



## GT 6: DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

### DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS: ENTRE O GERENCIALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA

Jucimeri Isolda Silveira (Pucpr); jucimeri.silveira@pucpr.br

#### TEMÁTICA: DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

**RESUMO:** Este artigo analisa a relação entre desigualdade, direitos humanos, políticas públicas e participação social, considerando os constrangimentos políticos e institucionais históricos, assim como os desafios na formulação de políticas públicas, orientadas por princípios, como a indivisibilidade dos direitos humanos, a universalidade no acesso às políticas públicas e a participação democrática. As reflexões sobre a tensão entre políticas caracterizadas como meritocrático-gerencialistas e, de outra face, deliberativas-universais, sinaliza ambientes e espaços sociais em disputa por projetos políticos. No caso brasileiro, a questão social assume contornos e expressões reveladoras de profunda desigualdade, especialmente social, racial e de gênero o que reforça a adoção de políticas distributivas associadas às reformas estruturantes, cenário inviabilizado pelo avanço da agenda neoliberal. Sobressai, o desafio da incidência política pelas organizações da sociedade civil nos espaços e instrumentos participativos. Este texto, produzido a partir de uma pesquisa teórica, tem o objetivo de analisar a relação entre políticas públicas, desigualdade, direitos humanos e administração pública deliberativa, considerando a particularidade da realidade social brasileira, especialmente quanto aos desafios típicos dos efeitos da formação social desigual, da ideologia desenvolvimentista na estruturação de políticas públicas, e, como contra tendência, o potencial democrático-emancipador no processo de conquista social e de qualificação democrática das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Desigualdade; Direitos Humanos; Políticas Públicas; Administração Deliberativa.

#### 1. INTRODUÇÃO

O aprofundamento da desigualdade em escala mundial, em suas diversas expressões, com precarização do trabalho, flexibilização e desmonte dos direitos, sob a ideologia neoliberal, constitui o fator determinante das assimetrias e desigualdades territoriais. Contexto agravado pela crise social e moral, contaminada por perspectivas conservadoras, expressa nos laços humanos e valores ético-políticos fragilizados, o que reforça a necessária construção e difusão de uma nova ética em sociedade, assim como a produção de novas práxis, na direção de sociedades efetivamente democráticas. Processo que depende da atuação dos movimentos e organizações da sociedade civil, assim como de estratégias institucionais para o enfrentamento os processos de violência e desigualdade, como



forma indispensável para a defesa e proteção dos direitos humanos e das democracias.

Os territórios brasileiros particularizam desigualdades com expressões relacionadas, especialmente, às desigualdades de classe, racial e de gênero, determinadas historicamente no processo de colonização e de acumulação da riqueza, com conseqüente acesso desigual à renda, riqueza e bens produzidos socialmente. No caso brasileiro, a questão social assume contornos e expressões reveladoras de pobreza associada a outros fenômenos que vulnerabilizam indivíduos sociais, o que reforça a adoção de políticas distributivas associadas às reformas estruturantes.

As políticas públicas implementadas no Brasil pós-Constituição Federal de 1988 contribuíram para o desenvolvimento humano, considerando o novo pacto federativo e social, a partir da diretriz da descentralização com participação popular, orientados por objetivos do Estado Democrático Brasileiro, notadamente os relacionados à construção da justiça social com redução da pobreza. Entretanto, persistem os constrangimentos no processo de territorialização das políticas orientadas por princípios universalizantes, assim como o papel cooperado dos entes federados na formulação de políticas públicas. No cenário mais recente tal pacto é rompido, de modo acelerado e avassalador, tendo em vista a agenda de contrarreformas especialmente a trabalhista e a previdenciária, acompanhadas de medidas de flexibilização e precarização do trabalho, congelamento dos recursos pelos próximos 20 anos, desmonte dos sistemas públicos estatais.

Este artigo, produzido a partir de uma pesquisa teórica, tem o objetivo de analisar a relação entre políticas públicas, desigualdade, direitos humanos e administração pública deliberativa, considerando a particularidade da realidade social brasileira, especialmente quanto aos constrangimentos da formação social, da ideologia desenvolvimentista na estruturação de políticas públicas, e o potencial democrático-emancipador no processo de conquista social e de qualificação democrática das políticas públicas, com o recurso da administração pública deliberativa e do necessário fortalecimento das forças sociais emancipatórias.

