderosos de mediação, e mecanismos aptos a transigir, essas tendências analíticas conformam a natureza liberal aplicada pelo Estado sobre a gestão pública e impõe-se sobre pautas consagradas, trazendo às negociações políticas elementos de justificação para a flexibilização de direitos em prol da governabilidade e estabilidade política, à semelhança de uma espécie de regime de concessão de perdas certas para supostos ganhos incertos.

Esses elementos, de matriz discursiva e mediadora, tendem, ao mesmo tempo, reconectar as agremiações partidárias e os governos às suas bases de sustentação democrática oriundas da sociedade e atender às imposições do *establishment*.

Fica claro a identidade e funcionalidade dessas tendências analíticas no âmbito da administração pública e da epistemologia da análise social: conceitualmente, são instrumentos de conformação analítica dos argumentos de legitimação das razões

discursivas da agenda pública com as decisões tomadas ao arropio das consensualidades acerca das demandas reivindicatórias, a fim de legitimar novas prioridades.

Do ponto de vista das funcionalidades, elas conectam legitimidades democráticas com ilegitimidades arbitrárias, conectam poderes democraticamente eleitos à ordem ideológica, política e legal não eleita, estabelecendo mútua dependência entre o poder político-administrativo dos governos e o poder de decisão do *establishment*, para a ocupação do aparelho estatal e o conseqüente controle das instâncias autônomas da sociedade (Fernandes, 1969, p. 103).

Decorrem daí inúmeras determinações de ordem política, econômica e social que orbitam de forma intrínseca e sistêmica sobre o *locus* de formatação das condicionantes que atuam sobre a conjuntura da gestão das políticas sociais, transformando pontualmente ou totalmente suas medidas saneadoras às prioridades de uma ordem econômica e social que as restringem, ressignificam e modelam.

Essas determinações comportam um considerável nível de interações a atuar no campo científico de análise, trazendo à lume um conteúdo observável que compõe o trabalho de objetivação para a análise crítica da realidade social (Bourdieu, 2004, p. 33). E isso lança sérias suspeitas acerca da real possibilidade de conciliação, negociação entre as oposições estruturais no exercício, tomada, ocupação e gestão das esferas de poder, tendo em vista a falta de paridade de armas entre as forças sociais, políticas e econômicas.

Considerando que nenhuma forma de pensar individual é maior ou mais influente daquela produzida coletivamente, em que pese a coletiva abarcar fragmentos coincidentes das individualidades, é preciso lembrar que, no mundo conceitual, as ideologias permanecem intocadas e incólumes às variações e coerentes às próprias proposições, como se houvesse no plano teórico uma pureza e fidelidade nas ideias originais. Mas no embate da vida pública, particularmente em uma democracia, cujo seu estamento é jurídico e político, as ações de implementação prática das ideias comprovam quão variáveis e flexíveis podem ser os posicionamentos ideológicos, quando o que está em jogo é a manutenção da ocupação às instâncias decisórias do poder, mesmo sendo essas variáveis relativas e limitantes à implementação das ideias originalmente defendidas.

Essas variações e flexibilidades podem ser tão substanciais e pragmáticas a ponto de torná-las irreconhecíveis quando comparadas com o seu conteúdo argumentativo e propositivo original. É nesse nível de interação que atuam as tendências analíticas da circunstância, conveniência, coincidência e oportunidade como instrumento de reorganização argumentativa para consolidar as razões arquitetônicas do Estado em relação às legitimidades e consensualidades populares que procura angariar.

Uma descrição dessa aplicação instrumental serve à comprovação de sua prática no cenário da gestão e ajuda no trabalho de objetivação do conteúdo analítico, mas será uma descrição densa dos mecanismos de atuação dessas interações, com o rearranjo argumentativo de tais tendências no interior do campo analítico, que vai oferecer uma possibilidade de uma análise das razões polêmicas subjacentes às ações e decisões empreendida na gestão das políticas sociais.

Com isso identificamos, junto com as intenções do gestor público em seu alinhamento teórico-ideológico, as razões pelas quais empreende procedimentalmente suas ações na gestão, a posição que ocupa (ou que passa a ocupar), a legitimidade e coerência dos processos que desenvolve e a fidelidade à representação democrática de sua base de sustentação.

Se não se pode tão facilmente identificar a macro personificação das forças que comandam o Estado em suas interações de poder, quem sabe se pode identificar aqueles agentes que operam o aparato estatal e o sistema de legitimidade e representação democrática a seu favor.

Neste sentido, destacamos a ruptura entre as proposições originais dos posicionamentos coletiva e consensualmente construídos, visando o alcance de objetivos democraticamente específicos, com a gestão dessas proposições por parte das forças que ocupam o poder de decisão político-administrativo, ruptura essa normalmente acentuada pelas pressões do *establishment* sobre os atores políticos e sociais.

Essa ruptura, associada ao risco de instabilidades políticas e sociais e prejuízos à governabilidade, permite identificar quando o gestor público, ao tomar as decisões acerca das metas, programas, projetos e políticas sociais a empreender, optou, antes,

por administrar ideologias em suas tensões intrínsecas, em vez do governo para o qual foi eleito, em suas políticas programáticas<sup>109</sup>.

Essas tensões, aparentemente salutares em regimes democráticos, apresentam distorções quando as forças de contraposição, os contrapesos políticos e sociais, não possuem a mesma paridade de armas. No Brasil, o ingresso das pautas sindicais (articulação setorial dos trabalhadores), patronal (articulação dos donos dos meios de produção) e da sociedade organizada (formal ou disformemente difusa), geralmente formadas a partir da visão de mundo a que estão inseridas, ocorrem, quase que exclusivamente, pela mediação das agremiações partidárias nas instâncias do poder político-administrativo do Estado, consideradas as condições previsíveis de intervenção (Fernandes, 1971, p. 151).

Esse acesso ocorre numa arena de disputas em forças políticas, econômicas e sociais em franca oposição. O acesso às instâncias do poder, mesmo em regimes democráticos, via de regra, não ocorre mediante consensos. Se dá mediante enfrentamentos e disputas contundentes. A análise crítica dessas disputas ultrapassa os círculos da mera oposição radical entre antagonismos histórica e ideologicamente construídos<sup>110</sup>, mas reproduzidos no presente como uma sociologia aplicada (Liedke Filho, 2005, p. 29).

Desde o surgimento do Estado brasileiro há o debate sobre a realidade de exploração e desrespeito sofrido por parte considerável de suas populações, em especial dos povos tradicionais e originários, e a necessidade do estabelecimento de políticas sociais eficazes para a superação dos problemas sociais que atinge os cidadãos em situação de toda sorte de privação e hipossuficiência<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Ao identificar governantes que não administram governos senão ideologias, sendo eles perfeitamente moldados às estruturas partidárias, parece razoável pensar que, parte estruturante que compõe os problemas a ensejar políticas sociais eficientes passa, necessariamente, pela ideologização partidária das instâncias de poder no exercício próprio do poder e pela ordem política, ideológica e legal do *establishment* a pressionar a política econômica e social que rege a administração pública, limita e direciona a disposição orçamentária, com reflexos diretos e indiretos na iniciativa pública e privada.

<sup>110</sup> Percebe-se aqui uma das mais notáveis disparidade de armas. Setores econômicos, fortemente articulados e difusos, cuja capilaridade e permeabilidade nos diversos setores público e privado, mediante eficiente influência nos poderes executivo, legislativo e judiciário, possuem instrumentos de coordenação capazes de influir na autonomia de governos eleitos, quer na administração pública direta ou indireta. No entanto, a articulação social e popular da sociedade é desprovida de capacidade que possua força de contraposição suficiente a uma luta paritária entre gigantes que se enfrentam.

<sup>111</sup> Embora há muito se observe que os problemas sociais a ensejar políticas públicas afetam populações desprovidas dos bens e riquezas historicamente acumulados pela sociedade, há que se reconhecer que parte das injustiças costumam derivar não só das relações de trabalho degradantes e injustas, do acúmulo de riqueza sem a devida repartição, como também da falta de instrumentos eficazes de reação e de autodefesa, de uma real, honesta e fiel representação política, de uma

O agravamento progressivo das suas condições, particularmente dos trabalhadores em relação à remuneração, direitos previdenciários, acesso ao crédito e aos demais direitos e bens sociais, associado às intermináveis discussões sobre política social e econômica, revela a complexidade e o grau de dificuldade de reconhecimento das forças supra estatais quer em relação à declaração de novos e urgentes direitos, e das medidas de sua implementação, quer para a autonomia no livre exercício da cidadania como para o acesso às instâncias de poder do aparelho estatal para a efetiva concretização desses bens sociais.

Essas questões tendem a se agravar quando os mecanismos de escuta, de participação e de acesso às regras democráticas são restritos, instrumentalizados ou negados. Com efeito, permanecem no Brasil círculos fechados hermeticamente de proteção da ordem social elitista e burguesa, com forte herança “escravista” (Florestan Fernandes, 2010, p. 72) a demarcar valores concêntricos da natureza liberal aplicada pelo Estado liberal.

Em suma, a disposição de direitos sociais preconizados pela Constituição brasileira, claramente programáticos e não meramente declaratórios, não tem sido suficiente para assegurar o pleno cumprimento no ordenamento político e jurídico nacional das políticas sociais, tão pouco capaz de garantir a elas alguma espécie de prioridade na política econômica do Estado. Esse dado revela não só a complexidade do tema para o Brasil como expõe o elevado nível de resistência em solo pátrio para fins de reconhecimento e efetivação de direitos sociais e econômicos das suas populações.

A necessidade de superação do contexto de exploração, submissão política e econômica a que está submetida a classe trabalhadora, associada à identificação desses sujeitos sociais como verdadeira categoria amparada política e juridicamente, à luz da Carta Magna, exige a garantia da real participação cidadã, da paridade de armas na arena política, do acesso às instâncias do poder político-administrativo e de instrumentos de contraposição às imposições do *establishment* sobre o aparelho estatal, as agremiações partidárias e a sociedade em geral<sup>112</sup>.

---

consistente e pragmática ascensão ao poder de decisão e acesso às instâncias do poder político-administrativo do Estado, tendo em vista a consolidação de direitos sociais, políticos e econômicos.

<sup>112</sup> Esses instrumentos de preservação da diversidade e pluralidade étnica e cultural dos cidadãos são capazes de garantir o enfrentamento de toda tentativa de homogeneização e de assimilação dos direitos sociais da população com as prioridades elegidas pela ordem ideológica, política e legal que ocupa governos, aparelhos estatais, partidos políticos e organizações sindicais e civis de toda ordem.

E no caso das ciências sociais, essa superação exige um progresso no conhecimento científico que supõe um progresso de suas condições (Bourdieu, 2013, p. 9) acerca dos obstáculos, quer epistemológicos quer práticos, de forma a superar as dificuldades que obstinadamente se impõe sobre a realidade com vista a apontar as possibilidades de superação da supremacia sociológica burguesa.

Recepcionadas em país de regime democrático de direito, não haveria motivos formais contrários à efetivação dos direitos sociais, tampouco razões restritivas às políticas públicas que tendem a estabelecer prioridades na política econômica que atenda as reais necessidades de seus cidadãos, em vez daquelas definidas por forças que ascenderam às instâncias do poder sem a legitimação e representação democráticas.

E isso nos leva à suspeição do caráter jurídico como instrumento de concretização dos direitos, considerando a ruptura entre as disposições formais teóricas e as proposições prática que se veem na realidade sociológica brasileira. Pelo visto, “realizar a análise concreta das relações de poder”, que se manifestam pelas interações e lutas no interior do campo sociológico, sugere “abandonar o modelo jurídico de soberania” como garantia de efetividade dos direitos sociais (Foucault, 2005, p. 319).

Essa realidade sociológica, traduzida em sua concreticidade, de ruptura entre os preceitos teóricos formais que declaram assegurar os direitos sociais consagrados na Constituição brasileira e a prática material de privação, restrição e de negação desses direitos, a caracterizar e delinear o contorno da governança das políticas sociais no Brasil, desafia, como vimos no capítulo anterior, a descrição da sua natureza jurídica e suas implicações características na agenda de desenvolvimento do Estado democrático de direito brasileiro, tendo em vista a notável supremacia do conteúdo político-ideológico manifesta na governabilidade das políticas sociais no Brasil.

Este cenário analítico impõe a árdua tarefa de superação das dificuldades em garantir a execução eficiente e transformadora de políticas sociais que emergem da desconexão entre a disposição teórica e declaratória da Constituição, em seu aspecto formal, e a prática concreta dos direitos sociais, em seu aspecto material, o passamos a tratar no próximo capítulo.

## **4. AS DIFICULDADES DA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E AS POSSIBILIDADES DE SUPERAÇÃO PELA GESTÃO PARTICIPATIVA**

Neste quarto capítulo, expomos as dificuldades da governança pública e as possibilidades de superação mediante a promoção de uma gestão participativa. Para tanto abordamos o caráter da resistência jurídica e política, a ruptura entre a teoria e a prática, a letargia burocrática da governança liberal, a modulação da estrutura de políticas sociais, a arbitrariedade na gestão pública, a tendência universalizadora da gestão liberal, a inviabilidade do antagonismo, a concepção unitária de estado e a infidelidade e deslealdade representativa.

Estas dificuldades, expostas em seções neste capítulo, possuem elementos que configuram a execução das políticas sociais, enquanto um processo que tem correlações, portanto, indicamos que estas possuem determinados nexos. Para fins de abordagem esclarecedora, optamos por expor, individualmente, cada uma das dificuldades.

### **4.1 A RESISTÊNCIA JURÍDICA E POLÍTICA**

Constatamos no capítulo segundo que o tema da Política Social no Brasil possui lastro e sustentação política e jurídica, legislação pertinente, compromisso político claro consignado pela Constituição, modelo administrativo e jurídico assentado em bases consolidadas do regime democrático de direito e estrutura organizativa bem delineada de Políticas Públicas e Sociais.

No entanto, em que pese esse arcabouço teórico em defesa dos direitos sociais, é a realidade da vida em sociedade, da vida como ela acontece em sua totalidade e concreticidade, que comprova a existência real de sistemáticas e progressivas dificuldades em garantir a execução de políticas sociais em superação às realidades de hipossuficiência de inúmeros grupos e comunidades sociais, associadas à governança da gestão pública no país.

Se por um lado compete ao Estado ações concretas e eficazes de consolidação de compromissos políticos e jurídicos mediante uma governança de gestão capaz de promover uma governabilidade participativa e inclusiva, de outro não se pode esquecer a responsabilidade que recai sobre a sociedade (indivíduos e organizações)

em acompanhar, fiscalizar e propor ações de interação com a governança pública para a garantia e execução de direitos sociais. Em virtude de sua relevância para o progresso e desenvolvimento da sociedade, essa interação não pode ficar restrita à meras interpretações sociojurídicas, tampouco às plataformas político-ideológicas.

Desta forma, considerando as disposições constitucionais acerca da identidade étnica do povo brasileiro, vimos associados os direitos sociais aos direitos correlatos à pluralidade étnica e multicultural e ao regime democrático de direito enquanto forma de organização política e social, cuja base de sustentação requer participação ativa dos cidadãos nos processos de decisão, legitimação e representação democrática, e na capacidade de exercer direitos.

Quando associamos as características essenciais das políticas sociais às disposições valorativas e principiológicas do regime democrático, de como se pode conduzir o seu processo de gestão, considerando a participação popular, e de como pode ocorrer o processo de gestão dessas políticas considerando aquele regime, percebe-se que esse movimento implica compromissos coerentes do ponto de vista substantivo dos direitos a serem tutelados como, também, da forma democrática que os agentes públicos devem empreender para garanti-los.

Ocorre que, uma primeira análise desse processo de gestão permite identificar dificuldades na sua concretização, traduzidas em barreiras e entraves que operam de forma estrutural e sistêmica sobre a governança das políticas sociais. Por “barreiras” designa-se toda articulação política e hermenêutica jurídica a influenciar o processo de gestão das políticas públicas, restringindo o seu teor propositivo. Por “entraves” entende-se a gestão do aspecto operativo do processo de gestão democrática, conduzido de forma limitativa e impeditiva dos avanços propugnados pelas políticas sociais, após sua proposição. Enquanto uma opera no âmbito formal das decisões que emolduram uma política, a outra atua no âmbito da restrição material do alcance e extensão da política em termos operativos.

Neste trabalho utilizamos o termo “dificuldade” englobando genericamente o conteúdo atribuído às barreiras e entraves, tendo em vista que o resultado prático de ambas as terminologias é o mesmo: a privação e/ou limitação do exercício pleno e desembaraçado dos direitos sociais na realidade, consolidadas por obstáculos tanto epistemológicos como práticos.

A associação e articulação conjunta dessas barreiras e entraves em dificuldades é consequência de um movimento político e jurídico oposicionista do teor propositivo das políticas sociais no nível macro político que encontra lastro de sustentação na natureza liberal, principalmente quando a implementação de políticas sociais significa mudanças profundas na macropolítica econômica que empreende um tipo de desenvolvimento coordenado pelas elites hegemônicas, em perfeito alinhamento com a natureza ideológica aplicada pelo Estado liberal na consecução das políticas sociais no Brasil.

Do ponto de vista jurídico, vimos demonstrado no segundo capítulo, a existência de um *modus operandi* a ressignificar o aspecto jurídico do direito tutelado firmando jurisprudências favoráveis a uma interpretação hermenêutica que tem gerado ressignificação do conteúdo constitucional com base num alinhamento doutrinal do espectro jurídico à ordem política, econômica e legal liberal a comandar as instâncias do poder de decisão do Estado. Esse alinhamento tem assumido cada vez mais um conteúdo amoldado do teor jurídico do constituinte às variações políticas sazonais em termos de interpretação normativa; uma espécie de *aggiornamento* politicamente interessado da interpretação jurídica.

Já do ponto de vista político, vimos no capítulo terceiro, a existência de uma articulação político-administrativa que vem redefinindo prioridades a revelar das reivindicações e necessidades populares, das próprias disposições constitucionais consagradas e da estrutura organizacional político-administrativa da Política Social no Brasil. Essa ressignificação política do conteúdo social vem adquirindo poderoso lastro de sustentação jurídica; uma espécie de *aggiornamento* juridicamente interessado da interpretação política.

E é justamente sob essa dupla articulação, jurídica e política, que vimos assentada a resistência propositiva e ativa do *establishment* ao teor e alcance das políticas sociais porquanto seu acesso às instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado prescinde de qualquer validação e legitimidade democrática. Isso porque num sistema de representação política impera sobre os fatores, mecanismos e agentes de decisão pública a força das pressões de interesses e prioridades que não necessita da legitimidade ou lealdade da representação democrática para ascender às instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado. Ela atua poderosamente em diversificados espaços da estruturação

econômica, política e social mediante as pressões exercidas sobre as instâncias da decisão política, da governança pública e do funcionamento da estrutura político-administrativa da política social, gerando uma espécie de cultura organizativa liberal da gestão dos bens públicos.

Ao identificar os obstáculos no processo de gestão das políticas sociais se pode verificar a personificação, conjunturalmente analisada, dos agentes de oposição em operação no campo sociológico, a visualização do alcance e as consequências da oposição, bem como se pode ver explicitado o significado subjacente à própria resistência, as razões pelas quais as dificuldades são articuladas nos termos da razão arquitetônica para gerar os efeitos que geram, na maneira como eles mesmos se apresentam e são percebidos na realidade.

A forma de articulação das razões arquitetônicas, portanto meramente discursais, ocultando as razões da resistência e da oposição, demonstra que o teor sistêmico dessa resistência é eminentemente político e deriva de um projeto político de poder que corresponde com a natureza liberal aplicada pelo Estado nas decisões da gestão pública. Por isso, esse teor vem acompanhado de uma discursividade que busca legitimidade nas aparentes razões discursais, sem revelar os motivos subjacentes à essa discursividade, geralmente descortinados pela crítica da razão polêmica. Contudo, esse teor também é iminentemente jurídico, ao oferecer os marcos interpretativos e ressignificativos que direcionam a hermenêutica jurídica de acordo com as disposições da natureza liberal.

O mais grave, do ponto de vista de uma gestão estruturada sob um regime democrático, é o de que a articulação dos entraves políticos e jurídicos consolidam marcos interpretativos e ressignificativos que desfiguram o teor original propugnado pelas políticas sociais elaboradas por mecanismos de participação. Ocorre que esses marcos, subjacentes à articulação política e jurídica dos grupos hegemônicos, nem sempre são compromissados com os valores e princípios democráticos.

Tais grupos exercem e ocupam as instâncias decisórias do poder e apoderam-se de seus mecanismos mediante subterfúgios arbitrários e articulações políticas sem correspondência com a legitimação das instâncias de representação democrática; passam a gestar as políticas sociais propugnadas pelas reivindicações populares, segundo a ordem econômica de desenvolvimento empreendida por esses grupos hegemônicos, ordem essa geradora das violações dos direitos reivindicados. Isso

impacta o teor e o alcance dos direitos a serem tutelados ao entregar a resolução dos problemas sociais justamente àqueles que os originaram.

