

2013

VI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional
Rio Grande do Sul Brasil

Tema:
Crises do Capitalismo, Estado
e Desenvolvimento Regional



ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: DILEMAS NA PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA

STATE AND PUBLIC POLICY: DILEMMAS IN PARTICIPATION AND POLITICAL CULTURE

Ana Patrícia Barbosa Dutra¹
Douglas Marques²

Resumo: O presente trabalho se propõe a analisar as políticas públicas, relacionando-as ao fenômeno do neopatrimonialismo do Estado brasileiro. O objetivo é explicitar os mecanismos e práticas político-cultural-institucionais que interferem e tensionam a participação política dos sujeitos de direitos. O tema das políticas públicas tem notabilidade neste trabalho visto a sua efervescência na atualidade do Estado brasileiro. A problemática deste artigo procura compreender os sentidos, lacunas e conflitos que permeiam os espaços e instrumentos de participação política, transversalizados pela cultura institucional e operacionalizados pelas políticas públicas. Os conceitos e a análise aqui apresentados, a fim de sugerirmos nosso entendimento sobre porque os governos optam por determinadas políticas públicas em detrimento de outras, serão apresentados a partir do arcabouço teórico *weberiano*. O estudo, pautado na imersão profissional dos autores, busca correlacionar os conceitos teóricos das ciências sociais com a *experimentação* na realidade das políticas públicas nos municípios de Novo Hamburgo e Porto Alegre, entre os anos 2011 e 2012.

Palavras-chaves: Estado, Neopatrimonialismo; Políticas Públicas; Participação Política; Cultura Institucional.

Abstract: The present work proposes to analyse the public policies, relating them to the phenomenon of the neopatrimonialism of the Brazilian State. The aim is to evidence the mechanisms and political-cultural-institutional practices that interfere and to tension the political participation of the rights of subjects. The subject of the public policies has importation in this work seen his production in the actuality of the Brazilian State. The problematic of this article looks for to comprise the senses, lagoons and conflicts that to interfering the spaces and instruments of political participation, to transverse by the institutional culture and to operation by the public policies. He concepts and the here presented analysis, to end to suggest our understanding on because the governments opt by

¹ Mestranda em Diversidade e Inclusão pela Universidade FEEVALE. Especialista em Intervenção Familiar e Comunitária no Âmbito das Políticas Sociais pela Universidade Luterana do Brasil – ULBRA. Graduada em Serviço Social pela Universidade Luterana do Brasil. Docente do Curso de Serviço Social da Universidade Luterana do Brasil – ULBRA. E-mail: as.anapatricia@gmail.com

² Mestrando em Diversidade e Inclusão pela Universidade FEEVALE. Especialista no Pensamento Marxista pela Faculdade Porto Alegrense - FAPA. Graduado em Serviço Social pela Universidade Luterana do Brasil – ULBRA. Docente do Curso de Serviço Social da Universidade Anhanguera - UNIDERP. E – mail: douglas.sersocial@gmail.com



determinate public policies to the detriment of others, will be presented from the andamiaje weberian theoretical. The study, stave in the professional immersion of the authors, research relating the theoretical concepts of the social sciences with the to prove in the reality of the public policies in the municipalities Novo Hamburgo and Porto Alegre, between the years 2011-2012.

Keywords: State; Neopatrimonialism; Publics Policies; Political participation; Institutional Culture.

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo diz respeito ao tema das políticas públicas, sendo explorado os aspectos da participação política e a implicação da cultura e das instituições na forma como os sujeitos de direitos tem podido se expressar.

Relevante ao tema, a identificação dos espaços e instrumentos que operacionalizam o exercício de participação política será problematizado a fim de evidenciar as suas lacunas. Nosso intuito não é apresentar somente os conceitos ‘puros’ de Estado e políticas públicas, mas dar eco aos pontos de tensionamento, conflitos e coalisões presentes na forma atual da sociedade civil participar das políticas públicas.

Dito isso, anterior ao debate sobre as políticas públicas, nos propomos a analisar do fenômeno do *neopatrimonialismo* do Estado brasileiro. Este tem como característica primeira a sua *importação pela coroa portuguesa*, consequentemente reproduzindo as tradições de um *Estado patrimonial*, caracterizado pela apropriação privada da “coisa pública” com vistas e perpetuação de determinados grupos privados e partidos políticos no poder (SCHWARTZMAN, 1982). Mais do que considerar que no caso brasileiro o Estado antecede a sociedade civil, o primeiro tem para com a segunda uma relação assimétrica – vertical.

O tema da participação nas políticas públicas tem notabilidade neste trabalho visto a sua efervescência na atualidade do Estado brasileiro. No entanto, este processo deve ser explorado a fim de potencializar os espaços e instrumentos de participação da sociedade. Isso se mostra evidente quando nos deparamos com o atual desenvolvimento econômico do Brasil em contradição com a permanente lacuna na desigualdade social³.

³ Em consulta ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), baseado em dados do Censo 2010 e ao portal do Ministério do Desenvolvimento Social do Governo Federal (BRASIL, 2012), temos que o Brasil possui 16,2 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza. O MDS



A análise sobre a formulação, natureza e o conceito de políticas públicas serão apresentados a fim de sugerirmos nosso entendimento sobre o tema. Complementar, a análise de porque os governos optam por determinadas políticas públicas em detrimento de outras será apresentada a partir do arcabouço teórico *weberiano*.