## **2. TENSÕES ENTRE GERENCIALISMO MERITOCRÁTICO E PRÁTICAS DELIBERATIVAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS**

O aprofundamento da questão social, compreendida como expressão da desigualdade de classes, das respostas estatais e institucionais, e das formas de organização e luta social na esfera pública, na relação capital x trabalho. (CERQUEIRA FILHO, 1982), engendra condições para a afirmação de direitos humanos e a formulação de políticas públicas, especialmente após o processo de industrialização, na contradição entre conquista e reprodução social. Depreende-se a afirmação central, da relação sincrética entre direitos humanos e políticas públicas, e resultante das relações de classes e camadas sociais, e destas com o Estado, compreendido como espaço em disputa entre projetos políticos. Assim o processo de organização e luta possibilitou respostas parciais, que historicamente foram fundamentadas por concepções conservadoras para a regulação e controle da vida



social, e violência estatal contra população mais desiguais, consideradas improdutivas e fora do padrão normativo vigente.

A sociedade contemporânea sinaliza uma crise social, econômica e moral, de dimensões planetárias, pela evidente fragilização dos laços sociais (BAUMAN, 2000) e avanço destrutivo do modelo de produção. Evidenciam-se processos de banalização da vida, com aprofundamento das determinações essenciais da sociabilidade moderna capitalista, como o individualismo, a fragmentação e a competição. A desigualdade social, em suas diversas expressões, ganha proporções mundiais e complexas, com aumento da precarização do trabalho, a redução de direitos, diante das justificativas de austeridade, conformando novos e velhos fenômenos e processos que engendram desigualdades e vulnerabilidades e violações de direitos humanos.

A estigmatização dos territórios provoca uma hierarquização social, com resultados como a inferiorização e o preconceito, o que fundamenta acaba gerando a adoção de políticas correccionais e ajustadoras, sem efeito na reversão da desigualdade.

A racionalidade hegemônica, fundamentada na lógica do mercado, reduz a existência à imediatividade do presente. Assim, a tendência é dar respostas técnicas e políticas no campo do superficial, na manipulação da realidade capturada abstratamente. Tende-se ao senso comum, ao juízo conservador dos comportamentos individuais, à criminalização dos pobres, à individualização dos problemas, à ultrageneralização dos preconceitos, com consequente aprisionamento no tempo presente, com efeitos de mercantilização e “coisificação” das pessoas (MÉSZÁROS, 2002).

Importante assinalar, que as políticas públicas formuladas na particularidade histórica brasileira configuram uma base meritocrática e corporativista, por disseminar a lógica do “esforço” individual e contemplar setores mais organizados ou com capacidade de produzir consenso. Tal fundamento histórico, é atualizado em políticas públicas e práticas sociais na contemporaneidade, na contradição com concepções críticas, engendradas em projetos societários emancipatórios, e sob a vigência de novos princípios e diretivas da democracia recente. São concepções políticas e teóricas que orientam as práticas em gestão e podem oferecer maior dificuldade na produção de ambientes e espaços sociais deliberativos e propagadores de projetos ético-políticos emancipatórios.

O gerencialismo, combinado com a cultura patrimonialista, domina o processo de gestão social das políticas públicas, podendo reforçar a concepção de Estado e suas instituições vinculadas, entre elas notadamente a política social, como expressão de um conjunto de regras, normas e valores que regulam as necessidades sociais, com efeitos disciplinadores que são traduzidos em controle de corpos improdutivos, mentalidades e territórios, visando a estabilização de um padrão de normalidade social, com efeitos reprodutores da desigualdade e dos processos de vulnerabilidade social.

A particularidade das políticas públicas expressa, neste sentido, os traços de ideologia desenvolvimentista, impregnada nos aparelhos estatais de burocracia gerencialista, com evidente hierarquização, departamentalização, burocratização, e com efeitos reprodutores das relações sociais. Tendo em vista a cultura política



antidemocrática, são estabelecidas relações que posicionam o cidadão como cliente e “assistido”, e não como cidadão de direitos com poder de incidir nas respostas em direitos humanos. Deste modo, as políticas públicas concebidas sob a lógica patrimonialista-liberal, conforma um eixo complexo com características meritocrático-gerencialista.

Neste contexto, condicionado por uma cultura antidemocrática e de legitimação de instituições e padrões tradicionais observa-se, ainda, uma reivindicação velada ou direta da sociedade por um Estado, que do ponto de vista econômico reproduza a burocratização e o gerencialismo na formulação e implementação de políticas públicas residuais, para atender essencialmente os interesses e a racionalidade do mercado; e, do ponto de vista social, seja mais “criminalizador” e penal, na racionalização conservadora dos conflitos, controle e disciplina da vida, e da própria violência Estatal e naturalizada socialmente, para a reprodução da “normalidade”. (DE LIMA E SILVEIRA, 2016).