Neste sentido, a identificação das dificuldades políticas e jurídicas permite observar os mecanismos de articulação e os agentes (personalização) da resistência e oposição da efetividade das políticas sociais empreendidas no processo de gestão democrática brasileiro. Compreender essa relação entre os agentes é relevante para entender as resistências à efetividade das políticas sociais no país, sistematizadas pelas dificuldades fabricadas.

Analogamente semelhante a uma trave que impede o funcionamento de uma engrenagem, tais dificuldades não eliminam as estruturas e a existência das políticas sociais porque isso, declaradamente, não é democrático. Contudo, elas são articuladas como um real impedimento de seu funcionamento, atingindo a eficiência da gestão. Desta forma, elas constituem obstáculos e impõem limites oposicionistas articulados por uma argumentação intencionalmente discursiva, a impor justificativas para as limitações da gestão.

Uma vez que as verdadeiras razões justificantes da oposição às políticas sociais se revelam pouco republicanas e democráticas para serem explicitadas, elas não são reveladas ao debate público de forma transparente. Em razão da natureza democrática, a existência dos embates e das oposições não se constituem, a princípio, como elementos antidemocráticos. Elas, inclusive, impõem obrigações mais qualificadas na gestão democrática, mediante uma 'governamentalidade' capaz de sistematizar e articular as interações e lutas manifestas em torno do poder e da participação.

O problema não está na oposição articulada com os mecanismos e instrumentos que dispõem, mas da deslealdade ao articular uma argumentação com base numa razão arquitetônica (discursiva) que não expõe as verdadeiras razões que explicitam os objetivos das decisões tomadas para aquela oposição sistemática (razões polêmicas) e, com isso, a busca desonesta de legitimação do apoio popular dessas razões discursais de forma aparentemente democrática, quando o *modus operandi* revela-se profundamente arbitrário e contrário à proposição de uma política social que enseja transformações estruturais.

Há aspectos relevantes acerca das dificuldades, necessários à própria natureza de gestões em regimes políticos e jurídicos democráticos, na medida em que as

oposições podem qualificar o debate em torno das políticas sociais e com isso extrair o melhor do debate público para o aprimoramento das políticas. Neste sentido, a transparência e lealdade argumentativa é fundamental à proposição de uma política social, revelando os limites históricos e políticos circunscritos pela oportunidade, circunstância e probabilidade.

Desta forma, a transparência e a lealdade exercem uma função instrumental da participação que articula os posicionamentos explicitados de tal forma a materializar o conteúdo substancial da oposição, identificando os agentes e situando-os na posição que ocupam na arena político-social. E isso é importante para o debate público, o conhecimento real, verdadeiro e transparente das razões e das respectivas posições políticas e para o equilíbrio das forças em oposição no campo sociológico.

Assim encarada, a oposição manifesta, claramente personificada e com as razões justificantes expostas, não é de toda perniciosa para as forças democráticas em luta na arena social. Esse caráter instrumental cumpre perfeitamente uma função necessária no processo de gestão democrática. Entretanto, o problema consiste no teor totalitário da oposição que busca eliminar seu oponente, ignorando direitos já consensualmente tutelados pelo ordenamento jurídico, expondo a debate público conteúdos pacificados, desfigurando o conteúdo jurídico firmado por processos amplamente democráticos. Com isso, o teor totalitário que busca assimilar as particularidades, eliminando a diversidade multicultural, transforma as dificuldades em limites impeditivos absolutos.

Esse meio instrumental acaba por negar os mecanismos de participação e de contraposição, eliminando a paridade de armas na luta pelos interesses divergentes. Isso gera um desequilíbrio no processo de gestão democrática. Em contrapartida, a 'governamentalidade' deve gerir e garantir os meios, os contrapesos, para uma participação ativa e qualificada das populações hipossuficientes e no acesso aos mecanismos de poder de decisão do processo de gestão e mediante a explicitação das razões arquitetônicas pela crítica elaborada pela análise das razões polêmicas.

É neste sentido substancial e não instrumental que as dificuldades se revelam articulações perigosas aos regimes políticos, sociais e jurídicos das sociedades democráticas ao eliminar os mecanismos de participação e de reação eficientes num conjunto de forças equilibrado, ao acessar de forma não democrática ou sem a devida

legitimação representativa os meios de exercício dos poderes de decisão nos processos de gestão, numa relação de supremacia absoluta e hegemônica.

Por essa razão, está claro que as dificuldades jurídicas e políticas não devem ser compreendidas como uma mera relação de forças oposicionistas. Elas, antes de tudo, revelam uma cosmovisão que se impõe instrumentalmente e substancialmente sobre a própria gestão democrática, sem a legitimação dos mecanismos democráticos, imprimindo um aparente diálogo entre partes diversas cujo resultado, arbitrariamente, elimina os pontos de vista divergentes como meta principiológica, de modo a impedir a participação, a reação e a proposição de ideias dos grupos reivindicatórios.

Por se tratar de um processo dinâmico, flexibilizado e aberto às circunstâncias adaptativas – percepção derivada da pluralidade cultural e étnica dos povos tradicionais – as políticas sociais não podem revestir-se apenas de aspetos formais, genéricos e imutáveis, sem a devida contextualização do ambiente sócio-político circunscritos em suas determinações históricas, constantemente em conflito com os valores democráticos, sem um georreferenciamento social, político e jurídico que orienta o perímetro do processo de gestão empreendida pelo poder político-administrativo do Estado.

No Brasil, em que pese o reconhecimento constitucional da pluralidade étnica e multicultural, registra-se a complexidade em desenvolver políticas sociais em nosso contexto político e jurídico. A Constituição Federal dispõe no art. 1º os fundamentos do Estado, apontando a relevância da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político; no art. 4º, inc. II, sustenta a prevalência dos direitos humanos; no art. 215, *caput*, defende o pleno exercício dos direitos e manifestações culturais; no art. 215, § 1º, assegura a proteção das culturas populares, indígenas e afrodescendentes e o art. 215, § 3º, inc. V, dispõe sobre a valorização da diversidade étnica e regional do país (Brasil, 1988).

Essa complexidade é nossa riqueza cultural, social e política e, ao mesmo tempo, nossa principal fragilidade. Sabe-se bem que realidades complexas e diversificadas exigem procedimentos complexos e diferenciados no processo de gestão pública. Dado o teor propositivo das políticas sociais em consolidar conquistas e direitos já amplamente declarados pela Carta Magna e com potencial transformador da realidade de exploração a que estão submetidos muitos grupos sociais, em razão

da ordem econômica prevalecente, é necessário eliminar a adoção de formalidades homogeneizantes e universais no processo de gestão, tipicamente originadas pelo Estado liberal unitário, positivista e assimilador das particularidades identitárias do país, em flagrante descompasso com a ordem constitucional do Brasil.

Assim, a complexidade que deriva da pluralidade étnica e a diversidade multicultural não é um problema em si mesma. Ela passa a ser um problema quando, associada e articulada com as barreiras e os entraves, materializa aspectos impeditivos da principiologia democrática, repercutindo negativamente sobre os processos de gestão das políticas sociais, de tal forma que a complexidade reforçada e encerrada hermeticamente em si mesma, submete a administração à brutal burocracia letárgica que estrutura o tratamento das reivindicações mediante uma gestão difusamente compartimentada e estanque, traduzida em propositais conflitos de competência.

Essa complexidade, assim instrumentalizada, conduz o processo de gestão das políticas sociais mediante um confuso emaranhado de procedimentos procrastinatórios que dificultam as soluções. Como uma rede intrincada num sistema de curto-circuito que se retroalimenta numa burocracia infundável, que mais gera contendas do que esclarece caminhos de solução definitivas, a complexidade consubstanciada pelas dificuldades, torna-se enorme desafio para a consolidação dos regimes democráticos, tendo em vista que sua dinâmica é essencialmente arbitrária, baseada na firme decisão de controlar o teor propositivo das políticas sociais.

Em contrapartida, o país precisa enfrentar essa instrumentalização da complexidade com firme disposição de superar as barreiras por meio da 'governamentalidade' do processo de gestão democrática alinhada às proposições substantivas da natureza típica das políticas sociais. O Estado brasileiro tem dificuldade em gestar o processo participativo na elaboração das políticas sociais sob matrizes amplamente democráticas.

Alicerçado em raízes históricas de sua gênese arbitrária, fruto da sua pretérita experiência colonial, sua dinâmica histórica de gestão pública identifica-se com um poder soberano na qual suas decisões de Estado tendem a bastar a si mesmo, sem necessidade de legitimação popular das políticas e programas que empreende. Com isso, o país passou a sedimentar um modo operativo impeditivo, estrutural e sistêmico

na administração do funcionamento do aparelho estatal, em franco conflito com a principiologia valorativa democrática.

Por essa razão, é tão relevante a adoção de uma dinâmica voltada à governança democrática, considerando as complexas relações que gravitam ao redor do processo de gestão das políticas sociais que contemplam as reivindicações históricas dos grupos populares, direitos esses plenamente recepcionados pelo ordenamento jurídico, mas que encontram oposição consistentemente contrárias à sua efetivação, expondo a coexistência no tecido social de conflitos, ideologias e cosmovisões diferenciadas e até contrapostas, transformando a representação política e cultural em arena de lutas que ignora direitos consolidados, mediante uma dinâmica política fortemente articulada, à semelhança do que se poderia chamar de irracionalidade jurídica conscientemente influente no processo de gestão democrática.

Neste sentido, a ocupação e gestão dos espaços administrativos de poder no processo de gestão democrática, tendem a transformar a ação política e o entendimento jurídico do Estado em práticas e consequências coerentes com as razões e entendimentos daqueles que administram a máquina estatal, por vezes nada favorável à agenda dos povos e comunidades tradicionais e dos grupos identitários do país e nem sempre coerente com o teor substancial do Direito, impondo um entendimento hegemônico, político e ideológico, sobre a racionalidade e hermenêutica jurídica baseados num cientificismo positivista e liberal que pouco ou nada se amolda aos aspectos propositivos de uma Política Social transformadora da realidade de violação de direitos.

Ao acessar as instâncias decisórias do Estado esses grupos hegemônicos assimilam as diferenças e culturas de outros grupos de forma totalitária, descaracterizando-as e ressignificando seu teor significativo original, chancelando essa cosmovisão pelo exercício oficial dos mecanismos de poder. Neste sentido, Bourdieu e Wacquant<sup>113</sup> (1998, p. 229) alertam acerca da razão imperialista do Estado ao invisibilizar as realidades étnicas e culturais diversificadas, absorvendo-as mediante falsa tese de homogeneidade cultural. Isso, por óbvio, reduz o processo de governança à chancela desta razão, eliminando a relevância de outras forças coexistentes na arena sociopolítica.

---

<sup>113</sup> BOURDIEU e WACQUANT. *A astúcia da razão imperialista*, 1998, p. 229.

De forma analítica complementar, Foucault (2014, p. 320) sustenta que as *visibilidades isolantes*<sup>114</sup>, apenas reconhecem parcialmente os saberes locais, mas sob a ótica unitária e globalizante que, em razão de um pretenso processo de gestão democrática, declara reconhecer esse saber singular, fragmentado e exclusivo dos grupos populares, mas jamais dispõe os meios efetivos e instrumentos de participação nos mecanismos de poder e de decisão que concretamente reconheça ou leve em consideração esses saberes locais.

Uma dificuldade considerável emana dessa constatação: uma discursividade afetivamente favorável aos direitos sociais e ao reconhecimento da diversidade cultural para ganhar apoio e legitimação social que contrasta com as ações políticas e jurídicas empreendidas concretamente no processo de gestão democrática, resultando numa governabilidade contrária aos direitos reivindicatórios. Observa-se o descompasso entre intencionalidades diversificadas, nitidamente indispostas ao diálogo aberto e responsável sob matrizes democráticas, fortemente influenciada pela razão homogeneizante e arbitrarias nos processos de criação, planejamento e execução de políticas sociais, tão bem guardadas pela razão arquetônica.

Desta forma, a desconsideração instrumental do diálogo comprova o não reconhecimento das diferentes cosmovisões com base na discriminação e no preconceito, deflagrando conflitos sociais. Por meio do processo de gestão, assentado em bases democráticas, o dever do Estado na consecução das políticas sociais é promover formas de pacificação social, justamente porque tem sido historicamente sua forma de governar a base na qual assentam-se grande parte dos conflitos sociais de toda ordem travados pelas disputas políticas e jurídicas no país.

Compete aos governos signatários a coordenação e a garantia dos direitos dos grupos sociais. Isso, de acordo com Sarlet e Fenrsterseifer (2011), exige uma atuação do Estado plenamente eficiente à proteção dos direitos fundamentais, em virtude do *princípio da proibição de insuficiência de proteção ou de proteção deficitária*<sup>115</sup> (2011, p. 184).

Considerando a relevância da ação estatal para a consolidação dos direitos sociais, a omissão sistêmica e parcialidade na sua consecução apresenta-se como

---

<sup>114</sup> FOUCAULT, Michel. *O Olho do Poder*. In: *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014, p. 320.

<sup>115</sup> SARLET e FENRSTERSEIFER. *Direito constitucional ambiental*, 2011, p. 184.

uma das principais e relevantes dificuldades a ser superada. Compete ao Estado uma ação proativa de garantia e promoção dos direitos sociais na mesma proporção de uma defesa eficaz contra sua violação. Assim, é a ineficácia prática dos direitos negados ou não ofertados que comprova a atuação ineficiente ou omissa do Estado, como uma barreira estruturante e sistêmica, já que sua atuação é exclusiva e não pode ser relegada a terceiros.

Pacificado está o entendimento de que os direitos sociais são direitos consolidados, cujo dever do Estado não pode ser ignorado, uma vez que esse dever está diretamente associado à diversidade cultural e à complementariedade dos direitos que sua governabilidade deve proteger.

Reforçando esse entendimento, Débora Duprat<sup>116</sup> (Pereira, 2007, p. 10) assevera que a defesa da diversidade cultural é um *imperativo ético* para os Estados nacionais, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana. O desrespeito à diversidade configura a exclusão das organizações sociais e políticas particularizadas dos grupos sociais, gerando o desrespeito ao modo e concepções de vida desses grupos e isso tende a solapar as bases de um processo de gestão que pretende ser democrático.

Desta forma, a responsabilidade do Estado na efetivação desses direitos não exige parcela importante de participação na concretização de seus direitos por parte dos grupos sociais cujo dever de reação, lutas, manifestações e oposição constituem-se em verdadeira atuação ativa, à revelia das condições impeditivas que o Estado nacional venha a impor, circunstância pouco explorada e que mereceria ser objeto de análise em outra pesquisa.

A omissão, leniência e aceitação subserviente por parte dos grupos sociais constitui-se em uma barreira interna que também precisa ser superada, em que pese exigir condições externas de exploração. Também é preciso recordar que nem sempre há no cenário cultural dos grupos sociais uma predisposição de participação em bases democráticas.

Em virtude da dinâmica interna, determinados grupos sociais têm seus processos decisórios concentrados numa espécie de delegação legitimada consensualmente a uma liderança, a semelhança do que ocorre em alguns povos indígenas em que a autoridade do Cacique concentra o poder de decisão, ou de um

---

<sup>116</sup> PEREIRA. *Pareceres jurídicos: direito dos povos e das comunidades tradicionais*, 2007, p. 10.

Conselho comunitário com prerrogativas de caráter apenas consultivo, em que a estrutura cultural das organizações políticas internas tem como centro de decisão o Cacique da aldeia<sup>117</sup>, com atribuições deliberativas.

Entretanto, isso não exime o Estado de adotar obrigatoriamente as devidas posturas alicerçada em bases democráticas, já que a coerência do processo de gestão com os princípios democráticos e à justiça social regem o sistema político de um país, estando intrinsecamente ligado com o processo de governabilidade.

Assim, uma falência prática das políticas sociais implicaria uma fragilidade do regime de participação inclusiva, solapando a real capacidade do Estado em proporcionar um processo de gestão concretamente democrático. Para além de uma decisão política consciente em obstruir a concretização dos direitos sociais, essa oposição sistêmica das dificuldades tem o condão de destruir a estrutura social, política e jurídica do regime estatal de base democrática, lançando o destino do país às sombras da arbitrariedade corporativa.

Ao mesmo tempo em que o ambiente democrático e de liberdade favorece à consecução das políticas sociais, os direitos sociais efetivamente garantidos e ofertados fortalece o regime político. Por isso, não basta uma democracia formal para garantir direitos. Ela precisa ser material, uma vez que não existem direitos sociais sem sua materialização concreta. Não basta a declaração de sua possível existência, é preciso sua operacionalização no sistema político e social.

Neste sentido, Machado<sup>118</sup> (2020, p. 86) afirma que o processo de gestão das políticas sociais deve superar a dimensão declaratória de sua importância em termos de mera publicidade, mas de efetiva informação visando sua implementação concreta. A falta de transparência dos processos de gestão, correlacionados à corrupção na execução dessas políticas, é outro entrave sistêmico de difícil superação. Considerando o teor propositivo das políticas sociais, a transparência e boa fé são fundamentais à dinâmica social democrática.

---

<sup>117</sup> Um exemplo concreto é o processo de decisão adotado pela etnia Tiriýós, onde as discussões e os diálogos empreendidos com a comunidade em função da proposição da Micro Central Hidrelétrica eram assistidos por todos os membros homens, mas a decisão e a manifestação eram exclusivas do cacique, não sendo apropriada a manifestação senão dos caciques das aldeias vizinhas. Neste processo estavam excluídos as mulheres e os jovens, admitindo apenas sua condição de expectadores.

<sup>118</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 86.

Outra dificuldade apontada por Moreira<sup>119</sup> (2014, p. 113), diz respeito à nossa histórica tradição de autoritarismos, pouca afeita à diversidade cultural e étnica, relegando os aspectos os valores democráticos a mera satisfação de requisitos formais, eventos eleitorais cíclicos, baseados em uma cultura de delegação de poderes sem a participação ativa.

Decorre dessa tradição a falta de reconhecimento da representatividade legítima dos grupos populares, consignados em sua fraca participação, fragilidade da força vinculante da legislação e da responsabilidade pública com as obrigações assumidas, de onde provém a percepção de que o país ainda não possui uma legislação eficaz nem uma prática coerente com essas disposições legislativas.

Outra dificuldade a ser enfrentada diz respeito a identidade do Brasil como um Estado pluriétnico e multicultural que não encontrou incidência prática, face uma secular dinâmica homogênea e invisível das diversidades identitárias. Isso exigiria o rompimento dos laços com essa herança imperialista e universalizante que as elites liberais têm forte apego no Brasil.

Neste sentido, segundo Edna Castro (2002, p. 66), o processo de gestão empreendido pelo Estado, pouco amoldado aos princípios democráticos, tende se consolidar como um instrumento de conflito e de instabilidade social em função das tensões provocadas pelas políticas de desenvolvimento que empreende como prioritária sobre a gestão das políticas sociais<sup>120</sup>. O Estado consolida-se como um fator originário de inúmeros conflitos sociopolíticos e econômicos em virtude da macropolítica de desenvolvimento que empreende em áreas culturais particularmente georreferenciadas como a região amazônica, o serrado, o pantanal e etc, tema amplamente abordado por vários pesquisadores<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> MOREIRA. *O direito dos povos tradicionais à consulta prévia livre e informada*, 2014, p. 113.

<sup>120</sup> CASTRO, Edna. *Transformações ambientais na Amazônia: problemas locais e desafios internacionais*. In: MENDES, Armando Dias (Org.). *Amazônia, Terra e Civilização. Uma trajetória de 60 anos*. Belém: Banco da Amazônia, 2002, p. 66ss.

<sup>121</sup> Cita-se entre eles Bárbara Tuchman, Bertha K. Becker, Fearnside, Sérgio B. Holanda, José A. Pádua, Juliana Santilli, Marijane Lisboa, Marilene de Pádua e etc. Vide: TUCHMAN, Bárbara. *A marcha da insensatez. De Tróia ao Vietnã*. 3 ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1989; BECKER, Bertha K. *Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Modelos e Cenários para a Amazônia: o papel da ciência*. Parceiras Estratégicas, número 12, setembro de 2001; BECKER, Bertha K. *Síntese das Políticas de Ocupação para a Amazônia. Lições do Passado e Desafios do Presente*. No prelo: Brasília: MMA, SCA, 2000); FEARNSIDE, P. M. *Projetos de colonização na Amazônia Brasileira: objetivos conflitantes e capacidade de suporte humano*. Cadernos de Geociências, 2: 7-25; FEARNSIDE, P. M. *Agricultura na Amazônia. Tipos de agricultura: padrão e tendências*. Cadernos NAEA 10: 197-252. Belém: UFPA; FEARNSIDE, P. M. *Como frear o desmatamento*. Tempo e Presença, 11: (244/245): 8-12, 1989; HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes*

Por fim, enumera-se como um relevante entrave à consecução dos direitos sociais e, portanto, não menos significativo, o fraco espírito democrático dos cidadãos ao delegar a participação ativa e a militância às organizações políticas e partidárias de representação popular e sindical, sem a vigilância e pressão necessárias à concretização desses direitos. Essa postura estranhamente pacífica e dócil frente à governança pública empreendida pelo Estado contrasta com a natureza conflitiva e beligerante que os direitos sociais impõem frente à identidade arbitrária do Estado liberal brasileiro.

