

# **POLÍTICAS PÚBLICAS: Dos conceitos à sua impossibilidade na gramática do capital<sup>1</sup>**

Guilherme Howes Neto<sup>2</sup>

## **RESUMO**

A construção desse texto se dá no sentido de conceituar e discutir o conceito de “política pública”, já que esta é uma categoria central na crítica mesma de que uma Política Pública não é possível dentro da gramática do capital. Primeiro, se faz uma revisão teórica do próprio conceito de Política Pública. Em um segundo momento, depois de conceituadas e analisadas as políticas públicas, passa-se a analisar, de conjunto, as cartas constitucionais e códigos legais como sendo políticas públicas, no sentido de compreender suas relações com os tempos e contextos dos quais emergiram. Por fim, elabora-se a compreensão da impossibilidade do caráter público das políticas públicas, em uma sociedade onde os meios de produção estão sob o controle privado. Nestas condições, dentro da gramática social capitalista jamais uma política realizará seu caráter efetivamente público.

293

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Capitalismo. Interseccionalidade.

---

1 Artigo escrito a partir das pesquisas que também originaram a tese de doutorado do autor.

2 Doutor em Educação (PPGE/UFSM). Mestre em Ciências Sociais (PPGCS/UFSM). Professor na graduação e pós-graduação da Universidade Federal do Pampa e pesquisador do KAIROS - Grupo de Pesquisas e Estudos sobre Educação, Trabalho e Políticas Públicas. E-mail: guilhermehowes@gmail.com

## **PUBLIC POLICIES: From concepts to its impossibility in the grammar of capital**

### **ABSTRACT**

The construction of this text takes place in the sense of conceptualizing and discussing the concept of “public policy”, since this is a central category in the very criticism that a Public Policy is not possible within the grammar of capital. First, a theoretical review of the concept of Public Policy is made. In a second moment, after public policies are conceptualized and analyzed, the constitutional charters and legal codes as a whole are analyzed as public policies, in the sense of understanding their relationship with the times and contexts from which they emerged. Finally, the understanding of the impossibility of the public character of public policies is elaborated, in a society where the means of production are under private control. Under these conditions, within the capitalist social grammar, a policy will never achieve its effectively public character.

**Keywords:** Public Policies. Capitalism. Intersectionality.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS: De los conceptos a su imposibilidad en la gramática del capital**

### **RESUMEN**

La construcción de este texto se da en el sentido de conceptualizar y discutir el concepto de “política pública”, ya que esta es una categoría central en la propia crítica de que una Política Pública no es posible dentro de la gramática del capital. Primero, se hace una revisión teórica del concepto de Política Pública. En un segundo momento, luego de conceptualizar y analizar las políticas públicas, se analizan las cartas constitucionales y los códigos legales en su conjunto como políticas públicas, en el sentido de entender su relación con los tiempos y contextos de donde surgieron. Finalmente, se elabora la

comprensión de la imposibilidad del carácter público de las políticas públicas, en una sociedad donde los medios de producción están bajo control privado. En estas condiciones, dentro de la gramática social capitalista, una política nunca alcanzará su carácter efectivamente público.

**Palabras clave:** Políticas Públicas. Capitalismo. Interseccionalidad.

## 1 INTRODUÇÃO

É importante começar situando teoricamente o que se estará denominando como “política pública” neste texto. As políticas públicas são algo de que muito se fala, porém, pouco se problematiza, pouco se analisa com maior profundidade; como também, muito pouco se busca compreendê-las enquanto tais. Por essa razão, a partir desse espaço de desconhecimentos, restam algumas questões: Em que circunstâncias podem ser tomadas como “políticas”? Em que medida são efetivamente “públicas”? O que essa dupla nomenclatura significa? E mais, em que isto implica? Em uma breve consulta a um dicionário de políticas públicas, de publicação recente e referencial para a área, lê-se que as políticas públicas são “[...] intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas” (GIOVANNI & NOGUEIRA, 2015. p.18). Depreende-se daí, ainda, alguns questionamentos: Intervenções em quê? Planejadas por quem? Resolver em favor de quem? Problemáticas para quem? Entre tantas outras possíveis questões.

295

A conceituação das Políticas Públicas e Sociais serão mais amplamente demonstradas neste texto, mas já desde aqui estão entendidas como deliberações da sociedade civil e governamental, formalizadas por meio de dispositivos legais, implementados ou não, pelo poder público. O fato de sua efetivação ou não, aqui não é a questão central; mas sim, o quanto tal dispositivo legal traz em si representado o que pensa e o que concebe, o conjunto da sociedade,

a respeito de determinado tema. Neste sentido, não está em questão a eficiência, eficácia e efetividade de determinada política social, mas sim o seu significado para determinado tempo e contexto.

O certo é que, historicamente, durante todo século XX, foi premente a preocupação do Estado burguês, com o que os economistas liberais burgueses denominaram como promoção do “estado de bem-estar social”, com um “equilíbrio” das forças e tensões sociais, também denominado de “*welfare state*” (NETTO, 2010; NETTO, 2001). Antes de mais nada, não se pode confundir as medidas paliativas convenientemente propostas pelo estado burguês com formas de superação efetivas das mazelas produzidas por ele produzido. “Sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra suas manifestações sócio-políticas e humanas [...] está condenada a enfrentar sintomas, consequências e efeitos” (NETTO, 2001. p.46). Diante de um capitalismo<sup>3</sup>, que cada vez mais alcançava seu estágio global, foi necessário que os Estados respondessem às demandas sociais, por meio de projetos, programas e ações, promovidas pelo poder público, organizações não governamentais, e organizações do chamado “terceiro setor”. É neste contexto que surgem as Políticas Públicas, tanto como campo disciplinar específico quanto como práticas políticas e ações mediadoras, das relações entre os governos e a sociedade civil, respondendo a seus limites, e às suas contradições.

