

A FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO CENÁRIO BRASILEIRO A PARTIR DE UMA AÇÃO COMUNICATIVA: OS “NOVOS” ATORES SOCIAIS

Caroline Müller Bitencourt¹

Janriê Rodrigues Reck²



INTRODUÇÃO

O processo de formulação, de idealização e de execução de uma política pública implicará diretamente na qualidade e eficiência da mesma, especialmente em se pensando em termos de uma política pública que seja capaz de satisfazer o interesse público e propiciar maior engajamento na sua realização.

Para tanto, não é somente imprescindível uma boa “escolha” de uma política pública, como também que esta esteja em consonância com o que se espera em termos sociais. Dito isso, algumas indagações parecem surgir: o que é uma boa política pública? Quem são os responsáveis por sua escolha e execução? Quais os novos atores nesse processo de formação de uma política social? Sob estas difíceis indagações, a proposta deste presente trabalho é que não se delega estas

¹ Doutora em direito. Especialista em direito público. Professora da graduação da Universidade de Passo Fundo e da graduação e pós-graduação *lato sensu* da Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogada.

² Doutor em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor da Universidade Federal de Pelotas.

“difíceis escolhas” a uma visão unilateral, tecnicista e solipsista, mas que sejam escolhas construídas comunicativamente, a partir do debate e participação dos diversos atores interessados na construção e execução do chamado “interesse público”.

Diante destas premissas, o ensaio pretende partir do conceito e do processo de formulação de uma política pública, procurando demonstrar que essa construção deverá ser dar comunicativamente entre Estado, comunidade e mercado. Em um segundo momento, pretende-se identificar quais os “novos” atores sociais que tem buscado um espaço para a realização de políticas públicas, seja o chamado “terceiro setor ou terceira via” ou o empresariado. A partir dessa configuração, o estudo tem a pretensão de conceituar uma “boa política pública” a partir dos seus resultados e engajamento social, apontado a ação comunicativa e o capital social como uma grande aliado na realização de uma boa política pública.

POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL E SEU PROCESSO DE FORMULAÇÃO: O DEVER DE UMA AÇÃO COMUNICATIVA.

Pode-se dizer que o próprio conceito de política pública³ é um conceito que é construído discursivamente pelos atores sociais, na medida em que, a Constituição não estabeleceu juridicamente um conceito de política pública⁴ e sequer definiu

³ Pode-se entender política pública como um “caminho do fazer estatal”, isto é, o modo de operar do Estado. Esta produção de política pública visa principalmente analisar o modo de funcionamento da máquina Estatal, tendo como um marco inicial a identificação das características das agências e instituições “fazedoras de políticas públicas”, incluindo os mecanismos, os critérios, dos estilos decisórios utilizados por essas instituições. VIANA, Ana Luiza. Abordagem metodológicas em políticas públicas. P.06

⁴ Serão três as formas de escolha, decisão de uma política pública: denominados modelos racionalistas (rompe com o modelo anterior e instala uma nova política pública, um novo modelo de tomada de decisão), incrementalistas (parte das boas

exaustivamente um rol de políticas públicas de ação governamental, e nem o poderia fazer, na medida em que uma política pública visa justamente atender uma necessidade a partir de uma realidade histórica, social e cultural.

Não se pode esquecer que a própria história das políticas sociais está imbricada com a história da moderna sociedade capitalista e com a consolidação dos modernos Estados nacionais. Foi a partir da consolidação da *nova ordem* liberal e capitalista, e a partir das experiências mundiais como a Revolução Industrial e as duas grandes guerras mundiais que se apresentou o dilema de combater a pobreza fruto das grandes disparidades existentes entre os Estados nacionais que veio se tornando fonte de instabilidade política e social. No entanto,

experiências anteriores e passam a incrementar o modelo já existem, sem grandes rompimentos) e de sondagem mista (que parece ser o mais adequado, por compor de certa forma “um meio termo” entre os dois modelos anteriores. Para Etzioni: “Do ponto de vista abstrato, a sondagem mista oferece um procedimento particular de coleta de informações (por exemplo, o levantamento ou o “rasteio” das condições de tempo), uma estratégia de alocação de recursos (por exemplo, “bombardeamento”). A estratégia combina o exame detalhado (“racionalista”) de alguns setores – o que, ao contrário do exame exaustivo de toda a área, é viável- com uma revisão truncada de outros setores. O investimento relativo nos dois tipos de rastreio ou varredura – detalhado e truncado- , bem como no próprio ato de rastrear, depende do custo, por exemplo, de deixar de identificar um furacão, do custo de rastreio adicional e da quantidade de tempo que isso demandaria. (...). Ao explorar a sondagem mista, é essencial diferenciar as decisões fundamentais das incrementais. As decisões fundamentais são deliberadas mediante a exploração de alternativas básicas que o ator vê com base em sua ótica de conceber seus objetivos, mas – diversamente do que o racionalismo indicaria – são omitidos os detalhes e as especificações para obter uma visão geral. As decisões incrementais são tomadas apenas a partir de contextos estipulados pelas decisões fundamentais (e revisões fundamentais). Assim, os dois elementos da sondagem mista ajudam a reduzir os efeitos e limitações particulares um do outro; um incrementalismo reduz um os aspectos irrealistas do racionalismo, ao limitar os detalhes exigidos nas decisões fundamentais; e o racionalismo “contextuante” ajuda a superar a tendência conservadora do incrementalismo por meio da exploração de alternativas de prazos mais longos. Em conjunto, os testes empíricos e os estudos comparativos dos tomadores de decisão mostrariam que esses elementos contribuem para uma terceira sondagem que é, a um tempo, mais realista e mais efetiva que as duas que a compõem”. ETZIONI, Amitai. Mixed scanning: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. ETZIONI, Amitai. Reexame de estratégia mista de decisão. p. 225-227.