#### 4.2 A RUPTURA ENTRE A TEORIA E PRÁTICA

Constatamos nos capítulos segundo e terceiro que os obstáculos materiais da garantia e execução dos direitos sociais no Brasil não são formais, tendo em vista que a declaração programática de direitos possui sustentação normativa, política e organizativa consistente e pacificada com direitos e deveres bem estruturados. Contudo, a responsabilidade enquanto dever do Estado não se restringe às disposições meramente declaratórias de direitos e estende-se à sua contemplação concreta.

Ocorre que as disposições declaratórias formais costumam estar subordinadas ao reconhecimento formalista e reduzidamente positivista de direitos, intrinsecamente ligada apenas à garantia do reconhecimento formal, em prejuízo à execução material, de uma forma tal que nos parece impróprio, à semelhança de um rigor semântico e descritivo, declarar e reconhecer direitos sociais sem assegurar-lhes seu pleno exercício. E sua declaração formal ganha relevância em sua incidência material.

Esse problema é crônico e um desafio a todo sistema político-jurídico, ainda mais associados à inércia da sociedade, considerando seu dever cívico de organizar-se para o exercício da fraternidade, do respeito material à pluralidade, sem

---

*do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995; PÁDUA, José Augusto. *Um Sopro de Destruição. Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravagista (1786-1888)*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004; SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo na Constituição Brasileira. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultura*. São Paulo: Pierópolis, 2005; LISBOA, Marijane. *Ética e cidadania planetárias na era tecnológica: o caso da Proibição da Basiléia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009; PÁDUA, Marilene de (Org.). *"Nunca antes na história desse país"...? Um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böhl Stiftung, 2011.

discriminações e preconceitos com o mesmo rigor semântico e descritivo aplicado à terminologia dos direitos sociais no âmbito do Estado.

Sob a perspectiva analítica da ciência social, tão relevante quanto o regime declaratório de direitos, amplamente reconhecidos do ponto de vista político e jurídico, é o regime social programático de exercício dos direitos, amplamente declarados do ponto de vista sociopolítico. E, sob a perspectiva analítica da ciência política, tão relevante quando a organização e articulação de mecanismos de estruturação democrática da sociedade, para o exercício responsável dos direitos sociais em termos de participação legítima e fiel aos princípios e valores da democracia, é a organização de sistemas, organismos e instituições do aparato estatal para administrar os instrumentos de gestão que fazem interface entre as reivindicações sociais e as instâncias do poder de decisão, travadas entre a sociedade civil e o Estado Institucional.

Ocorre que as determinações teóricas constitucionais, acerca das obrigações do Estado e dos compromissos da sociedade, sobre os direitos e deveres sociais, entra em rota de colisão (contradição) com as determinações históricas e culturais, em termos de execução prática (concreticidade), quando comparam-se as disposições teóricas dos direitos sociais com o que ocorre na realidade material e conjuntural do contexto popular (totalidade).

Em termos de categoria analítica a contradição é inegável tendo em vista sua incidência *concreta* e *real* nas estruturas políticas e sociais do país que se impõe arbitrariamente sobre a disposição normativa da Constituição. Por isso, a análise sociológica das ações empreendidas pelo Estado na gestão das políticas sociais, quando comparada com as pautas reivindicatórias de direitos dos grupos sociais, parece ser duplamente legítima e coerente.

Primeiro porque, as demandas específicas, oriundas de um cenário georreferenciado das circunstancialidades de uma comunidade local, coaduna-se com o objetivo ontológico das próprias políticas sociais, a de sanar desigualdades e injustiças mediante a transformação daquela realidade social específica. Assim, é tão relevante uma política social aplicável a um caso específico, num local regionalizado, visando adequar a realidade hipossuficiente mediante a modulação de programas que corrijam as distorções geradas por determinado tipo de política econômica que caracteriza um certo tipo de desenvolvimento. É para proteger esses grupos sociais e

fazê-los participar efetivamente do processo de gestão que as políticas sociais visam adequar as ações do Estado, incumbindo-lhe um dever de efetivar direitos.

Segundo, por ser um instrumento democrático de viabilização de direitos estruturalmente negados ou oferecidos de forma insuficiente, as políticas sociais não se constituem como um direito genérico e universal destinado a todos os grupos e forças políticas que compõem a complexa sociedade brasileira. Trata-se de um instrumento vocacionado às demandas e direitos dos grupos mais fragilizados, cujas políticas sociais visam atender tais pautas de forma estrutural e jamais paliativa. Neste sentido, as ações operacionalizadas pelo Estado devem garantir um direito aplicável a uma realidade específica, numa conjuntura singular, mesmo que isso afete a engenharia estrutural da política econômica empreendida até então.

Na esteira deste entendimento, Kosik (1969, p. 36) sustenta que a análise da realidade local e regionalizada em sua “totalidade” e “concreticidade”, comprova a veracidade das violações no campo social também de forma genérica e global.

Considerando as características pluriétnicas e multiculturais dos grupos sociais não há que se surpreender que as políticas sociais estejam particularmente direcionadas a superar realidades específicas nas quais determinados direitos são violados e que sejam elas analisadas em razão dessas violações e conjunturas, sob duas perspectivas, uma argumentativa dos grupos sociais reivindicantes e outra contra argumentativa do poder político-administrativo do Estado.

Parece claro, será necessário superar o paradoxo que separa os saberes cientificamente hierarquizados pelos poderes hegemônicos, típicos da perspectiva argumentativa do Estado, daqueles saberes locais singulares, próprios da perspectiva argumentativa dos grupos sociais. Esse é um dos motivos pelos quais a análise das políticas sociais não pode ficar restrita unicamente a verificação de casos específicos, tampouco na observação e descrição dos fatos sociais em suas conjunturas georreferenciadas, encerradas analiticamente numa espécie de empirismo social.

É relevante identificar as razões arquitetônicas que compõem a argumentação “científica” acerca das racionalidades que qualificam as ações voltadas à gestão pretensamente democrática de tais políticas, para registrar, igualmente, a importância do reconhecimento da “cientificidade do conhecimento” dos grupos populares, tão válida na análise crítica da realidade social quanto a do cientificismo contemporâneo empreendido pelo Estado.

Tal análise deve superar qualquer tentativa reducionista típica de um empirismo radical ao requer um empreendedorismo analítico capaz de eleger realidades concretas (fato social) a serem cientificamente descritas de acordo com a racionalidade do saber popular, até então, desprezada pelas teorias científicas totalitárias e hegemônicas, cuja racionalidade despreza a força argumentativa e reivindicatória dos grupos sociais.

A dificuldade da execução de políticas sociais deve considerar os fatos sociais em sua concreticidade e amplamente analisados, perpassando-os em termos específicos e ultrapassando-os em termos genéricos, num campo cultural delineado dentro do contexto concreto e georreferenciado das suas circunstancialidades (Geertz, 2004, p. 20).

Pois bem, considerando as disposições constitucionais, políticas e jurídicas, de consagração de direitos sociais e a realidade de violação e restrição dos direitos sociais no Brasil, identificamos um descompasso significativo na gestão dos direitos sociais que expõe a estrutura da ruptura entre teoria e prática (Bachelard, 1996, p. 17) em relação à execução de direitos sociais como uma das principais dificuldades a serem enfrentadas pelo gestor público.

A identificação dessa ruptura entre teoria e prática não ocorre no âmbito da discursividade teórica, formalmente estruturada pelos ideólogos de plantão; ela ocorre ao analisar a realidade dos fatos sociais em sua concreticidade e totalidade, georreferenciada num *locus* cultural e político em que se veem comprovadas a negação, violação e a ausência de exercício dos direitos sociais de forma estruturada, sistêmica, persistente e indefinida, perpassando gerações como a força poderosa das determinações históricas e culturais que operam como determinantes concretas sobre a organização social e política do país.

Essa ruptura configura-se como uma oposição real entre os direitos sociais, inequivocamente reconhecidos, e os direitos inegavelmente dificultados por agentes e forças políticas e sociais. Assim, vemos correlacionados a ruptura entre a teoria e prática com as disposições argumentativas entre as razões arquitetônicas do Estado e as razões polêmicas que questionam a lealdade e legitimidade do discurso que justifica as ações da gestão da Política Social (Bourdieu, 2010, p. 177), perpassando a dualidade entre a racionalidade universalizante do cientificismo positivista liberal à racionalidade dos saberes regionalizados das comunidades locais.

O problema de desconexão entre a teoria e a prática possui repercussões típicas dos obstáculos epistemológicos, mas com repercussões que configuram obstáculos práticos que envolvem as áreas das ciências, da sociologia, da política, das ciências sociais e jurídicas e etc, cujas raízes epistemológicas datam o início da racionalidade humana e vem cultural e historicamente marcando as relações sociais dos povos.

Contudo, trata-se de um desafio que precisa ser enfrentado. A realidade de violação de direitos sociais comprova não estar assegurado seu exercício porquanto o impeditivo de um direito social solapa todo o edifício constitucional ao permitir, em sua particularidade, o que não se admite na totalidade.

A implicação política disso recai sobre uma discursividade anacrônica cuja reflexão sociológica limita-se à mera justificativa da razão arquitetônica do gestor público ao atribuir razões externas aos problemas de gestão administrativa abstraído-se das reais objeções programáticas das personificações e forças políticas que ocupam as instâncias dos poderes de decisão do Estado. O real problema parece assentar-se sob bases políticas que define o tipo de governança, os alinhamentos ideológicos e a espécie de governabilidade em franca contradição com a principiologia democrática.

#### 4.3 A LETARGIA BUROCRÁTICA DA GOVERNANÇA LIBERAL

A prolatada riqueza étnica, cultural e ambiental no Brasil é marcada por inúmeras estruturas de organização social e política que vem consolidando um tipo de desenvolvimento econômico e social controverso, submetendo suas populações a uma série de determinações sociais e históricas de privação e cerceamento de direitos, em razão do modelo socioeconômico liberal.

Essa realidade de violação de direitos, associado ao modelo político econômico liberal tem instituído o Estado como 'ente' desestabilizador e gerador de conflitos socioassistenciais, fomentando a violação de direitos, porquanto emprega-se um tipo de governabilidade em que os direitos sociais não constituem um fator primário nas ações de governança dos Estados liberais, afetando as tomadas de decisão sobre as prioridades a serem aplicadas nas ações da gestão das políticas sociais sob matriz interpretativa liberal.

Ao mesmo tempo em que se admite que, para o sistema liberal, a contemplação dos direitos sociais não se constituem como um fator ideológico primário e preponderante na decisão política, uma vez que esses direitos cumprem uma função apenas de reprodução do consenso para a estabilidade e governabilidade do regime de poder, também se reconhece a funcionalidade mediadora das políticas sociais, razão pela qual convém considerar a totalidade que envolve as hegemônicas práticas sociais em operação no sistema social de uma sociedade capitalista liberal.

Embora se reconheça que a gestão das políticas sociais não têm o condão de, por si mesma, consolidar-se como a alternativa única e exclusiva de transformação social das estruturas do Estado liberal, nas disposições mais justas e igualitárias possíveis, em virtude da aplicação instrumental dessas políticas para angariar o consenso em torno das premissas liberais, não se pode negar, por outro lado, que as políticas sociais, em sua função mediadora, deva considerar a totalidade das ações de gestão que hegemonicamente se impõem do jeito que são administradas na prática pelo poder político-administrativo do Estado, limitando o alcance e o teor dos direitos sociais às resoluções sempre paliativas e nunca definitivas ou estruturais.

A sistematicidade orgânica do Estado liberal, associadas aos fatores políticos, econômicos, sociais, históricos e culturais que orbitam ao redor da gestão das políticas sociais, se articula intrinsecamente com fatores ideológicos, mediada por uma natureza liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão do Estado sobre a governança da gestão de políticas sociais no Brasil.

Tomamos, por exemplo, o impacto desses fatores sobre os direitos e os processos de gestão das políticas sociais que, associada a estrutura burocrática e letárgica do poder estatal, de base capitalista liberal, reforça o aparato do Estado para atender prioritariamente os interesses das classes dominantes, em franco desestímulo às reivindicações da classe trabalhadora; tais fatores múltiplos e complexos concorrem para reforçar a estrutura sistêmica a comandar as políticas desenvolvimentistas adotadas no país, restringindo a promoção eficiente dos direitos sociais e o pleno funcionamento dos mecanismos de participação democrática.

Então, para além da problemática entre a teoria e a prática, comumente distanciados entre si por uma ruptura programática, conscientemente planejada por decisões ideológicas, observa-se que essa ruptura atua sobre um *campo social* referenciado (Bourdieu, 2004, p. 20) em circunstancialidades tipicamente liberais nas

quais se manifestam antagonismos práticos e interpretativos, permeado pelo embate das razões arquitetônicas e razões polêmicas, *locus* de onde se pode observar a que a existência das dificuldades para a concretização dos direitos sociais assemelham-se aos consistentes obstáculos epistemológicos que se impõem sobre a análise da gestão das políticas sociais, com resultados práticos de privação de direitos.

Os problemas sociais indicam que na origem dessas violações de direitos estão dificuldades reais que se materializam de forma consistente e persistente, num processo de perpetuação dos obstáculos, cujos resultados e ações engendram-se sobre si mesmas numa espécie de partenogênese (Bourdieu, 2004, p. 20), um movimento hermeticamente fechado que impedem transformações radicais, advindos de uma ordem econômica administrativa de governabilidade que segue uma natureza liberal aplicada pelo Estado que se sobrepõe às capacidades e competências individuais e coletivas e contra a própria disposição preambular e normativa da Constituição Federal.

Isso gera um universo do mundo social regido por leis sociais muito próprias cujas diferenciações entre os diversos grupos sociais estão sustentadas sob resistências e imposições (Bourdieu, 2004, p. 21) sistemicamente mediadas por mecanismos que fixam as dificuldades para a concretização dos direitos sociais conforme matriz de análise claramente políticas e ideológicas liberais.

A estruturação preponderante do Estado sob orientação de uma espécie de cientificismo positivista que desconsidera as particularidades e necessidades identitárias étnicas e multiculturais de seu povo, impõe o estudo sobre o tipo de lógica fragmentária e elitista que formata uma espécie de natureza liberal aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado sobre a gestão das políticas sociais, a determinar as direções adotadas pela governabilidade do Estado sob ótica do liberalismo econômico capitalista.

Há um conteúdo prático próprio das políticas sociais de tal forma que não se pode falar em direitos sociais e analisá-los senão em referência às ações práticas que os garante concretamente ou os negam sistematicamente sob a perspectiva liberal. Por essa razão, o referencial conceitual das políticas sociais não deve ser analisado sob outro ponto de vista que não o da natureza liberal porque sua referência textual semântica exige confrontação hermenêutica com as práticas e as interações

relacionais que as caracterizam e atuam no interior do campo social, descritas não apenas na forma que acontecem, mas também do modo do porquê assim ocorrem.

Para a compreensão de uma realidade, tomada como uma produção social complexa e cheia de intrínsecas interações sociais internas e externas, como as que orbitam ao redor das políticas sociais, não é suficiente apenas uma referência ao conteúdo textual ou prático manifesto, nem tampouco referir-se ao contexto social numa relação direta entre texto normativo e contexto socioassistencial, entre práticas e conjunturas, um procedimento analítico que tomado isoladamente constitui um erro do curto-circuito alertado por Bourdieu, a ser evitado.

Ao observar as determinações que atuam sobre as ações procedimentais do poder político-administrativo, geralmente personificáveis e identificáveis em termos operativos, é possível certificar-se acerca dos reflexos dessas ações para uma gestão de cunho democrático e, com isso, extrair o significado que comporta tais ações do ponto de vista da governança.

Para compreender a gestão das políticas sociais num ambiente político de arregimentação democrática de direito é inevitável sua comparação com as ações de governança na administração dessas políticas, verificar o que o poder político-administrativo faz, e porque o faz, na forma e no conteúdo que o faz, para viabilizar ou inviabilizar tais políticas. Uma vez que a Política Social não se desenvolve da forma que é ao acaso, as decisões da gestão igualmente não são construídas e definidas ao acaso, porque elas constituem um *locus* sobre o qual se pode observar a posição em que se encontram os agentes públicos na teatralidade democrática que se desenvolve entre o debate da razão arquetônica do Estado e as razões polêmicas que elucidam a posição dos gestores.

Da mesma forma pode-se verificar como as demandas sociais, encaminhadas pelas representações e organizações democráticas, são negociadas com o poder público. Por óbvio, esses reflexos sobre a gestão das políticas sociais geram implicações sobre o cenário da gestão democrática tanto em termos práticos como teóricos. Por essa razão, vimos no capítulo terceiro, a relevância do estudo sobre as características da natureza liberal e seus impactos na gestão das políticas sociais, mediante substrato teórico de uma sociologia crítica e integrativa que permitiu assumir uma posição dentro do campo analítico de leitura da realidade, no qual o objeto é investigado em sua concreticidade e totalidade.

Com isso percebeu-se que, por meio de uma densidade descritiva das interações de fidelidade e legitimidade democrática no campo social, poderíamos identificar o que impacta e define as dificuldades e os obstáculos, práticos e epistemológicos, para o exercício pleno dos direitos sociais, de tal forma a apontar as possibilidades de superação dessas dificuldades interpostas entre a teoria e prática, ao estabelecer na realidade concreta o caráter restritivo a que estão submetidos os direitos sociais.

#### 4.4 A MODULAÇÃO DA ESTRUTURA DE POLÍTICAS SOCIAIS

Considerando o corpo jurídico e doutrinal em torno dos direitos sociais que regulamenta a estrutura organizativa, político-administrativa da Política Social no Brasil vimos como fundamento basilar de qualquer política pública a promoção efetiva de direitos mediante a participação e a promoção da pluralidade étnica e multicultural, sob as quais assentam-se a legitimidade da governança democrática.

Não restam dúvidas acerca da autenticidade e legitimidade da estruturação das políticas sociais no Brasil a partir da universalidade dos direitos sociais, a criação de espaços de participação, garantia de orçamento público e fiscalização materializados pelos Sistemas de Seguridade Social (SUS, SUAS, INSS etc).

Ocorre que essa estrutura implica organizar a seguridade social a fim de atingir os objetivos pelos quais ela foi construída pelo debate público, de tal forma que seja preservados o caráter democrático e descentralizado da administração. Assim a estrutura de Políticas Sociais é, por si mesma, uma política pública por excelência, fundamental para a formação, o conhecimento e a fiscalização das políticas sociais em geral, constituindo-se em um desafio constante para a governança pública.

No entanto em que pese a política social estruturar-se mediante atos normativos (PPA, PLDO, LDO, PLOA e a LOA) visando garantir a regularidade que das dotações orçamentárias (créditos), a programação financeira e os limites de movimentação e empenho e regulam os atos procedimentais do gestor público, vimos claramente que uma coisa é indicar as intenções e projeções da gestão para a política social, outra é o caminho a ser percorrido para a execução dos projetos e programas.

Ocorre que a garantia a nível de estrutura não significa a garantia real e concreta de políticas sociais. O que tal estruturação indica são avanços

reconhecidamente normativos na sistemática das políticas sociais no Brasil, mas eles precisam ser efetivos e não apenas programáticos, pois a verificação sociológica da eficiência de políticas sociais requer investigar o que realmente foi investido no ano em uma política específica. Utiliza-se como parâmetro de avaliação o que realmente foi utilizado e não a projeção do que se previu executar frente a necessidade social imposta pela realidade de hipossuficiência socioassistencial.

Aqui já temos um parâmetro de análise. A utilização do conceito de execução financeira refere-se à situação de que a maior parte das políticas públicas da União são plurianuais e os desembolsos financeiros tendem a extrapolar o limite temporal de um ano, demonstrando que as dificuldades de gerir o orçamento com eficiência e rapidez possui também estruturação impeditiva, uma espécie de refluxo programado.

A base de análise refere-se ao fomentado movimento dos antagonismos teóricos e práticos que permite o debate e participação públicos avançar na criação de estruturas pensadas para a superação dos dilemas sociais, ao mesmo tempo e que são concebidas medidas de modulação dos avanços. Essa modulação é perceptível pelas dificuldades administrativas impostas pela normativa posterior à criação da estrutura criada e pelas regras de funcionamento póstumas às normativas de regulação.

O planejamento financeiro estipula a dotação orçamentária, mas a ação governamental precisa, ainda, obedecer aos critérios fixados pelas regras fiscais, como forma de limitação dos investimentos públicos. Aparentemente regulatórias para a transparência e a probidade administrativa, tais regras entrelaçam-se também mediante obrigações que, associadas ao teto de gastos (EC 95/2016), a meta de resultado primário e a regra de ouro, geram resultados seletivos e direcionados do investimento público.

