

# As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos

Lindomar Wessler Boneti<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

**RESUMO:** Trata-se de analisar as dimensões teóricas e conceituais das Políticas Públicas e suas especificidades no contexto do capitalismo globalizado. Na análise realizada neste texto, busca-se superar o entendimento simplista que associa políticas públicas a ações de governo centralizadas em avaliações de resultados e do gerenciamento dos recursos públicos. Parte-se do pressuposto de que o estudo das políticas públicas implica associá-las à teoria de Estado e, particularmente, às dimensões de classe. Metodologicamente, analisa-se as implicações teóricas, metodológicas e políticas do processo de elaboração e implementação das políticas públicas numa dimensão temporal, histórica, diferenciando-se dois principais períodos: as políticas públicas tendo como fundamento epistemológico a Razão Moderna, tendo a técnica como parâmetro de referência de verdade, quando apresentavam-se como agentes definidores basicamente o meio produtivo e Estado e, na contemporaneidade, quando destituiu-se o absolutismo da verdade técnica como parâmetro, apresentando-se ao lado do Estado e do meio produtivo novos agentes definidores de políticas públicas, trazendo ao debate novas lutas sociais como é o caso do resgate do sujeito e das identidades.

## 1 Introdução

Neste texto dedica-se a analisar as complexidades teóricas e conceituais relacionados ao processo de elaboração e implementação das políticas públicas, considerando os diferentes momentos históricos, em especial o da contemporaneidade.

Na análise realizada neste texto, busca-se superar o entendimento simplista que associa políticas públicas a ações de governo centralizadas em avaliações de resultados e do gerenciamento dos recursos públicos. Parte-se do pressuposto de que o estudo das políticas públicas implica no entendimento da existência de complexidades teóricas, metodológicas, políticas e ideológicas e que se faz necessário, antes de tudo, associar políticas públicas à teoria de Estado e às dimensões de classe.

Do ponto de vista metodológico, analisa-se as implicações teóricas, metodológicas e políticas do processo de elaboração e implementação das políticas públicas numa dimensão temporal, histórica, diferenciando-se dois principais períodos: as políticas públicas tendo como fundamento epistemológico a Razão Moderna, especialmente a técnica como parâmetro de referência de verdade, quando apresentavam-se como agentes definidores basicamente o meio produtivo e Estado e, na contemporaneidade,

quando destitui-se o absolutismo da verdade técnica como parâmetro, apresentando-se ao lado do Estado e do meio produtivo novos agentes definidores de políticas públicas, trazendo ao debate novas lutas sociais como é o caso do resgate do sujeito e das identidades e do bem-estar ambiental.