A fim de atentarmos para o objetivo deste artigo, iremos finalizá-lo com o debate sobre duas experiências distintas, mas que se complementam formando a complexa análise dos mecanismos e práticas político-cultural-institucionais que interferem e tensionam a participação política da população nas políticas públicas. As problematizações que impulsionaram a análise deste artigo advêm do processo observação-investigativa⁴ da realidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS do Município de Novo Hamburgo e do espaço institucional da Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE/RS.

Assim, constitui a problemática deste artigo, compreender os sentidos, lacunas e conflitos que permeiam os espaços e instrumentos de participação política transversalizados pela cultura institucional e operacionalizados pelas políticas públicas. O artigo está dividido em duas partes: a primeira traz a análise da formação do Estado Neopatrimonialista e conceito de políticas públicas; a segunda, o debate sobre a implicação político-cultural nos processos de participação política da sociedade civil nas políticas públicas.

2. METODOLOGIA

O presente trabalho se propõe a analisar as políticas públicas, relacionando-as ao fenômeno do *neopatrimonialismo* do Estado brasileiro, bem como analisar os mecanismos e práticas político-cultural-institucionais que interferem e tensionam a participação política da população nas políticas públicas. A referida análise é balizada pelo arcabouço teórico

definiu como integrantes desta faixa da população aqueles que vivem com até 70 reais por mês. Com relação à educação, somam – se no Brasil, 14,1 milhões de analfabetos. Analisando apenas as áreas aqui citadas já podemos aferir o quanto os direitos de primeira geração estão em descompasso com o nível de crescimento econômico do país, considerando que atualmente o Brasil ocupa o posto de oitava maior economia do mundo.

⁴ Ressaltamos que a observação investigativa dar-se-á a partir de inserção dos autores em seus campos de pesquisa, acerca dos objetos: avaliação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e práticas institucionais no âmbito da proteção integral de adolescentes privados de liberdade, a partir do ano de 2011.



Weberiano e pela literatura especializada no assunto. A fim de atingir tal objetivo, nos utilizamos da metodologia de pesquisa bibliográfica classificada por Gil (2010) como aquela elaborada por material bibliográfico já publicado referente ao pensamento de determinado autor e analisar as posições diversas com relação ao tema. Os conceitos teóricos apresentados foram colocados em evidência com a realidade por meio da inserção profissional dos autores no espaço do Estado, junto a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo/RS e a Fundação de Atendimento Socioeducativo-FASE/RS.

3. ESTADO NEOPATRIMONIALISTA E POLÍTICAS PÚBLICAS

No século XX, a função do Estado moderno tende a se deslocar para o *bem estar social* da sociedade, provendo direitos sociais aos que estavam fora do mercado de trabalho para que os mesmos pudessem participar do “*pacto*”⁵ *de inclusão da nova ordem social, como consumidores* (DE PAULA, 2008). Dessa forma, entendendo a necessidade *a priori* o debate sobre as políticas públicas, introduzimos algumas considerações sobre a concepção contemporânea do Estado.

Por primeiro, sugerimos para o fenômeno do *neopatrimonialismo*, conforme apresentado por Schwartzman (1982):

É o que o patrimonialismo e o feudalismo tem em comum, por um lado, e a dominação racional-legal, por outro. É o aspecto “tradicional” dos primeiros e “moderno” do segundo. É importante lembrar aqui o conceito weberiano de tradição, ou seja, “a crença na rotina de todos os dias como forma inviolável de conduta”. No outro extremo, o sistemas modernos seriam aqueles cujas normas seriam “baseadas na validade de um estatuto legal e na ‘competência’ funcional baseada nas regras criadas racionalmente. (p. 128)

A estrutura de (re)produção das relações de dominação permeada pelo uso das tradições, potencializam-se no Estado contemporâneo constituindo uma nova qualidade. Somando-se a perpetuação das tradições, temos a burocracia-racional estatal. Assim, no

⁵ Aqui, em atenção ao modelo Keynesiano de gestão do Estado que, após o período da Grande Depressão (1929), contrariando as teorias sobre os problemas de produção, sugere que esses são da ordem de *demanda*, portanto, de *consumo*. Assim, a função da ampliação dos direitos sociais, sob tudo os trabalhistas, segundo a teoria de Keynes tornaria possível que a grande leva da população desempregada pudesse participar das relações de compra e venda, aquecendo a economia por meio do consumo (SOUZA, 2013 – com grifos nossos)



interior deste fenômeno encontramos também um novo traço na participação política da sociedade, que se apresenta pela isonomia de acesso as suas estruturas, mas mantém rígidas restrições na ordem das tradições e da pessoalidade. Segundo Schwartzman (1982), nas sociedades modernas, a participação é estendida a todos, mas sua forma e intensidade variam. Sendo mais preciso num esquema de níveis de participação de um (1) a três (3), sugerido por Bobbio; Matteucci; Pasquino (1998), a participação da população tem se restringido ao primeiro nível, chamado de *presença política*, sendo esta bastante limitada, onde ao sujeito é permitido ser informado das informações sobre serviços e programas. A tabela I a seguir, nos ajuda na análise do fenômeno:

Tabela 1 – Níveis de Participação Política

Nível de participação	Conceito de participação	Forma de participação
1º Nível	Presença política	Limitada. O sujeito é informado dos processos decisórios já tomados. Participar de uma reunião, por exemplo.
2º Nível	Ativação política	Relativa. O sujeito se engaja em atividades que lhe foram confiadas, dentro ou fora da organização.
3º Nível	Participação Política ⁶	Efetiva. O sujeito influencia diretamente no processo decisório.

