

Direito e políticas públicas: Apresentação de um debate

Pedro Heitor Barros Geraldo¹

Esta breve apresentação tem o escopo de sublinhar a importância de estudos empíricos para se compreender as instituições e de orientar a leitura dos artigos presentes neste dossiê. Pensar o Estado e suas instituições é um verdadeiro desafio para as ciências sociais, a multiplicidade de instituições e agentes se manifestam de formas variadas e, por vezes, contraditórias. A ação do Estado se diversifica e se modifica com o tempo. Por isto, como afirmou John Dewey, “The State must always be rediscovered.” (1954, p. 34). Trata-se não só de se compreender as instituições do Estado e suas lógicas próprias de funcionamento, mas também, como os atores concretamente engajam suas ações e atendem às demandas dos indivíduos.

A forma burocrática de dominação própria do Estado moderno como aponta Max Weber (2004) permitia imaginar as racionalidades deste. Todavia, não é possível imaginar que o Estado é um todo homogêneo e que suas ações possuem um único tipo de racionalidade. O estudo do exercício das formas de poder concentra-se atualmente nas formas de ação deste Estado burocrático que desenvolve formas particulares de conhecimento apropriados pelos seus diferentes atores. As políticas públicas são representações de problemas sociais e de formas de soluções a estes problemas. Os atores envolvidos na criação e implementação destas políticas cumprem um papel crucial na orientação destas ações que acabam por dar sentido às próprias instituições.

A análise das formas de ação do Estado toma como objeto de estudo as políticas públicas. Estas se manifestam de diferentes formas ora como resultados de decisões de agentes determinados, ora como resultado de processos legislativos. Na década de 90, o Estado brasileiro sofreu uma série de reformas visando uma diminuição do *tamanho* e da interferência do Estado naquelas funções reconhecidas como atípicas. Orientado por uma ideologia liberalizante do mercado, o Estado realizou uma série de privatizações de suas empresas (BIONDI, 2003). Além disto, fomentou-se as parcerias público-privadas que

¹ O Autor é Doutor em Ciência Política pela Université Montpellier 1. Possui mestrado pelo Programa em Pós-graduação em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (2006) e graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2003). Atualmente, é Pesquisador de Pós-doutorado (CAPES) no InEAC (Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos) e Pesquisador Associado do CEPPEL - Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine (UMR 5112). Além disto, é Professor do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD-UFF). Contato: pedroheitorbg@yahoo.com.br

atribuem a agentes não-estatais a consecução das ações típicas do Estado.

Este processo demonstra como os campos de atuação do Estado se tornam cada vez mais diversificados. Ao mesmo tempo, a estrutura burocrática do Estado moderno como apontou Weber (2004) se especializa cada vez mais. Assim, como afirma o cientista político francês Pierre Muller,

“Assim, as políticas públicas constituem um nível de análise específico da atividade política. Deste modo, a análise das políticas contribuiu, sobretudo na Europa, a romper com uma concepção do Estado que considera o Estado, sob diversas formas, como uma ‘empresa de dominação’ caracterizada primeiramente como por sua capacidade de impor uma ordem política global, substituindo uma concepção centrada em uma aptidão do Estado de ‘resolver problemas’.” (MULLER, 2000, p. 191) (tradução livre)

Ele ainda aponta uma outra característica deste tipo de análise que “prejudicou a visão hegeliana, tão forte na Europa, de um Estado onisciente e onipresente cuja racionalidade estava em medida de transcender a irracionalidade dos interesses particulares.” (MULLER, 2000, p. 191).

Em França, a disciplina políticas públicas já é um campo de estudos importante no qual as pesquisas realizadas buscam compreender a ação pública do Estado que através de suas múltiplas funções e agentes produzem efeitos concretos. As diferentes abordagens visam situar os agentes enquanto produtores de decisões concretos no interior das instituições do Estado.

“O estudo das políticas públicas tornar-se-á visível e efetivo somente no final dos anos 1970, sob o impulso conjunto de sociólogos, gestores e cientistas políticos que, graças às idas aos Estados-Unidos ou de contatos repetidos com os colegas norte-americanos, descobriram e aprofundaram seu interesse pela *policy analysis* e contribuiu com a recepção de questionamentos sobre políticas públicas no meio científico francês, mas também entre os executores destas políticas.” (MUSSELIN, 2005, p. 51) (Tradução livre)

A análise das políticas públicas não servem, portanto, para propor novas soluções para os problemas sociais, mas para compreender como tais problemas são encarados pelos agentes públicos. O objetivo é entender como estes problemas sociais são representados pelos atores políticos e como eles são redefinidos pela ação concreta destes atores.