## **2 Considerações epistemológicas sobre Políticas Públicas**

A busca das raízes epistemológicas de políticas públicas implica, antes de tudo, considerações de qual Estado se refere. Trata-se de explicitar o entendimento que se tem sobre a relação entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil, pressupondo que é nesta relação que se origina os agentes definidores das políticas públicas. Entende-se que cada momento histórico produz, no contexto da inter-relação entre a produção econômica, cultura e interesses dos grupos dominantes, ideologias a partir das quais verdades relativas tornam-se absolutas. Estas verdades absolutas, construídas ideologicamente em cada momento histórico, produzem e referenciam as ações institucionais e, em particular, a elaboração e a operacionalização das políticas públicas. Isto significa dizer que além dos princípios analisados acima, que interferem na elaboração e implementação das Políticas Públicas como verdades absolutas, é preciso considerar também o tipo de organização social de cada formação histórica, ou seja, o Estado hoje, no Capitalismo, e sua relação com as classes sociais. No estudo das Políticas Públicas, não se pode deixar de se considerar obviedade a relação entre classe social e Estado, no capitalismo. Assim, torna-se simplista, irreal e ideológico entender o Estado como uma instituição regida pela lei, a serviço de todos os segmentos sociais, como pregam os positivistas. Considera-se uma falácia pensar que a formulação das políticas públicas se dá unicamente a partir de uma determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra. Neste caso, as políticas públicas seriam definidas tendo como parâmetro unicamente o bem comum e este bem comum seria entendido como de interesse de todos os segmentos sociais. Mas também se torna simplista entender o Estado como simples instituição de dominação a serviço da classe dominante, como ensina a tradição marxista. Este entendimento nega a possibilidade do aparecimento de uma dinâmica conflitante, envolvendo uma correlação de forças entre interesses de diferentes segmentos sociais ou classes. Por outro lado, não se pode pensar tampouco que as políticas públicas são formuladas unicamente a partir dos interesses específicos de uma classe, como se fosse o Estado uma instituição a serviço unicamente da classe dominante. Esta posição também é reducionista pelo fato de não considerar o poder de força política que têm os outros segmentos sociais não pertencentes à classe dominante. Esta posição desconhece também a possibilidade de uma classe dominante se fracionar e com isto romper com a tradicional existente entre o Estado e a classe economicamente dominante. Desconhece ainda esta posição a atuação dos Movimentos Sociais, das organizações da sociedade civil etc. Isto não significa dizer porém que a classe economicamente dominante não tenha predileção em termos da elaboração e implantação das políticas públicas, mas não se pode dizer que esta predileção se constitua na única força. Considerando esta complexidade, adota-se, neste texto, o entendimento, inspirando na leitura de Poulantzas (1990), que não é possível se

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

Mesmo assim entende-se que existe uma estreita afinidade entre os projetos do Estado (as políticas públicas) com os interesses das elites econômicas. Mesmo que no nível local (nacional e Estadual) exista uma correlação de força política na definição das políticas públicas, envolvendo os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, mesmo que no nível nacional um partido de esquerda assumir o governo, a definição das políticas públicas é condicionada aos interesses das elites globais por força da determinação das amarras econômicas próprias do modo de produção capitalista. Isto significa dizer que ao se falar da relação entre o Estado e as classes sociais, entra-se obrigatoriamente na questão dos agentes definidores das políticas públicas, os quais não são apenas nacionais.

### **3 Razão Moderna e os fundamentos epistemológicos clássicos das Políticas Públicas**

A palavra *gênese* não significa apenas *origem*, no sentido simples como parece, mas trás uma conotação que vai além da origem, à raiz. Isto é, trata-se de analisar o processo que dá origem à origem dos princípios e dos determinantes inerentes à elaboração e implementação das políticas públicas. Isto é, pressupõe-se existir enfoques referenciais que fundamentam o exercício da elaboração e operacionalização das políticas públicas, como é o caso das concepções teóricas, das amarras ideológicas, das questões culturais, etc. Isto é, toda Política Pública é originada de uma idéia e esta de um princípio, de uma pressuposição ou de uma vontade. Portanto, a palavra princípio não carrega consigo apenas o significado literal do termo, mas algo mais, o contexto dos fatores determinantes que dão origem a uma idéia de Política Pública, como o caso da conjugação de interesses, as inserções ideológicas, as concepções científicas, as correlações de forças sociais etc. Portanto, necessário se faz distinguir o ser das Políticas Públicas do ideal de ser. Não se trata aqui de fazer uma apologia a um certo ideal de ser das políticas públicas, mas retratar simplesmente o seu ser.

Considerando o momento histórico em que se vive, com grandes reflexos ainda do racionalismo iluminista, analisa-se a seguir alguns princípios (os principais) que oferecem às políticas públicas um sentido racionalista, capitalista e, portanto, contemporâneo.