De modo central compreende-se que as concepções orientadas pelo paradigma positivista-conservador, associadas à cultura política autoritária brasileira, produzida em contextos sócio históricos de profunda desigualdade social, influenciam a formulação de políticas públicas. Nesta perspectiva, sobressaem expressões que combinam gerencialismo e patrimonialismo. Em contraposição, os projetos políticos emancipatórios e democráticos, engendrados nas lutas sociais, com adoção de mecanismos que potencializam a participação social, podem fortalecer a concepção democrático-participativa e deliberativa no processo de formulação de políticas públicas.

Verifica-se no processo de reprodução da desigualdade nos territórios uma tendência histórica de políticas públicas pontuais e a cultura antidemocrática e conservadora. Desse modo, além das dificuldades históricas para a superação da pobreza e da desigualdade na partilha da renda, riqueza e poder, a institucionalidade de políticas públicas apresenta um conjunto de problemáticas em gestão pública a ser enfrentado com novos dispositivos que ativem práticas deliberativas intersetoriais na solução, especialmente, de temas e fenômenos complexos evidenciados nas territorialidades e visibilizados no processo participativo.

A política social possui, na contradição, o potencial democratizante, desde que dinamizada por instrumentos democráticos de gestão; tensionada por forças sociais democráticas e emancipatórias, e por práticas sociais balizadas por princípios ético-políticos associados a projetos societários que centralizam o direito humano como travessia indispensável para a construção de patamares superiores de sociabilidade, o que fortalece a democracia como processo político e simbólico.

Os territórios brasileiros revelam, do modo predominante, baixa capacidade de arrecadação, gestão e oferta de serviços públicos; assimetrias, disparidades e desigualdades que exigem provisões diferenciadas para a recomposição e prevenção de violações de direitos humanos, melhoria de capacidade de renda e desenvolvimento local; desigualdade no acesso aos bens, serviços, riqueza e poder; frágil incidência de sociedade civil com capacidade de incidir na agenda das políticas públicas para a expansão dos direitos; políticas fragmentadas e frágeis para a reversão de problemas complexos e demandas sociais.



### 3. PROCESSO DEMOCRÁTICO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA

A Constituição de 1988 representa um marco doutrinário, simbólico e organizativo no processo democrático, possibilitando uma nova arquitetura institucional direcionada à repactuação de responsabilidades cooperadas e incidência de “novo tipo” nos territórios brasileiros, a partir de novas diretivas como a descentralização com participação.

No caso brasileiro a descentralização com conseqüente territorialização de políticas e da participação supera a dimensão meramente administrativa e fiscal, tendo em vista a diretriz da participação da sociedade, da democracia participativa. Neste contexto, há uma estreita conexão entre conceitos de descentralização e de democracia, na direção das autonomias locais, com espacialização de poderes.

De outra face, a descentralização pautada no complexo ideológico de gestão do mercado e do trabalho, sob a perspectiva do desenvolvimento, é concebida como um mecanismo que compõe o processo de ajuste estrutural, diante da globalização e da ideologia neoliberal. Nesse aspecto sobressai um paradoxo: os riscos de refuncionalização das desigualdades com mero deslocamento de responsabilidades; desconcentração de poder via descentralização; “prefeiturização” com frágil cooperação federativa.

Importante destacar que existe uma naturalização do distanciamento entre as prescrições e garantias legais, e a realidade concreta no acesso aos direitos. Processo político e cultural agudizado pela realidade latino-americana, quanto à formação social, com profunda desigualdade, marcada pelas pegadas coloniais “contidas nos planos normativos e culturais dos direitos humanos”. (CARBALLIDO, 2014, p.46), e inserção desigual e explorada no capitalismo mundial. Neste sentido, o processo de materialização dos direitos humanos na contemporaneidade, funda-se na compreensão da imprescindível superação das amarras dos limites institucionais, dos vícios do gerencialismo meritocrático, para o acesso aos direitos e reconhecimento da condição de cidadania, com fortalecimento da democracia. Este deslocamento, ideológico, político e teórico, conflita com as concepções *jusnaturalistas* abstratas centradas na soberania do Estado, da norma e da lei, num cenário de avanço da agenda neoliberal.

Portanto, o ordenamento normativo-jurídico dos direitos humanos especialmente sociais, no caso brasileiro, enfrenta desafios históricos, na contradição entre conquista nos marcos da democracia recente, e sua efetivação por meio de políticas públicas. Dinâmica esta aportada na compreensão do Estado como resultado das lutas entre as classes; da institucionalização de novos mecanismos e dispositivos democráticos; de políticas públicas orientadas por novos princípios e diretrizes constitucionais, que convivem com “modelos” e institucionalidades com traços essencialmente meritocráticos e residuais, mas com potência democratizante.