Fonte: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G, 1998

Considerando participação política “a ação pública que interfere na organização e/ou distribuição dos recursos do Estado” (Souza, 2013)⁷, nosso entendimento sugere que a

⁶ A fim de sistematização da instigante obra de BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G (1998), sobre a participação política no Estado, sugerimos esta tabela. O leitor pode aprofundar sua análise em: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB. 11ª ed. 1998, pág. 888-889.

⁷ SOUZA, N. R. Professor, sociólogo. Sistematização do material didático desenvolvido na temática *Participação política* do Curso Fundamentos da Ciência Política. Escola Governança Brasil S/A. 2013.



participação no Estado não tem ultrapassado o acesso formal da população aos espaços políticos, no entanto, a participação nos processos de decisões ainda se encontra bastante fragilizado. A esse respeito, Gonzáles (2011), ao estudar a participação política na América Latina e, conseqüentemente a realidade brasileira, afirma que votar, cumprir as leis e pagar impostos é considerado o elemento mais importante, sendo pouco valorizada a participação em organizações sociais e políticas.

Para González (2011), uma tentativa de romper com as relações de patrimonialismo, personalismo e clientelismo no interior do Estado, foi a criação de instrumentos de participação popular. No entanto, estes “servem na verdade, aos propósitos de controle do governo central sobre a execução de suas diretrizes e orçamento, utilizando a população como instrumento de fiscalização de decisões tomadas de forma centralizadas, sem a partilha de poder” (GONZALÉZ, 2011, pág. 64). Assim, numa breve análise da implantação das políticas públicas, entendemos do lugar secundário, periférico e de coadjuvante da população na construção da cidadania. Verificamos o caráter de “antecipação” estratégica do Estado frente os processos de organização social e de encaminhamento das demandas sociais.

Assim, temos os postulados da formação do Estado brasileiro contemporâneo através do fenômeno do neopatrimonialismo, de seu desdobramento na baixa participação política e a lógica de “cima para baixo” nas ações estatais. Considerando estes aspectos, apresentamos o entendimento sob a construção da formulação das políticas públicas.

3 Políticas públicas

Inicialmente, a fim de inscrever o nosso entendimento sobre o conceito de políticas públicas na contemporaneidade, atentamos para Souza (2006), que ao analisar a formulação dessas na América Latina, irá salientar uma característica político-cultural relevante: a inexistência de coalizões e/ou polarizações políticas. Essa fragilidade torna-se um entrave às políticas públicas considerando a sua função de equacionar crescimento econômico e desenvolvimento social, tornando-se frágil o tensionamento social por uma agenda de demandas sociais.

Nossa matriz de análise está ancorada nos pressupostos das ciências sociais, na sua vertente que busca compreender como e por que os governos optam por determinadas políticas públicas. Sugerimos esta vertente de análise em sintonia com o contexto da formação do Estado brasileiro, considerando, como dito anteriormente, que este antecede a



formação da sociedade civil. Assim, nas palavras de Souza (2006), qualquer teoria de políticas públicas precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

As análises sobre os postulados de cidadania, democracia e justiça social que passam a nortear as políticas públicas não podem perder de vista que estas são instrumentos que vão dar forma e conteúdo as agendas e intenções de um determinado governo por meio de programas, projetos e ações governamentais. Dito isso, nosso entendimento sobre políticas públicas sugere que essas não são instrumentos diretos dos anseios societários por democracia e justiça social, mas são permeados pelas intenções e prioridades de governo, que pretende responder a um determinado fim. Caldas (2008) contribui ao analisar a relação do Estado brasileiro e as políticas públicas na contemporaneidade:

Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral (p. 5)

A partir deste entendimento, nos lançamos a compreender como se dá a natureza das políticas públicas no cenário brasileiro, constituído por um governo que se inscreve como democrático-popular, que nos últimos anos tem se notabilizado pela efervescência na implementação destas. Mas aqui, neste construto, sugerimos que sua quantidade precisa ser aferida com relação a seus objetivos e participação social, assim, qualidade torna-se uma possibilidade. A nossa análise, sugere para políticas públicas de natureza *redistributiva* (SOUZA, 2006), que pretendem incorporar parcelas da população historicamente marginalizadas do acesso de bens e consumo produzidos pela sociedade, em detrimentos de outros extratos sociais. A respeito da sua natureza redistributiva, Souza (2006) sugere que:

[...] atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos no futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. (2006, p.29)



Ao caráter impreciso com relação aos encaminhamentos e o 'futuro' das políticas públicas desta natureza, evidenciamos os aspectos culturais da sociedade e político-institucional dos governos. Entendemos as políticas públicas como um marco jurídico-legal, permeado pelas "inserções" nas relações sociais de uma sociedade, atravessando a cultura instituída e os acirramentos de uma nova cultura; a burocracia e o personalismo das instituições que moldam padrões na sua cultura organizacional e, ainda, pelas diferentes estratégias dos governos para atingir determinados fins.