Os séculos XV, XVI e XVII testemunharam um expressivo movimento de construção da base da ciência dominante dos dias de hoje, no qual a expressão “razão” se apresentava como carro chefe, a partir de dois enfoques, o método científico e a organização social (o Estado). “Razão” designava a busca de uma sociedade nova, comparativamente à sociedade feudal, a busca de uma sociedade racional com base na cientificidade e a busca da superação do teologismo como método de explicação do real. Assim, Francis Bacon (1561) e Descartes (1596) pregaram a superação do teologismo, típico da sociedade feudal, elaborando aquilo que chamaram como base da ciência, o método científico. Mas “razão”, como sinônimo de cientificidade, de verdade, estava presente no discurso da busca da superação do Estado feudal. A filosofia do jusnaturalismo aparece neste período com Hobbes (1588), Locke (1632) e retomada por Rousseau (1712) com a premissa da “condição em natureza”, justificando assim a necessidade de um “contrato social” entre os indivíduos. Embora com diferentes perspectivas em relação à “condição em natureza” (fragilidade social do indivíduo em condições de natureza para Hobbes, o direito à propriedade na condição em natureza para Locke e os males da propriedade privada para a condição em natureza para Rousseau) discutia-se, na verdade, um projeto de sociedade racional, tendo como foco central o indivíduo. Mas um outro aspecto, além do indivíduo como centralidade em análises sociais, se faz presente desta busca histórica de uma sociedade racional através da busca de uma sociedade entendida pela ciência, a concepção da universalidade dos parâmetros de cientificidade, daquilo que se diz verdade. Isto é um elemento importante quando se fala em um “modelo civilizatório”.

Em outras palavras, o movimento que busca a construção de uma sociedade com base na “razão” científica, inicialmente pela construção de um método científico, estipula, na verdade, parâmetros universais de ciência e de verdade, nos quais encontramos a origem da concepção etnocêntrica de sociedade.

Como o “modelo civilizatório” tem base na razão científica, a concepção etnocêntrica é o primeiro ingrediente se constituir como parâmetro para se medir o grau de racionalidade de uma organização social. Hoje, existe uma tendência de alguns povos, sobretudo os considerados desenvolvidos, adotarem o entendimento segundo o qual as suas sociedades centralizam a verdade em termos de costumes culturais, desenvolvimento social e econômico etc. Estas sociedades têm dificuldade de compreender como verdade as diferenças culturais se não as suas. Isto é etnocentrismo. Segundo a concepção etnocêntrica, portanto, existe uma verdade única e universal, entendida como o centro, e é a partir dela que se institui as atribuições do certo e do errado. O etnocentrismo tem origem justamente da razão científica, do entendimento que a ciência é única e universal, que a verdade científica guarda requisitos universais que a distingue como ciência. É deste pensamento que nascem as atribuições do centro e da periferia, como atribuição de valor de verdade, que o centro retém mais e melhor tecnologia, mais riqueza, e mais verdade. Com isto, nasce a

tendência de se atribuir modelos sociais, culturais e de desenvolvimento social. A partir desta concepção, as necessidades dos grupos dominantes são absorvidas pelos setores pobres como seus, assim como a superação das carências da população pobre é feita utilizando-se das estratégias dos grupos dominantes.