ainda que a realidade em muito se separava da teoria política e jurídica que a circundava, os direitos dos recém-constituídos como o igualdade e a liberdade, haviam de ser garantidos em alguma medida⁵.

Assim é que se assistiu o debate sobre o dever estatal e o dever da sociedade civil, em diferentes medidas, com a prestação de direitos sociais, ou seja, com o dever de formular e concretizar políticas públicas sociais. Contudo, antes que se adentre na discussão sobre a quem cabe o dever de formulação e execução de uma política pública na sociedade brasileira, é imprescindível visualizar como se formam as diferentes fases ou etapas das políticas públicas, para então tornar mais nítido as variáveis que influenciam estas etapas, ou seja, da complexa relação, comunicação entre o meio social, o meio político e econômico e o meio governamental na definição dos “interesses públicos” que devem ser concretizados.

De todo modo, a política pública é um dos modos pelo

⁵ CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006. P.20. Ainda impende lembrar que: “ (...) a gênese, a expansão e a consolidação de um sistema de políticas sociais no Brasil, sob os princípios conservadores da vertente meritocrática, não elencavam entre seus objetivos principais a erradicação da pobreza e a diminuição forte e sustentada da desigualdade. Contudo, com o processo de organização da sociedade civil, na luta pela redemocratização, verificado a partir de meados dos anos 1970, as forças oposicionistas delineararam uma extensa agenda de mudanças políticas, econômicas e sociais, que compunha um amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. A construção de um efetivo Estado de Bem-Estar Social, universal e equânime, era um dos pilares deste projeto. CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006. P.20

O conjunto de mudanças a serem buscadas incluía, para além da restauração do Estado democrático de direito, a reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais, em direção a um modelo redistributivista de proteção social, semelhante ao dos estados de bem-estar europeus, constituídos no pós-guerra. CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006. P.27

qual os cidadãos atuam sobre si mesmos. O que caracteriza a política pública é uma certa organização de ações no tempo. Isto significa que uma política pública envolve um ou mais objetivos, órgãos para tanto, atos de planejamento e execução, tudo isto dentro de uma janela de tempo que não pode ser instantânea, mas sim com uma certa regularidade.

Dentre as várias correntes existentes sobre a temática, optou-se pela classificação que consiste em quatro diferentes momentos: 1) a construção da agenda, que se dá com a escolha dos assuntos e temáticas por atores governamentais e não governamentais⁶ que entrara em pauta de discussão, os quais dependeriam de uma série de elementos como a facilidade técnica, sua aceitação por grupos e pelo público, a força do consenso acerca do tema; 2) a formulação das políticas públicas, que é a fase onde acontecem a elaboração das alternativas e a escolha destas; 3) a fase de implementação das políticas públicas que é definida como um complexo sistema de agendas administrativas, em que a quantidade de mudanças envolvidas, os graus de consenso e conflito sobre as determinadas metas e a própria compreensão política exercerão grande influência neste processo; 4) a fase da avaliação, que consiste em averiguar, medir quem se beneficiou e em que medida, sendo que, esta é uma atividade gerencial, mas que não deixa de ser exercida pelos cidadãos através do próprio direito ao voto⁷.

O processo de constituição, formulação de uma política

⁶ “John Kindgon diferencia três tipos de agendas: sistêmica ou não-governamental, governamental e de decisão. A primeira contém a lista assuntos que são, há anos preocupação de um país, sem contudo merecer atenção do governo; a segundo inclui os problemas que merecem atenção do governo; a última a lista dos problemas a serem decididos. O autor também explica que um assunto pode sair da agenda sistêmica para a governamental quando há eventos dramáticos ou crises, influência de um quadro de indicadores ou acumulação de informação e experiências. A atenção governamental, portanto, estaria em função desses três acontecimentos”. VIANA, Ana Luiza. Abordagem metodológicas em políticas públicas. P.07

⁷ VIANA, Ana Luiza. Abordagem metodológicas em políticas públicas. Passim.

pública pode ser descrito como um processo de negociação, de troca e de concessão, processos estes que podem se realizarem de forma imediata, como podem ser lentos, e recorrentes, seja através de trocas de favores, de votos, de apoio político para ações futuras. O tipo de ações dependerá dos atores políticos envolvidos e das possibilidades e oportunidades propiciadas pelo ambiente institucional. Diga-se que também a credibilidade e a capacidade de garantir o cumprimento das promessas e acordos futuros serão definidores para que os atores políticos se engajem ou não em determinadas ações⁸.