No caso brasileiro, estes estudos se fazem cada vez mais necessários e urgentes. Podemos citar uma série de estudos em ciências sociais que nos permitem conhecer melhor o funcionamento das instituições brasileiras (KANT DE LIMA, 1995; MENDES DE

MIRANDA; REIS MOTA, 2010; SCHWARTZ, 2011; WERNECK VIANNA *et al.*, 1999), todos eles buscam compreender as instituições através de diferentes abordagens empíricas. Eles demonstram não só as práticas dos agentes públicos, mas também o caráter hierarquizado e desigual que estrutura estas instituições. Além disto, estas pesquisas demonstram de que maneira estas instituições exercem seu poder através da particularização de um saber relativo ao seu próprio funcionamento. Por fim, tais trabalhos não deixam de salientar como nossa cultura jurídica é fortemente marcada por estes traços que ainda orientam as instituições brasileiras.

Na esteira destas pesquisas, este dossiê procura reunir artigos com uma abordagem empírica. Os trabalhos que ora apresentamos exploram diferentes métodos de pesquisa explicitando as relações entre o Direito e a produção da ação do Estado através das políticas públicas.

A abordagem empírica das políticas públicas

As relações entre o direito e as diferentes formas de ação do Estado é um tema consolidado na Ciência política e nos diferentes domínios das ciências sociais. No entanto, estas relações não são evidentes. Assim, as pesquisas empíricas tem o efeito de explicitar estas relações trazendo ao conhecimento de um público maior uma realidade conhecida apenas pelos atores envolvidos.

As abordagens normativas usadas recorrentemente para explicar e propor diretivas para o Estado consideram que seus agentes são racionais e suas ações são determinados sempre pelas finalidades explicitadas pelas leis. Todavia, diferentes abordagens empíricas têm demonstrado a complexidade das relações entre Estado/agentes e cidadãos. Estes estudos se preocupam com a vida secular cotidiana e os diferentes interesses que orientam os agentes do Estado na relação com os cidadãos.

Atualmente, as pesquisas empíricas são cada vez mais recorrentes em razão de uma exigência dos editais das agências de fomento à pesquisa, mas também por uma demanda crescente das instituições públicas por diagnósticos institucionais. As revistas acadêmicas têm dado cada vez mais espaço à estas pesquisa, a exemplo desta que já publicou um número dedicado à sociologia empírica do direito (BARROS GERALDO *et al.*, 2010). Tal abordagem nutre uma reflexão bastante informada sobre o papel das instituições.

Apresentação dos trabalhos deste dossiê

O dossiê possui sete artigos de diferentes domínios do conhecimento e com abordagens distintas. Os primeiros dois artigos trazem macroanálises sobre a política tributária no Brasil e outro sobre a política de integração regional financiada pelo Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Em seguida, apresentamos três trabalhos sobre o papel do judiciário como produtor e fiscalizador das políticas públicas. Sejam estas oriundas do fenômeno da judicialização, seja através da compreensão do trabalho ordinário dos profissionais envolvidos no tratamento judicial dos conflitos. Por fim, a ação dos agentes estatais que são atores políticos importantes na consecução das finalidades do Estado é compreendida através de uma perspectiva antropológica. Os professores da rede estadual de ensino e os guardas municipais que estão tão próximos de uma realidade compartilhada por muitos são o foco das microanálises sobre a ação do Estado.

O primeiro artigo é de Melina de Souza Rocha Lukic. A autora é doutora em Direito pela Université Paris 3 e, atualmente, é Professora e pesquisadora da Escola de Direito Rio da Fundação Getúlio Vargas. Seu artigo realiza uma análise do sistema fiscal como um problema público e como um campo de mobilização de atores em conflito no Brasil. Ele se utiliza de uma abordagem cognitiva de políticas públicas analisando os principais atores que participam do debate sobre os problemas do sistema fiscal brasileiro. Ela busca os elementos de crença em comum para compreender como os atores se polarizaram em duas coalizões de causa: a coalizão econômico-desenvolvimentista e a coalizão sócio-distributiva. A análise aponta a matriz cognitiva e normativa de cada coalizão. Tal macroanálise permite compreender as questões políticas e os objetivos de diferentes atores na criação de uma política tributária mais ampla.

O segundo artigo de autoria de Tamara Chomont busca compreender a ação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). A autora é doutoranda em Direito econômico na Université Montpellier 1 e já lecionou na Facultad de Ciencias Jurídicas da Universidad del Salvador na Argentina. O artigo analisa o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) existente no bloco por meio da implementação de políticas públicas de tratamento de disparidades. O objetivo é compreender as origens do Fundo, sua composição, seus programas e sua implementação para o desenvolvimento do bloco. Além disto, busca-se compreender o papel do Fundo na redução das assimetrias regionais em busca de uma integração maior.

Os três artigos que se seguem tratam especificamente do papel do judiciário como fomentador e controlador de políticas públicas em diferentes domínios. O artigo apresentado por Priscila Coutinho — doutoranda do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro — e André Luiz Ribeiro — bacharel em direito e especialista em direito processual — analisa a evolução do mandado de injunção no Brasil associando-o ao fenômeno da judicialização da política. A pesquisa se debruça sobre os casos de mandado de injunção coletivo o exercício do direito de greve dos servidores públicos julgados pelo STF. A partir de uma análise sócio-jurídica, a pesquisa constata que a reconfiguração da democracia se caracteriza pelo aumento significativo dos procedimentos jurisdicionais em detrimento das práticas de discussão na política tradicional.