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

A construção das ideias das ciências humanas a partir das ciências da natureza fez com que esta, as ciências humanas, fosse assumindo ingredientes típicos das ciências naturais. O primeiro ingrediente que vem da física e que aparece claramente nos fundamentos das políticas públicas de hoje diz respeito à ideia que associa o progresso da humanidade à força e à energia. Em síntese, o pensamento de Newton cruzou as fronteiras do mundo natural para o social. Assim, os teóricos precursores da chamada “ciência do desenvolvimento humano”, como foi o caso de Saint Simon, Augusto Comte etc. passaram a associar o “progresso humano” à ideia do movimento, da força e da energia. Esta interpretação dava origem não apenas à ideia segundo a qual o desenvolvimento social está condicionado ao desenvolvimento industrial (o sinônimo do capitalismo), mas a que não existe singularidade no que se refere ao desenvolvimento social, ele é único e universal. Como o da indústria, a força que impulsiona o desenvolvimento não nasce do mesmo corpo (comunidade, por exemplo), mas de uma força externa. É mesmo que dizer que existe um centro no qual as ideias dito científicas se encontram e dele nascem e impõem um padrão homogêneo a partir do qual devem se adaptar as singularidades. Isto é mesmo que dizer que comunidades ou pessoas que utilizam modelos singulares de produção da vida material e/ou social jamais podem se desenvolver socialmente a partir das suas próprias experiências, mas dependem do impulso da força de ideias e de tecnologias de comunidades externas. Esta é a razão pela qual as políticas públicas se caracterizam como antidiferencialistas. Isto faz com que se tem a concepção de que existe alguém cujo comportamento, condição social, cultural, etc com mais verdade que a outra, e que carece de ajuda, que por si só não sai da estagnação. Isto é, todo corpo imóvel precisa de um corpo em movimento para ser impulsionado.

No âmbito deste processo de construção das ciências do domínio da natureza, especialmente no século XVIII, a ideia do movimento, sem ser na perspectiva de se ver o real como essencialmente contraditório, como ensina a dialética, mas na perspectiva da evolução, originado especialmente da física e da biologia, faz com que se estipula como “normalidade” o comportamento individual e social associado ao movimento linear, progressivo. O próprio Marquês de Condorcet, no século XVIII, no seu Esboço Histórico de Evolução do Espírito Humano, uma das principais obras teóricas de referência utilizada por Augusto Comte, associava o mundo social ao

natural a partir de dois aspectos importantes: a sugestão da utilização de métodos matemáticos no estudo dos problemas sociais e os princípios da evolução humana como leis naturais.

Assim, pode-se dizer que o grande avanço dos estudos no domínio da natureza teve uma influência muito grande no estabelecimento de parâmetros de “normalidade” do comportamento social e individual, o que se constituiu em importante parâmetro de elaboração e implementação de políticas públicas. Como exemplo, pode-se tomar a concepção darwinista (Charles Darwin), criando o preceito que como na natureza os organismos vivos tendem a se adaptar às dificuldades e criar estratégias para competir, na sociedade existe uma competição natural entre os indivíduos, se constituindo em seleção natural, fica os mais aptos, permanece ou cresce os mais capazes e que no caso social estes devem se constituir em “modelos” para os “menos capazes”. Isto leva ao preceito da meritocracia como instrumento de seleção dos “mais capazes” no processo da ascensão social e o respeito às normas da hierarquia social, preceito este muito presente nas políticas públicas, especialmente as educacionais.

Portanto, até o século XVIII o apelo à construção de uma sociedade racional, com base na Razão, da ciência e da organização do Estado, tinha como fim a busca de mudança referindo-se ao teologismo e a organização social feudal. Mas muito especialmente no século XVIII o ingrediente Técnica se fortalece, Ciência e Técnica como sinônimo de mudança e redenção humana.

No século XIX porém, a perspectiva de mudança através da construção da ciência moderna e da organização do Estado Moderno associada à Razão, com a consolidação do Modo de Produção Capitalista e da burguesia como classe dominante, o apelo à Razão é alterado da busca da mudança para a busca da ordem. Como bem salienta Pierre Ansart (1970) o francês Saint-Simon, de quem Augusto Comte se tornou secretário, propôs que a busca da mudança histórica na construção da Razão estaria concluída e que o momento estaria para a busca da ordem como Razão e que esta seria representada por: Ciência – Técnica – Indústria - Ordem. Em outras palavras, a racionalidade estaria representada pela sociedade industrial, com base na ciência e na técnica.

Esta formulação de Saint-Simon associa verdade (ciência) à utilidade, a técnica, operacionalizada pela indústria. Assim, consolida-se preceito da verdade (ciência) representado pela Técnica ao Modo de Produção Capitalista. Ou melhor dizendo, ciência que é ciência, resulta em Técnica, e Técnica que é Técnica resulta em Indústria (relações capitalistas).