Na tentativa de elaborar uma concepção de como compreender o que sejam Políticas Públicas, na sequência imediata desse texto, serão apresentados e discutidos alguns conceitos, bem como discutidas

---

3 “Capitalismo” aqui compreendido em seu sentido lato, como modo de produção e como processo civilizatório, compreendidos seus aspectos culturais, sociais, econômicos, geohistóricos e ideopolíticos. (IANNI, 2003). O modelo capitalista de existir e viver, de reprodução da sociedade, para Octavio Ianni, está para além de apenas seu aspecto econômico, mas compreende formas de agir, pensar, sentir e viver, de toda a sociedade. Essa concepção alinha-se à categoria da “totalidade” marxiana, uma categoria de análise, sem a qual, não faz sentido o materialista histórico dialético.

algumas de suas formulações. É importante fazer este movimento, pois, não se pode tomar a “aparência” pela “essência”. As Políticas Públicas estão compreendidas aqui como a aparência do fenômeno, e não como o fenômeno mesmo (a sua essência). Em outras palavras, as Políticas Públicas são a evidência objetiva, a aparência empírica e factual de um processo que se busca compreender. Quais foram as determinações que levaram à sua formulação, e uma vez elaborada, quais são os processos que ela move, e que dela decorrem? As políticas públicas são as manifestações concretas e fenomênicas, portanto, a aparência de determinados fenômenos. São estes últimos, contudo, que este texto busca examinar.

## **2 CONCEITOS E CONCEPÇÕES**

No caminho do entendimento deste fenômeno social chamado Política Pública, é imperioso começar por uma importante desambiguação. Há três termos muito distintos na literatura política anglo-saxônica, que na literatura latina não se fazem distinguir na forma escrita, mas apenas na sua significação. Trata-se dos termos “*politics*”, “*polity*” e “*policy*”. Embora em países como o Brasil, a Itália, a França e a Espanha, estes três vocábulos estejam contemplados em uma só palavra, o mesmo não acontece com a Língua Inglesa. Denomina-se, em português, como “política”, tanto sua definição clássica, que para os anglofônos denomina-se “*politics*”, isto é, sua dimensão processual de atividade humana de uso e ação do poder, no sentido de dispor de recursos necessários para imposição de uma vontade, momento em

que os diversos atores<sup>4</sup> sociais interagem conflitivamente; quanto o seu sentido mais concreto, referente a perspectivas de decisões e ações frente ao mundo e aos outros sujeitos, mediadoras das relações sociais, que para os anglófonos denomina-se “policy”, as políticas públicas propriamente ditas. Também denomina-se apenas como “política”, o seu exercício político administrativo, e o seu ordenamento jurídico institucional; aquilo que para os anglófonos, denomina-se, sucintamente como “polity” (BOBBIO, 2010). Resulta deste entendimento preliminar, que o termo política pública, as “public policy”, “tratam do conteúdo concreto e conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2012. p. 01).

298

Assim, as atividades exercidas nas arenas públicas e privadas, da imensa estrutura social (compreendidas aqui a superestrutura e a base material), nas disputas e no exercício do poder, estão compreendidas as “politics”. Nelas, estão contidas as relações políticas cotidianas, amiúde, do dia a dia, da base material, das relações de produção e reprodução social, e das forças produtivas materiais. É delas que surgem concretamente os conflitos e contradições que impactarão todo conjunto da sociedade. Compreendidas nas “politics” estão as

---

4 Neste texto os “atores” sociais e políticos estão compreendidos como sujeitos singulares, instituições, partidos políticos, sindicatos, lobbistas, colegiados profissionais, associações comerciais, associações comunitárias, movimentos sociais, grupos de pressão, entre outros. O termo “ator” é uma expressão trazida das artes cênicas para as “policy sciences”; em primeiro lugar, porque está ancorada na ideia de ação que o cenário político expressa; e em um segundo momento, porque conota a noção de “papéis sociais”, no sentido dos interesses que cada grupo reivindica ao defender ou impor sobre os demais seus interesses, e de seus congêneres, com suas agendas. Convém ressaltar que neste “cenário”, toda a sociedade está implicada na “cena”, não existem expectadores, mas apenas “atores”. Não há expectativa, há somente ação, que em menor ou maior grau, os papéis adquirem protagonismo ou coadjuvância. Não há aqui, portanto, a ideia de representação; isto ocorre pelo sufrágio em uma democracia burguesa em que o limite para a representação é o voto; no caso da arena política das políticas públicas, todos são atores, agentes, que pela ação ou inação, pela voz ou pelo silêncio, pela participação ou inépcia, participam ativamente das disputas sociais.

relações sociais de produção e as forças produtivas, e, portanto, aquilo que Marx chamou de estrutura, a “anatomia da sociedade civil” (MARX, 1977).

Sobre esta imensa estrutura concreta sustentada e estabelecida pelas “*politics*”, constitui-se o grande aparato jurídico político, ideológico, burocrático administrativo; nas palavras de Marx, “determinadas formas de consciência social” (ibidem), que condensam e sintetizam as visões de mundo, as gramáticas sociais, as concepções que reproduzem a base social, material e concreta. Pode-se aqui pensar na metáfora de um espelho<sup>5</sup>. Na imagem que se vê refletida nele, estão as “*polities*”; no entanto, ela é produzida pelas “*politics*”. Em outros termos, a “*polity*” constitui a imensa “superestrutura”, enquanto que as “*polities*” relacionam-se com a “base concreta”.