No caso brasileiro, o cenário atual das políticas públicas tem se pautado por dois conceitos: o de eficiência e controle social. O primeiro, a partir do processo global de otimização dos recursos para a ação dos Estados, em que a administração pública tem se pautado pela teoria do *gerencialismo público*, racionalizando os gastos públicos visando o controle fiscal e a descentralização estatal. A eficiência passa a ser a nova ordem: otimizar atividades, reduzindo os seus custos. O segundo, o controle social, tem fomentado a participação da população na gestão e avaliação das políticas públicas. Este tem sido um instrumento insuficiente ao que se refere aos seus fins. No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o orçamento participativo, que na sua maioria *não tem possibilitado o acompanhamento "de perto"* da população as políticas públicas (SOUZA, 2006) e tem se limitado a instrumentos que possibilitam *decisões já direcionadas* a população.

Por último, políticas públicas são marcos regulatórios que trazem consigo novas concepções de justiça social, democracia e cidadania, na perspectiva de uma nova ordem social, situada inevitavelmente entre 'deslocamentos' e afirmação, entre o velho e o novo. Os movimentos de deslocamento e afirmação são permeados por processos da administração pública: os instrumentais da administração (economia e gestão política) e da pedagogia (tempo e a incorporação da errância). A respeito, Souza (2006) ressalta: a) embora tenha impactos de curto prazo, políticas públicas têm desdobramentos a longo prazo; b) não só os indivíduos tem força, mas as regras formais e informais das instituições (neoinstitucionalismo) influenciam diretamente; c) após implantadas, carecem de monitoramento e avaliação e d) avaliar as PP é estudar "o governo em ação".



4 POLÍTICAS PÚBLICAS: (IM)POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Neste capítulo, o desafio que propomos dar-se-á na tentativa de apresentar uma reflexão que atenta para os debates, tensionamentos e “lacunas” que permeiam os terreno da participação política, situado entre o Estado e as políticas públicas. Nossa proposta não pretendemos explicitar alguns dilemas do problema histórico brasileiro, a saber: a lacuna da participação política da sociedade civil. Nosso objetivo é explicitar alguns entraves e cisões desta relação a fim de dar eco para os *espaços* e *instrumentos* de participação que se apresentam modernos ao conclamar o controle social nas políticas públicas, mas estes apresentam-se como práticas instituídas e o exercício da participação política tem sido tratada como secundário.

A primeira constatação, sobre a participação política da sociedade civil as políticas públicas é de que na realidade o seu exercício não tem sido efetivo. A segunda é pensar sobre os espaços e instrumentos em que a população possa se expressar. Na modernidade do Estado brasileiro, as políticas públicas se apresentam ‘abertas’ a uma gestão co-participativa e, para tanto, evidencia-se os espaços de consulta à população. Estes podem ser desmembrados em: fóruns de debates, conferências, assembleias, plenárias, consultas populações, reuniões de bairro... por meio destes pretendem-se que as ações do Estado sejam efetivamente democráticas, entendo que *o maior número de representações sociais podem ajudar a resolver melhor os problemas* (SOUZA, 2006).

Inicialmente, atentado para a lógica da formação do Estado brasileiro e o lugar periférico na formação dos países da América Latina, e aqui, em voga o Brasil, este apresenta características político-culturais importantes. Por primeiro, sugerimos que a presença ora do *populismo* ora da *ditadura* (GONZALÉS, 2011) indica que a participação política neste contexto é um fenômeno contemporâneo, carecendo de instrumentalização do exercício da cidadania que possa incorporar o sentido de Estado como aquele onde se pactua e se legitima a construção dos direitos sociais, para além daquele que “está aí para me servir”.

Os espaços de participação política não estão apartados da reprodução das relações ‘contaminadas’ pelo neopatrimonialismo de Estado operacionalizado ao longo da formação social, política e cultural brasileira. O exercício de participar no Estado pode ser deslocado para o *exercício da apropriação do Estado*. O relato capturado por Damo (2003) de uma participante durante o desenvolvimento das reuniões preparatórias do Orçamento



Participativo (OP) de Porto Alegre expressa o sentido de apropriação que *pode* ser incorporado na participação política:

“Da primeira reunião da qual participei ela (participante do OP) usou o microfone para informar que estava disponibilizando algumas datas para o agendamento do ônibus-biblioteca Brincalhão. O conteúdo do informe era inusitado, pois não havia a necessidade de intermediação para proceder ao agendamento do ônibus, e qualquer dos presentes poderia fazê-lo diretamente à SME.” (p. 142)

A experiência capturada pelo autor sugere que a participação política da população junto às políticas públicas deve ser um processo de exercício contínuo e que é transversalizado pelos aspectos da cultura do *estranhamento da vivência política* ou pelo *apropriação do espaço público*.