Ainda no mesmo século, Augusto Comte se apropria da fórmula elaborada pelo seu mestre acrescentando ingredientes novos no conceito de Razão: Ciência – Técnica – Indústria – Ordem – Progresso (COMTE, 1954). Assim, neste contexto histórico, une-se o Estado moderno e o modo de produção capitalista, representado pela indústria, através da Ciência Moderna e Técnica.

Com tais fundamentos epistemológicos originados da unificação entre a indústria moderna e o Estado moderno, as políticas públicas guardaram ingredientes muito típicos da razão moderna. Em primeiro lugar, as Políticas Públicas sempre se apresentam imbuídas de uma **racionalidade**. Nos dias atuais ainda se utiliza a

tradição iluminista de associar uma decisão política a uma verdade comprovadamente científica, como é o caso do processo da elaboração de uma política pública. Isto significa dizer que uma decisão política deve ser tomada com base em dados comprovadamente científicos ou técnicos da realidade na qual busca-se intervir com a política pública. Neste caso, os dados técnicos têm caráter determinante mais que a própria vontade da população. Mas este caráter de cientificidade atribuído às políticas públicas não garante que estas sejam elaboradas simplesmente para atender necessidades sociais. Este caráter de cientificidade pode ser construído para justificar interesses das elites, das classes dominantes ou do jogo das forças políticas envolvendo os diversos setores da população em geral.

Em segundo lugar, as políticas públicas carregam sempre uma **concepção Etnocêntrica**. Segundo a concepção etnocêntrica, existe uma verdade única e universal, entendida como o centro, e é a partir dela que se institui as atribuições do certo e do errado. O etnocentrismo tem origem justamente da razão científica, do entendimento que a ciência é única e universal, que a verdade científica guarda requisitos universais que a distingue como ciência. É deste pensamento que nascem as atribuições do centro e da periferia, como atribuição de valor de verdade, que o centro retém mais e melhor tecnologia, mais riqueza, e mais verdade. Com isto, nasce a tendência de se atribuir modelos sociais, culturais e de desenvolvimento social. A partir desta concepção, as necessidades dos grupos dominantes são absorvidas pelos setores pobres como suas, assim como as estratégias de superação de tais necessidades. As implicações da concepção etnocêntrica sobre a elaboração e a operacionalização das políticas públicas são muitas, em especial a adoção do princípio da homogeneidade, como fim de uma política pública, ou como meio de sua operacionalização. Em outras palavras, a ação intervencionista das políticas públicas, parte do pressuposto de que há uma homogeneidade entre as pessoas, e/ou o objetivo desta ação é o da homogeneização, não tratando os grupos sociais considerados “diferentes” como tais, mas na perspectiva de os homogeneizar. É mesmo que dizer que existe um centro no qual as idéias dito científicas se encontram e dele nascem e impõem um padrão homogêneo a partir do qual devem se adaptar as singularidades. Isto é mesmo que dizer que comunidades ou pessoas que utilizam modelos singulares de produção da vida material e/ou social jamais podem se desenvolver socialmente a partir das suas próprias experiências, mas dependem do impulso da força de idéias e de tecnologias de comunidades externas.

Em terceiro lugar, as políticas públicas na contemporaneidade sofrem uma forte **influência da termodinâmica**. Com o avanço da ciência do domínio da natureza, a partir do método experimental, a física parece ser o primeiro ingrediente a se integrar no processo da formação das ciências humanas. A economia política foi constituída na Inglaterra no decorrer da Revolução Industrial e da glória de Newton, quando se tinha uma influência considerável da epistemologia positivista. A partir de então, grandes teóricos das ciências do desenvolvimento econômico, como Adam Smith, Walras, Pareto e Saint-Simon desejavam ser o Newton da mecânica social da produção e do consumo de riquezas (Grinevald, 1975, p. 40). A construção das idéias das ciências humanas a partir das ciências da natureza fez com que esta, as ciências humanas,