A elaboração de políticas públicas é uma tarefa complexa. Levar até o fim uma determinada “reforma política” é um processo que envolve muitos atores ao longo de várias fases do processo de formulação de políticas públicas. A tarefa requer ações específicas de parte dos agentes econômicos e sociais e, portanto, exige diversas formas de cooperação, além de expectativas positivas quanto a durabilidade e a outros aspectos da política. Ou seja, para que seus resultados sejam eficazes, as políticas públicas requerem muito mais do que um momento mágico na política que gere “a política pública correta”. Não existe uma lista universal de políticas públicas “corretas”. As políticas são respostas contingente à situação de um país. O que pode funcionar em um dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento⁹.

Esse, por sua vez, é abstrato, sem que ninguém possa defini-lo, senão em termos que nada acrescentam. O problema

⁸ BID. A política das Políticas Públicas. Relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 2006.p.18.

⁹ BID. A política das Políticas Públicas. Relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 2006. p. 15.

do interesse público e do interesse geral é a sua incognoscibilidade *a priori*. Isto é, não se nega que possa ser identificado um interesse público. O problema é a sua identificação antes de um procedimento democrático de sua definição e identificação.

Não é necessário chamar ninguém mais que Kelsen para resolver o problema da metafísica do interesse comum:

Outra abordagem sociológica do problema do Estado parte da pressuposição de que os indivíduos pertencentes a um mesmo Estado e estão unidos pelo fato de possuírem uma vontade comum ou – o que redundava no mesmo – um interesse comum [...] Se a teoria do Estado não deve transcender os dados da experiência e degenerar em especulação metafísica, essa “vontade coletiva” ou consciência coletiva” não pode ser a vontade ou consciência de um ser diferente dos indivíduos humanos que pertencem ao Estado [...] o termo [...] pode significar apenas que vários indivíduos querem, sentem ou pensam de uma certa maneira e estão unidos por sua consciência desse querer, sentir e pensar comuns [...] É improvável que tal identificação possa existir, exceto em grupos relativamente pequenos [...]¹⁰.

Note-se que o conceito de política pública deve encontrar respaldo em uma “ação conjunta”, no sentido que, não se pode delegar a difícil tarefa de formulação das prioridades em um único gestor, como se o mesmo tivesse o dom de solipsisticamente compreender o “interesse público”. Por isso, entende-se que as políticas públicas devem ser um espaço de constante interlocução, de formulação conjunta através de uma ação comunicativa que envolve e privilegia o maior número de

¹⁰ KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p.266.

atores, buscando uma construção comunicativa da coletividade voltada ao interesse público.

O impacto das políticas públicas depende não só de seu conteúdo específico ou de sua orientação concreta, mas também de alguns de seus aspectos genéricos. Uma política “ideal”, que careça de credibilidade ou que seja implementada e executada de modo inadequado, pode criar mais distorções que uma política “subótima” que seja estável e bem implementada¹¹.

Nesse sentido, a própria construção da idéia de interesse público necessita de uma ação coletiva entre os diversos setores e atores sociais, tornando o processo de formulação de uma política pública um verdadeiro espaço para a deliberação entre a ação estatal e sociedade civil, onde as trocas entre ações, interesses e prioridades deverão se dar em uma esfera acessível a todos os interessados, que poderão atuar como interlocutores dessa ação. É deste debate aberto, com argumentos voltados ao interesse público, que leve em conta o maior número de possibilidades, que deve pensar a formulação de uma “boa política pública”. No debate público, os argumentos individuais tendem a não serem expostos por seu caráter parcial, ou, se expostos, tendem a ser refutados pelo público.

Assim, o procedimento ideal para a formulação de uma política pública, deve atender os critérios de uma boa ação comunicativa. Um procedimento que se pretende inclusivo na pluralidade regula-se, a partir do princípio do discurso, por uma idéia de que os: a) procedimentos são argumentativos; b) inclusivos e públicos; c) necessidade de não-coação externas; d) internas, ou seja, igual chance de contribuição; e) a possibilidade de revisitar as opiniões, mas, por outro lado,

¹¹ BID. A política das Políticas Públicas. Relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 2006.p.06

concluídas, de modo a possibilitar a ação pelo Direito; f) contribuições não estão circunscritas; e, g) as deliberações políticas permitem as contribuições variadas.¹²

Habermas acredita que esse público “fraco” (no sentido de opiniões multifacetadas) que é o sujeito da opinião pública, realiza a formação dessa opinião através de uma rede pública e inclusive de esferas públicas subculturais, que são fluidas e sobrepõem-se umas as outras nas fronteiras reais, temporais e sociais. Sendo que, a estrutura pluralista da esfera pública se forma como algo espontâneo, e á justamente através da esfera pública que organizam os fluxos comunicacionais, formando um complexo que não se deixa organizar completamente. No entanto, tem a vantagem de ser um meio de comunicação ilimitado, no qual tem-se a possibilidade de captar novos problemas, conduzir discursos de auto entendimento (que ocorre em locais determinados), e conduzir de forma mais livre as identidades coletivas e as interpretações necessárias. Diga-se que para desenvolver o potencial de um pluralismo cultural, numa sociedade secularizada que se aprendeu enfrentar de forma consciente sua complexidade, a comunicação dessas conflitos, da origem a única fonte de solidariedade entre estranhos, que trabalham cooperativamente para a convivência, sem abandonar o direito de permanecerem estranhos entre si¹³.