Entre aquilo que a sociedade pensa, as “*polities*”, e aquilo que faz e realiza concretamente, as “*politics*”, encontra-se a dinâmica social da práxis marxiana, a não disjunção entre uma e outra, a não separação entre ação e consciência da ação, o pensar e fazer indistintamente. Assim, entre uma e outra, existe um processo, uma transposição; de uma figura real, concreta; e uma imagem virtual, também concreta, porém não real; mas reflexiva de toda estrutura que a produziu. Esta estrutura processual existente e constituída pela reação e pelo movimento entre as “*politics*” e as “*polities*”, é o que podemos denominar de Políticas Públicas, ou mais especificamente, “*policies*”. Elas constituem relações e estratégias, visões e percepções iniciais sobre as coisas e o mundo, condutas, ações e noções, posturas e atitudes diante deste mundo. Em síntese, constituem a mediação entre as concepções e as filosofias do mundo, as “*polities*”, e as

299

---

5 Com respeito a essa questão, não se pode compreender a “superestrutura” como o mero reflexo das relações sociais da base social material. Menos ainda quando se tratar exclusivamente da questão da representação política nas assembleias constituintes e dos textos constitucionais por elas redigidos. Ainda neste texto, esta questão será devidamente pontuada.

práticas concretas de ser e existir no mundo, as “*politics*”. O argumento deste texto insere-se na compreensão de que, em um modo de produção e reprodução capitalista, as “*policies*” realizam-se pragmaticamente<sup>6</sup>, e não de forma praxica, como elaborado na teoria sobre o assunto.

É necessário também pontuar, outra desambiguação. É entre os termos “social” e “pública”. Quando associados ao termo “política”, estes termos costumam ser intercambiantes, ou seja, usa-se um em lugar do outro. Cabe aqui fazer sua nítida distinção, para sua articulação adequada no estudo das Políticas Públicas. Toda política social pode também ser considerada uma política pública, no entanto, não é toda política pública que pode ser considerada uma política social. Dito de outra forma, pode-se compreender a “política social como [uma] espécie do gênero política pública” (PEREIRA, 2009. p. 94).

300

A professora de políticas públicas da USP, Marta Rodrigues, alinha-se a este entendimento, e remete à compreensão de que há ações e deliberações dos Estados, e até mesmo dos governos, que são ações políticas e públicas, mas que, não possuem alcance social; pelo menos, não diretamente. São os casos da política externa, das políticas relacionadas à economia, à administração pública, etc. Porém, “o bom funcionamento (ou a eficiência) de uma política social

---

6 Mais adiante no texto, esta diferença entre ação pragmática – em vez de praxica, das políticas públicas, serão mais detalhadamente abordadas.

pode depender da eficácia<sup>7</sup> das políticas públicas mais abrangentes” (RODRIGUES, 2015. p. 09).

Por ora, é suficiente enfatizar que as políticas sociais constituem um subconjunto de um conjunto maior que denominamos de políticas públicas. Em outras palavras, toda política social é uma política pública, mas nem toda política pública é uma política social (ibidem).

A identificação do campo das políticas públicas como uma disciplina, data de muito recentemente. Situa-se como uma ciência social, e mais especificamente como uma ciência da política pública, denominada na literatura internacional como “*policy sciences*”. Seu marco fundamental na literatura política se deu com a publicação do livro “The Policy Sciences”, de 1951, dos autores americanos David Lerner e Harold D. Lasswell (SECCHI, 2012). Pela sua abrangência e aplicabilidade, este campo de estudo é essencialmente pluridisciplinar. As intersecções decorridas de sua constituição, de seu estudo, e de suas análises, faz com que a ciência da política pública, toque suas arestas com muitos outros campos, não só das ciências humanas, como também para além de suas fronteiras disciplinares. Há uma reiterada interação com a Sociologia, a Ciência Política, as Ciências Jurídicas, a Psicologia Social; e também com campos das ciências sociais aplicadas, como a Administração Pública, a Economia, a Gestão Pública; e para além destas, ainda com as engenharias, setor de produção, de alimentos, de medicamentos, setor agrário

301

---

7 A noção de eficiência está ligada à relação entre o que foi produzido e a energia despendida para tanto. Ela pode ser descrita como o efeito máximo na direção pretendida, com especial ênfase na execução de ações planejadas, conforme previamente especificado. Está plenamente relacionada à economia, pois decorre de “empregar o mínimo de recursos para alcançar um objetivo fixo”. Já a eficácia “inclui a escolha de objetivos para realizar os valores pretendidos. A ênfase aqui não é no volume de trabalho realizado, mas no impacto geral do trabalho feito”. Compreendida sob a lógica de ser o melhor que se pode fazer com os recursos que se tem, mesmo não solucionando o problema, se pode compreender que uma ação pode ser eficiente, mas não ser eficaz (TANSEY, & JACKSON, 2015. p.212).

e planejamento urbano. Como se vê, as implicações do estudo das ciências das políticas públicas são extremamente amplas, e esta amplitude remete também à sua complexidade.

Problemas públicos e políticas públicas existem nas áreas de educação, segurança, saúde, gestão pública, meio ambiente, saneamento, habitação, emprego e renda, previdência social, planejamento urbano, justiça e cidadania, assistência social, cultura e esporte, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura e transportes, entre muitas outras áreas. A finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público (SECCHI, 2016. p.05).