fossem assumindo ingredientes típicos das ciências naturais. O primeiro ingrediente que vem da física e que aparece claramente nos fundamentos das políticas públicas de hoje diz respeito à idéia que associa o progresso da humanidade à força e à energia. Em síntese, o pensamento de Newton cruzou as fronteiras do mundo natural para o social. Assim, os teóricos precursores da chamada “ciência do desenvolvimento humano”, como foi o caso de Saint-Simon e Augusto Comte, passaram a associar o “progresso humano” à idéia de movimento, de força e da energia. Esta interpretação dá origem não apenas à idéia segundo a qual o desenvolvimento social está condicionado ao desenvolvimento industrial (o sinônimo do capitalismo), mas fortalece a concepção etnocêntrica analisada acima, na medida em que se considera não existir singularidade no que se refere ao desenvolvimento social, este é único e universal. Como é o caso da indústria, cuja máquina se constitui de um corpo externo que impulsiona o movimento, o desenvolvimento humano não tem origem na mesma comunidade, mas depende de uma força externa que impulsiona e provoca o movimento. Isto significa dizer que as Políticas Públicas, na qualidade de uma ação de intervenção na realidade social, normalmente se faz tomando-se como base modelos já existentes.

Em quarto lugar, importante se considerar a idéia de **universalidade e a infalibilidade** da ciência como fundamento das Políticas Públicas. O caráter de cientificidade pressupõe universalidade. Isto é, as características do pensamento científico não se alteram dependendo do contexto histórico e da realidade local. De igual forma não existe alteração da concepção de infalibilidade da ciência dependendo do momento histórico e da realidade local. Assim, concepção de infalibilidade que se tem em relação à técnica é outro aspecto que é desenvolvido e que passa a ter grande presença nas políticas públicas. Pela sua associação com a ciência, nascida desta, a técnica recebe um caráter de infalibilidade, da não possibilidade do erro. Ou seja, tudo o que é científico, que tem origem na ciência, não se questiona. Esta concepção acarreta implicações na elaboração e a implementação das políticas públicas em muitos aspectos. Um destes aspectos, que se pode citar como exemplo, é o caso da adoção de modelos de condições sociais, como é o caso da condição de pobreza, a partir de realidades ditas desenvolvidas, o que, em, em geral, pode-se praticar equívocos. Outro aspecto muito presente nos pressupostos da políticas públicas é o significado da industrialização. Esta, enquanto representante da técnica, originada da ciência, se constitui sinônimo de desenvolvimento social, o que pode também se constituir em equívoco.

Por último, necessário se faz considerar o **caráter de utilidade do conhecimento científico**. A conjugação da ciência (e da técnica) ao desenvolvimento econômico determina o aparecimento de outra característica do conhecimento científico, o da utilidade, ou seja, o de se considerar conhecimento científico aquele que é útil. Este pensamento também faz parte do processo histórico do desenvolvimento da ciência.

Portanto se conclui que na essência da Razão Moderna, apresentam-se apenas dois agentes definidores de políticas públicas, o meio produtivo e o próprio Estado, interligados pelo argumento de verdade e cientificidade através da técnica (Meio produtivo – Técnica – Estado). Assim, a técnica se apresenta na essência da

epistemologia moderna como a representação da verdade, da justiça e da redenção humana.

#### **4 A Crise da Razão Moderna, as Políticas Públicas e a insurgência de processos e agentes sociais novos**

A Razão Moderna tendo como base a técnica começa ser questionada justamente com o advento de problemas sociais típicos da contemporaneidade como foi o caso das duas guerras mundiais, a destruição em massa graças a técnica, a crise ambiental, o abalo das identidades abafadas pelo pressuposto da homogeneidade advindo com o procedimento técnico, a indiferença com as diferenças e singularidades sociais.