A elaboração de políticas públicas é uma tarefa complexa. Levar até o fim uma determinada “reforma política” é um processo que envolve muitos atores ao longo de várias fases do processo de formulação de políticas públicas. A tarefa requer ações específicas de parte dos agentes econômicos e sociais e, portanto, exige diversas formas de cooperação, além de expectativas positivas quanto

¹² HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.29-30

¹³ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.33

a durabilidade e a outros aspectos da política. Ou seja, para que seus resultados sejam eficazes, as políticas públicas requerem muito mais do que um momento mágico na política que gere “a política pública correta”. Não existe uma lista universal de políticas públicas “corretas”. As políticas são respostas contingente à situação de um país. O que pode funcionar em um dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento¹⁴.

Embora o processo de formação de uma política pública concretiza-se através de uma rede institucionalizada, é o processo de comunicação da esfera pública que permite com que uma política pública entre na “agenda” de deliberação pública, como também pode ser o meio mais eficaz para o processo de execução institucionalizada com a participação conjunta entre Estado, sociedade civil e mercado, portanto, o debate público, a ação comunicativa entre os diversos atores interessados tende ter sua teia de relações em um espaço que engloba desde a formação da agenda até a avaliação da política pública. Logo, a escolha dessas prioridades não deve ficar adstrita a um único grupo político, cultural e social. Essas escolhas devem se dar a partir do processo de comunicação que se forma na esfera pública.

As escolhas das manifestações na esfera pública são em conformidades com os temas e as tomadas de decisões, com argumentos prós e contras. Contudo, uma opinião pública não pode ser considerada como um somatório de opiniões individuais pesquisadas nos sujeitos individuais ou nas manifestações privativas deve respeitar as regras de uma prática comunicativa (princípios do discurso). Dessa forma, o

¹⁴ BID. A política das Políticas Públicas. Relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 2006.p.15.

sucesso da comunicação pública não é mensurado pela produção de generalidade, mas sim pelas qualidades procedimentais de seu processo de criação. Dito de outra forma, ela fundamenta uma medida para a legitimidade da influência que será exercida por diversas opiniões públicas sobre o sistema político¹⁵.

Para Habermas fundamental é a compreensão do espaço público e a função dos atores sociais:

A partir do momento em que o espaço público se estende para além do contexto das interações simples, entra em cena uma diferenciação que distingue entre organizadores, oradores e ouvintes, entre arena e galeria, entre palco e espaço reservado ao público espectador. *Os papéis de ator, que se multiplicam e se profissionalizam cada vez mais através da complexidade organizacional, e o alcance da mídia, têm diferentes chances de influência. Porém, a influência política que os atores obtêm sobre a comunicação pública, tem que apoiar-se, em última instância, na ressonância, ou mais precisamente, no assentimento de um público de leigos que possuem os mesmos direitos.* O público dos sujeitos privados tem que ser *convencido* através de contribuições compreensíveis e interessantes sobre temas que eles sentem como relevantes. O público possui esta autoridade, na qual atores podem aparecer¹⁶.

Desconcentrar a tomada das grandes decisões em termos de interesse público nas mãos de um único agente, partido ou ideologia, é realizar um dos preceitos fundamentais do sistema

¹⁵ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.94-95

¹⁶ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.96.

republicano e federalista: a desconcentração de poder, da tomada de decisão. Logo, um único agente ou partido é mais manipulável, vulnerável a interesses privatizados, não-públicos, que beneficiem as partes e não o todo. Não se está a dizer que a própria esfera pública não pode ser manipulável, ou melhor, poderá até o ser, mas não em seu todo.

As opiniões na esfera pública até podem ser manipuladas, mas não obtidas através do uso da força, da coerção. Portanto, antes de ser dominada por atores sociais que agem estrategicamente, a esfera pública tem que poder reproduzir-se a partir de si mesma, buscando configurar-se como uma estrutura autônoma. Não pode também deixar de se formar a partir de contextos das pessoas virtualmente atingidas, porque o público que lhe deve dar suporte também está na totalidade das pessoas privadas – uma vez que também são atingidos e influenciados através de interações cotidianas (por exemplo, pelo aparelho do Estado), pois estas opiniões ao entrarem na esfera pública, também tornam-se passíveis ao debate e a tomada de opiniões¹⁷.