302

Compreendido assim, o campo de estudo da ciência da política pública, a "*policy sciences*", é extremamente vasto, tanto em sua amplitude quanto em sua profundidade. Transita tanto em diferentes áreas da vida social, quanto em diferentes instâncias da política global. Tomando o caso da Educação como um exemplo privilegiado para análise, esse fenômeno evidencia esta pluridisciplinaridade e as suas múltiplas implicações. A educação é uma questão pública e, portanto, deve ser assunto de deliberação pública. Sua agenda<sup>8</sup> transita desde os mais diferentes fatores determinantes (meio ambiente, transporte, saúde, saneamento), até instâncias que vão desde o nível local até decisões internacionais, passando pelos mais diversos agentes (governamentais, organizações privadas, questões políticas, pedagógicas, etc.).

A questão central, contudo, é compreender a dinâmica entre os sujeitos, atores sociais, instituições, suas demandas, seus anseios, suas pautas, sua agenda, e a política pública propriamente

---

8 A questão da "agenda" pública está aqui compreendida como uma "lista de prioridades" (SECCHI, 2012. p.35), elaborada por atores políticos, interessados em que suas pautas e necessidades, integrem o rol de prioridades de atuação dos agentes sociais.

dita; também com sua agenda, sua carga jurídico moral, suas determinações legais; enfim, seu conteúdo prescritivo e deliberativo para as condutas sociais. Em outras palavras, cabe entender a dinâmica social e as concepções ideopolíticas que emergem dos conflitos ou consensos, dissensões ou aproximações entre os agentes sociopolíticos; os “*politics*”; e as “*policies*”. Entender em que medida se determinam reciprocamente. No limite, saber até que ponto são os atores sociais e políticos, agentes sociais e instituições, os “*politics*”, que determinam as “*policies*”; ou, pelo contrário, em que medida são as “*policies*” que estabelecem as regras nas arenas políticas, no cenário social. Cabe deixar claro que não são mutuamente excludentes; mas inversamente, esta relação existe sempre, constantemente, em orgânica interação e intersecção. Como em um êmbolo, retirado de um modelo da Física, a maior pressão de um, implica na conformação do outro. Processo este, evidentemente, mutuamente implicado.

303

### **3 INVERSÃO DA RELAÇÃO CAUSA X EFEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Não se pode considerar uma Casa legislativa, como uma resultante pura e simples da manifestação dos mais diversos interesses sociais, em um determinado momento histórico, como se ali estivessem consolidados candidamente os desejos e planos, de como pretendem se organizar política e socialmente. Não se pode considerar os parlamentares como se fossem meros porta-vozes, ou uma espécie de representantes passivos, dos interesses do povo “soberano”, dos seus eleitores, e da população por eles representados. Para que uma carta legal seja o resultado da ampla manifestação dos diversos segmentos das sociedades, é preciso que aqueles que escrevem o texto constitucional, sejam absolutamente fiéis aos princípios de seus eleitores, aos compromissos que motivaram seus votos. Os constituintes, os legisladores de modo geral, muito mais

do que expressar os interesses e a vontade da população, de quem são representantes legais e políticos; eles legislam defendendo interesses muito mais complexamente definidos, de financiadores, de seus grupos de articulação. Compreendido assim, há uma atividade relativamente autônoma da atividade parlamentar em relação às vontades do povo representado.

Dois conceitos podem aqui contribuir para a compreensão deste cenário. O primeiro deles, é o conceito de “campo”, de Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1983), que compreende determinados lugares sociais, como esferas autônomas e (inter) dependentes da vida social. São, assim, esferas da vida social, constituídas historicamente, que se institucionalizam na vida social, institucionalizando, ao mesmo tempo, esta própria vida social. Assim, pode ser compreendido o “campo parlamentar”, uma esfera da vida social, relativamente autônoma com suas próprias dinâmicas, das quais, muitas vezes, a sociedade civil não participa, ou, sequer, compreende. Para ilustrar estas questões, a Agência Patrícia Galvão<sup>9</sup> apresenta alguns dados sobre a bancada federal eleita nas eleições majoritárias de 2014,

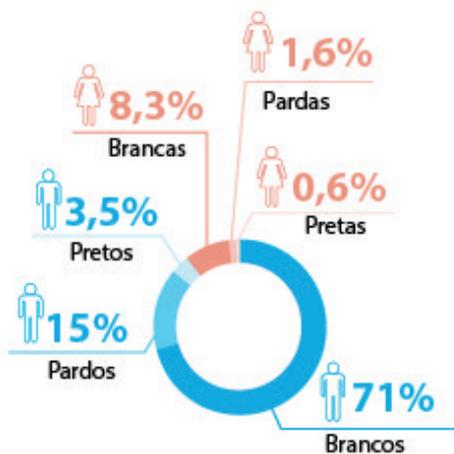
[...] composta por 71% de homens brancos, segundo levantamento feito pelo sociólogo e professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) Luiz Augusto Campos. Entre os eleitos, 15% se declararam pardos e apenas 3,5%, pretos. No caso das mulheres, elas representarão quase 10% da Câmara dos Deputados no início de 2015. No conjunto de deputados, as pardas serão 1,6% e as pretas, 0,6%. Nenhum índio foi eleito. Câmara Notícias (09/10/2014)