A crise da Razão Moderna se expressa através de uma dinâmica social insurgente a qual extrapola o âmbito institucional dos movimentos sociais transnacionais e debates acadêmicos para o mundo do Ser e da busca pela construção das identidades individuais e coletivas.

No mundo acadêmico faz-se importante fazer lembrar o debate originado desde o início do Século XX o qual ficou conhecido como a Teoria Crítica, da Escola de Frankfurt. Intelectuais como Max Horkheimer, Theodor Adorno e Hebert Marcuse, Jürgen Habermas, etc., construíram notoriedade ao questionarem o pressuposto associando Razão à Técnica. Dentre muitas obras produzidas por este grupo de intelectuais sobre a temática citada, indispensável citar Técnica e Ciência como “ideologia” de Habermas (1970).

Mas a dinâmica social contemporânea, ala própria extrapola os muros da institucionalização acadêmica onde o debate em torno da elaboração e da implementação de uma política públicas é feito entre os “agentes do poder” (como diz Lindblon 1981), quer seja nacional ou global, constituindo-se de um processo contraditório entre disputa de interesses pela apropriação de recursos públicos, viabilização do projeto do capitalismo global ou a luta pelo reconhecimento das singularidades, diferenças e identidades.

Entende-se que os agentes do poder, os participantes da correlação de força, são constituídos não necessariamente, ao menos num primeiro momento, por representação de classe, mas sobretudo pela ordem do interesse específico, pela representação de empresas ou pela representação de organizações populares, por exemplo. Evidentemente que no cômputo geral as afinidades entre os interesses específicos acabam caracterizando uma conjugação de forças afinadas aos interesses específicos de classe social. Isso significa dizer que a relação direta e dicotômica entre diferentes classes sociais ou entre o Estado e a sociedade civil, deve ser relativizada. A afinidade de interesses específicos pode configurar um projeto de uma determinada classe social. A luta de classe se configura numa dinâmica geral quando as especificidades se congregam numa afinidade de classe.

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

por fortes tensões entre vetores que concorrem a homogeneizar as sociedades, e os que, ao contrário, tendem a valorizar a diferenciação social, ou seja, acentuar as diversas ordens de singularidades. Neste contexto, os movimentos sociais hoje se apresentam como resultado de um processo de mundialização no contexto de suas múltiplas formas e dentro de uma trama histórica complexa, derivados tanto do inédito quanto do insurgente.

Nos dias atuais, o fim da guerra fria assim como a globalização da economia, leva-se a construir outro entendimento de Estado e Nação. Os tradicionais limites nacionais estão seriamente atingidos pela invasão da universalização das relações sociais e econômicas. Neste contexto, os ditames de uma economia global é um importante condicionante das políticas públicas nacionais. Como bem lembra Manoel Castells (1999, p. 111), uma economia global é uma economia com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária. Assim, o primeiro agente definidor de políticas públicas é o **Projeto do Capitalismo Globalizado**. Este se constitui de um agente definidor de políticas públicas de um país, pois este projeto envolve uma correlação de forças de nível internacional, na qual figuram interesses econômicos e políticos. O projeto do capitalismo internacional se apresenta definido, discutido, avaliado e reavaliado anualmente pelos países considerados industrializados, no sentido de garantir sucesso às metas de expansão das relações econômicas globais. Este projeto em si se constitui de um agente definidor de Políticas Públicas nos Estados nacionais cuja atuação se materializa através de duas principais atuações que se apresentam interligadas: através das relações econômicas e através das relações políticas. As questões econômicas normalmente aparecem na dinâmica da correlação de forças do mercado global impondo regras e procedimentos que favoreçam os países presentes neste mercado com maior poder de barganha. Em relação à política, esta se configura no nível da organização Estatal, exteriorizada através da esfera diplomática, mas amarrada aos determinantes econômicos. Em outras palavras, existe uma ordem comandada por um projeto mundial de produção econômica e organização política que se apresenta ao mundo como um vetor hegemônico buscando homogeneizar as relações econômicas, tecnologias de produção, hábitos culturais e demais habilidades. Os movimentos sociais normalmente se apresentam como uma espécie de contra-hegemonia (conforme a denominação de Boaventura de Souza Santos, 2001, p. 45-63), não mais a partir de uma luta direta e específica de classe, mas a partir de uma problemática específica. Busca-se o resgate da individualidade, da diferença e da singularidade. Nesta ótica é que se inserem movimentos considerados locais/nacionais, mas com repercussão global, como o MST no Brasil e os globais propriamente ditos, como o movimento gay, o movimento negro, o movimento ecológico, o movimento feminista, etc.