Assim, a execução orçamentária das políticas sociais encontra limites impostos pela própria estrutura financeira e contábil da União, baseadas na catalogação e definição dos tipos de despesas realizadas. Divididas em obrigatórias (segundo determinação da Constituição e demais leis) e discricionárias (conforme as prioridades eleitas pelo governo) a avaliação da governança pode ser fixada sobre a capacidade real ou não de exercer a discricionariedade sobre a despesa não obrigatória, considerando as pressões nada republicanas sobre o exercício das ações de governança das políticas sociais.

Assim, o orçamento público é um ativo na luta de interesses no campo de atuação social, não sendo suficiente, embora relevante, apenas a previsão orçamentária porquanto observa-se a imposição de uma série de mecanismos impeditivos ou restritivos na aplicação desses recursos pela gestão pública, reproduzindo na ruptura entre a teoria e a prática antagonismo insuperável entre a estrutura da política social existente e os mecanismos de modulação dessa estrutura.

Essa é uma característica bem típica da natureza liberal que se assenta na ideia da limitação e restrição orçamentária, da escassez de recursos e da sua reorganização prioritária de acordo com as necessidades definidas pelo *establishment*.

O resultado dessa modulação da estrutura é a procrastinação das soluções como meta e a omissão como principal política social a ser empregada. Por essa razão, é relevante que o caminho percorrido a partir da estruturação das políticas sociais reproduza a sistemática do modelo democrático de participação deste a definição orçamentária, passando pela eleição das prioridades e culminando no processo de controle e fiscalização, com base na transparência dos atos da gestão pública. Resulta daí a importância da constituição dos conselhos municipais, estaduais e federais e da escolha eficiente de seus participantes pelos critérios da autonomia e liberdade em relação aos governos, partidos, sindicatos e demais organizações, uma vez que esses são mais suscetíveis às pressões socioeconômicas do *establishment*.

O processo de escolha dessas representações e o seu funcionamento desembaraçado e autônomo na fiscalização da aplicação de recursos enfrenta desafios sistêmicos pela ausência de independência política desses membros e pela estreita vinculação com partidos, sindicatos e governos de plantão. Essa sistemática é reproduzida como *modus operandi* a nível nacional, estadual e municipal.

Esta realidade impacta negativamente a participação popular no controle social da política pública, comprovando a distorção entre as disposições propostas pela sua estrutura, constitucionalmente consolidada, e a gestão de programas e projetos pela governança. Ao passo que se vê revelada a existência de uma planificação interessada das forças políticas e econômicas que ocupam as instâncias do poder de decisão do Estado em termos e intencionalidade política-ideológica arbitrária, a ignorar a estrutura democrática da política social.

Ademais, outra dificuldade está ligada à formação da consciência cidadã acerca dos direitos e deveres, conhecimento da estrutura social e empoderamento das instâncias de fiscalização mediante processos educativos de autonomia dos agentes sociais. Neste sentido, a capacitação dos agentes precisa ser sistemática, continuada, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada a fim de garantir a eficiência (CADSUAS). Contudo, não basta garantir a capacitação é preciso se sua formação seja eficiente para os fins a que se propõe e para as competências requeridas, considerando o padrão da prestação dos serviços (Ferreira, 2011, p. 41).

De fato, se as entidades e organizações de assistência social de atendimento, definidas no artigo 3º, § 1º da nova redação da LOAS, compõem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os serviços prestados por essas entidades e organizações têm finalidade pública. Por essa razão, tais entidades precisam valorizar seus trabalhadores de modo a ofertar serviços com caráter público, qualidade e transparência.

Parece não restar dúvidas acerca da existência de uma estrutura de Política Social robusta no Brasil. Os principais documentos norteadores das políticas sociais no Brasil dão forma à estrutura da Política Social, mediante os quais fixam-se um arcabouço jurídico de capital político que propõe a garantia dos direitos sociais para além do conteúdo substancial do direito e da política social, contemplando também a forma de execução dessas políticas como caminho de consolidação do regime democrático.

Contudo, em que pese a existência desta estrutura, legislação e mecanismos de gestão das políticas sociais sob manto do modelo político, jurídico e administrativo democrático, impera a razão pela qual a desconexão entre a declaração programática de direitos sociais e a dificuldade da realização material desses direitos sobrepõe-se visceralmente sobre a estrutura da Política Social no país, com impactos diretamente associados à natureza liberal sobre o progresso e a agenda de desenvolvimento do Estado brasileiro.

#### 4.5 A ARBITRARIEDADE NA GESTÃO PÚBLICA

O processo socioeconômico desenvolvimentista liberal no Brasil domina as operações políticas em suas interações sociais, as prioridades da ordem econômica

e do esforço social, de acordo com valores e princípios que se chocam com o processo democrático, adapta o sistema jurídico às matrizes fixadas por um tipo específico de sociologia do Estado cuja natureza reverbera na cultura de gestão das políticas sociais, com implicações no tipo de governança empreendida no país na medida que se impõe arbitrariamente sobre o debate público, reproduzindo as prioridades do sistema liberal sobre os esforços e sacrifícios comuns ao consolidar o consenso dirigido a fim de gerenciar as decisões em torno do orçamento público, programas e projetos de desenvolvimento e os investimentos nos setores prioritários.

A agenda desenvolvimentista liberal articula os processos políticos e econômicos voltados para a ampliação das relações comerciais, estímulo à produção industrial e tecnológica, com baixo investimento social, desoneração de impostos setoriais definidos como estratégicos, aumento da carga tributária para outros setores considerados periféricos, controle da política salarial, corte de gastos no setor público, principalmente do custeio social, e aumento de investimento de recursos públicos na iniciativa privada.

Desta forma, ao privatizar ganhos e socializar os prejuízos, essa agenda desenvolvimentista de grupos hegemônicos direciona a responsabilidade para a sociedade e ao Estado, eximindo-se pela inimputabilidade dos riscos (Beck, 2008, p. 263), numa espécie de alinhamento jurídico aos postulados políticos do expansionismo hegemônico desenvolvimentista liberal.

Este aspecto da interação jurídica com a agenda desenvolvimentista se demonstra vital e relevante para a supremacia do sistema econômico liberal num regime que necessita de legitimidade do modelo democrático de direito. Os aspectos da legitimidade e autenticidade democrática das prioridades e do sacrifício comum a que a sociedade e o Estado deverão se submeter, na conjugação da economia, dos bens públicos e privados e dos esforços políticos, exige a salvaguarda de um judiciário alinhado à principiologia desenvolvimentista. É neste sentido que se atribui a relevância para o modelo liberal a existência de uma responsabilidade compartilhada da competência pública e uma inimputabilidade dos agentes financeiros em relação aos riscos que essa agenda provoca.

A agenda desenvolvimentista liberal redesenha a engenharia política, jurídica e social, de tal forma a pressionar governos por investimentos maiores em áreas julgadas prioritárias para o investimento, o corte de cortes de gastos setorializados e o

estímulo à ressignificação jurídica mediante a ampliação da discricionariedade judicial e restrição da interpretação jurídica acerca de direitos sociais consolidados, mediante um esforço macropolítico, econômico e jurídico com alto custo social (Lisboa, 2009, 28-29), comprovando a mudança no modo de consciência coletiva a partir de uma natureza liberal aplicada pelo Estado que emoldura a gestão pública dos direitos sociais como meio instrumental adequado ao modelo desenvolvimentista liberal, com reflexos diretos na governabilidade dos interesses e bens públicos.

Esses reflexos são reforçados pela natureza liberal aplicada pelo Estado sobre a gestão das políticas sociais, e constitui-se num traço característico da arbitrariedade na gestão pública, pela ausência de mecanismos de validação popular mediante a promoção do direito à participação na elaboração e administração de políticas sociais. Essa ausência de mecanismo de participação é atribuída ao fracasso individual dos cidadãos, dos agentes financeiros locais ou à falta de competência do Estado na gestão da política econômica.

De fato, a inimizabilidade da agenda econômica desenvolvimentista liberal rechaça qualquer tentativa de atribuir os problemas sociais gerados à sua estrutura sistêmica de operação e gerenciamento. Sua inimizabilidade e irresponsabilidade, portanto, lastreiam-se na principiologia de legitimação democrática formal ao conduzir a governabilidade sobre manto da gestão arbitrária dos processos participativos com validação do positivismo jurídico.

Disto resulta que a democracia adjetiva o Estado num elevado grau de identidade que não vemos em relação ao direito; e se ao Estado atribuímos o dever das ações democráticas, em relação ao direito parece-nos mais obscuro esse dever.

E se no Estado democrático o direito posto e criado supõe-se legitimado pelo regime democrático, o seu exercício, interpretação e imposição ganha autonomia em relação ao regime que o criou, como a possibilidade de um ativismo arbitrário de um direito cuja origem deriva do regime democrático. É a controversa prática judicial no Brasil que atesta a possibilidade do exercício arbitrário do direito em regime democrático.

Abstraindo-se de qualquer defesa do autoritarismo e da arbitrariedade do direito em um regime democrático, a realidade concreta que comprova que esse dado não é mera probabilidade conceitual e sim um dado fático, concreto e real, que caracteriza e materializa-se na realidade social do país em relação a violação da lei

pela interpretação da própria lei e a imposição doutrinal que demonstra a necessidade de impor-lhe o uso autoritário da força interpretativa sem a coerência exegética, como forma de imposição do autoritarismo em nome da democracia... a arbitrária defesa do regime democrático, como uma espécie de transição paradigmática (Boaventura Santos, 2005, p. 16) entre democracia e autoritarismo.

Essa crítica é relevante na medida em que o que qualifica e legitima conceitualmente uma democracia não é o que dela formalmente se diz, mas o que dela praticamente se faz. E sua defesa conceitual reclama para si a coerência e a preservação prática das formas e procedimentos democráticos como requisitos de legitimação, lealdade e validação do regime. Neste sentido, o procedimento aplicado às ações democráticas é tão fundamental para preservar a democracia quanto a sua preservação conceitual, já que nos parece cristalina a percepção de que a arbitrariedade e o autoritarismo não servem nem ao conceito nem à prática democrática, mesmo que seu emprego reclame a si o dever de preservá-la.

Este impacto da arbitrariedade política e jurídica sobre o regime democrático, advindo da agenda econômica desenvolvimentista liberal, repercute e atua sobre as instâncias do poder de decisão político-administrativa do Estado na governança da política econômica e na gestão das políticas sociais, impondo ao funcionamento do regime democrático a principiologia do economicismo liberal, fruto característico da sociologia aplicada pelo Estado liberal sobre a governança das políticas sociais no Brasil.

Ao administrar os processos de gestão e de acesso às instâncias do poder de decisão do Estado de forma arbitrária, as reivindicações sociais passam a ser tratadas de forma restrita e seletiva, unicamente sob o prisma da estabilidade social e da governabilidade política e, rara às vezes, sob critérios da justiça social. Isso comprova a socialização popular dos prejuízos e ao modo procedimental arbitrário nas tomadas de decisão.

Outro aspecto característico da natureza liberal é a priorização da ordem econômica liberal sobre as demandas da ordem social, o que torna evidente os impactos sobre a maneira dialética de interpretação dos fenômenos sociais, impondo-lhes os critérios da utilidade e calculabilidade econômica, sob o prisma do cientificismo positivista e liberal, como avalizadores interpretativos da política de desenvolvimento (Adorno; Horkheimer, 1969, p. 20). Resulta disto a submissão da interpretação dos

fenômenos sociais, e de suas demandas populares históricas, aos critérios interpretativos da utilidade e calculabilidade liberais.

Ao invadir arbitrariamente o espaço reivindicatório das demandas sociais, ignorando as demandas da pluralidade étnica e multicultural e o direito de participação efetiva nos processos de decisão, o gestor público passa a administrar as demandas sociais sob o estigma da dominação burocrática estatal, um tecnicismo e formalismo procedimental que desfigura e ameaça o reconhecimento dos saberes locais regionalizados nos processos de gestão democrática.

Segundo Lisboa (2009, p. 13), essa dominação burocrática procedimental e sistêmica converte-se naquilo que Mannheim (1967, p. 2) chama de *técnicas sociais*, perfeitamente aperfeiçoadas pela racionalidade cientificista para a administração de problemas e demandas reivindicatórias relacionados à organização das massas [grupos] sociais (1967, p. 14). Tais técnicas convertem-se em indiscutíveis meios eficientes de controle social, mas não de gestão resolutiva dos problemas sociais, consolidando os regimes totalitários e arbitrários, em franca oposição à principiologia democrática.

Não é suficiente o crescimento econômico e avanço tecnológico se não há progresso no atendimento concreto das reivindicações sociais e amplo e desembaraçado acesso aos mecanismos da democracia sociopolítica inclusiva do paradigma de ecossocialista na acepção de Boaventura Santos (2005), segundo o qual estão simultaneamente implicados o sucesso de um desenvolvimento sustentavelmente compartilhado com a superação conjunta das dificuldades econômicas do Estado e das demandas socioassistenciais dos grupos sociais (Santilli, 2005, p. 34).

Essa superação simultânea requer o reconhecimento não apenas da relevância das demandas sociais fundamentais, mas do diálogo em bases culturalmente democráticas, no acolhimento das diferenças étnicas e culturais dos diversos grupos que compõem a identidade nacional, uma vez que o paradigma ecossocialista é descrito como um desenvolvimento social certificado pela maneira como são atendidas as necessidades humanas, cujo cumprimento das necessidades essenciais requer também o reconhecimento da diversidade cultural e étnica em termos democráticos como requisito para o desenvolvimento de um progresso integral.

Assim, considerando a correlação entre desenvolvimento econômico, socioambiental e socioassistencial com a principiologia democrática da participação em conduzir os problemas da sociedade de forma democrática e não arbitrária e totalitária, parece óbvio que as mudanças consideráveis para além da esfera econômica também devem contemplar uma evolução prática nos processos de gestão democrática.

O desenvolvimento para a liberdade e autonomia das comunidades, em superação às necessidades sociais, requer a promoção da participação e da garantia dos direitos humanos, fixando-os como uma forma proeminente de organização política e exercício da cidadania, pois “Superar estes problemas é uma parte central do processo de desenvolvimento” (Amartya Sen, 2010, p. 09). Atualmente cresce a consciência de que os problemas sociais possuem proporções internacionais e aspectos comuns, com variações regionais de intensidade e amplitude, onde o seu eixo de conflito passa a ser deslocado entre centro e periferia para outras balizas de contrapesos, com novos atores sociais, inéditas soluções e novas racionalidades no campo sociopolítico que passa a desafiar a lógica das razões discursivas do Estado unitário e homogeneizante liberal.

É preciso superar a relação competência-inimputabilidade que resulta numa espécie de irresponsabilidade organizada da omissão como uma política social (Beck, 2008, p. 263) que se impõe sobre a gestão (in)eficiente das políticas sociais constituiu-se, na avaliação de Beck (2008, p. 264), como “erro do século” que precisa ser superada. Junte-se a isso, a invisibilidade personalíssima das forças sociais e econômicas que caracterizam o que se costuma chamar de *establishment* a comandar a agenda de desenvolvimento e sua interligação com as instâncias do poder de decisão sem a devida legitimação democrática de seus agentes.

É preciso considerar que os riscos e problemas são intrínsecos aos sistemas sociais estruturados por uma cientificidade positivista, cartesiana e hegemônica dos sistemas políticos liberais.

Dessa forma, o desenvolvimento deve promover materialmente o reconhecimento da diversidade, eliminar as privações de liberdades substanciais que constituem o desenvolvimento sustentável (Amartya Sen, 2010, p. 10) e estimular uma estruturação dos regimes de governabilidade capazes de garantir uma organização política de franco acesso à participação e às decisões da gestão democrática. Por

isso, deve-se evitar sistemas sociais cuja organização da ordem política esteja alinhada com posturas de inimizabilidade e de irresponsabilidade social.

Assim, entende-se que promover a capacidade de participação democrática na gestão das políticas sociais e incluí-la na agenda de desenvolvimento exige uma transformação da gestão pública sob o parâmetro de novas diretrizes de desenvolvimento que diferem das proposições desenvolvimentistas liberais. Essa exigência assenta-se sobre a viabilidade de firmar uma ética da responsabilidade diante dos desafios tecnológicos e sociais da agenda de desenvolvimento econômico, considerando a íntima correlação entre desenvolvimento e a realização dos objetivos do Estado democrático de direito em relação ao direito à participação, pluralidade e multiculturalidade.

#### 4.6 A TENDÊNCIA UNIVERSALIZADORA DA GESTÃO LIBERAL

No Brasil há elevado nível de resistência em reconhecer a diversidade cultural e a racionalidade dos saberes locais, tendo em vista a insistente assimilação de suas particularidades pela racionalidade globalizante e unitária do Estado, cuja natureza liberal é marcadamente positivista e liberal. Neste sentido, reverbera negativamente a participação relegada apenas a aspectos formais, tendo em vista que as dificuldades de concretização material dos direitos sociais em razão de vias arbitrárias, impõe a identificação do direito à participação, pluralidade e multiculturalidade como uma espécie de categoria jurídica do regime democrático, cujos direitos devem orientar o teor e alcance das políticas sociais na organização do regime político democrático do Estado (Moreira, 2013, p. 95).

Deste modo, o reconhecimento da natureza jurídica das políticas sociais é tão relevante para a eficiência, assertividade, adequabilidade e resolubilidade dos problemas sociais enfrentados pelas populações nacionais quanto a estrutura organizativa que decorre dessa natureza. De fato, esses problemas precisam ser enfrentados pela gestão dessas políticas em termos jurídicos e político-administrativo.

As políticas sociais devem revestir-se de relevância fundamental para a concretização de outros direitos de amplo apelo democrático como um termômetro eficaz para a análise da ação do poder político-administrativo, acerca da coerência do processo de gestão com os valores democráticos e com a justiça social.

As dificuldades materializam e dão consistência às contradições que colocam em xeque a natureza jurídica e as características constitucionais das políticas sociais no Brasil, solapando o edifício dos direitos sociais, enfraquecendo a gestão democrática e sabotando o regime democrático de direito. Ademais, compete ao poder político-administrativo do Estado, ao elaborar uma política social, consultar os grupos interessados por meios democraticamente apropriados, provendo meios eficazes, paritários e simétricos de participação real capazes de garantir-lhes condições justas às negociações e ao consentimento bem-informado.

Há que se reconhecer a inabilidade estatal no encaminhamento das políticas sociais, por vezes arbitrária, sem o devido zelo com as matrizes étnicas, culturais e democráticas, restando comprovadas violações pelas insatisfações do conteúdo político das decisões, o que vem gerando numerosa judicialização das reivindicações.

Há, evidentemente, uma tendência manifesta no regime político brasileiro, um endurecimento do poder oligárquico contra as novas demandas e pressões democratizantes contemporâneas que consiste “[...] em institucionalizar associação do judiciário à atividade política do governo” (Comparato, 1997, p. 22), acirrando os aspectos do totalitarismo político-jurídico em regimes democráticos. Por outro lado, a tendência do poder oligárquico a ocupar os processos de gestão democrática e a apoderar-se das instâncias dos poderes de decisão também impõe a necessidade de uma tutela jurisdicional livre, autônoma e soberana, porquanto não se pode permitir que o poder hegemônico, seja ele político ou não, venha a assimilar e evocar para si as tiranias do poder judiciário como mecanismo de obstrução do acesso aos meios de participação popular no processo de gestão.

Esta afirmação faz referência ao fato de que em casos centrais para o processo democrático do país, as condenações proferidas no âmbito do judiciário em searas iminentemente políticas, resultaram estranhas a falta prévia do chamamento preventivo de uma solução política, optando-se pela intervenção imediata da judicialização como primeiro remédio de resolução das controvérsias iminentemente políticas.

A crítica baseia-se no fato de que a intervenção judicial deve *somente* garantir que a discussão democrática seja possível: impedindo a discriminação de grupos e favorecendo a formação de uma opinião pública bem-informada (Moares, 2005, p.

108.), jamais a determinação judicial do que é adequado como conteúdo da opinião. O combate das ideias tem sua arena no debate público e democrático.

Por isso Moreira (2014, p. 132-133), sustenta que é dever do Estado efetivar e consolidar a participação efetiva num regime democrático de tal forma que compete aos governos proporcionar condições efetivas para o exercício livre e desembaraçado do direito de escolher as prioridades em relação às medidas de desenvolvimento propugnadas pelo poder político-administrativo e assegurar a participação na formulação, aplicação e avaliação das políticas, como alguns dos muitos critérios a ser considerados nas políticas de desenvolvimento (OIT, Convenção nº 169, 1989, art. 7º, 1, 2 e 3).

A responsabilidade objetiva do Estado consiste na declaração e reconhecimento dos direitos de seus concidadãos e grupos sociais e no encargo sobre a sua concretização, em que exerce papel fundamental suas instituições. Por outro lado, compete a esses grupos um dever correlato de agir e manifestar-se acerca desses direitos.

Em razão de sua estreita relação com o conteúdo e a forma democrática, as políticas sociais são caracterizadas pelo irrestrito reconhecimento da diversidade cultural e étnica dos grupos populares e povos e comunidades tradicionais, com o dever e as responsabilidades em promover o mais alto grau de amplitude dos direitos sociais.

Para além de um arremedo teórico, essa disposição deve ser prática. O procedimento técnico em garantir a participação e o acesso à informação, pela condição elevada à categoria de direito social, impõe-lhe um dever prático, de teor densamente valorativo, porquanto não há direito à participação sem sua incidência prática.