304

---

9 Mantida pelo Instituto Patrícia Galvão <<http://agenciapatriciagalvao.org.br>>.

## COMPOSIÇÃO DA CÂMARA POR COR DA PELE E SEXO



Fonte: SGM/Câmara

305

Esses dados mostram uma profunda desconexão entre a representação político jurídica e sua base material. São índices que colidem frontalmente com a materialidade da vida social brasileira. Enquanto a população de mulheres, pelos dados do IBGE<sup>10</sup>, é maioria, sua representação; na instância máxima de deliberação da sua vida social, civil e política; é muito menor. A dissintonia na representação por cor da pele também é relevante. Mostra-se inversa à de seus representados. De acordo com o IBGE, somando os autodeclarados negros e pardos, chega-se a três quartos da população; enquanto sua representação no congresso é inversa. Pensadas a partir das interseccionalidades entre classe social, raça e gênero/sexualidade, a representação do poder é muito distante, diferente e mesmo antagônica da sua concretude; configura-se, assim, como uma instância relativamente autônoma e desprendida da realidade social;

10 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

legislando, na verdade, em nome de um poder branco, elitista e andronormativo (HOWES NETO, 2017).

Outro entendimento, é o do sociólogo alemão Max Weber; em "A política como vocação" (WEBER, 1979. p.105), ao demonstrar que há um tipo de atividade, de um "profissional da política", de uma categoria de sujeitos que vivem "da" política e "para" a política; atividade esta, que prescinde da participação, e do conhecimento de suas atividades, por parte de toda sociedade. Configura-se assim, um quadro onde, quando um parlamentar é eleito, ele passa a participar de um jogo político do qual a sociedade está completamente distanciada do seu exercício prático e da sua concepção político jurídica. "Estes políticos de 'vocação', no sentido mais autêntico da palavra, são em toda parte as únicas figuras decisivas nas correntes cruzadas da luta política pelo poder" (idem, p.100). Isso faz com que os textos constitucionais e dispositivos legais, entendidos como resultado da simples e direta vontade dos vários segmentos sociais, seja uma mera ilusão. Nesse quadro, a ideia de "re"representação; isto é, presentificação de uns, delegada a outros, se configure na mais remota quimera.

306

Não se pode, também, encarar os textos legais, como "produtos" finais de um processo social, como se, primeiro, viesse a sociedade; depois, a manifestação dos interesses sociais; e por fim, os parlamentares, que dão conta de alguns interesses sociais. O resultado de uma atividade parlamentar, consolidado em um texto legal, nem sempre é o resultado passivo e direto dos interesses sociais, manifestos através de seus representantes. A ideia de uma representação "fiel" é incompatível com a realidade da ação, e do processo de escrita das leis. Também não se pode compreender que haja simplesmente um abismo, uma ruptura radical entre o social e sua representação legislativa; mas apenas quer-se afirmar, que não pode ser entendido como um mero espelhamento da sociedade, como descrito na

metáfora apresentada anteriormente no texto. Ela serve apenas como um modelo para ser pensado e problematizado. Os interesses públicos, os desejos e anseios do conjunto social ampliado, só serão atendidos e consolidados “na letra da Lei”, pelos atores políticos, os parlamentares; se estes desejos e anseios, estiverem coerentemente alinhados, com as estratégias políticas daqueles parlamentares.

Há, portanto, sim, uma certa profissionalização da política, e uma certa autonomia na atuação parlamentar, mais especificamente. Os textos legais não resultam simplesmente de uma manifestação ampla dos interesses sociais, mas de interesses muito mais específicos dos profissionais da política, exclusivamente responsáveis pela redação das leis. Assim, ao invés das cartas constitucionais e dispositivos legais, serem tomados como resultante ou representante fiel das concepções da sociedade ampla, deve-se considerar que elas são, politicamente, o resultado de um embate de interesses de profissionais eleitos pelo povo, para redigir estes textos legais. Os políticos profissionais, em maioria absoluta homens e brancos, por vezes, negam os interesses sociais, silenciam os interesses sociais, atendem aos interesses sociais, se apropriam dos interesses sociais, fabricam os interesses sociais, e também se antecipam aos interesses sociais, via de regra, alinhadas e alinhados às suas perspectivas e visões de mundo.

307

Desta forma, é fundamental separar e entender as diferenças entre os interesses sociais e os interesses políticos. Os interesses sociais não são, ou podem, muitas vezes não ser, a causa da atividade parlamentar; mas são, em todas as vezes, uma consequência do trabalho parlamentar. A arena política parlamentar é um constante embate estratégico de barganhas, de alianças, de coalizões, de enfrentamentos, é uma arena de lutas, e um espaço de estreitas alianças, por vezes espúrias, com vistas a articulações; sempre estratégicas, de aumento do capital político, por parte dos

profissionais da política, dos parlamentares. Todas as vezes que tomamos as Leis, o fazemos tomando à sua “letra fria”, tal como está redigida; e com isso, desprezando todas as suas contradições e determinações históricas, como sendo pura e necessariamente o que a sociedade buscava. Muitas vezes, não era o que a sociedade buscava, senão apenas o que imperava segundo os interesses de uma gramática social andronormativa. Sem isso, acabamos acreditando que a Lei reproduz o social tal como ele é; e desprezando sua real configuração, a de que muito remota e indiretamente ela é escrita pela sociedade. Compreender as cartas constitucionais e os institutos legais, é, ao mesmo tempo, compreender sua relação com a sociedade, é compreender quem a escreveu, e compreender sua perspectiva normativa e regulamentadora, da sociedade que ela problemáticamente reproduz.