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

ordem na relação entre produção e meio ambiente, de busca de superação do convencionalismo da relação afetiva e sexual, etc. Trata-se do resgate da individualidade, da singularidade, da diferença, enfim, do sujeito.

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

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

Estes outros agentes participantes desta correlação de forças, certamente não com tanto poder de barganha como as representações das elites econômicas, têm peso considerável na elaboração e implementação das políticas públicas.

## **5 Conclusão: como definir uma Política Pública e qual a dinâmica da sua elaboração e operacionalização na contemporaneidade**

Conclui-se portanto que apesar de que o fundamento epistemológico clássico das políticas públicas se deu em torno da Razão Moderna, tendo a técnica como parâmetro de referência de verdade, quando apresentavam-se como agentes definidores basicamente o meio produtivo e Estado, na contemporaneidade, destitui-se o absolutismo da verdade técnica como parâmetro, apresentando-se ao lado do Estado e do meio produtivo novos agentes definidores de políticas públicas, trazendo ao debate novas lutas sociais como é o caso do resgate do sujeito e das identidades.

Assim, a partir da organização social, política e econômica das últimas décadas, é possível entender como políticas públicas a ação que nasce do contexto social, mas que passa pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou uma mera regulamentação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. Nesse

caso, pode-se dizer que o Estado se apresenta apenas como um agente repassador à sociedade civil das decisões saídas do âmbito da correlação de força travada entre os diversos segmentos sociais, conforme analisou-se anteriormente.

O caráter de uma política pública, isto é, o tipo de intervenção do Estado na realidade social, o tipo de impacto que ela provoca nesta realidade, os benefícios que ela produz e quem ela beneficia, é construído durante o todo da sua trajetória, desde o momento da sua elaboração até a sua operacionalização.

### Referências

- ANSART, Pierre. Sociologie de Saint-Simon. Paris: Presses Universitaires de France, 1970.
- BONETI, Lindomar W. **Políticas Públicas por Dentro**. Ijuí: Editora da unijuí, 2006.
- BONETI, Lindomar W. **O silêncio das águas políticas públicas, meio ambiente e exclusão social**, 2. ed Ijuí, Editora UNIJUI, 2004
- CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999 (Coleção A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, V. 2).
- COMTE, Augusto. Cours de philosophie positive. Paris : Larousse, 1954.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- HABERMAS, Jürgen. Técnica e Ciência como « Ideologia ». Lisboa: Edições 70, 2001.
- GRINEVALD, J. Science et développement: esquisse d'une approche socio-épistémologique. In: **La Pluralité des mondes – Cahier de l'I.E.D.1** Genève et Paris: P.U.F. 1975 – p. 31-97.
- LINDBLOM, Charles E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 1981
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O Poder, O Socialismo**, 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- SANTOS, Boaventura de Souza. La globalisation contre-hégémonique et la réinvention de l'émancipation sociale. In: **Une Société-Monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation**( Og. Daniel MERCURE). Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2001.

*Artigo recebido em: 21 de novembro de 2012*

*Aprovado em: 21 de dezembro de 2012*