A decisão firme de uma gestão democrática das políticas sociais está na coerência da gestão em materializar os direitos sociais mediante processos efetivamente democráticos na administração das políticas sociais. O direito à participação é nuclear, estruturante e basilar na medida em que, a partir de sua oferta concreta, pode-se ver consubstanciados vários outros direitos sob a égide do respeito à diversidade cultural e étnica das comunidades identitárias dos países (Moreira, 2014: p. 117). A participação ativamente dialogada é poderoso instrumento de

qualificação, legitimação e afirmação das políticas sociais como recurso de administração democrática na construção de uma sociedade justa.

Considerando essas dificuldades operativas, a prática dialogal na criação e gestão das políticas sociais é desafiadora. Requer postura de equilíbrio, de mediação qualificada, do assessoramento independente para garantir uma participação ativa, livre e desembaraçada.

Devidamente articulados, os mecanismos da participação consolidam a identidade orgânica nos processos de gestões democráticas, de respeitabilidade e de coerência com os princípios democráticos dos regimes políticos. Essa articulação permite suspeitar de gestões autodenominadas democráticas quando ignoram tais mecanismos de participação visando única e exclusivamente instrumentalizar as políticas sociais para a obtenção interessada do consentimento popular, sem o sobrepeso da posição bem-informada e qualificada.

Segundo Moreira (2014, p. 119) seu caráter essencial, procedimental e processual garante a autodeterminação, informação e participação dos grupos populares, cuja participação deve ser livre, sem censuras e imposições, observando o tempo de maturação da consciência e do seu entendimento. Aqui reside o caráter nuclear da participação nos processos de gestão das políticas sociais em regimes democráticos.

Esse caráter procedimental e processual das políticas sociais requer uma gestão em termos democráticos e não arbitrários, razão pela qual deve-se garantir um equilíbrio de forças e paridade de armas, tanto com relação às consultas populares quanto aos mecanismos de sua realização. Isso comprova a necessidade de superar o formalismo normativo que seduz os processos de gestão democráticos a satisfazer critérios formais como maneira de declarar o cumprimento das disposições democráticas quando na realidade nada mais garantem do que o cumprimento de critérios *proforma*.

Para isso, segundo Foucault (1990) imperativo a adesão de uma hermenêutica livre de interpretações restritas dos mecanismos de participação, compreendidos como mecanismos de gerenciamento formais, tecnicistas e alienantes da governabilidade democrática. Ocorre, que esse tipo de governança restringe suas ações por uma série de intervenções e controles reguladores traduzidos numa

burocracia letal que impede a garantia real dos direitos sociais (Foucault, 1990, p. 131).

A análise do processo de gestão das políticas sociais identifica o desenvolvimento burocratizante e letárgico do Estado em relação às reivindicações populares em dois aspectos. O primeiro aspecto diz respeito à dimensão institucional do Estado no exercício da governabilidade, enquanto o segundo, refere-se à participação no processo de gestão. Ocorre que as reivindicações populares advêm um tipo de racionalidade, organização e identidade multicultural e étnica de difícil compreensão por parte da discursividade unitária dos poderes hegemônicos que ocupam as instâncias de decisão.

Isso permitiu verificar que os grupos populares não possuem mecanismos reais de participação e paridade de armas contra a racionalidade unitária de institucionalização por parte do Estado. Por isso, ao se garantir os mecanismos reais de participação e acesso às instâncias de poder e de decisão no processo de gestão, a governança deve garantir o direito a manifestação da contrariedade dos grupos sociais quando houver possibilidade de dano à sua cultura e sobrevivência.

É adequado que todo projeto seja discutido, compartilhado e construído de forma coletiva e participativa, considerando a circunstancialidade do cenário cultural e étnico. De fato, a responsabilidade do Estado em considerar a posição dos grupos populares não os exime do dever de proteger e evitar que suas escolhas unilaterais gerem consequências a outros grupos que compõem a heterogeneidade do Estado.

#### 4.7 A INVIABILIDADE DO ANTAGONISMO

A viabilidade de superação das dificuldades relacionadas com o antagonismo entre a teoria e a prática na execução dos direitos sociais começa pelo enfrentamento dos obstáculos epistemológicos e práticos que nascem da leitura transformadora da realidade social mediante uma análise densa dos fatos sociais que avance para além do narracionismo descritivo e hermeticamente fechado em suas circunstancialidades factuais.

Neste sentido, uma leitura do fenômeno social em sua concreticidade e totalidade exige uma abordagem aplicada da sociologia crítica e integrativa acerca da natureza liberal empregada sobre a governança da gestão das políticas sociais que

possa considerar os efeitos da vida social e das “[...] condições previsíveis de intervenção racional no controle das situações em que elas emergem socialmente” (Fernandes, 1971, p. 151), considerando o contexto em suas interações sociais e sem desconsiderar as implicações de uma natureza liberal.

Considerando esse cenário analítico, não é prudente ignorar as razões estruturantes, sejam elas arquitetônicas e polêmicas, da criação e gestão das políticas sociais, tendo em vista a quem e a quem serve, em última instância, esse tipo de aplicabilidade da sociologia.

O pressuposto analítico que conduziu os estudos sobre políticas públicas e sociais é o de que nos regimes democráticos se pode verificar a ação ou omissão de um governo em termos daquilo que foi planejado ao comparar os resultados práticos expressos na realidade. Justamente a análise de como e por que os governos, em sua governabilidade, optam por determinadas ações políticas e sociais, em detrimento ou exclusão de outras, possibilita observar, pelas manifestas razões polêmicas acerca da tomada de decisão, qual o conteúdo significativo que caracteriza a natureza liberal aplicada pelos agentes do poder de decisão do Estado por ocasião da gestão das políticas sociais.

Neste sentido, é relevante o aspecto da formação cívica para o desenvolvimento de uma consciência situacional da realidade que possa gerar transformações significativas. A difusão do conhecimento e aprimoramento das análises contra o império das narrativas ideológicas é uma proposta viável oportunizada pela descrição dos fatos sociais em sua concreticidade e totalidade. A educação é um direito fundamental, mas dada a ação instrumental dos mecanismos formativos alinhados ao liberalismo econômico e tecnicista que direciona a estrutura da política educacional de acordo com a natureza liberal, os resultados tendem a reforçar a imutabilidade na relação das forças sociais. Por essa razão cabe-nos a consciência cristalina de defender o tratamento da Educação como uma categoria jurídica e política fundamental. Dado sua potencialidade transformadora a Educação é uma Política Social por excelência.

A criação de políticas sociais deve ser criada e gestada num regime democrático mediante sólidas estruturas funcionais do aparelho estatal, cuja composição pluriétnica e multicultural do Estado brasileiro requer um processo de

gestão democrática que inclua a participação de seus cidadãos nos processos decisórios e que haja repercussão prática na execução das políticas.

Por esse motivo, uma política social deve passar pelo crivo de análise popular não apenas em vista da legitimidade e governabilidade, mas principalmente em termos operativos, uma vez que a legitimação de uma política social se dá pela prática da governança pública. A participação é um patrimônio do modelo político-democrático e a Educação tem sua cota de responsabilidade ao colaborar para a consolidação da cultura democrática.

Essa cultura requer a promoção efetiva da participação popular nos processos decisórios da vida social a fim de contribuir para o reconhecimento identitário e a valorização dos setores fielmente representativos da sociedade brasileira ao incluir na agenda e política econômica do Estado a comunhão dos interesses comuns do país. Por isso, torna-se necessário a identificação a superação das dificuldades, quer políticas ou jurídicas, que maculam os processos democráticos na articulação das políticas sociais.

O problema a ser enfrentado reside no teor totalitário da oposição que ignora o direito tutelado, desfigura o conteúdo jurídico consolidado, transformando as dificuldades em limites impeditivos absolutos, negando os meios de participação e de contraposição aos interesses que travam o processo de gestão. É nesse sentido que a governabilidade deve gerar uma governança que garanta a participação das populações hipossuficientes nos mecanismos de poder de decisão nos processos de gestão democrática. Em que pese a oposição e a contradição serem categorias que definem estratégias de defesa das ideias, é preciso considerar as situações em que elas articulam entraves de forma perniciosa às políticas sociais e como essas barreiras articulam-se nos regimes políticos, sociais e jurídicos das sociedades democráticas.

Devemos superar os embates de ideias oposicionistas no debate público pelo equilíbrio de forças entre os agentes populares e econômicos. Ao eliminar os mecanismos de participação ou impedir os meios para o exercício desembaraçado nas instâncias dos poderes de decisão no que tange os processos de gestão, tal articulação sistêmica das dificuldades impõe sobre qualquer espécie de negociação uma relação de supremacia absoluta da ordem ideológica, política e legal que sustenta o modelo político-econômico de administração das riquezas e bens culturais.

A das políticas sociais pelo aparelho estatal que visa atender unicamente as demandas dos grupos política e economicamente hegemônicos é incoerente e ilegítima com a principiologia democrática e com a natureza ontológica que define o espectro funcional das políticas sociais. Por essa razão, propomos a relevância da identificação das razões arquitetônicas justificantes do Estado que emolduram as políticas sociais. As políticas sociais devem ser eficientes e contempladoras do ponto de vista de sua real efetividade e concreticidade, considerando a realidade dos grupos sociais mais fragilizados.

Por essa razão, julgamos relevante como forma de superação das dificuldades para a execução dos direitos sociais enfrentar as razões arquitetônicas do Estado para entender como e por que os governos optam por determinadas ações em que pese as disposições constitucionais e a estrutura da política social no país – (Souza, 2006, p. 22) e como ocorre a operacionalidade de uma natureza liberal sobre as tomadas de decisão na gestão das políticas sociais. Perante esta natureza podemos verificar a relação entre Estado e sociedade mediadas pelos conceitos de poder, dominação, ordem social, ideologia e burocracia.

Neste sentido, considerando os aspectos e resultados práticos eficientes como a meta de qualquer política social, precisamos desburocratizar os processos de elaboração, execução e fiscalização das políticas sociais e de seus mecanismos de viabilidade.

A ineficácia de uma política social não está somente na elaboração de seu conteúdo, mas também nas aplicações instrumentais de sua forma de gestão burocrática e letárgica, que impacta diretamente sua capacidade de interferir realmente nas estruturas de poder.

As políticas sociais, implementadas mediante legítimo processo democrático, obriga a submissão também da ordem econômica à processualística democrática. Essa é a principal dificuldade de entendimento do *establishment* ao colocar-se acima das instâncias democráticas quando essas aprovam medidas que exigem conformação da política econômica.

Os mecanismos de participação e fiscalização é meio eficiente para vencer a atratividade da arbitrariedade nos processos de gestão de políticas sociais. Essa arbitrariedade faz as forças hegemônicas considerarem os processos democráticos mais complexos, lentos e inábeis aos seus propósitos e prioridades pré-estabelecidas.

Toda arbitrariedade alinha-se ao totalitarismo político e jurídico, amoldando-se perniciosamente aos regimes democráticos. E este é um traço característico da natureza ideológica aplicada liberal na governança das políticas sociais.

A nossa tradição histórica de autoritarismos e de parca consideração com a diversidade étnica e cultural impõe-se como uma dificuldade relevante a ser superada por um processo de educação que reforce a cultura da participação popular de forma mais consistente, já que ela tem sido relegada a eventos eleitorais cíclicos e formais, de mera delegação de poderes como dinâmica social de administração dos processos de participação democráticos.

Por outro lado, não se pode ignorar os avanços legislativos e administrativos, ao incorporar instrumentos políticos e jurídicos à dinâmica social, mas é a prática política que faz perceber que o Brasil ainda não possui uma legislação eficaz nem uma '*governabilidade*' coerente com as disposições que ele mesmo assumiu na sua Carta Política.

O Brasil como um Estado pluriétnico e multicultural ainda não encontrou incidência prática eficiente, face uma secular dinâmica que torna homogênea e invisível as diversidades identitárias e a execução de políticas econômicas liberais de desenvolvimento que geram conflitos e instabilidade social. Reforça esse entendimento, a tese de que o Estado é um fator originário essencialmente importante dos problemas sociais em virtude da geopolítica adotada. Por isso, importa fiscalizar atentamente as ações do Estado quando da administração de políticas econômicas e seus reflexos na gestão das políticas sociais.

Para a obtenção da eficácia das políticas sociais precisamos reforçar os instrumentos democráticos para enfrentar as dificuldades e as estruturas econômicas e políticas disfuncionais, tendo em vista serem elas a perpetuar as desigualdades e injustiças de forma sistemática e progressiva pelos mecanismos de exploração intocáveis.

Ademais, a necessidade de reforçar a cultura democrática deve insistir no aspecto prático além das meras articulações teóricas. Os países de regimes democráticos têm muita dificuldade para formar coalizões e consensos políticos capazes de empreender políticas sociais que promova, par a par, o desenvolvimento econômico e a inclusão social, pois "[...] o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os

resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública” (Souza, 2006, p. 21).

As ações operacionalizadas pelo Estado devem garantir um direito aplicável a uma realidade específica, mesmo que isso afete a engenharia estrutural da política econômica empreendida, até então, em termos globais e genéricos. E essa responsabilidade é do poder político-administrativo estatal em virtude da tomada de decisão na eleição das prioridades. Por isso, uma via de superação passa pela participação e fiscalização das ações e decisões dos agentes públicos.

Considerando as características pluriétnicas e multiculturais dos grupos sociais não há que se surpreender que as políticas sociais estejam particularmente direcionadas a superar realidades específicas nas quais determinados direitos são violados e que sejam elas analisadas em razão dessas violações e conjunturas, sob duas perspectivas, uma argumentativa dos grupos sociais reivindicantes e outra contra argumentativa do poder político-administrativo do Estado.

Por essa razão, será necessário superar o paradoxo que separa os saberes cientificamente hierarquizados pelos poderes hegemônicos, típicos da perspectiva argumentativa do Estado, daqueles saberes locais singulares, próprios da perspectiva argumentativa dos grupos sociais. Esse é um dos motivos pelos quais a análise das políticas sociais não pode ficar restrita a verificação de casos específicos, tampouco na observação e descrição dos fatos sociais em suas conjunturas georreferenciadas, encerradas analiticamente numa espécie de empirismo social.

O que importa é identificar as razões arquitetônicas que compõe a argumentação “científica” acerca das intencionalidades que qualificam as ações voltadas à gestão pretensamente democrática de tais políticas. É preciso registrar a relevância do reconhecimento da “cientificidade do conhecimento” dos grupos populares, tão válida na análise crítica da realidade social quanto a do cientificismo contemporâneo empreendido pelo Estado. Para tanto, essa análise supera qualquer tentativa reducionista típica de um empirismo radical ao requer um empreendedorismo analítico capaz de eleger realidades concretas (fato social) a serem cientificamente descritas de acordo com a racionalidade do saber popular, até então, desprezada pelas teorias científicas totalitárias e hegemônicas, cuja racionalidade despreza a força argumentativa e reivindicatória dos grupos sociais.

Essa percepção produz um efeito perceptível capaz de oportunizar uma verificação concreta das observações teóricas acerca da principiologia democrática e identitária do Brasil na gestão das políticas sociais operacionalizadas pelo gestor público e identificar as forças antagônicas em operação no teatro de operações sociais. Esse conteúdo se constitui em um objeto de análise determinado, encarado como uma produção social gerada pelas construções concorrentes entre as relações e interações antagônicas e/ou divergentes em operação no campo da gestão, de “[...] onde se podem sempre disfarçar as censuras sociais em censuras científicas e vestir de razões científicas os abusos do poder social específico, como a autoridade administrativa [...]” (Bourdieu, 2004, p. 33-34).

O teor dessa resistência é eminentemente político por oferecer marcos interpretativos e ressignificativos que influenciam a hermenêutica jurídica. O problema está em que nem sempre o teor destes marcos, subjacentes à articulação política e jurídica dos grupos que exercem os poderes de decisão e ocupam as instâncias decisórias, correspondem com o teor consolidado do direito tutelado. E isso também precisa ser explicitado.

Esta percepção justifica a relevância acadêmica do tema das Políticas Sociais em um país reconhecidamente marcado pelas dificuldades de toda ordem a que são submetidas suas populações, pela diversidade que compõem a estrutura da identidade étnica e sociopolítica do país, sugerindo a viabilidade de uma análise georreferenciada dos usos instrumentais das políticas sociais na gestão político-administrativa do Estado, em que pese a existência de um movimento político e social opositor a qualquer mudança do regime social, econômico e legal empreendido no país, tendo em vista alcançar a melhor legislação e as melhores práticas na concretização dos direitos sociais.

Isso permite que a investigação sociológica tenha como arrimo uma descrição densa do fenômeno social a ser analisado pois, entre o que se designa descrição superficial do que um agente está fazendo e a descrição densa do que ele faz, entre uma e outra, está o objeto, o conteúdo sociológico a ser analisado, disposto numa “hierarquia estratificada de estruturas significantes em termos das quais [...] são produzidos, percebidos e interpretados, e sem as quais eles de fato não existiriam” (Geertz, 2013, p.5).

Por essa razão, a *'governabilidade'* do Estado precisa estar direcionada com instrumentos regulatórios de participação na gestão das relações de poder, de conflito, de interesses presentes no processo de gestão das políticas sociais e não apenas direcionada às formas processuais da gestão. Considerada a ação propositiva das forças populares da comunidade na gestão das políticas sociais, o envolvimento do poder político-administrativo do Estado na sua governança e patrocínio, e as perenes lutas sociais que incorporam direitos no ordenamento jurídico e político, verificamos serem os significativos embates proporcionados pelas dificuldades das oposições sistêmicas, todas elas traduzidas por ferramentas típicas das articulações políticas e legal, que permitem identificar a necessidade de uma eficiente *'governança'* do processo de gestão das políticas sociais que resulte em ganhos permanentes e perdas significativas à ordem econômica patrocinadora das desigualdades, de tal forma a solapar o alicerce da tão propagandeada sociologia aplicada pelo Estado unitário (Moreira; Dias, 2013, p. 97).

#### 4.8 A CONCEPÇÃO UNITÁRIA DE ESTADO

O Estado brasileiro firmou-se como uma homogeneidade sustentada numa falsa concepção unitária de povo e nação, paulatinamente constituído por “grupos sociais, cujas diversidades identitárias, no mais das vezes, foram renegadas ou invisibilizadas, sobretudo em países que experimentaram o papel de colônia”, (Gómez, 2006, p. 116).

Esse discurso universalista firma-se no estilo de uma retórica da demanda social aberta formalmente às diferenças sociais, mas articula-se teórica e procedimentalmente para assegurar um meio indiscutível de legitimidade das razões imperialistas e universalizantes dos direitos sociais, de tal forma que “[..] por trás da teatralidade da democracia dirigida, concepções arcaicas das fontes de autoridade” (Geertz, 2013, p. 139) se impõe sobre a racionalidade e sabedoria populares, como um traço característico da natureza liberal.

Visando a manutenção das estruturas hegemônicas e perpetuar as posições antagônicas, as representações sociais interessadas e parciais estimulam uma dinâmica de profundas universalizações, cujas características puramente retóricas, legitimam o discurso unitarista do país, sob slogan nacionalista “Um povo, Um país,

Um idioma”, como se fosse possível na prática a retórica discursiva de que o que aproveita a um grupo, a todos aproveita (Geertz, 2013, p. 138).

Grande parte do problema deve-se ao fato que o Brasil possui dimensões territoriais e geográficas muito diversas, com contradições e contrastes internos, divergências étnicas de fé e costumes, conflitos de classes e problemas raciais como marca identitária de sua sociologia estatal, o que contribui para solapar o alicerce da tão prolatada nação homogênea e do Estado unitário (Gómez, 2006, p. 116).

E se compararmos essa tese da homogeneidade de uma só nação e um só povo com os dispositivos constitucionais brasileiro, torna-se flagrante a desconexão entre a teoria e prática, pois o reconhecimento do país como pluriétnico e multicultural, encontra sustentação teórica na própria Constituição.

Essa dinâmica universalizante assume uma forma discursiva eloquente na natureza liberal aplicada pelo Estado ao admitir a existência das particularidades, mas, apesar disso, ela direciona todos os esforços do aparelho estatal para contemplar, no jogo das representações antagônicas, as pautas e interesses de grupos hegemônicos, sob a falsa ideia de que os resultados das disputas “democráticas” são legítimas porque resultaram da inequívoca comprovação de que são mais relevantes em relação as outras, quando na verdade são mais fortes do que as outras no jogo das relações antagônicas.

Essa é a razão pela qual se deve superar essa dinâmica dos pontos de vista meramente antagônicos como única forma de análise dos problemas sociais, uma vez que no jogo de forças, sobressaem-se sempre os argumentos do mais forte e não necessariamente do mais justo e imprescindível às mudanças da realidade social.

Isso deixa claro que essa natureza liberal sucumbe materialmente às disposições contraditórias da tese unitária e globalizante ao assimilar as diferenças étnicas e culturais, diluindo-as ou fazendo-as desaparecer. Rompe-se o nexo de causalidade entre os direitos sociais “assegurados” pela Constituição Federal e a prática de privação desses direitos por ocasião da gestão das políticas sociais.