#### **4 A IMPOSSIBILIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA NA GRAMÁTICA DO CAPITAL**

308

Dentro da gramática social capitalista, planos e metas estipulados pelas Políticas Públicas estão, via de regra, para além das possibilidades reais de suas realizações. E isto, que pode significar sua maior qualidade, do ponto de vista de uma política efetivamente pública, compreende também suas maiores limitações. Para alterar efetivamente o conjunto de circunstâncias que produzem, por exemplo, uma educação pública precária, uma educação privada condicionada, uma sociedade onde as condições de vida e trabalho cada vez mais se precarizam, é necessário subverter profundamente toda uma ordem social. Isso, segundo a linguagem do capital, é “inexequível”, “impossível”. Toda proposta política que cogite, conjecture ou proponha uma alteração da ordem social vigente, é considerada impossível de ser executada, insana, perigosa. É por esta razão, que, de conjunto, as políticas públicas configuram-se, na

gramática do capital, como medida apenas provisórias, temporárias, reparativas, interventoras e paliativas.

É preciso, contudo, ponderar sobre este caráter, muitas vezes pragmático, assistencialista e reformador que as políticas públicas e sociais carregam, no lugar de um outro caráter político de suas motivações e consequências. Este outro caráter político, pode ser prático e transformador. Seu caráter pragmático, e não prático, se deve, especificamente, ao fato de não visar, em sua essência e competência, a superação de uma questão, com poder substantivo de subverter o status quo, a essência que gerou determinado “problema” que visa superar. Em outros termos, pragmaticamente se ataca um “problema social”, que somente a prática poderia superar; incidindo sobre a “questão social” de fundo, de cujo problema, é a sua causa.

Do ponto de vista formal, dentro destas considerações, as políticas públicas são um conjunto de decisões e ações que selecionam metas e objetivos de acordo com os meios que dispõe para se tornar possível. É sempre exequível dentro de uma situação específica. Os objetivos e metas não podem ser superlativos ou estar para além das suas limitações práticas e concretas, de suas condições dadas. Não concebe possibilidades para além daquela situação concreta específica. Mas somente dentro de circunstâncias dadas, concretas e determinadas. As políticas públicas atendem, assim, às pressões que vem “de baixo”, dentro dos limites que estão postos acima. Resolver conflitos não é o mesmo que superá-los, pelo contrário, dentro deste cenário, os conflitos e contradições são algo a ser controlado, dirimido, contornado, mediado, articulado. Enquanto que os limites do Estado não são questionados, contrariados, subvertidos; mas reafirmados pela lógica pragmática das políticas públicas.

309

Na gramática do capital, as políticas públicas aparecem como intervenções públicas moralmente justificadas. Parecem necessárias, úteis, positivas. Porém, ao vê-las por esta perspectiva, negam-se suas reais determinações. São estratégias que emergem com o Estado Moderno, são seu produto e sua própria “alimentação”. Ao aceitar uma política pública, como tal, naturaliza-se um estado de coisas politicamente instituído por um sistema deletério e espoliador. Naturalizar a existência de uma política pública, é

(...) negar de maneira categórica que possa haver alguma coisa seriamente errada com a sociedade tal como existe. Apenas os indivíduos tendenciosamente selecionados para serem repreendidos podem precisar de uma ação reparadora. E espera-se que essa ação corretiva seja proporcionada por um grupo privilegiado de indivíduos autodesignados – as personificações e os guardiões complacentes da ordem política e socioeconômica do capital – que alegam conhecer tudo melhor ex officio (MÉSZÁROS, 2008. p.93-94)

310

Neste contexto, não somente o Estado, mas a própria sociedade cuida e se empenha em identificar quem são estes indivíduos talhados, predestinados à repreensão e à reparação. As políticas públicas prescrevem condutas e ações. Por meio delas, o Estado passa a selecionar características sociais e culturais de seu interesse, práticas sociais e culturais, negando outras, e a desenvolver isso como políticas públicas auto justificadas e autolegitimadas. Fazendo isso, oficializa condutas, escolhas, culturas e marginaliza, pretere e esmaga, social e culturalmente outras, ao promover políticas públicas e sociais para a cultura e para a educação.

Tomados pontualmente, como exemplos privilegiados e concretos daquilo que se busca demonstrar nessa análise, as questões do gênero, da sexualidade, do corpo, do sexo cultural e biológico, as políticas condensadas nos textos legais sacralizam comportamentos

e demonizam outros. Faz-se isto, domesticando corpos e mentes, disciplinando condutas em desacordo com as visões de mundo dos “guardiões complacentes” denunciados por Mészáros. Oficializam-se modelos de convivência doméstica e pública, via de regra, hetero, andronormativos e patriarcais.

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade (MÉSZÁROS, 2008.p.35).

Neste modelo de educação historicamente institucionalizado pelo capital, a democratização aparece e é oferecida pelas forças dominantes como forma de acalmar as lutas de classes, fragmentar partidariamente as lutas proletárias. Este quadro de valores legitimador dos interesses do capital, se apresenta como um caminho necessário e natural do curso da sociedade. Para gerir seus conflitos, limites e contradições, são necessárias estratégias que carreguem consigo a aparência de resolutivas, necessárias, positivas. As políticas públicas perversamente ocultam, na verdade, um conjunto de políticas que apenas reproduzem e reforçam um conjunto de prescrições formais. Esta democracia burguesa, com liberdades apenas formais, participação apenas formal, igualdades apenas formais, prescritivas; estão perfeitamente adaptadas e até mesmo moldadas pelo capital, para o capital. O capital é inconciliável com uma democracia plena, pelo menos em seu sentido mais amplo de igualdade humana plena (WOOD, 2003).