O artigo de Paulo Roberto Andrade, doutorando no Programa de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, demonstra como o Ministério Público e o serviço social produzem categorias no exercício de sua atividade para identificar o tipo de criminalidade e a forma de tratar os adolescentes. A pesquisa é fundada em dados obtidos através da análise de processos de apuração de ato infracional na 2^a. Vara da Infância e da Juventude do Estado do Rio de Janeiro. O artigo busca compreender como os saberes de profissionais técnico-científicos são mobilizados no processo de rotulação do comportamento criminoso. A pesquisa empírica é realizada a partir da análise das diversas peças que compõem o processo judicial de julgamento dos adolescentes infratores produzidos pelos diferentes atores envolvidos, como promotores, juízes e assistentes sociais.

O terceiro artigo sobre o judiciário é de coautoria de Ronaldo Lobão, doutor em Antropologia e professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, juntamente com os estudantes de graduação Marcus Bacellar e David Bastos. O artigo demonstra como os diferentes atores, jurídicos e não jurídicos, envolvidos no controle e tratamento judicial atuam nesta questão denominada como as perdas econômicas por furto de energia, popularmente conhecido como “gato”. Os autores buscam compreender a posição dos agentes de controle social que atuam no processo de normalização dos consumidores. A pesquisa empírica está fundada na observação dos “operativos” que a empresa realiza em conjunto com inspetores e peritos vinculados à Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados (DDSD) do Estado do Rio de Janeiro. Estes “operativos” reuniam os agentes da DDSD, várias equipes da empresa bem como da presença de jornalistas de instituições de radiodifusão, convidados pela concessionária, com o objetivo de relatar as ações da empresa e do Estado e de sensibilizar os consumidores dos riscos e a ilegalidade do furto de energia.

Em seguida, os dois artigos apresentados analisam a ação de diferentes agentes públicos. Bóris Maia e Silva, mestrando no Programa de Pós-graduação em Antropologia da e pesquisador Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (InEAC) ambos ligados à Universidade Federal Fluminense, analisa os efeitos produzidos pela lei 3459/00 que prevê a obrigatoriedade de se oferecer a disciplina “ensino religioso” na modalidade confessional nas escolas públicas fluminenses, a partir de uma perspectiva etnográfica. Ele demonstra como a lei foi atualizada na prática pelos atores responsáveis por sua implementação, e como os alunos reagem a essas aulas de ensino religioso. Tanto a maneira pela qual os professores interpretam e julgam a lei como o modo pelo qual os alunos se comportam durante as aulas evidenciam uma distância entre um projeto político-social inscrito na lei e sua conseqüente realização quando posta em prática.

Por fim, o artigo de Marcus Veríssimo, doutorando em Antropologia e pesquisador do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (InEAC) ligado à Universidade Federal Fluminense, analisa um aspecto da atuação da Guarda Municipal da cidade do Rio de Janeiro e seu papel no conjunto das assim chamadas políticas públicas de segurança implementadas no âmbito desta cidade. A pesquisa empírica é fundada na observação participante naquela instituição, fazendo parte de seu grupamento de trânsito, de 2003 a 2006. Este trabalho problematiza alguns princípios estruturantes das formas de sociabilidade no espaço público ali atuantes através da análise da categoria utilizada pelos agentes da Guarda Municipal denominada "pagar embuste". Esta análise permite revelar mundos de significação das políticas públicas de segurança do município.

Enfim, o objetivo é difundir uma abordagem de pesquisa que permite *redescobrir* as instituições. Ao mesmo tempo, espera-se que o presente dossiê possa contribuir para uma reflexão a propósito de cultura jurídica que orienta a ação dos diferentes atores responsáveis pela criação e implementação das políticas públicas.

Referências bibliográficas

- BARROS GERALDO, P. H.; FONTAINHA, F. DE C.; VERONESE, A. K. Sociologia empírica do direito: Uma introdução. **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 2, n. 12, p. 1-13, jul 2010.
- BIONDI, A. **O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- DEWEY, J. **Public & Its Problems**. Ohio: Swallow Press, 1954.
- KANT DE LIMA, R. **A polícia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MENDES DE MIRANDA, A. P.; REIS MOTA, F. (EDS.). **Práticas punitivas, sistema prisional e justiça**. Niterói: EdUFF, 2010.
- MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue française de science politique**, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.
- MUSSELIN, C. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? **Revue française de science politique**, v. Vol. 55, n. 1, p. 51-71, 2005.
- SCHWARTZ, S. B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial: O Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- WEBER, M. **Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília; São Paulo: Editora UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. v. 1
- WERNECK VIANNA, L.; REZENDE DE CARVALHO, M. A.; CUNHA MELO, M. P.; BAUMANN BURGOS, M. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.