Verificamos que a análise crítica das políticas sociais não pode ater-se às descrições narrativas das ações de sua gestão, mas das interações e determinações que atuam sobre a tomada de decisão, sobre lutas e tensões operadas pelas forças no interior do campo, em razão dos engajamentos políticos que formam o substrato

ideológico das pressões sociais e sobre as estruturas sobrepostas de inferências que derivam da natureza liberal.

Vimos correlacionadas duas dificuldades na análise crítica da gestão das políticas sociais em sua concreticidade e totalidade no Brasil: (I) as dificuldades materializam-se em entraves reais que solapam o exercício pleno dos direitos sociais, fixadas em suas razões arquitetônicas, e (II) os obstáculos epistemológicos que impedem uma análise sociológica crítica, integrativa e aprofundada dos mecanismos de interpretação que regem a investigação científica dos fatos sociais e de seus fenômenos em suas circunstancialidades, relevados pelas razões polêmicas.

O cerne da questão da distrofia funcional do Estado brasileiro não é semântico nem doutrinal. Sua governança sugere a existência de problemas funcionais, ligados ao modo operativo de administrar as questões sociais pelas quais se pode observar interações e forças antagônicas em operação no campo sociopolítico, estruturadas sob uma racionalidade que enquadra a gestão do Estado às obrigações alheias àquelas disposições constitucionais, contrariando os compromissos da legítima e fidelíssima representação democrática. E a questão da fidelidade e representação democrática é outro traço estruturante dessa prolatada natureza liberal que estrutura a governança das políticas sociais no país que deriva da razão imperialista homogeneizante cuja aplicabilidade ocorre de forma mediada por uma *logia* social pelo Estado ao relegar à invisibilidade as mesmas realidades étnicas e culturais sob as quais o próprio Estado está fundado.

Isso comprova a existência das dificuldades sobre o funcionamento dos mecanismos de diálogo e da participação popular, um tratamento controverso ligado à natureza liberal. Por se de um direito essencial a autodeterminação popular em regimes democráticos, o processo de participação deve ser dinâmico, flexibilizado e aberto às circunstâncias adaptativas. Requer com isso um sólido e coerente processo de participação necessário ao consenso e à legitimidade das prioridades sociais. Desta forma, as políticas sociais não podem se revestidas de uma formalidade genérica e imutável, sem a devida contextualização em suas determinações históricas, seu georreferenciamento sociopolítico e sem a identificação dos interesses contraditórios que compõe o perímetro do seu processo de gestão.

Para Moreira (2014, p. 113), o Brasil está subjugado a uma natureza liberal de interpretação da realidade submetida às determinações históricas e culturais de uma

forte tradição de autoritarismos, principalmente político, o que impõe ao país constantes adaptabilidades arbitrárias no processo de governabilidade.

Da mesma forma, devem ser superadas as dificuldades típicas das disposições formais que reconhecem os direitos sociais, mas impõem-lhes restrições à sua materialidade. As dificuldades a serem superadas não devem estar limitadas apenas a uma relação de forças processadas num contexto de gestão democrática, uma vez que isso é apenas um dos aspectos instrumentais da gestão.

Tal aspecto impulsiona um diálogo qualificado entre partes opositoras para encontrar uma solução duplamente considerada aceitável, portanto, o uso instrumental das dificuldades na gestão das políticas sociais jamais deve proporcionar a mínima possibilidade da eliminação das condições paritárias para uma negociação, de tal modo a impedir sistematicamente a participação das populações na luta por seus direitos.

Neste sentido, a classificação das dificuldades em reais entraves de resistência no cenário gestacional das políticas sociais permite identificar, os agentes ativos da oposição, sua personificação na arena político-social, a extensão dos reflexos e impactos da resistência em operação no processo de gestão empreendido pelo poder político-administrativo do Estado, bem como o significado subjacente às próprias razões da resistência em seus vínculos com o *establishment*.

Essa identificação transforma a representação política e cultural em arena de lutas mediante a dinâmica fortemente articulada, em contraposição às conquistas historicamente consolidadas pelo consenso político e pela normatização jurídica da tese vencedora. Por isso, parece-nos relevante personificar as forças em operação no espectro político, cujas ações não apenas interferem na criação e gestão de políticas sociais como possibilitam verificar a instrumentalidade de uma natureza liberal, anterior a qualquer pretensão de uma política programática de governos, a caracterizar o tipo de governabilidade que rege as tomadas de decisão na Política Social.

#### 4.9 A INFIDELIDADE E DESLEALDADE REPRESENTATIVA

No Brasil pós 1988 os sucessivos governos foram legitimados pelo sufrágio universal a ascender à estrutura político-administrativa da decisão política, esperando-

se deles a gestão de programas de governos para o qual foram eleitos. Ocorre que esse cenário do regime democrático de direito tem dificuldades práticas materializadas por uma desconexão entre as instâncias do poder político-administrativo, democraticamente eleito, e as instâncias do poder de decisão – não necessariamente eleitas.

Esse enfoque revela as importantes ferramentas utilizadas na construção de modelos analíticos para a compreensão dos processos de gestão das políticas públicas (Cortes; Lima, 2012, p. 1). Contudo, o problema não reside apenas nas ferramentas, mas no tipo de aplicabilidade que se dá a elas. E isso é evidente ao analisarmos os impactos da natureza liberal na gestão das políticas sociais, mediante um tipo de racionalidade que impõe constantes perdas às demandas sociais dos grupos mais fracos, irremediavelmente desassistidos em suas reivindicações legítimas, gerando sérios conflitos no Brasil.

Essa racionalidade liberal, descaracteriza as diferenças étnicas e multicultural do país sob o pretexto de uma unicidade nacionalista, impondo um tipo excludente de governabilidade, visando influenciar os efeitos e resultados da política social em termos práticos. Resulta daí um tipo de análise que considere uma possível ação estatal deliberada pela omissão, um *modus operandi* decidido a não fazer absolutamente nada diante de um problema social como uma forma de política pública conscientemente deliberada de sucesso ao manter inalterada a realidade, a omissão tomada como principal ato de gestão do processo decisório (Bachrach e Baratz, 1962). Essa constatação agrava-se quando associadas a outras variáveis, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, “além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse” (Souza, 2006, p. 24).

Neste sentido, a governabilidade aplicada à gestão das políticas sociais articula simetricamente os processos de governança dessas políticas em desacordo com as reais demandas do contexto fático, cuja estrutura conceitual busca conformidade com as prioridades da ordem ideológica, política e legal que comanda a macroestrutura social, pois a natureza liberal não se orienta ao acaso.

Daí a relevância de uma análise crítica das políticas sociais em relação a sua aplicabilidade instrumental (em relação à sua implementação) e não apenas em relação à sua finalidade político-social (em relação à sua serventia). Tal análise

precisa considerar o fato de que as desejáveis políticas saneadoras das descompensações sociais são resultados advindos da gestão do mesmo “*Ente*” que as têm sistematicamente geradas. Pois, este *modus operandi* da natureza liberal se impõe programaticamente sobre governos transitórios, definindo arbitrariamente as prioridades da governança, fixando tensas relações entre os programas de governos e os objetivos constitucionais de Estado.

As implicações desta natureza sobre o Estado Democrático de Direito na gestão das políticas sociais é um desafio da governança. Ela reveste-se formalmente de princípios da ordem democrática, mas opera sob a força de instrumentos e práticas arbitrárias. Por essa razão, o tema da representação e da legitimação democráticas são tão relevantes quando o assunto é a criação, implementação e avaliação das políticas sociais, haja vista a atenção dispensada aos “limites do governo representativo e a emergência de atores e espaços que vem desempenhando papel representativo em diferentes níveis e domínios da política” (Almeida, 2011, p. 10), considerando a fluidez das fronteiras entre sociedade e Estado e a “necessidade de repensar os critérios de legitimidade da representação democrática” (2011, p. 10).

A democracia e a participação são temas recorrentes tanto nas visões liberais minimalistas, quanto nas teorias da democracia representativa e participativa (Almeida, 2012, p. 7), mas a diferença entre ambas está no tratamento aplicado ao papel da participação (Fung, 2003, p. 529). Pois, a importância da participação em regimes democráticos está relacionada “[...] à valorização da liberdade individual e à revitalização do governo representativo [...]” (Almeida, 2012, p. 27)<sup>122</sup>.

No Brasil, a alternância no poder governamental faz emergir o conceito de “*sociedades de poder*” (Foucault, 2014, p. 263-277) que, constituídas por afinidades estruturais de acesso restrito ao poder de decisão e participação, parecem sugerir independência de qualquer organização classista fazendo sufragar a sociedade de luta de classes. Isso gera impacto direto sobre a teoria participativa e sobre o tratamento dado à questão da representação no país. É preciso considerar que o

---

<sup>122</sup> A dimensão da participação como instrumento de aperfeiçoamento da prestação de contas e da efetividade dos programas de governos foram obtendo relevância por meio da “democracia participativa e da ampliação dos espaços e atores no processo decisório”. Essa participação efetiva dos agentes sociais ajudou à superação dos “pressupostos da racionalidade e competência exclusiva dos representantes nas decisões políticas”, visando sustentar a viabilidade da participação como meios de garantir a “comunicação entre as distintas demandas sociais e representar a diferença e a comunalidade” das sociedades pluriétnicas e multiculturais (Almeida, 2012, p.7).

exercício do poder ocorre mediante uma articulação em rede intrincada de atores sociais, sistematicamente articulados sob tradicional e longeva natureza liberal que se constituiu no Brasil sob preceitos da burguesia capitalista liberal (Foucault, 2014, p. 284-286).

O parâmetro de comparação entre o exercício dos direitos sociais e a natureza liberal aplicada pelo Estado se dá mediante a correspondência com o teor das ideias que se legitimam pela fidelidade da representação democrática e não pela obediência às prioridades da natureza liberal.

Esta natureza de matriz burguesa e liberal capitalista se impõe sobre a teoria da sociedade de divisão de classes de tal forma que as sociedades submergem nos limites circunscritos do espectro administrativo do Estado liberal de tal forma que a divisão social estaria nitidamente separada não mais entre classes pretensamente antagônicas, mas entre quem efetivamente exerce o poder político-administrativo do Estado e quem não o exerce, destruindo a relevância prática da representação e fidelidade democrática.

Este dado obscurece a consciência de classe e faz sufragar a consciência da classe trabalhadora, sob o argumento de que a governança do Estado na gestão das políticas sociais é legítima por estar submetida ao critério de legitimidade e validade da representação democrática, como se o acesso às instâncias do poder político-administrativo pela via do sufrágio universal coincidissem com o acesso às instâncias do poder de decisão, quando na verdade o poder hegemônico de participar soberanamente e decidir livremente não coincide com a representação popular.

Há uma desconexão entre as instâncias do poder político-administrativo do Estado, cujos governos são, *a priori*, democraticamente eleitos, e as instâncias do poder de decisão dos agentes hegemônicos, por vezes exercidas arbitrariamente, cuja composição de ambas as instâncias não passam, inequivocadamente, por legítimos processos democráticos. Isso é muito problemático pois num regime democrático, pressupõe-se, haja conexão dialogal e participativa por meio de uma qualidade e independência representativa e argumentativa na interação entre os distintos grupos sociais em luta nas arenas deliberativas da sociedade e do Estado.

Há a necessidade premente de situar a participação e a representação democrática na ocupação das instâncias decisórias do poder em um complexo processo de formulação das políticas sociais que considere as suas fases, os atores

envolvidos e as demandas reivindicatórias socioassistenciais por meio da legítima representação sociopolítica (Almeida, 2012, p. 39), sujeitas não apenas à avaliação da qualidade das formas de representação, mas também da fidelidade ao conteúdo reivindicatório dos grupos sociais que representa.

Embora haja uma estreita relação entre democracia representativa, agremiações partidárias, sociedade política e governança pública, tendo em vista sua função primordial de atuar como “agentes do processo democrático” (Faria, 2019, p. 261), não restam dúvidas que seu principal desafio está na manutenção da fidelidade e legitimidade democráticas, uma vez serem constitutiva da Política em seu estado da arte.

Por isso, devemos focar na qualidade e fidelidade da representação democrática como uma espécie de filtro às proposições originais advindas de uma natureza liberal aplicada pelo Estado considerando a realidade pelas quais as políticas sociais parecem estar tão suscetíveis às circunstâncias, conveniências, coincidências e as oportunidades que conformam o debate político-econômico.

Este dado, associados a busca incessante por poder e espaço, camuflada pelo suposto equilíbrio nas relações entre as forças sociais, gera profundas instabilidades no regime democrático ao impor uma política pública sem a qualificação do conteúdo e das formas pela participação popular, o que se traduz em um poder que sugere boas intenções nas suas políticas, mas é totalitário e adverso à democracia em suas práticas. E o que, na dinâmica dos processos democráticos seria absolutamente comum e legítimo, encontra óbices estruturais de normalidade e distorções sistêmicas na fidelidade representativa, cujas representações avocam para si a legitimidade de defender as pautas ao assumir o poder eleito, mas vem submergindo sistematicamente as demandas classistas à reorganização da ordem prioritária e à maleabilidade das negociações político-ideológicas, principalmente em razão das macro negociações com as instâncias do poder de decisão não democraticamente eleitas, por razões exclusivamente de sobrevivência e sustentação político-partidária para a governabilidade e manutenção na ocupação do poder político-administrativo.

Ao observarmos a ocultação dos problemas reais pela partidarização das políticas sociais, destacamos que o problema da partidarização ideológica das pautas sociais tem conduzido o conseqüente sequestro das pautas da sociedade pelos

partidos e estes pelos grupos hegemônicos, com reflexos diretos sobre a gestão das políticas sociais, tirando do alcance da participação popular temas de alto interesse.

Essa observação deixa claro o *status* de subordinação da administração do poder estatal, comprovando a falta de autonomia e o esvaziamento do poder decisório do gestor público eleito. Fica claro que o lugar do confronto na arena sociopolítica do Brasil ocorre entre um campo democrático-republicano e um campo oligárquico-privatista” (Andrade, 1989, p.162).

Portanto, o problema central não está na existência de resistências estruturais e orgânicas no estamento macropolítico, mas sim na falta de paridade de forças entre os envolvidos, relegando perdas constantes e significativas às classes populares.

Neste sentido, um dos mais notórios mecanismos de redução do risco é a eleição que define governantes, obrigados a agir minimamente de acordo com as vontades dos governados, pelo critério da fidelidade e legitimidade na representação (Couto, 2019, p. 12), pois essa relação é o que define a centralidade em um ordenamento constitucional, “[...] a forma como se tomam as decisões de governo” (Couto, 2019, p. 16) e não na forma como são influenciados pela natureza liberal aplicada pelo Estado, cujo progresso e desenvolvimento em um país é privadamente capitaneado pelas elites e os prejuízos coletivamente socializados, consórcio do poder que ascendeu por via democrática e opera por vias autoritárias e oligárquicas.

Isso é realmente preocupante, porque comprovaria a suscetibilidade de regimes político-sociais democráticos à natureza liberal já que as instâncias de ocupação democrática do poder político-administrativo pelo sufrágio universal estariam submissas às instâncias de ocupação não democrática do poder de decisão do Estado, cuja identidade amolda-se aos critérios definidos pela posição oligárquico-privatista” (Andrade, 1989, p.162) na governança pública.

Assim, o “[...] Dilema Social Brasileiro consiste numa resistência residual super intensa à mudança social, que assume proporções e consequências sociopáticas” (1976b, p. 211), pois diz respeito a uma espécie de “inconsistência estrutural e dinâmica que nasce da oposição entre o comportamento social concreto e os valores morais básicos de determinada ordem social” (Fernandes, 1976b, p. 208). E a hipótese da Demora Cultural caracteriza-se como um apego sociopático ao passado onde coletividade continua apegada a critérios que anteriormente possuíam alguma eficácia em antigos regimes. O problema disso é que as tensões se acumulam e se agravam

no cenário sociológico, cultivando “uma gigantesca revolução social, altamente sangrenta e destrutiva em sua fase de explosão” (Fernandes, 1976b, p. 212).

Está claro a necessidade de superar a “mentalidade política arcaica, inadequada para promover ajustamentos dinâmicos não só a situações que se alteram socialmente, mas que estão em fluxo contínuo no presente” (Fernandes, 1974a, p. 114). Disso resulta a artificialidade da gestão pública, sua desconexão com as reais necessidades das bases populares que compõem a sua sustentação e relevância política, fazendo-a fracassar na transformação da realidade. Neste sentido, “A revolução burguesa brasileira “[...] é caracteristicamente antidemocrática e antipopular” (Liedke Filho, 2005, p. 36).

Esta constatação reflete um problema que se traduz numa questão de ordem prioritária evidente. O primeiro lugar de luta a ser ocupado deve ser o *locus* do poder em seu aparato institucional (Geertz, 2013b, p. 16), para depois atender, supostamente em condições mais satisfatórias, às demandas reivindicatórias populares. O mito de que é necessário ascender primeiro ao poder político-administrativo para, em segunda ordem, garantir as pautas reivindicatórias, logo cede lugar à argumentação de que é preciso depois negociar e transigir com as instâncias dos poderes de decisão do *establishment* para a manutenção, estabilidade e governabilidade dos governos transitórios.

De fato, “a burguesia fez não somente uma revolução política; ela soube instaurar uma hegemonia social que nunca mais perdeu” (Foucault, 2014, 331) ao assegurar uma dominação de classe à medida que dissociam o exercício do poder do domínio individual (Foucault, 2014, p. 332) e da participação popular, formatando o campus cultural sob a dinâmica do poder pelo poder.

O impacto disso sobre a eficiência das políticas sociais vai além de sua aplicação política instrumental para o acesso e manutenção da estabilidade e credibilidade da governança, atinge a credibilidade do conhecimento epistemológico acerca da realidade social para garantir a perpetuação das estruturas de desigualdade e injustiça.

Assim as tendências analíticas da circunstância, conveniência, coincidência e oportunidade que transigem com as reais necessidades sociais conectam legitimidades democráticas com ilegitimidades arbitrárias, conectam poderes democraticamente eleitos à ordem ideológica, política e legal não eleita,

estabelecendo mútua dependência entre o poder político-administrativo dos governos e o poder de decisão do *establishment*, para a ocupação do aparelho estatal e o consequente controle das instâncias autônomas da sociedade (Fernandes, 1969, p. 103). E isso lança sérias suspeitas acerca da real possibilidade de conciliação, negociação entre as oposições estruturais no exercício, tomada, ocupação e gestão das esferas de poder, tendo em vista a falta de paridade de armas entre as forças sociais, políticas e econômicas.

A disposição de direitos sociais preconizados pela Constituição brasileira não tem sido suficiente para assegurar o pleno cumprimento no ordenamento político e jurídico nacional das políticas sociais, tão pouco capaz de garantir a elas alguma espécie de prioridade na política econômica do Estado. Esse dado expõe o elevado nível de resistência em solo pátrio para fins de reconhecimento e efetivação de direitos sociais e econômicos das suas populações.

A necessidade de superação do contexto de exploração, submissão política e econômica a que está submetida a classe trabalhadora exige a garantia da real participação cidadã, da paridade de armas na arena política, de forma a superar as dificuldades que sem impõe sobre a realidade com vista a apontar as possibilidades de superação da supremacia sociológica burguesa.

E isso nos leva à suspeição do caráter jurídico como instrumento de concretização dos direitos, considerando a ruptura entre as disposições formais teóricas e as proposições prática que se veem na realidade sociológica brasileira. As interações e lutas no interior do campo sociológico, sugere “abandonar o modelo jurídico de soberania” como garantia de efetividade dos direitos sociais (Foucault, 2005, p. 319). Essa realidade sociológica, desafia a descrição da sua natureza jurídica e suas implicações características na agenda de desenvolvimento, tendo em vista a notável supremacia do conteúdo político-ideológico manifesta na governabilidade das políticas sociais no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pertinência e a viabilidade de uma investigação acerca da existência e influência de uma natureza ideológica liberal, aplicada pelos agentes que ocupam as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado democrático brasileiro, sobre a governança da gestão de políticas sociais, oportunizou analisar uma série de questões relevantes sobre o tratamento da Política Social no Brasil, que passamos a enumerar para melhor esclarecer, dada a complexidade de exigência da investigação realizada:

a) A primeira delas certifica a existência de um arcabouço político e jurídico consistente a regular as relações sociais no país. O Brasil possui diversas disposições normativas que estruturam uma Política de Seguridade Social de tal forma a garantir a existência de uma organização político-administrativa com vista à responsabilização e imputabilidade das ações em termos políticos e jurídicos.

Entretanto, a proclamação descritiva de direitos sociais, juntamente com a responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade, aponta para uma realidade material de violação concreta de direitos sociais que contrasta com a teoria jurídica das políticas sociais. A proclamação formal, teórica e normativa de direitos sociais não encontra correspondência prática na realidade concreta, porquanto a inviolabilidade de direitos sociais, genericamente defendida, contrasta com a violabilidade real específicas de direitos, particularmente considerados em casos reais. Realidade essa, consubstancializada pela governança pública ao moldar o fato social da forma consequente como ele realmente acontece no contexto sociológico em termos de concreticidade e historicidade.