311

Nestas considerações, Meszáros entende que não seja inteligente “mudar o” sistema, mas “mudar de” sistema. Em outras palavras significa dizer que as políticas públicas refletem, interferem, mitigam, agravam, muitas vezes os conflitos, os limites e contradições do sistema. Alimentam o sistema, o produzem e o reproduzem. Assim, toda política pública sinaliza muito mais para mudanças “no”, do que “do” sistema, e com isto, jamais se aproxima de seu efetivo enfrentamento e tampouco de sua superação. É por esta razão, que

Limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa. Do mesmo modo, contudo, procurar margens de reforma sistêmica na própria estrutura do sistema do capital é uma contradição em termos. É por isso que é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente. (MÉSZÁROS, 2008. p.27)

312

Se forem processos que não romperem as fronteiras de uma “reforma sistêmica”, mencionadas pelo autor, serão essencialmente processos que respondem organicamente ao metabolismo do próprio capital. Não o superam. Pelo contrário, o reproduzem, e em fazendo, reforçam e chancelam a lógica perversa da educação opressiva e alienada.

É por isso que hoje o sentido da mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa de força da lógica incorrigível do sistema: perseguir de modo planejado e consciente uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital, com todos os meios disponíveis, bem como com todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito. (MÉSZÁROS, 2008. p.35)

Mas é preciso não perder de vista que o capital devasta “no atacado”, através de um sistema comercial, financeiro e industrial totalitariamente instituído; onde distintos grupos, estão sujeitos a distintas formas e graus de alienação, que varia de acordo com suas posições na escala e na esfera da produção. Enquanto devasta a classe trabalhadora, em especial os trabalhadores em educação, e no interior deste grupo, as mulheres professoras, as alunas. Mesmo diante de um cenário onde se identificam um sem número de políticas públicas que visam a promover a cidadania, são sensíveis as perdas de direitos sociais e trabalhistas desde as últimas décadas.

E o mais importante de tudo é que quem sofre todas as consequências dessa situação não é mais a multidão socialmente impotente, apática e fragmentada das pessoas “desprivilegiadas”, mas todas as categorias de trabalhadores qualificados e não qualificados: ou seja, obviamente, a totalidade da força de trabalho da sociedade (MÉSZÁROS, 2011. p.69)

313

O professor Nildo Ouriques, da Universidade Federal de Santa Catarina, elabora uma compreensão interessante, ao afirmar que “nenhum programa organiza os pobres politicamente” (OURIQUES, 2015a. n.p.), o que seria uma verdadeira função de uma política pública e social. O que fazem, em verdade, para o autor, é destinar para as classes populares, em geral composta por trabalhadores cada vez mais precarizados, “programas que basicamente impedem que, num país coordenado pela super-exploração da força de trabalho, as classes populares morram de fome” (OURIQUES, 2015b. n.p.). Entretanto, não promovem uma cidadania, no sentido pleno da expressão, como demonstrado, a essas classes. Para o autor, ainda, o que as políticas assistencialistas promovem, é uma “digestão moral da pobreza”. Ao não atacarem a raiz da pobreza, as raízes da “questão social”, discutida anteriormente, “aceitam os programas sociais não só como inevitáveis, mas como necessários” (idem).

Esta “digestão moral da pobreza”, elaborada e promovida pelos programas assistenciais, pelas políticas públicas e sociais é uma maneira de acomodar as massas subalternas, causar-lhes a sensação de escolheram, optaram, participaram, decidiram, deliberaram; quando na verdade, aquilo que escolheram ou preteriram, aquilo que receberam ou lhes foi negado; foi decidido, em boa medida, em instâncias maiores e anteriores às suas deliberações; não porque lhes tenha sido imposto, diretamente, abertamente, arbitrariamente; mas porque seus valores, visões de mundo, referências, estão enraizadas em uma cosmovisão predisposta pela gramática do capital. Parecerá, aos sujeitos, perversamente, que fizeram aquelas escolhas.

314

Por isso, é preciso reafirmar que em política, em todas as suas acepções, há sempre em ação uma atividade condicionada por valores. Os valores estão na base moral das escolhas, preterições, silenciamentos, ou mesmo decisões. Algo escolhido, preterido, silenciado, ou decidido, se dará sempre, também, em detrimento de algo. Escolher, é, do ponto de vista racional, identificar uma alternativa de maior valor; sejam eles éticos, estéticos, utilitários, religiosos, culturais, etc. Portanto, a questão da ética e das Políticas Públicas estão relacionadas, na medida em que a efetivação da ação das Políticas Públicas, dependem sempre das escolhas políticas que a sociedade faz ou não faz. Escolhas implicam em atribuir valores a determinadas necessidades ou pautas sociais que julgamos moral, política e utilitariamente necessárias, convenientes, úteis, possíveis ou não.

Dentro de uma perspectiva de racionalidade instrumental, torna-se possível articular e também possível discutir como alocar determinados recursos, empregar um certo dinheiro, desenvolver uma certa iniciativa; comprometer-se com determinados setores, empreender determinadas decisões; maximizando seus impactos, potencializando seus efeitos, dentro de um determinado contexto

de carência, de precariedade, de severidade de condições, que na maioria das vezes, quando não sempre, são generalizados. Dessa forma, fica demonstrado que por detrás de uma atividade política, há uma atividade de escolha, e estas escolhas implicam em questões profundamente relacionadas com os valores éticos de uma sociedade.

Ora, vive-se em uma sociedade capitalista, como mencionado na introdução deste texto, capitalismo aqui compreendido em sentido lato como modo de produção e como “processo civilizatório” (IANNI, 2003); e assim, os valores que são e estão na base das escolhas e decisão políticas de nossa sociedade, são os valores éticos do capital.