Sob este aspecto, alerta-se que a liderança funcional facilita a cooperação e as transações intertemporais que melhoram a qualidade da política pública. Em verdade, nos momentos de maiores tensões que se aprecia melhor o valor da liderança, especialmente, nos momentos de mudança. Para que exerçam influência e poder, de modo a conter tensões em épocas de crise, os líderes funcionais precisam direcionar a mudança para a renovação dos quadros institucionais. No entanto em uma democracia, raramente se pode atribuir a liderança funcional a uma só pessoa¹⁸. Indiscutivelmente, o

¹⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.97

¹⁸ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p.28: “É Habermas que, novamente, vem desenhar os quarantes desta realidade, ao dizer que desde o modelo mais liberal do Estado de Direito, nós constatamos que a soberania popular não se

conceito de democracia está associado a uma pluralidade de líderes que atuam como catalisadores dos processos deliberativos, que ocorrem em uma esfera “não institucionalizada” que permitem as políticas e as instituições a adaptar-se às solicitações de uma sociedade aberta. Este, talvez, é um dos maiores desafios que se lançam aos líderes políticos, que consiste em articular princípios políticos e técnicos para produzir políticas públicas de alta qualidade¹⁹.

No tocante ao conceito de sociedade civil, não se pode dizer que é o mesmo nem com relação a esfera pública, sequer com a esfera privada:

“A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas”²⁰.

No entanto, acerca das condições de associação, explica

encontra mais encarnada no conjunto de cidadão reunidos em assembleias de forma autônoma e perfeitamente identificáveis, mas ela migra para outros espaços, verdadeiros círculos de comunicação de instituições e corporações, *lócus* em que os sujeitos se encontram despersonalizados (sem faces nem corpo definidos). Com esta forma anônima que o poder se comunica, delimitado pelo sistema jurídico de forma geral, conectando interesses multifacetados e por vezes antagônicos, é que o Estado Democrático de Direito vai surgir, como espaço político e jurídico de gestão comunicacional e, pela via do seu corpo administrativo, desenvolvendo ações políticas de gestão ainda e tradicionalmente forjadas em manifestações monológicas, não afetadas à maturação interlocucional com os demais atores sociais envolvidos ou alcançados por suas deliberações”.

¹⁹ BID. A política das Políticas Públicas. Relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 2006.p.14.

²⁰ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.99.

Habermas que não constituem o elemento mais evidente de uma esfera pública, que vias de regra é dominada pelos meios de comunicação de massa, pelas instituições encarregadas de opinião pública, pelas grandes agências, bem como o trabalho da publicidade e de propaganda dos partidos e organizações políticas²¹. Ainda assim, (por mais que haja uma manipulação da opinião pública, a mesma jamais poderá ser “comprada” em face de sua totalidade²². Explica que:

Por estar apoiada em direitos fundamentais, essa esfera fornece as primeiras referências acerca de sua estrutura social. A liberdade de opinião e de reunião bem como o direito de fundar sociedades e associações, definem o espaço para associações livres que interferem na formação da opinião pública, tratam de temas de interesse geral,, representam interesses de grupos de difícil organização, perseguem fins culturais, religiosos ou humanitários, formam comunidades confessionais, etc. A liberdade de imprensa, de rádio e da televisão, bem como o direito de exercer atividades publicitárias, garantem a infra-estrutural medial da comunicação pública, a qual deve permanecer aberta a opiniões concorrentes e representativas.²³

²¹ HABERMAS, Jürgen. *La necesidad de Revisión de la Izquierda*. Madrid: Tecnos, 1996. p.30: “Incluso los movimientos sociales se convierten hoy en motor de la pluralización e individualización. Pero la alabanza de la pluralidad, la apología de lo contingente y lo privado, el elogio de la ruptura y la discontinuidad, de la diferencia y del instante, la rebelión de los márgenes contra los centros, la apelación a lo extracotidiano frente a la trivialidad, nada de ello puede convertirse en huida frente a problemas que, si tienen solución, sólo pueden tenerla a la luz del día, cooperativamente, recurriendo a los últimos arrestos de una solidaridad casi exhausta. Pero ¿qué poden las nuevas mitologías en lugar de autodeterminación y la solidaridad?”

²² HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 100.

²³ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 101.

Nessa seara é que se vê o processo de formação de uma política pública como uma ação conjunta, em que os atores debatem na construção das prioridades em termos de “uma boa política pública”, e os líderes assumem o grande papel de transformar as prioridades públicas em verdadeiras ações concretas voltadas ao benefício da coletividade. No entanto, sob este aspecto, vê-se a participação a esfera pública apenas no debate no tocante a formulação, escolha de uma ou outra política, conceito esse por deveras ampliado, quando os demais atores da sociedade civil passam também ao processo de execução com ações independentes da esfera estatal, voltadas ao bem público, ao interesse da coletividade.

As estruturas comunicacionais da esfera pública estão muito ligadas ao domínio da vida privada, fazendo com a periferia, ou seja, a sociedade civil, possua uma sensibilidade maior aos novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que o centro da política. “Não é o aparelho do Estado, nem as grandes organizações ou sistemas funcionais da sociedade que tomam a iniciativa de levantar esses problemas. Quem os lança são os intelectuais, pessoas envolvidas, profissionais radicais, “advogados” autoproclamados”. Partindo dessa periferia, os temas dão entradas em revistas e associações interessadas, clubes, academias, universidades, etc., onde se encontram tribunas, iniciativas de cidadãos e outros tipos de plataforma; em vários casos transformam-se em núcleo de cristalização de movimentos sociais e de novas subcultura²⁴.