Do ponto de vista jurídico, constatamos uma espécie de *aggiornamento* politicamente interessada da interpretação jurídica. E, do ponto de vista político, uma ressignificação política do conteúdo social que vem adquirindo poderoso lastro de sustentação jurídica, uma espécie de *aggiornamento* juridicamente interessada da interpretação política.

b) Restou certificado a correlação entre regime democrático de direito e o conteúdo constitucional das políticas sociais, bem como com as formas e o uso dos mecanismos correspondentes entre a principiologia democrática e a identidade valorativa dos direitos sociais.

Entretanto, em que pese o reconhecimento da identidade pluriétnica e multicultural do Brasil e a adoção do modelo político-administrativo e jurídico da democracia representativa, a governança na gestão das políticas sociais tem encontrado forte oposição para consolidar os mecanismos da participação popular na elaboração e gestão das políticas sociais.

Essa constatação expõe as consequências advindas da ruptura entre as disposições constitucionais teóricas que proclama os direitos sociais e a sua falta de correspondência prática na execução material, produzindo um antagonismo sistêmico entre a teoria e a prática que opõe de um lado o direito proclamado e de outro o direito violado.

Essa oposição é consolidada por uma série de dificuldades manifestas por obstáculos epistemológicos e práticos que registram e atestam a existência de uma natureza liberal cujas características vimos assentadas no modo operativo como é processada a governança da gestão de direitos sociais, seja mediante a interpretação jurídica dos fatos sociais seja na discursividade política que legitima as ações e as tomadas de decisão, de acordo com as determinações e a sinergia da natureza liberal.

Essa oposição impõe uma série de dificuldades da governança da gestão de políticas sociais que impactam a governabilidade democrática da Política Social. A principal delas é o uso instrumental de meios arbitrários das forças políticas e econômicas não legitimadas pela representação democrática sobre a governança pública ou, até mesmo, a ocupação arbitrária e totalitária das instâncias democráticas da participação e decisão.

c) A desconexão entre disposição constitucional programática e a realidade de uma gestão pública ineficaz na governança de políticas sociais comprova que as dificuldades de execução dessas políticas estão relacionadas à existência de obstáculos tanto epistemológicos quanto práticos. Eles constituem-se em uma espécie de mecanismo de formatação cultural que caracteriza a governança da gestão pública das políticas sociais, marcada pela disposição pública aparente em defesa das políticas e uma ação gerencial com resultados desconexos e contrários ao seu teor propositivo, ignorando o ambiente teoricamente democrático em que deveriam se desenvolver para preservar a coerência principiológica. A mais relevante consequência desse modo operativo é a inimputabilidade e a irresponsabilidade acerca dos resultados e riscos gerados pela inexecução de direitos sociais.

Os principais obstáculos epistemológicos que impactam a gestão das políticas sociais possuem correlação com o embate entre a racionalidade unitária, globalizante, típica do cientificismo positivista liberal que influencia o saber hegemônico institucionalizado e a racionalidade baseada na diversidade pluriétnica e multicultural dos saberes locais e tradicionais.

Outra correlação diz respeito ao embate entre a razão arquitetônica do Estado, que legitima as ações das políticas públicas mediante uma discursividade legitimadoras das ações empreendidas, e a crítica estabelecida pelas razões polêmicas dos agentes sociais ao relevar as inconsistências discursivas do Estado. Há uma discursividade que caracteriza a razão arquitetônica empregada pelo gestor público que entra em colapso quando a verificação crítica da realidade, averiguada pelas chamadas razões polêmicas da análise da sociologia crítica, comprovam a deslealdade do discurso em comparação com os resultados práticos obtidos.

A desconexão entre a discursividade empreendida na governança e a prática da gestão, comprovada pelo resultado social concreto e real, expressa na forma como as violações sociais ocorrem do jeito que ocorrem, parece ser consequência tanto da ineficiência como da arbitrariedade no modo de governar, em que pese as disposições constitucionais que caracterizam um Estado nacional que adotou um modelo político-administrativo e jurídico consolidado em um regime democrático de direito. O principal desafio desse modo operativo é, justamente, superar a cultura arbitrária de conduzir o processo democrático, superar a tendência das ações políticas de democratizar a arbitrariedade.

Portanto, há implicações da forma de governança das políticas sociais, em seus intrínsecos atributos de governabilidade, que coloca a gestão pública sob evidente compromisso com os princípios advindos do ordem e do regime democrático que rege o pacto social do país, principalmente, em relação a dois aspectos mutuamente relacionados: à participação popular na elaboração e gerenciamento das políticas sociais e a preservação da pluralidade étnica e multicultural do Brasil, a fim de que a gestão das políticas sociais esteja apta a gerenciar, em termos de complexidade e contrapeso das forças políticas em franca disputa, as demandas e interesses dos mais diversos grupos políticos e comunidades étnicas e culturais que compõe o espectro político e econômico da arena social do Brasil.

Da mesma forma, faz parte dos obstáculos epistemológicos as disposições semânticas e interpretativas que opõe visceralmente a teoria jurídica e política da prática social, mediante o estímulo ao acirramento das posições antagônicas em detrimento da dialeticidade das análises.

Os obstáculos práticos referem-se aos mecanismos operativos típicos dos regimes democráticos, mas que entram em choque com os mecanismos administrativos da gestão pública. Eles impedem o pleno exercício do direito à participação, informação, a consulta prévia livre e desembaraçada, entre outros. Esses mecanismos administrativos revestem-se de técnicas impeditivas como as restrições advindas da burocracia excessiva, da interpretação obstrutiva do direito, a ressignificação política dos compromissos públicos, a imposição de normativas que emperram os processos democráticos, as restrições orçamentárias, a discursividade ideológica e a procrastinação das ações públicas.

Ambos os obstáculos, epistemológicos e práticos, fazem parte dos fundamentos que caracterizam a natureza liberal aplicada pelo Estado sobre a governança da gestão das políticas que estruturam os direitos sociais no Brasil. Conjuntamente, eles consolidam as dificuldades de promoção plena da Política Social aos fins a que se propõe, resultando numa execução seletiva e restrita dos direitos sociais. Para isso, há evidente privilégio à estabilidade, governabilidade e a manutenção dos grupos sociais nas instâncias do poder de decisão e administração do aparato estatal em detrimento da garantia na execução dos direitos sociais.

d) O problema da execução e eficácia dos direitos sociais possui correlação com as dificuldades típicas da principiologia democrática, de tal forma que a violação de direitos sociais resulta em procedimento atentatório que solapa a estrutura política e jurídica do regime democrático. Assim, ganha importância às formas procedimentais da criação e gestão das políticas sociais, tendo em vista que a execução de direitos requer alinhamento com os procedimentos típicos do regime democrático. Par a par, ao estímulo da promoção das políticas sociais, os mecanismos e instrumentos de viabilização de direitos acompanham as melhores práticas da principiologia democrática.

Esse processo possui estreita correlação com o compromisso da formação cívica dos cidadãos e com a estruturação político-administrativa da governança pública, elevando o direito fundamental da Educação à objeto relevante da Política

Social. Associam-se, dessa forma, a principiologia dos valores democráticos à teoria geral dos direitos sociais no Estado democrático de direito, de tal forma que se pode ver unidos, dialeticamente, o conteúdo substantivo do direito às formas procedimentais de gestão da Política Social, tendo em vista a consolidação da cultura democrática.

e) A governança democrática em torno da gestão das políticas sociais é um sujeito ativo relevante na superação das dificuldades em razão do seu caráter operativo e porque defendemos a hipótese de que sobre a governança são exercidas profundas pressões e influências políticas, jurídicas e econômicas advindas de uma espécie de natureza liberal aplicada pelo estamento do Estado liberal que administra, sob forma difusa e compartimentada, uma governabilidade cujo gerenciamento é arbitrária dos bens e recursos políticos, econômicos e culturais.

f) A adoção de referenciais analíticos baseada na tese do *campo científico* (Bourdieu), permitiu considerar as relações em operação neste campo sociológico de onde se veem confrontadas a *razão arquitetônica* pelas *razões polêmicas*, a racionalidade do totalitarismo científico pela racionalidade dos saberes tradicionais, as disposições teóricas do direito pela prática material contestada na realidade concreta, todas manifestas tanto no discurso como na prática política e jurídica. Essas relações passaram a ser analisadas mais claramente em razão das contribuições de Gaston Bachelard e de Clifford Geertz acerca do recurso analítico oportunizado pela possibilidade da *descrição densa* dos fatos sociais, aplicada à verificação da manifestação do direito social na forma como ele se apresenta e é visto na realidade. Por essa razão, tal descrição, ao superar o narracionismo descritivo do fato sociológico, toma como ponto de partida na análise da sociologia crítica às categorias da *totalidade* e da *concreticidade* (Karel Kosik), expressas na materialidade do fato social sob análise.

A investigação sociológica que enfrenta a realidade como ela se apresenta em termos de totalidade e concreticidade evoca a relevância da abordagem qualitativa da Política Social como um método adequado aos desafios que emergem do conteúdo social, considerando a realidade brasileira. Vimos que a análise sociológica deveria considerar a estrutura sob a qual estão assentadas as políticas sociais para o confronto analítico entre as proposições programáticas; levar em conta a realidade da gestão pública e os fatos sociais em sua concreticidade histórica.

Neste sentido, vimos como fundamental a contribuição de Florestan Fernandes ao investigar o fenômeno social em sua manifestação concreta, regionalizada e local, visando transcender os limites impeditivos do extremado racionalismo de um lado e do empirismo obtuso de outro.

Por essa razão, restou-nos de forma clara, a necessidade de superar o imediatismo das imposições analíticas do cientificismo positivista e mecanicista liberal ao correlacionar as razões não explicitadas que motivam as ações do agente público com o escrutínio da realidade de violação, levando a investigação sociológica para além da mera compreensão relacional entre o texto formal e o contexto material sobre o qual se desenvolvem as escolhas e diretrizes que norteiam a governança da gestão das políticas. A sociologia crítica deve ir além da mera compreensão da realidade; ela deve impulsionar ações de superação das violações. Disto resulta a relevância da identificação da personificação dos agentes sociais e da posição que eles ocupam na arena do campo sociológico, bem como a quem serve suas posições e a quem interessa o resultado de suas ações. O mito da neutralidade política e jurídica não persiste em regimes verdadeiramente democráticos.

g) A análise eficaz do fato social exige em sua concreticidade real a imposição de uma verificação contra a ilusão da constatação imediata, meramente descritiva e narrativa. Evita-se com isso que a análise investigativa venha sucumbir às imposições do positivismo mecanicista, cuja crítica afirma o caráter subjetivo do fato social e sua irreduzibilidade aos métodos rigorosos da ciência. Pois, das oposições que dividem artificialmente a ciência social, a mais danosa a ser superada é aquela que se estabelece entre o subjetivismo e o objetivismo. Por essa razão, a superação do antagonismo dos opostos é necessária à elucidação dos pressupostos que as oposições contrárias manifestam no interior das relações sociais do campo sociológico e possuem em comum como formas de conhecimento teórico que defendem cada uma das posições, mas igualmente opostas às formas de conhecimento prático do mundo social.

Neste sentido, consideramos o caráter objetivo dos fatos sociais, que passam a ser compreendidos mediante uma racionalidade que inclui, em seu processo analítico, o enfrentamento entre as razões arquetônicas e polêmicas e outros dois elementos-chave: a experiência real e concreta dos fatos sociais e as determinações conflitivas do senso comum, pois a sociologia só pode se constituir como ciência

separada do senso comum a fim de angariar o avanço do espírito científico pela superação das narrativas ideológicas em seus extremados empirismo e racionalismo. É o senso crítico da ciência que rejeita passivamente teorias e interpretações imediatas, exigindo a ruptura com o senso comum e com conhecimentos inflexíveis e cristalizados do cientificismo hegemônico.

h) O real problema da violação de direitos sociais assenta-se sob bases políticas que define o tipo de governança e a espécie de governabilidade em franca contradição com a principiologia e os valores democráticos. A história política no Brasil é historicamente marcada por inúmeras estruturas de organização social e jurídica que vem consolidando um tipo de desenvolvimento econômico e social liberal controverso, submetendo suas populações e grupos a uma série de determinações sociais e históricas de privação e cerceamento de direitos.

A agenda desenvolvimentista liberal tem solapado os alicerces do regime democrático, uma vez que as políticas sociais são submetidas às prioridades da ordem econômica e política e relegadas a segundo plano em relação às disposições orçamentárias, em que pese a existência de uma sólida estrutura da Política Social no país. Essa é uma característica bem típica da natureza liberal que se assenta na ideia da limitação e restrição orçamentária, da escassez de recursos e da sua reorganização prioritária de acordo com as necessidades do *establishment*; da ideia que propõe como solução a procrastinação das soluções.

i) A omissão como atitude de ação política social é uma realidade associada à procrastinação da governança. A opção de não fazer nada, quando associada à manutenção do *status quo*, é uma política eficiente em sua destinação final. Ela é responsável por grande parte da insolubilidade dos problemas sociais que agravam o cenário democrático; a longo prazo, elas fomentam um clima insustentável de instabilidade social e política que não tarda a reverberar ideias absolutistas e totalitárias que pavimentam o caminho das rebeliões e da revolução pela violência. Da mesma forma, tem contribuído para a falsa sensação de que a democracia é um regime político-jurídico deficitário e que a participação política mediante a legitimidade e lealdade da representação democrática é diretriz inatingível. Esse sentimento atribuído ao senso comum vem solapando a legitimidade do regime democrático de direito brasileiro.

j) Este dado comprova que a governança do Estado, mediante uma governabilidade insensível às demandas sociais, é fonte primária de insatisfações e conflitos sociais. Considerando a relevância de suas ações no contexto sociopolítico e jurídico do país, não parece inadequada a análise que a classifica como um agente de instabilidade da vida pública e fonte geradora de injustiças e desigualdades, mediante um modo operativo controverso, ao sabotar o próprio regime que o sustenta.

Este aspecto é problemático uma vez que as ações do Estado ocorrem mediante o exercício das instâncias do poder de decisão pelos gestores públicos eleitos legitimamente para isso. Se as ações ferem o Estado democrático, mediante ações arbitrárias ou mediante atos de deslealdade e infidelidade democrática, isso demonstra o descolamento entre as instâncias do poder político-administrativo, democraticamente eleito, e as instâncias do poder de decisão – não necessariamente eleitas – que permitiu empreender uma análise crítica da governabilidade, a partir daquilo que denominamos *'natureza ideológica liberal aplicada pelo Estado'* ou *'ideologia liberal em aplicação pelo Estado'*. Fica claro que o cenário idealizado num regime democrático de direito nem sempre encontra correspondência na prática político-administrativa dos gestores públicos.

k) As tendências analíticas da circunstância, conveniência, coincidência e oportunidade, modulam as decisões da governança pública e caracterizam a influência da natureza liberal aplicada pelo Estado na gestão das políticas sociais no Brasil. Elas compõem a estruturação do conteúdo descritivo e argumentativo das narrativas ideológicas gerando efeitos diretos sobre a observação e análise das reivindicações que compõem as políticas sociais e sobre a base argumentativa que procura legitimar suas ações e decisões na gestão do poder político-administrativo, transigindo ideias e posturas, até então inegociáveis em virtude dos valores que expressam, ao flexibilizar, pelas concessões nem sempre mútuas entre as partes litigantes, direitos e demandas reivindicatórias, visando unilateralmente a ascensão, ocupação, manutenção e estabilidade no exercício do poder.

Tais tendências fixam os elementos de justificação para a flexibilização de direitos em prol da governabilidade e estabilidade política, à semelhança de uma espécie de regime de concessão de perdas certas para supostos ganhos incertos, conectando legitimidades democráticas com ilegitimidades arbitrárias. Essas, por sua vez, caracterizam o sistema de sociedades do poder organizadas exclusivamente

para a sua manutenção no poder em detrimento da sociedade assentada sob a luta de classes.

O resultado disso é o agravamento progressivo da situação dos trabalhadores o que exige um avanço no conhecimento científico das condições sociológicas de tal forma que seja viável superar as dificuldades que, obstinadamente, sem impõe sobre a realidade concreta, com vista a apontar as possibilidades de superação da supremacia sociológica burguesa que norteia a prática da Política Social do Brasil.

l) Essa realidade de violação sistemática de direitos, em que pese as disposições normativas que os garante, leva à suspeição do caráter jurídico como instrumento de concretização dos direitos, considerando a ruptura entre as disposições formais teóricas e as proposições práticas que se observam na realidade sociológica brasileira. De fato, ao realizar a análise concreta das relações de poder que se manifestam pelas interações e lutas no interior do campo sociológico, devemos abandonar o modelo jurídico de soberania oligárquica como garantia de efetividade dos direitos sociais pela sua latente ineficácia na resolubilidade dos problemas sociais.

m) Por fim, o abandono do modelo jurídico de soberania oligárquica marcadamente assentado sob matrizes liberais e tipicamente adepta do positivismo jurídico, faz emergir a importância do sistema político democrático autônomo das determinações sociológicas burguesa e oligárquica como parâmetro de emancipação da arbitrariedade e do totalitarismo jurídico e político na governança da gestão de políticas sociais. Há uma premente necessidade de libertar o cativo regime democrático de direito brasileiro do confronto entre antagonismos político-ideológicos.

Restou claro que o lugar do confronto na arena sociopolítica e jurídica no Brasil, composta pelas oposições que caracterizam a sociedade, a política e o Estado, deixam evidentes que as transformações e as superações para o progresso e desenvolvimento do país ainda está presa a confronto antagonista entre um campo democrático-republicano e um campo oligárquico-privatista a repetir-se na lógica do erro de curto-circuito.

Considerando o império vigente do modelo político-jurídico de soberania oligárquica e as instabilidades estruturais e sistêmicas que fazem sucumbir governos, democraticamente eleitos e limitam o escopo de autonomia das instâncias decisórias do poder estatal, tornando indiferente qual grupo ou classe social as ocupa transitoriamente, esse confronto radicalizado entre opostos tecnicamente

insuperáveis exige enfrentamento sistemático que aponta a possibilidade de futuras linhas de pesquisa.

Restou, portanto, após o exposto, a consideração de que em regimes democráticos, como o brasileiro, os seus mecanismos de funcionamento são frágeis na contenção da arbitrariedade e do totalitarismo político e jurídico, quando seus representantes ocupam as instâncias do poder de decisão e funcionamento do Estado, prescindindo de qualquer critério de legitimidade da representação democrática para a imposição de suas prioridades.

Dada a relevância, abrangência e complexidade do tema, julgamos necessário seu tratamento em novas investigações acadêmicas, uma vez que esta pesquisa não esgota a riqueza temática de tal forma a contribuir para o fortalecimento do nosso regime democrático de direito brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Fragmentos filosóficos. Frankfurt, 1969. Disponível em: <http://antivalor.vilabol.uol.com.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

ARAGÓN, Luis; CLÜSENER-GODT, Miguel (Org). **Reservas da biosfera e reservas extrativistas**: conservação da biodiversidade e ecodesenvolvimento. Belém: Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ), 1997.

BECK, Ulrich. **La sociedade del riesgo mundial**. En busca de la seguridad perdida. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A, 2008.

BECKER, Bertha K. **Revisão das políticas de ocupação da Amazônia**: é possível identificar modelos para projetar cenários? In: Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da ciência. Parcerias Estratégicas, número 12, setembro de 2001. Disponível em: [https://docs.ufpr.br/~adilar/GEOPOL%C3%8DTICA2019/Geopolitica%20da%20Amazonia/Amaz%C3%B4nia\\_Pol%C3%ADtica%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://docs.ufpr.br/~adilar/GEOPOL%C3%8DTICA2019/Geopolitica%20da%20Amazonia/Amaz%C3%B4nia_Pol%C3%ADtica%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

BECKER, Bertha K. **Síntese das Políticas de Ocupação para a Amazônia**. Lições do Passado e Desafios do Presente. No prelo: Brasília: MMA, SCA, 2000.

ALMEIDA, Débora Rezende de. **Representação política e conferências**: os desafios da inclusão da pluralidade. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, n. 1750). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1117/1/TD\\_1750.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1117/1/TD_1750.pdf). Acesso em: 23 out. 2024.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende. **Repensando representação política e legitimidade democrática**: entre a unidade e a pluralidade. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-8RGKZN/2/tese\\_doutorado\\_debora\\_almeida\\_\\_\\_fafich\\_2011.pdf.txt](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-8RGKZN/2/tese_doutorado_debora_almeida___fafich_2011.pdf.txt). Acesso em: 10 mar. 2024.