## 5 CONCLUSÃO

Importante terminar considerando que se concretizadas, se efetivamente levadas a efeito, aquelas políticas, denominadas no início do texto como “*policy*”, realizarão efetivamente seu caráter político e público. Político no sentido de realizar o movimento, de pôr em relação as diferentes instâncias da política, como desenvolvido na primeira parte do texto. Isso implica em fazer que a ação das “*politics*” implique em modificações – mesmo que suaves e lentas, mas sensíveis e identificáveis; na “*polity*”. Por seu turno, uma vez alteradas, mesmo que suave e lentamente, estas “formas de consciência social” (Marx, 1977. p.24), substanciadas nas “*politie*”; o movimento se completará e se repetirá indefinidamente, implicando nas relações concretas de toda vida social. Mas este movimento começa “de baixo”, pois a “transformação da base econômica altera, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura” (idem. p.25). Será também “pública”, “público ou comum, numa coletividade” (BOBBIO, 2010. p.10); na medida em que, realizando o movimento acima, confrontar e superar os interesses privatistas e concentradores do capital.

315

Aquilo que, por exemplo, o próprio capital denomina de “inclusão” é, na verdade e em essência, o inverso desse movimento. Ele pode significar, muitas vezes, ações estratégicas organicamente imersas na lógica do capital e levadas a ação para que determinada população ou grupo social subsista na miséria, sobreviva na escassez, tolere na desigualdade, aprenda na alienação, (r)exista no descaso, para que suporte e reproduza-se socialmente em condições extremas. Se cumprirem este padrão de atendimento, de assistência, de acesso, de garantia, de promoção, não podem ser vistos como respostas políticas válidas a demandas que tenham emergido espontaneamente das necessidades sociais. Serão muito mais respostas pragmáticas a demandas sociais; e desta forma, não são espontâneas, mas social e economicamente proporcionadas por um conjunto de circunstâncias (econômicas e políticas), proporcionadas muitas vezes pelo próprio Estado. Por isso, é essencial compreender estas circunstâncias, o panorama social, sob as quais emergem determinadas deliberações, ações estrategicamente tencionadas pelos governos, e isto tem validade também para as cartas constitucionais, dentro de um amplo quadro de dispositivos legais.

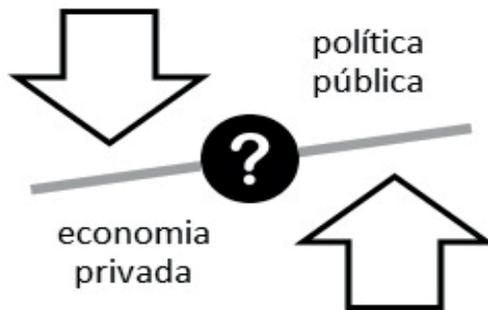


Ilustração elaborada pelo autor demonstrando a incompatibilidade de uma política pública dentro de uma gramática social e econômica privada.

Portanto, como se pode pensar, ou tratar de políticas que sejam “públicas” dentro de uma sociedade onde são “privados” os meios de produção? Este limite, para as Políticas Públicas, e esta contradição para a sociedade, são evidências do caráter condicionado das políticas públicas como ação, inação e reprodução do modo de produção e reprodução capitalista, de um sistema social mercantil e totalitário. Uma enorme contradição de nosso tempo e de nossa sociedade, então, é pensar na possibilidade do caráter público das políticas públicas, em uma sociedade onde os meios de produção estão sob o controle privado. Nestas condições, possivelmente, as políticas públicas jamais realizarão seu caráter efetivamente público, se não forem comunitários, cooperativados, autogestionados, ou mesmo coletivos e igualitários os meios sobre os quais se fundam os modos de reprodução social. Por outros termos, dentro da gramática social capitalista jamais uma política realizará seu caráter efetivamente público.

317

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. Vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 13ª edição, 4ª reimpressão, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **O Campo Científico**. In: Ortiz, Renato (org.). Coleção Grandes Cientistas Sociais, n 39, Editora Ática, São Paulo, 1983.

GIOVANNI, Geraldo di. NOGUEIRA, Marco Aurélio. (orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Editora Unesp Fundap, SP: 2015.

HOWES NETO, Guilherme. **Dialética e Andronormatividade: o Trabalho Pedagógico na Gramática do capital**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, RS, 2017.

IANNI, Octavio. **Enigmas da Modernidade**-Mundo. 3ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Ano 2. Nº 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafline, 2001.

NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. In: **Encontro Internacional “Civilização ou Barbárie”**, 3., Serpa: 30-31 oct. 1º nov. 2010.

OURIQUES, Nildo. **A falência do sistema político**. Instituto Humanas Unisinos, abril/ 2015b.

OURIQUES, Nildo. **Sobre o ódio e a tolerância na política**. Diário Liberdade, Espaço em coluna. Março, 2015a.

318

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. Capítulo 4. In: BOSCHETTI, Ivanete. Et. alii. (orgs.) **Política social no capitalismo: Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez. 2009.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Editora PubliFolha, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

TANSEY, Stephen D. & JACKSON, Nigel A. **Política**. Coleção Homem, Cultura e Sociedade. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

WEBER, Max. A política como vocação. In: **Ensaio de sociologia**. Biblioteca de Ciências Sociais. Zahar Editores, Rio de Janeiro: 1979.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Boitempo Editorial, São Paulo: 2003.

Submetido: Fevereiro de 2019

Publicado: Agosto de 2020