Pode-se atribuir essas mudanças a própria conceito de cidadania que desde a década de 80 tem ocupa o centro do pensamento social e político brasileiro, e sua relevância está no modo como vem intervindo no debate público sob os agudos níveis exclusão social e política no país. O conceito de cidadania em sua a noção retalhada pela passagem da forma

²⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.115

autoritária de governo para uma democracia ampliada, somado pela a tragédia do processo neoliberal em curso que visa a desregulamentação do público estatal da economia de mercado, cujo funcionamento se vê cada vez mais livre das limitações públicas. Todos estes acontecimentos levaram a uma noção de cidadania que pode-se dizer estar “ intimamente relacionada com a importância das distinções analíticas claras entre espaço público e interesse privado, como base para a compreensão crítica do aprofundamento da exclusão social e política”²⁵.

A cidadania apareceu como uma alternativa de segurança e ordem capaz de ser fornecida, que não consegue ser fornecida pelos tradicionais modos autoritários e policiais de agir e de pensar sobre problemas como violência, abandono, expropriação, desemprego e miséria. Tudo isso, foi responsável por gerar na opinião pública uma demanda por responsabilidade que fosse apenas secundária com relação ao governo. Essa demanda foi gerada fruto ao apelo ao ativismo voluntário da população na realização de programas e políticas sociais, e a palavra solidariedade vem se tornando sinônimo da palavra cidadania²⁶. Dito isso, a partir dessa nova concepção, não se pode relegar somente ao Estado o dever de realização de políticas sociais, abre-se o espaço para que novos atores venham atuar nesta arena de formação e execução de políticas sociais.

Interessante foi uma das conclusões apontadas pelo relatório:

Uma conclusão deste relatório é que certos aspectos importantes das políticas públicas

²⁵ PAOLI, Maria Célia Paoli. Empresas e responsabilidade social os enredamentos da cidadania do Brasil. p. 383. In: SANTOS, Boaventura de Souza de. Orga. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. P.376-377.

²⁶ PAOLI, Maria Célia Paoli. Empresas e responsabilidade social os enredamentos da cidadania do Brasil. p. 383. In: SANTOS, Boaventura de Souza de. Orga. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. P. 377.

dependem criticamente da capacidade de que os atores políticos têm de fazer acordos intertemporais e assegurar que estes sejam cumpridos, isto é, de sua capacidade de cooperar, de atuar, juntamente com os outros, para um mesmo fim. Em ambientes políticos que facilitam tais acordos, as políticas públicas tendem a ser de melhor qualidade, menos sensíveis a choques políticos e mais adaptáveis as mudanças nas condições econômicas e sociais²⁷.

Os atores institucionalizados nesse processo de formação de políticas públicas sociais são hodiernamente conhecidos no cenário brasileiro, sejam eles integrantes das esferas governamentais, das legislaturas cujo papel é de prescindível importância, especialmente na elaboração, dos partidos políticos que atuam no cenário nacional, no entanto, aqui se pretende apontar os “novos atores sociais” no processo de formação, escolha e execução de políticas públicas sociais.

OS NOVOS ATORES SOCIAIS E ARENAS NA FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Existem outros atores (e arenas) informais que podem exercer papéis significativos na elaboração de políticas públicas, e dentre estes, dois grandes atores tem ocupado de forma mais significativa o cenário nacional: o empresariado e a sociedade civil. Entre as muitas classificações para este “fenômeno”, poder-se-ia destacar a chamada “terceira via”.

Para explicar o conceito de terceira via, Etzione diz que desejamos uma sociedade, que não se resuma em uma sociedade civil, mas que seja sim uma “boa sociedade”. Para o autor, uma “boa sociedade”, é aquele que remonta a premissa Kantiano, no sentido que, é uma sociedade em que as pessoas

²⁷ BID. A política das Políticas Públicas. Relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 2006.p.14.

se tratam como um fim em si mesmas e não como meros instrumentos para chegarem aos seus objetivos, onde as pessoas se vislumbram em sua totalidade e não apenas em fragmentos. Nesse sentido, que o conceito remonta a idéia de uma comunidade, pois deve existir laços de afeto ou compromisso mútuo com o outro²⁸. Assim:

La buena sociedad es la que equilibra três elementos que frecuentemente aparecen como incompatibles: el estado, el mercado y la comunidad. Ésta es la lógica que subyace em lãs afirmaciones anteriores. La buena sociedad no pretende eliminar estos elementos sino preservarlos adecuadamente nutridos, y restringidos²⁹.