ANDRADE, Regis de Castro. As Bases de Sustentação do Governos dos anos 90. **Lua Nova**, São Paulo, agosto de 1989, p. 18. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yxWmdjwPhfj8gJ8GhXqKY8s/?lang=pt>. Acesso em: 25 jun. 2024.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. New Jersey: Princeton University, 2002. Disponível em: [https://dokumen.pub\\_democracy-and-the-public-space-in-latin-america-course-booknbsped-9781400825011.pdf](https://dokumen.pub_democracy-and-the-public-space-in-latin-america-course-booknbsped-9781400825011.pdf). Acesso: 4 jan. 2024.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/xfPSZNfnDzgFpXmYBsDvrhd/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BACHELARD, Gaston. **A epistemologia**. Lisboa: Edições 70, 2000. Disponível em: [https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=1533086&pid=S1011-2251201500020000300001&lng=es](https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=1533086&pid=S1011-2251201500020000300001&lng=es). Acesso em: 12 jan. 2024.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. Disponível em: <http://astro.if.ufrgs.br/fis2008/Bachelard1996.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BACHRACH, P; BARATZ, M. S. Two Faces of Power. **American Science Review**, v.56, n. 4, p. 947-952, 1962. Disponível em: <https://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BELLINGER, Carolina. **Dados da Convenção 169 da OIT**: o descaso brasileiro. Instituto Humanitas Unisinos, 14 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/512272-convencao-169-da-oit-o-descaso-brasileiro-entrevista-especial-com-carolina-bellinger>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BEVIR, Mark. Governança democrática. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YkZsZbDQpz94zmpNdrRWwyt/?format=pdf&lang=p>. Acesso em: 7 fev. 2025.

BORGES, Regina Maria Rabelo. **Em debate**: cientificidade e educação em ciência. 2 Ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo**. Metodologia da pesquisa na sociologia. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2010. In <https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/livro-bourdieu-oficio-do-sociologo.pdf>. Acesso: 10 fev. 2024.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. Prefácio sobre as artimanhas da razão imperialista. In: BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. Versão pode ser encontrada como Artimanhas da razão imperialista, Estudos Afro-Asiáticos, Ano 24, n. 1, 2002, p. 15-33. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/zqDTC6cBFBj4KqdYTXgcNJy/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 22 fev. 2024.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. A astúcia da razão imperialista. In: **O Mistério do Ministério**: Pierre Bordieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 11ª ed. Campinas: Papirus editora, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O senso prático**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. O Método da Revisão Integrativa nos Estudos Organizacionais. **Revista Gestão e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 121-136, maio/ago. 2011.

Disponível em:

[https://drive.google.com/drive/folders/1CGeSLmF5G31Oeec05NKVTUmU\\_JsgLEtv](https://drive.google.com/drive/folders/1CGeSLmF5G31Oeec05NKVTUmU_JsgLEtv).

Acesso em: 7 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/6938.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 6.040/2007, de 7 fevereiro de 2007**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 fev. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 4.339/2002, de 22 agosto de 2002**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 ago. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm). Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 35, de 27 janeiro de 2012**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a regulamentação dos mecanismos de consulta previstos na Convenção 169, Documento oficial intitulado “Metodologia e Agenda de Atividades” para 2012 e 2013. Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/documents/980199/f1bc41e1-bb67-4288-858e-9b2087027c1b>. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2186-16, de 23 agosto de 2001**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/2186-16.htm>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Conselho Nacional do Meio Ambiente**. Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2012. Disponível em: [www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução 237, de 19 dezembro de 1997** do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 24 jun. de 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Diretrizes de Bonn**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica/diretrizes-aprovadas>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Relatório de atividades do ano de 2003. Brasília: SE/CGEN, 2003; In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2012. Disponível em: [www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf). Acesso em 10 janeiro de 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Relatório de atividades do ano de 2004. Brasília: SE/CGEN, 2004; In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2012. Disponível em: [www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf). Acesso em 10 janeiro de 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Relatório de atividades do ano de 2005. Brasília: SE/CGEN, 2005. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2012. Disponível em: [www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf). Acesso em 10 janeiro de 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Oficina-seminário sobre conteúdo e regras de aplicação de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas, 2011**. Disponível em: [http://6ccr.org.mpf.br/institucional/eventos/doc\\_eventos/documento-final-da-oficina-sobre-conteudo-e-regras-de-aplicacao-do-direito-de-consulta-livre-previa-e-informada-clpi-dos-povos-indigenas-e-comunidades-tradicionais-no-brasil/view](http://6ccr.org.mpf.br/institucional/eventos/doc_eventos/documento-final-da-oficina-sobre-conteudo-e-regras-de-aplicacao-do-direito-de-consulta-livre-previa-e-informada-clpi-dos-povos-indigenas-e-comunidades-tradicionais-no-brasil/view). Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República do Pará. **Protocolo Munduruku**. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/munduruku-decidem-como-deverao-ser-consultados-sobre-hidreletricas-e-obras>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 35, de 27 janeiro de 2012**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/htm/leis/page.aspx?LeilD=316>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Seminário Convenção 169 da OIT: experiências e perspectivas**. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/convencao169](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/convencao169)>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência social (LOAS). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 28 mar 2025.

BRASIL. Lei nº 12.431, de 6 de junho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2012-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2012-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1). Acesso em: 12 mar 2025.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; **Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1988. Disponível em: <https://estadoadministracaofcap.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/10/bresser-pereira-1998.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.93, p.33-60, set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Qn76SFwhyHVMmJjBjRBX7ny/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

CASTRO, Edna. Transformações ambientais na Amazônia: problemas locais e desafios internacionais. In: MENDES, Armando Dias (Org.). **Amazônia: Terra e civilização. Uma trajetória de 60 anos**. Belém: Banco da Amazônia, 2002.

CANGUILHEM, G. Théorie et technique de Vexpérimentation chez Claude Bernard. **Anais...** Colloque du centenaire de la publication de l'introduction à l'étude de la médecine expérimentale. Paris: Masson, 1967, p. 24.

CHAUÍ, Marilena. O que é ideologia? Vol. 13. Coleção Primeiros Passos. Ed. Brasiliense, 1980.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Sistema de governo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2019.

COSTA, Luciano Martins. A partidarização oculta dos problemas reais. **Observatório da Imprensa**, n. 347, 19 set. 2005. Disponível em: <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/imprensa-em-questao/a-partidarizacao-oculta-os-problemas-reais/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/R5cnwpXgY33WHVg7b6mQRYL/#:~:text=A%20colabora%20da%20sociologia%20contempor%20nea,ser%20objeto%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas>. Acesso em: 14 out. 2024.

CORDEIRO, A. M., OLIVEIRA, G. M. D., RENTERÍA, J. M. GUIMARÃES, C. A. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões**, v.34, n. 6, p. 428-431. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcbc/a/CC6NRNtP3dKLgLPwcmV6Gf/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. Terra de Quilombo. **Boletim 04 de 2008**. Acessível em: <[http://www.cpisp.org.br/pdf/boletim04\\_terras.pdf](http://www.cpisp.org.br/pdf/boletim04_terras.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, vol 737, março de 1997, p. 22, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364>. Acesso em: 4 jan. 2024.

CUNHA, Manuela Carneiro de. ALMEIDA, Mauro W. B. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: COMPARATO, João Paulo (Org). **Biodiversidade na Amazônia brasileira**. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2001, p. 192.

DIAS, Jean Carlos; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (coords). **Direitos, políticas públicas e desenvolvimento**. Belém: CESUPA, 2013.

DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcus Alan de Melo. **Direito e desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014.

EASTONE, D. A **Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

FARIA, Fernando de Castro. **I Partiti Politici e la Crise dela Democrazia Rappresentativa**. Tese (Doutorado) do Programma Post Laurea Stricto Sensu in Scienze Guiridiche – PPCJ di Dottorato di Ricerca in Scienze Guiridiche – CDCJ Aree Scientifiche: Costituzionalità e Produzione del Diritto, da Universiade do Vale do Itajaí – SC, 2019. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/267/TESE%20FERNANDO%20DE%20CASTRO%20FARIA%20-%20PARCIAL.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

FEARNSIDE, P. M. Projetos de colonização na Amazônia Brasileira: objetivos conflitantes e capacidade de suporte humano. **Cadernos de Geociências**, n.2, p. 7-25, 1989. Disponível em: [https://www.academia.edu/1191191/Projetos\\_de\\_coloniza%C3%A7%C3%A3o\\_na\\_Amaz%C3%B4nia\\_brasileira\\_objetivos\\_conflitantes\\_e\\_capacidade\\_de\\_suporte\\_humano](https://www.academia.edu/1191191/Projetos_de_coloniza%C3%A7%C3%A3o_na_Amaz%C3%B4nia_brasileira_objetivos_conflitantes_e_capacidade_de_suporte_humano). Acesso em: 23 mar. 2024.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf). Acesso em: 28 mar. 2025.

FERNANDES, Florestan. A sociedade Escravista no Brasil. In: FERNANDES, Florestan. **Circuito Fechado**: Quatro ensaios sobre o “poder institucional”. São Paulo: Globo, 2010.

FERNANDES, Florestan. **Ensaio de Sociologia Geral e Aplicada**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Ed., 1971.

FERNANDES, Florestan. **A Sociologia em Uma Era de Revolução Social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1976.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1974.

FERNANDES, Florestan. **Fundamentos empíricos da explicação sociológica**. São Paulo: Nacional, 1967.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1969.

FERNANDES, Florestan. **Circuito Fechado**. São Paulo: Hucitec, 1976.

FERNANDES, Florestan. **Fundamentos Empíricos da Explicação Sociológica**. 4. ed. São Paulo: TAQ, 1980.

FERNANDES, Florestan. **A Ditadura em Questão**. São Paulo: T. A Queiroz Ed., 1982.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes 2005, p. 10 e 11.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 23 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1990.

FOUCAULT, Michel. **Sécurité, territoire, population**. Paris: Ed. Du Seuil, 2004.

FUNG, A. Associations and democracy. **Annual Review Sociology**, v. 29, p. 515-539, jun. 2003.

FONSECA, Luciana Costa da. O Código Florestal e a competência legislativa concorrente dos Estados para regulamentar a reserva legal e a APP. In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcus Alan de Melo. **Direito e desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 313-331.

GALVÃO, Taís Freire; PEREIRA, Maurício Gomes. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. Portal Periódicos eletrônicos. **Epidemiol. Serv. Saúde** v. 23 n. 1, Brasília, mar. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/yPKRNymgtzwwzWR8cpDmRWQr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 fev. 2025.

GEERTZ, Clifford. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. 13 ed. Petrópolis: Vozes, 2013a.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2013b.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCggnC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2024.

GÓMEZ, Juan Carlo Castillo. **El Estado-nación pluriétnico y multicultural coombiano: la lucha por el territorio den la reimaginación de la nación y la reivindicación de la identidade étnica de negros e indígenas**. Tese (doutorado). Madrid: universidad Complutense, 2006. Disponível em: <https://webs.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t28946.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

GRAU, Eros Roberto. Direito, conceitos e normas jurídicas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1988. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaMinistro&pagina=ErosGrauLivros>. Acesso em: 16 fev. 2024.

GRUPO ÂNIMA EDUCAÇÃO. **Manual Revisão Bibliográfica Sistemática Integrativa: a pesquisa baseada em evidências**. Grupo Ânima Educação. Belo Horizonte: 2014. Disponível em: [https://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/manual\\_revisao\\_bibliografica-sistematica-integrativa.pdf](https://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/manual_revisao_bibliografica-sistematica-integrativa.pdf). Acesso em: 4 nov. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

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

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Conhecimento e interesse**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HENDRIKS, Carolyn M. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2006.00612>. Acesso em: 17 jul. 2024

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. Integrar. *In*: HOLLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989, p. 365.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: acumulado de primeiras visitas, 2023; 2º trimestre de 2023**. Disponível

em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 12 jan. 2025.

IANNI, Octávio. A Sociologia de Florestan Fernandes. **Estudos Avançados** 10, n. 26, Universidade de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/tWXJzCGy9pK7wWBsbvVFT7Q/?lang=pt>. Acesso em: 12 nov. 2024.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **A convenção 169 da OIT no Brasil**. Disponível em: [http://socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convenção-169-oit-no-brasil#quem](http://socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convenção-169-oit-no-brasil#quem). Acesso em: 04 jun. 2024.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Oficina-seminário sobre conteúdo e regras de aplicação de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas**. Realizada entre os dias 09 e 12 de outubro de 2011. Dados disponíveis em: <http://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=107653>. Acesso em: 04 jun. 2024.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia Geral**. São Paulo: Atlas, 1977.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, n. 19, p.78-88, 1959. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973677>. Acesso em: 24 maio 2024.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, n. 39, p.517-526, 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/976178>. Acesso em: 24 maio 2024.

LIEDKE FILHO, Enno D. A Sociologia no Brasil: história, teorias e desafios. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, n. 14, jul./dez. 2005, p. 376-437. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/4j6LSBRQphh5Jb6cWq9KvWG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LISBOA, Marijane. **Ética e cidadania planetárias na era tecnológica: o caso da Proibição da Basiléia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: **Série Antropologia**, 322, 2002. Disponível em <http://www.unb.br/ics/dan/Serie322empdf.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

LOCKWOOD, David. **Solidarity and schism: 'the problem of disorder' in Durkheimian and Marxist sociology**. Nova York: Oxford University Press, 1992. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/54679>. Acesso em: 12 abr. 2024.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MANNHEIM, Karl. **Diagnóstico de nosso tempo**. Porto Alegre: Editora Zahar, 1967.

MANNHEIME, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1972.

MARIOSIA, Duarcides Ferreira. Florestan Fernandes e os aspectos socio-históricos de uma integração híbrida no Brasil. **Artigo Sociologias**, v. 21, n. 50, abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/q8V5PLRTcS5xWQYmyTvZ9Pn/>. Acesso em: 15 out. 2024.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para além do capital**. Tradução Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2012.

MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de Moraes. Judicialização do licenciamento ambiental no Brasil: excesso ou garantia de participação. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, vol 10, número 38, abril/junho 2005. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/c4e59b89-0027-4ea0-bd56-866cf52bd5a5/full>. Acesso em: 25 Fev. 2024.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **A proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade**: entre a garantia do direito e a efetividade das políticas públicas. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2006. Disponível em: <https://ppgdstu.proesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/TESES/2021/ELIANE%20CRISTINA%20PINTO%20MOREIRA.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Direito dos povos tradicionais: afirmação e aplicação. *In*: DIAS, Jean Carlos; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (coords). **Direitos, políticas públicas e desenvolvimento**. Belém: CESUPA, 2013.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. O direito dos povos tradicionais à consulta prévia livre e informada. *In*: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcus Alan de Melo. **Direito e desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014.

MORIN, Edgar. BRIGITTE, Anne. **Terra-Pátria**. 3 ed. Porto Alegre: Sulina, 2002.

NUNES, Fabricio do Prado. **A consulta prévia como uma descrição densa do processo de gestão democrática no contexto brasileiro**: uma análise georreferenciada e circunstancializada no Projeto da Micro Central Hidrelétrica de TYRYOS-PA. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) – Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2437350](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2437350). Acesso em: 12 dez. 2024.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de; PASOLD, Cesar Luiz. **Duas teses de Telmo Vieira Ribeiro**. Joaçaba, SC: UNOESC, 2015.

OLIVEIRA, Silvio Luis de. **Metodologia científica aplicada ao direito**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

OIT. **Convenção nº 169**, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

OIT. **Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (1989, núm. 169)**. Manual para los Mandantes Tripartitos de la OIT”, elaborado pela OIT. Oficina Internacional del Trabajo. Departamento de Normas internacionales del Trabajo. Ginebra: OIT, 2013. Disponível em: <https://www.ilo.org/es/publications/comprender-el-convenio-sobre-pueblos-ind%C3%ADgenas-y-tribales-1989-n%C3%BAm-169-0>. Acesso em: 29 abr. 2024.

OIT. **Introdução**. Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação OIT. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao\\_169\\_OIT.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf). Acesso em: 27 abr. 2024.

OIT. **Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT: los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica**. Ginebra: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo; Programa para Promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), 2009. Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_113014.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_113014.pdf). Acesso em: 27 abr. 2024.

ONU. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2008**. 2008. Disponível em: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf). Acesso em: 22 jun. 2024.

ONU. **Protocolo de Nagoya**. Câmara Temática de Insumos Agropecuários – CTIA. Âmbito da CDB sobre o Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição de Benefícios decorrentes dessa Utilização. Acessível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/camaras\\_tematicas/Insumos\\_agropecu\\_arios/51RO/App\\_Insumos\\_Nagoya.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_tematicas/Insumos_agropecu_arios/51RO/App_Insumos_Nagoya.pdf). Acesso e: 29 junho de 2024.

PÁDUA, José Augusto. **Um Sopro de Destruição**. Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PÁDUA, Marilene de (Org.). **“Nunca antes na história desse país”...? Um balanço das políticas do governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Stiftung, 2011.

PARKINSON, J. Legitimacy problems in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 51, p. 180-196, 2003.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto (org.). **Pareceres jurídicos: direito dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007.

PICALHO, Antonio Carlos; LUCAS, Elaine Rosangela de Oliveira; AMORIM, Igor Soares. **Lógica booleana aplicada na construção de expressões de busca. AtoZ:**

**novas práticas em informação e conhecimento**, v. 11, p. 1-12, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/81838>. Acesso em: 10 jan. 2024.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo, SP: Atlas, 1999.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. **Política nacional de meio ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ROSANVALLON, P. **La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad**. Buenos Aires: Manantial, 2009.

ROULAND, Norbert. **Direito das minorias e dos povos autóctones**. Brasília, UNB, 2004.

RYLE, Gilbert. **Collected Essays 1929-1968: Collected Papers**. vol. 2. London: Hutchinson, 1971.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Pierópolis, 2005.

SARMENTO, Daniel. Territórios quilombolas e constituição: a ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03. Rio de Janeiro: 2008, parecer jurídico do MPF, p. 30. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/Territorios\\_Quilombolas\\_e\\_Constituicao\\_Dr.\\_Daniel\\_Sarmento.pdf](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmento.pdf). Acesso em: 15 maio 2024.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SARLET, Indo Wolfgang; FENRSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTOS, Beatriz Pereira. GARCIA, Ivan Simões. SOUSA, Ricardo José Leite. Financiamento Sindical Pós-reforma Trabalhista: Considerações sobre um processo em movimento. In: GRILLO, Sayonara; PALMISCIANO, Ana Luísa de Douza; GONDIN, Thiago Patrício. **Direito e Trabalho em Transformação: Desafios para a proteção do labor humano no século XXI**. Vol. I. 1 ed. Belo Horizonte: RTM, 2021. p.175-203.

SANTOS, Diego Marlon; NAGASHIMA, Lucila Akiko. A epistemologia de Gaston Bachelard e suas contribuições para o ensino de química. **Revista Paradigma [online]**, v.36, n.2, p.37-48, 2015. Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR); Paranavaí, Brasil. Disponível em: [https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1011-22512015000200003#:~:text=Bachelard%20introduz%20o%20conceito%20de,extre](https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1011-22512015000200003#:~:text=Bachelard%20introduz%20o%20conceito%20de,extre)

mo%2C%20funcionam%20como%20obst%C3%A1culos%20epistemol%C3%B3gicos. Acesso em: 7 fev. 2025.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SITE: WWW.CONSULTAPREVIA.ORG (**SEÇÃO MULTIMÍDIA E BIBLIOTECA**). Disponível em: <http://www.consultaprevia.org/>. Acesso em: 12 janeiro de 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, 2006, p. 20-45. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/250043731\\_Políticas\\_Publicas\\_Uma\\_revisão\\_da\\_literatura](https://www.researchgate.net/publication/250043731_Políticas_Publicas_Uma_revisão_da_literatura). Acesso em: 22 dez. 2024.

SOUSA SANTOS, Boaventura de (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Towards a Multicultural conception of Human Rights. In: Mike Feartherstone and Scott Lash (eds.) **Spaces of Culture**. City-Nations-World. London: Sage, 1999, p. 214. Traduzido como “Tensões da Modernidade”. Biblioteca Alternativa do Fórum Social Mundial. Disponível: [http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325792284\\_As%20tens%C3%B5es%20sa%20Modernidade%20-%20Boaventura%20de%20Sousa%20Santos%.pdf](http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325792284_As%20tens%C3%B5es%20sa%20Modernidade%20-%20Boaventura%20de%20Sousa%20Santos%.pdf). Acesso em: 28 jul. 2024.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. A “Commoditização” do conhecimento tradicional: notas sobre o processo de regulamentação jurídica. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Conhecimento tradicional e biodiversidade: normas vigentes e propostas**. Manaus: Programa de Pós-Graduação da Universidade do Amazonas – UEA / Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura da Amazônia / Fundação Ford / Fundação universidade do Amazonas, 2008, p. 65.

SUNSTEIN, Cass R. **The Partial Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, SP: Atlas, 1987.

UNISINOS. **Convenção 169 da OIT: o descaso brasileiro**. Entrevista especial com Carolina Bellingher. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/512272-convencao-169-da-oit-o-descaso-brasileiro-entrevista-especial-com-carolina-bellingher>. Acesso em: 06 jun. 2024.

VALLADARES, Licia. Os dez mandamentos da observação participante. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, p. 153-155, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/H6CDBCRcfpPK3YmWcrrpw4K/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2024.

WACQUANT, Loïc (org). **O Mistério do Ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.