A conquista por direitos é possível pela organização política de sujeitos coletivos inscritos na esfera pública do Estado. Suas reivindicações e garantias parciais podem incidir na redução do nível de desigualdade e carecimentos, por meio de reformas e regulações específicas, processos democráticos e deliberativos,



e, no processo coletivo, fortalecer uma cultura emancipatória que transcende a democracia formal.

A democracia administração pública deliberativa (BRUGUÉ, 2014), orientada pela democracia deliberativa, como concepção e dispositivo para formulação e implantação de decisões coletivas, pode produzir aprendizados sociais e políticos no acesso às políticas públicas e garantia dos direitos humanos, e contribuir no processo de engajamento dos sujeitos sociais na construção da esfera pública.

A aplicação da democracia deliberativa como método de atuação nos territórios desiguais, com o propósito de integrar políticas públicas territorializadas na atuação sobre problemas e fenômenos complexos, é um dos caminhos para a democratização dos territórios e das políticas públicas. A ênfase na administração pública deliberativa justifica-se pela necessária inovação e análise de sua viabilidade como um método de atuação intersetorial em territórios desiguais, pelo viés da gestão pública e da atuação da sociedade civil na esfera pública do Estado, com produção de novas subjetividades políticas.

A participação possui, neste sentido, uma dimensão política que pode ser meramente integradora (de programáticas institucionais) ou emancipatória. Quando democráticas e emancipatórias, favorecem a passagem do senso comum para a consciência crítica autônoma, com explicitação das contradições e conflitos no processo democráticos, de modo a contribuir na produção de conhecimentos, de aprendizados sociais. A participação em processos deliberativos possui o potencial de promover a difusão de valores éticos que fortalecem a cultura política democrática e dos direitos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise sobre a trajetória histórica das políticas públicas no Brasil, especialmente as sociais, tendo como parâmetro os princípios da universalidade e da indivisibilidade, permite a identificação de processos tardios e inconsistentes, produzidos em períodos cíclicos de autoritarismo e de ideologias desenvolvimentistas, dando sustentação, nos tempos atuais, às concepções gerencialistas e patrimonialistas, com expressões meritocráticas.

O que se identifica no histórico de formulação de políticas públicas, é a combinação predominante de disciplina e moralização da pobreza; controle e disciplinamento de indivíduos considerados improdutivos e incapacitados; ineficiência, frágil alcance social, com sobreposição de competências e processos de descontinuidades. Aspectos funcionais e reprodutores da própria desigualdade nos territórios brasileiros. Desigualdade estrutural que demanda políticas com atuação intersetorial territorial, acompanhadas de reformas que alterem os fatores geradores de própria desigualdade em suas diversas expressões, além de avanços normativos que qualifiquem do ponto de vista legislativo e institucional os direitos humanos.

Os territórios brasileiros expressam desigualdades e processos de vulnerabilidade que engendram violações diversas. Ao mesmo tempo, fragilidades na estruturação de políticas públicas, tanto na oferta de serviços, programas e projetos que impactem positivamente nas condições de vida, como na adoção de



estratégias deliberativas. A democracia deliberativa como concepção e método de atuação nos territórios desiguais, pode fortalecer a própria democracia como processo e potencializar a integração de políticas públicas territorializadas na atuação sobre problemas e fenômenos complexos. Entretanto, diante do atual cenário de desmonte dos direitos e de fragilização da democracia, sobressai o desafio da construção de agendas e programas articuladores de projetos emancipatórios, na direção da defesa dos direitos e democratização do Estado, da sociedade, dos territórios.

## RERERÊNCIAS

BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BRUGUÉ, Q. De la gestión pública a la administración deliberativa. In: **Estado Planejamento e Administração Pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2014.

CARBALLIDO, M. E. G. Repensando los derechos humanos desde las luchas. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 15, n. 15, p. 41-52, janeiro/ junho de 2014.

CERQUEIRA FILHO, G. **A questão social no Brasil**: crítica do discurso político. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1982.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria de transição. São Paulo: Editora Boitempo, 2002.

DE LIMA, C; SILVEIRA, J. Direitos Humanos e Política Social: instrumentos sóciojurídicos não punitivos e mecanismos democráticos. In: **Revista Filosofia Aurora**, Curitiba, v. 28, n. 43, p. 147-166, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/aurora/article/viewFile/aurora.28.043.DS08/247>