A oferta dos espaços de participação política tende a se dar pelas iniciativas do Estado, e portando, não fugindo dos seus ‘domínios’. O exercício da participação política coexiste em meio a espaços de correlação de forças, implicando movimentos, interesses, motivações e disposições políticas paralelas. Neste sentido, ampliar a participação política no Estado pode representar o tensionamento de espaços de atuação, de posições estratégicas de decisão e de compartilhamento de recursos. A este respeito, quando pensamos nos espaços das plenárias ou conferências onde se define recursos e aquisições sociais, estes, antes do seu processo de consulta já estão permeados por arranjos e coerções pré-estabelecidas a fim de que não ‘extrapolem’ os limites do orçamento e de decisões estratégicas sobre a *função* empregada naquela determinada política pública.

Um aspecto importante a ser salientado é quanto ao chamado *esvaziamento político das instituições e atores*, tão debatido na contemporaneidade como fenômeno que estaria em voga na análise da participação política. A respeito, sugerimos para a crença na modernidade no culto ao individualismo como forma de ordenamento das relações de interação na sociedade. E, para tanto, cabe uma análise dos postulados do individualismo moderno, que transforma os espaços coletivos de debates, onde o produto desses tende a ser visto como mercadoria. Isso vale para os direitos sociais. Assim, no processo de uma organização social ou debate coletivo barganha – se o que individualmente se satisfaz. Este fenômeno tem sido potencializado por grupos privados dentro e fora do Estado.

Somado a este fenômeno, a nossa análise contempla o debate sobre o deslocamento de atores sociais estratégicos que migram dos espaços do tensionamento social para o espaço da formulação das políticas públicas, no âmbito estatal. Este deslocamento pode significar um distanciamento das demandas sociais e Estado, na



medida em que estes atores carregam uma *potencia social* na sua prática que tende a ser absorvida pelas relações de burocracia e dominação estatal. No seu trabalho desenvolvido na busca de sentidos na participação política da população junto ao OP de Porto Alegre, Damo (2003) evidencia o relato de um dos participantes, que traduz o *distanciamento político* que estamos sugerindo:

“(...) que tudo é transparência, que tudo seria discutido, que o povo é quem manda, que o povo é quem manda e o governo seria empregado do povo. Agora tá mudando tudo! Não é mais o povo que manda, são os burocratas, os técnicos, etc!” (2003, p. 162).

A respeito, o distanciamento aqui se refere ao lugar da atuação dos ‘personagens’, onde a sua inserção primeira se dá junto ao processo do desenvolvimento histórico contraditório que demanda para a formulação das políticas públicas, passando para uma atuação condicionada por arranjos e ‘regras’ institucionais e políticas no interior do Estado.

Outro desafio que pretendemos elucidar refere-se a fragilização dos laços de confiança e cooperação entre a sociedade civil e o Estado. A crença na eficiência na prestação de serviços depositada no mercado, somado a apreensão com relação a capacidade do Estado de responder as demandas sociais e a aversão a ‘classe política’ podem ser consideradas significativamente. Neste caso, a participação política encontra desafios da insegurança com relação aos encaminhamentos dado pelo Estado as demandas sociais e o tratamento personalista, inexistindo protocolos transparentes que otimize o acesso as políticas públicas no Estado. A cooperação e confiança entre instituições e sujeitos são imprescindíveis para o desenvolvimento e fortalecimento das políticas públicas e para as aquisições sociais. Na contribuição de D’araújo (2003, p. 28), enfatizamos que, as relações de confiança são uma potência que tem como produto: “a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos”.

Um relevante aspecto a ser acrescido ao debate diz respeito às demandas a serem trabalhadas com a população beneficiária das políticas públicas. Na contemporaneidade, o Estado brasileiro, tem pautado suas ações pelos postulados do *gerencialismo público* e da *eficiência*, relativizando a oferta de serviços e programas que atentem para as necessidades reais de existência dos sujeitos, priorizando o cumprimento de desembolsos financeiros e de desempenho de metas. Neste caso, a população não tem sido consultada a partir das suas necessidades e realidades, mas tem sido *contemplada* segundo padrões de projetos sociais



relativamente rígidos. Aqui, podemos citar como exemplo os programas de subsídios de crédito habitacional e construção de casas populares, onde a população tem participado apenas no processo de *apresentação dos projetos* (social e urbanístico) ficando de fora inclusive a discussão sobre a elaboração do *novo projeto* pensado *para* os beneficiários.

Considerando os limites da proposta, entendemos que estes pontos de reflexão tencionam para o tema da participação política nas políticas públicas. Complementar a este debate, a implicação da cultura e das instituições são fundamentais para o alargamento da nossa problemática.

5 PARADIGMAS INSTITUCIONAIS: O DILEMA TEMPORAL E CULTURAL COM A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao analisarmos as políticas públicas, a partir da realidade institucional⁸, nos deparamos com dilemas temporais e culturais que refletem na implementação destas políticas, tendo em vista que as transformações jurídicas não são deslocadas dos arranjos políticos, econômicos e sociais. Pretendemos aqui analisar, em especial, as políticas públicas direcionadas à infância e adolescência, a partir da passagem da Doutrina de Situação Irregular que embasava o Código de Menores, para a Doutrina de Proteção Integral, que funda o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA⁹. Entendemos que este processo de transformação doutrinária é marcado por conflitos gerados pelo confronto de práticas cristalizadas no passado e as incertezas geradas no confronto com a mudança.