Outra nomenclatura que merece aqui referência é chamada como “terceira setor”, um setor que vem ocupando espaço no cenário nacional em termos de políticas sociais. No Brasil, este termo tem sido utilizado na doutrina Bresser Pereira e tem sido qualificado como um Estado de investimento social, um estado que investe no capital social, a partir da idéia de responsabilidade³⁰:

É isto que parece acontecer tanto com a proposta de uma “terceira via” no Brasil quanto com a credibilidade das fundações teóricas justificadoras das políticas econômicas neoliberais. As duas experiências opostas pelas quais o país conheceu a cidadania social não estão abolidas do presente e pressionam a fragilidade teórica dos intelectuais brasileiros que se esforçam

²⁸ ETZIONI, Amitai. La Tercera Vía hacia una Buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001. P.15

²⁹ ETZIONI, Amitai. La Tercera Vía hacia una Buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001. P.17

³⁰ PAOLI, Maria Célia Paoli. Empresas e responsabilidade social os enredamentos da cidadania do Brasil. p. 383. In: SANTOS, Boaventura de Souza de. Orga. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

em dar alguma coerência ao desmanche das instituições públicas de direitos sócias. (...) Bresser Pereira, entre outros é obrigado a decretar a pouca valia das experiências anteriores para os tempos que ocorrem. Assim, pode sentir-se livre para adaptar os princípios políticos da postura europeia ao desmanche brasileiro. Para tanto, o direito a educação, saúde, cuidado à infância e à velhice – para não falar no próprio direito ao emprego – são transformados em investimento em “capital humano” e colocados em terreno puramente dependente de uma boa e confiável gestão, a do setor agora denominado “público não –estatal”: note-se que o argumento não é que as ONGs podem pensar bem os serviços sociais, mas o de que “as ONGs sabem gastar bem”, portanto executarão melhor estes serviços³¹.

O centro deste contexto pode-se ser descrito como uma disputa por uma forma de regulação social que aceite, ou recuse, legitimar-se por via da deliberação ampliada sobre a interdependência dos bens públicos e privados. Dito isso, duas questões parecem assumir relevo: primeiramente, entende-se que a ação responsável do setor privado legitima-se no interior do chamado “terceiro setor”, que reivindica um modelo de regulação social mais eficaz do que o realizado pelo Estado, e cuja arena passa também a ser outra, qual seja, a sociedade civil. Esta, compõe-se por uma grande diversidade de ações, atores e organizações, que se unificam pela recusa em deixar estas demandas apenas para o âmbito estatal; e, também e não menos importante, refere-se ao fato de que não se trata apenas de uma controvérsia técnica sobre modelos de gestão do social, por mais que eficácia técnica nos serviços sociais de assistência seja certamente urgente em um país no qual metade da

³¹ *Ibidem*. P. 383-384.

população vive na linha da pobreza, trata-se uma necessidade de assumir novos papéis³².

Em busca de reconhecimento, este modelo procura apoiar-se na junção prática e teórica, dessas ações corporificada na idéia de um “setor”, que obriga a apelar para “a homogeneização, diluição ou ocultação das diferenças das ações que compõem que podem ser social e politicamente significativas” para poder enfrentar os problemas de legitimidade³³.

Ante tal assertiva, do tripé proposto por Etzione (Estado, comunidade e mercado), já verificado o papel do Estado, das instituições públicas em termos de políticas sociais, resta vislumbrar o papel da comunidade e do mercado, na construção de uma política pública social.

Hoje, o conceito de comunidade tem sido crucial para a participação e realização de políticas sociais, não apenas por sua participação na gestão comunitária, mas porque são as comunidades que melhor conhecem as necessidades em termos de políticas públicas sociais e poderão de maneira relevante contribuir com o próprio poder estatal. Nesse sentido:

Para el fortalecimiento de las comunidades las políticas públicas deben tener en cuenta que muchas veces los limites geográficos de las comunidades no se corresponden com los limites administrativos. (...). Además, las políticas públicas necesitan ser adaptadas a las unidades sociales menores que, frecuentemente, están incluídas em um determinado distrito administrativo, dado que las comunidades suelen ser más pequeñas que la divisiones

³² PAOLI, Maria Célia Paoli. Empresas e responsabilidade social os enredamentos da cidadania do Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza de. Orga. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. P.386

³³ Ibidem. P.386

*administrativas.*³⁴

Note-se que a relação estado/cidadão também tende a ser instrumental, todavia, quando as pessoas de uma comunidade começam estabelecer laços, constroem uma forma de identificação que são os componentes chaves para o conceito de uma boa sociedade, capaz de cooperar com seus concidadãos. Assim:

La comunidad, a mi entender, se basa en dos fundamentos, reforzadores ambos de las relaciones Yo – tú. En primer lugar, las comunidades proporcionan lazos de afecto que transforman grupos de gente em entidades socieales semejantes a familias amplias. Em segundo lugar, las comunidades transmiten una cultura moral compartida: conjunto de valores y significados sociales compartidos que caracterizan lo que La comunbidad conside virtuoso frente a lo que considera comportamientos inapetables y que se transmiten de geración em geración, al tiempo que reformulan su próprio marco de referencia moral día a día. Estos rasgos distinguen las comunidades de otros grupos sociales (..). Em las sociedades democráticas la gente escoge com frecuencia las comunidades a la que unirse y em la que participar, constituyéndose grupos, em líneas generales, menos opresivos. Pero también las comunidades contemporâneas están lejos de ser perfectas. Lo mismo puede decirse, obviamente, del estado y el mercado. Debemos dejar de comparar los entes sociales realemnete existen con utopías visionarias y em su lugar preguntarnos cómo puede mejorarse. Debemos reconocer que