O ECA representa um dos mais avançados modelos jurídicos que trata sobre os direitos de crianças e adolescentes, porém, a passagem da Doutrina de Situação Irregular

⁸ A realidade institucional aqui retratada se dá a partir da pesquisa junto a Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE, instituição voltada ao atendimento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e semiliberdade. A FASE foi criada a partir da Lei Estadual nº 11.800, de 28 de maio de 2002 e do Decreto Estadual nº 41.664 – Estatuto Social, de 6 de junho de 2002, consolidando o processo de reordenamento institucional iniciado com o advento do ECA, o qual também provocou o fim da antiga Fundação do Bem Estar do Menor – FEBEM. A FASE é o órgão responsável pela execução das medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade, aplicadas judicialmente aos adolescentes que cometem ato infracional, sendo o atendimento prestado, norteador pelo Programa de Execução de Medidas Socioeducativas de Internação e Semiliberdade - PEMSEIS, que tem como eixo principal o Plano Individual de Atendimento, onde a garantia aos direitos individuais e coletivos é o pressuposto básico da intervenção técnica e administrativa, contemplando aspectos pedagógicos e terapêuticos no atendimento aos adolescentes.

⁹ BRASIL. *Lei 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. São Paulo: Saraiva, 2000.



para a Doutrina de Proteção Integral não acompanha, na prática dos atendimentos voltados a população infanto juvenil, este mesmo avanço.

O “menor em situação irregular”, que era designado pelo Código de Menores, passa a ser criança ou adolescente, a partir do ECA. Esta simples mudança na terminologia representa uma imensa alteração, passando da condição de objeto das políticas públicas para a condição de sujeito de direitos. No que se refere às práticas institucionais, significa uma mudança que necessita de tempo de maturação, pois a violação de direitos à população infanto juvenil remonta diferentes tempos históricos e está diretamente relacionada à forma como o Estado brasileiro reflete na construção da cidadania e da proteção integral de crianças e adolescentes.

Este tempo de maturação requer mudanças de valores culturais, sociais e políticos, que ao longo dos anos marcam a sociedade brasileira e conseqüentemente a história da infância no Brasil. As mudanças na legislação, a partir do ECA, procuraram adequar aos novos paradigmas conceituais e legais de atenção à infância. No que diz respeito às instituições de atendimento, objetiva-se adequar estas às diretrizes da Doutrina de Proteção Integral, presentes no Estatuto. Porém, as mudanças conceituais não significam uma transformação, ao mesmo tempo, na realidade social, que ainda não é afetada por novos conceitos.

No interior do campo de transformações doutrinárias do Estado brasileiro das últimas décadas, analisar as alterações das práticas profissionais à população infanto juvenil, nos remete à análise dos processos de participação política que estão subordinados ao binômio exclusão-inclusão social, aos quais crianças e adolescentes são submetidos desde a constituição do Estado brasileiro e que refletem até os dias atuais, nas práticas dos atendimentos prestados nas instituições voltadas para este segmento da população.

O que se postula, na prática dos atendimentos, é que há uma estreita relação entre os modelos doutrinários, evidenciando uma forma de pensar a realidade cotidiana diretamente relacionada com a atitude civilizatória com a qual o Estado age no que se refere a crianças e adolescentes. Podemos apontar o tensionamento destes processos que envolvem, por um lado, os dispositivos implantados pelo Estado, nas últimas décadas, na garantia da cidadania para os segmentos mais vulneráveis da sociedade brasileira e, por outro, a bagagem cultural, os códigos, os símbolos e os valores que conformam estes segmentos sociais.



A origem da sociedade brasileira remonta concepções de cidadania que demarcam as diferenças sociais e refletem na forma como são tratados diversos segmentos da população, tais como mulheres, escravos, índios, bem como crianças e adolescentes, submetidos a um sistema hierárquico de poder e dominação. Dada a origem patriarcal, pode-se dizer que a forma tradicional de dominação¹⁰ se faz presente desde a constituição da sociedade brasileira.

Conforme abordado anteriormente, no Brasil o Estado antecede a sociedade civil. Dada à inversão na forma de constituição de sociedade brasileira, falar em direitos civis significa dizer que tais direitos são conquistados tardiamente. Porém, a bagagem cultural arraigada na sociedade brasileira, faz com que muitos destes direitos não sejam garantidos. No que diz respeito a crianças e adolescentes, estas ao longo dos anos, ora eram vistas como propriedade do Estado, ora como propriedade de seus pais, ocupando o lugar de “objeto”, sofrendo várias formas de violação de direitos.

No que se refere ao sistema jurídico de proteção à criança e ao adolescente, ao longo dos anos, através da criação de leis, decretos, objetivava-se garantir atendimentos a população infante juvenil. Somente a partir do ECA, objetiva-se assegurar que seus direitos não sejam violados. Conforme demonstra a própria legislação, por muitos anos a preocupação principal não era a garantia de direitos, mas o ajuste e controle social, a partir de uma lógica positivista, que garantisse à sociedade a coesão social.

¹⁰ Weber distingue três formas típicas de dominação e legitimidade:

- A dominação tradicional que baseia sua legitimidade sobre o caráter sagrado da tradição. A gerontocracia, o poder patriarcal no seio dos grupos domésticos ou ainda o poder dos senhores feudais na sociedade medieval constituem formas típicas de dominação.
- A dominação carismática, que teve origem num personalidade dotada de aura excepcional. O chefe carismático baseia seu poder na força da convicção, na propaganda, na sua capacidade de arregimentar e mobilizar as massas. A obediência a esses chefes depende de fatores emocionais que eles são capazes de suscitar, manter e dominar.
- A dominação legal, que se baseia no poder de um direito abstrato e impessoal. Este poder está ligado à função e não à pessoa. O poder nas organizações modernas se justifica assim pela competência, pela racionalidade das opções e não por virtudes mágicas ou por um direito ancestral. A dominação racional ou “legal burocrática” passa igualmente pela submissão a um código, a uma regra universal e funcional (Código Civil, regimento interno da empresa...). LALLEMENT, Michel. História das ideias sociológicas: das origens a Max Weber; tradução de Ephraim F. Alves. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 274/275.



Os avanços legais são inegáveis, mas não podemos deixar de analisar os diferentes contextos históricos em que ocorrem e que se relacionam diretamente às configurações sociais que os determinam. Conforme Sorj (2000), em cada tempo histórico, as narrativas passam a valorizar certas dimensões e atores esquecidos, como no caso de crianças adolescentes, conforme as diversas formas legais de tratamento dado ao longo dos tempos. Neste sentido, ao analisarmos a influência das instituições jurídicas, podemos constatar que cada fase jurídica corresponde a transformações na sociedade.

Assim, à Doutrina da Situação Irregular que norteava o Código de Menores, tinha por objetivo o ajuste social para àqueles que não seguiam as ordens e os padrões estabelecidos pela sociedade. Neste momento histórico, o Estado assumia o papel de interventor nas questões sociais, tomando para si a responsabilidade com a proteção social, através de políticas públicas formuladas para minimizar os impactos dos processos de industrialização, com ações de cunho moralizante e abordagens paliativas, voltadas para a coesão social.

Já em relação ao contexto do ECA, este é criado no momento em que o Brasil avançava para a construção da cidadania e onde havia, conforme Carvalho (2001), um grande entusiasmo cívico e uma crença de que a democratização, a partir do avanço legal, representaria também um avanço nas instituições.

É neste momento histórico que se cria a Fundação de Atendimento Socioeducativo, instituição que substitui a Fundação de Bem Estar ao Menor - FEBEM, a partir do reordenamento imposto do ECA. A Fase passa a ser referência como instituição voltada e capacitada para o atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.

Seu objetivo é atender e priorizar a garantia de direitos, respondendo aos dispositivos da lei, tendo por propósito romper com paradigmas correccionais repressivos que orientava o Código de Menores e que imperava no Serviço de Atendimento ao Menor - SAM, através da Doutrina de Situação Irregular, que por muitos anos norteou as políticas públicas direcionadas à infância e à juventude.

Porém, o avanço nos atendimentos, dados a partir da Doutrina de Proteção Integral, que norteia a nova instituição (FASE), se dá rapidamente de forma legal, mas lentamente na prática, tendo em vista que a história institucional carrega consigo a mesma cultura da FEBEM, que por sua vez continuou a reproduzir a violência e o desrespeito que imperavam no SAM, além, é claro, da cultura arraigada na sociedade, a partir de uma lógica positivista, embasada em conceitos conjunturais e intergeracionais que produzem a realidade.



Evidencia-se assim, a existência de práticas arraigadas desde a origem das instituições voltas ao atendimento a adolescentes que praticam atos infracionais, sendo que estas possuem mecanismos e características semelhantes, demonstrando uma fragilidade do sistema institucional. Sorj assim define as características do sistema institucional brasileiro:

A história social, cultural e política do Brasil aponta para dois mecanismos ou características da dinâmica de seu sistema institucional: por um lado, a fragilidade e rápida obsolescência a que são condenadas as novas instituições pela tendência de gerar vazios – na linha de comando, na aplicação efetiva de funções – ou a decadência – por falta de recursos materiais ou políticos de sustentação ou por uso patrimonialista – e, por outro lado, a enorme disposição e flexibilidade na criação de novas alternativas, geradas muitas vezes para ocupar velhas instituições. (2000, p. 24).

Neste sentido, pode-se dizer que há uma lógica de controle social, com vistas a manter a ordem e o ajuste, que se relaciona há uma dimensão cultural, sendo esta produtora de desigualdades sociais, tanto quanto a dimensão econômica.

5.2 Políticas Públicas: o controle social democrático

O estudo até aqui proposto, permite refletirmos sobre as políticas públicas pautadas por ideários democráticos, de igualdade e de garantia de direitos, pois estas precisam de uma revisão nas categorias que embasam sua criação, de forma que não sejam mais pautadas por teorias que não respondem a realidade atual, mas sim, ainda com ideários positivistas de ajuste do controle social, a partir de uma lógica de padrões de normalidade, que constroem a nossa realidade social.

Daí resulta o tensionamento que referimos no início deste capítulo: sobre os dispositivos implantados pelo Estado, nas últimas décadas, na garantia da cidadania para os segmentos mais vulneráveis da sociedade brasileira e, por outro, a bagagem cultural, os códigos, os símbolos e os valores que conformam estes segmentos sociais e que fazem com que as práticas institucionais continuem embasadas na condição de “situação irregular” e não na “proteção integral”.

Embora, a partir da década de 80, possamos contar com um sistema político democrático e que, tais avanços tenham a participação efetiva da sociedade, na luta pela garantia de direitos, vivemos um período de paradoxos, pois vivenciamos também o



agravamento das injustiças sociais. Através do aparato judicial, criamos leis para garantia de direitos, mas também vivenciamos a segregação de espaços sociais.

As instituições jurídicas brasileiras, ao longo dos tempos foram modernizadas e, no que se refere a garantia de direitos de crianças e adolescentes, contamos com uma das legislações mais avançadas, mas ainda criamos fronteiras que definem quem está dentro e fora do convívio social.

Bauman (2009) refere que somos incapazes de uma aproximação e por esse motivo traçamos fronteiras que resultam no surgimento dos problemas sociais, pois ao definir espaços diferentes estamos determinando que existam condições diferentes para a participação e ocupação de espaços, definindo-se assim o afastamento e a aproximação.

Neste sentido precisamos refletir sobre os mecanismos de participação política da população nas políticas públicas: como é possível lutar por garantia de direitos para os cidadãos e ao mesmo tempo criar fronteiras que separam e diferenciam grupos sociais? Que lógica de inclusão estamos propondo? A quem e para que se destinam as políticas sociais?

O que se percebe, após 24 anos da Constituição de 1988, é um grande desafio para profissionais envolvidos com a temática da criança e do adolescente, para as instituições de atendimento e para a sociedade em geral, que é o de garantir a proteção integral de crianças e adolescentes buscando contemplar os ideários democráticos que embasam a Doutrina da Proteção Integral, a partir de uma recomposição conceitual para cidadania e liberdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou analisar as políticas públicas e sua relação com o fenômeno do neopatrimonialismo, explorando os aspectos de participação política da sociedade, bem como a implicação da cultura e das instituições na forma como os cidadãos tem se expressado neste cenário.

Entendemos que o exercício da participação política é permeado por conflitos e coalisões, marcados por modelos cristalizadas no passado e por incertezas para o futuro, tendo em vista as características de formação da sociedade brasileira, que reproduz as tradições de um Estado neopatrimonialista.



Considerando as Políticas Públicas, a partir de Caldas (2008), como a totalidade de ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade, entendemos que estas devem convergir para o desenvolvimento humano e social de uma sociedade e que para que isto se efetive é necessária a participação dos sujeitos de direitos. Porém, o que se percebe hoje é uma definição e implementação destas políticas, por parte dos governos, sem que a sociedade possa participar e se expressar na sua totalidade.

Neste sentido, tornam-se fundamentais os mecanismos e práticas político-cultural-institucionais, que irão incidir e tensionar a participação política da população nas políticas públicas. São estes mecanismos e práticas (novas) que demonstrarão as lacunas e conflitos na execução das políticas públicas.

Direcionamos nosso estudo para a análise dos processos desencadeados pela implementação das mudanças legais introduzidas no Brasil, após a Constituição de 1988. Embora a promulgação desta nova lei represente avanços no aparato jurídico brasileiro, evidenciamos que as práticas político-cultural-institucionais, não acompanham, ao mesmo tempo, os avanços legais.

Ainda, no que se refere à população infante juvenil, a recente transformação legal, com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que introduziu uma linguagem de “sujeitos de direitos” e possibilitou substantivas mudanças para a proteção integral, explicitou, ao mesmo tempo, tendências que vem se desenvolvendo desde o início da implantação dos primeiros aparatos jurídicos estatais para esta população no Brasil. Contudo, o presente estudo procurou explicitar as lacunas e práticas cultural-institucionais que fragilizam a participação política da sociedade civil junto às políticas dos “sujeitos de direitos”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Relatório Nacional Programa Bolsa Família*. Em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 31 de maio de 2012.

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.



BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 11ª ed. Brasília: UNB. 1998.

CALDAS, Ricardo W. *Políticas Públicas: conceitos e práticas / supervisão*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

DARAÚJO, Maria Cecília. *Capital Social*. Coleção passo a passo. Ciências Sociais. Nº 25. Rio de Janeiro. Ed Jorge Zarar. 2003.

DE PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.

GIL, Antonio, C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONZÁLES, R. S. Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina. In: BAQUERO, M. *Cultura (s) Política (s) e Democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Editora UFRGS. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010*. Em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm> Acesso em: 31 de maio de 2012.

LALLEMENT, Michel. *História das ideias sociológicas: das origens a Max Weber*, tradução de Ephraim F. Alves. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. Ed. São Paulo: Campos, 1982.

SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45, 2006.

SOUZA, N. R. Professor, sociólogo. Sistematização do material didático desenvolvido na temática *Participação política* do Curso Fundamentos da Ciência Política. Escola Governança Brasil S/A. 2013.