³⁴ ETZIONI, Amitai. La Tercera Vía hacia una Buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001.p.19

*cualquiera de los tres socios (estado, mercado e comunidad) es mejor (aunque no necesariamente Bueno) que los otros em determinadas tareas.*³⁵

Pode-se dizer que o conceito de comunidade conta com a idéia do capital social³⁶, na medida em que quanto maior for o capital social de uma comunidade, mais próxima ela se encontra do conceito de “uma boa comunidade”, pela identificação com o outro, em face da comunicação entre os integrantes da comunidade. A tendência nas próximas décadas é que contemos cada vez em maior proporção com as comunidades para a solução dos nossos problemas sociais, por serem capazes de resolver com menor custo e com maior qualidade humana do que o Estado e o mercado, podendo se tornarem verdadeiras fontes de serviços sociais³⁷.

Atualmente, em muitos setores pode-se visualizar a participação das comunidades nas ações de cunho social, prestando muitas vezes um serviço que vias de regra pertenceria ao próprio Estado. Como exemplos pode-se citar as

³⁵ ETZIONI, Amitai. *La Tercera Vía hacia una Buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo*. Madrid: Trotta, 2001. p.24-25

³⁶ O autor entende a definição de capital social como sentimentos de solidariedade de uma pessoa ou de um grupo de pessoas por outra pessoa ou grupos, sentimentos que podem abarcar tanto a admiração, como interesse, como preocupação, como empatia, consideração, respeito, obrigação, confiança, entre outros ROBINSON, Lindon J.; SLIDES, Marcelo E.; SCHMID, A. Allan. *O capital social e a redução da pobreza: existe um paradigma maduro*. Org. Raul Atria, Marcelo Siles. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2003. P.57-58. Ainda: O capital social tem algumas conseqüências: as pessoas ou os grupos possuem capital social quando são objeto dos sentimentos de solidariedade entre outras pessoas ou grupos; aqueles que possuem capital social tem acesso aos recursos daqueles que proporcionam esse capital em condições mais favoráveis do que aqueles que possuem uma relação mais distante; o aumento do capital social fomenta a cooperação; conduz a criação e o apoio de instituições formais e não formais, assim como a criação de redes entre as instituições e o capital social; pode conduzir a exclusão de pessoas ou grupos que não pertencem ou formam parte dele, dentre outros. ROBINSON, Lindon J.; SLIDES, Marcelo E.; SCHMID, A. Allan. *O capital social e a redução da pobreza: existe um paradigma maduro*. Org. Raul Atria, Marcelo Siles. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2003. P.65.

³⁷ *Ibidem*, p.30.

próprias universidades comunitárias (também classificadas como público não estatal) que desenvolvem trabalhos em prol da comunidade seja na área da educação, seja na área da saúde, cultura e tantas outras; os conselhos municipais como o conselho da saúde que discute juntamente com o setor público o investimento em políticas públicas para o gasto do orçamento público, as associações de bairros, as ONGs que se formam a partir de uma ação conjunta entre indivíduos com objetivos comuns. Enfim, são inúmeros os exemplos que podem ser referidos quando se trata da participação comunitária, do capital social na ação conjunta com o Estado, e, muitas vezes individual também, para as políticas sociais que visam à realização de determinados direitos sociais.

Quanto o chamado “terceiro setor”, não se poderia deixar de referir o empresariado, cujas ações afetam e exerce de distintas formas as características das políticas públicas. Contatos de bastidores ou propina para políticos corruptos; os meios de comunicação como um elo entre as mensagens da elite e os meios de massa. Em verdade, é grande a capacidade de influência de alterar incentivos de apoio político e de elevar custos voltados aos seus próprios interesses³⁸.

No entanto, não é este o enfoque que quer se deter o presente estudo, mas sim na ação das empresas sob o viés de responsabilidade social com a concretização de alguns objetivos sociais, ou seja, é o empresariado fazendo ações sociais que via de serem identificadas como um dever do Estado em termos de políticas públicas sociais. Em nome da chamada “responsabilidade social”, estes novos atores entram na arena como forma de somar esforços a realização de algumas políticas sociais.

O cenário para a atuação do empresariado nas ações sociais surge a partir das idéias de privatização da esfera

³⁸ BID. A política das Políticas Públicas. Relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 2006. p. 93.

pública e a publicização dos interesses privados, dando margem ao chamado ativismo social voluntário do setor privado e de ONGs dirigido á melhoria da situação das pessoas mais vulneráveis da sociedade, vítimas do desemprego, da baixa renda e da falta de acesso a oportunidades sociais. Na verdade, passam a atuar conjuntamente com o Estado, que ainda mantém seu dever constitucional com essas demandas, mas cuja a ação não tem sido suficientemente eficaz no combate a essas situações que demandam uma maior atuação da própria sociedade. No entanto, todas as obrigações legais relativas aos direitos sociais e do trabalho, passam por um processo de abalo que visa a sua reforma, e, neste palco, empresários e governo empenham-se em descobrir modos legítimos de deconstituir as garantias sociais como direitos universalizados (por seu custo alto). Assim, ao que parece, uma das formas de se chegar a legitimidade para o desmanche das garantias público estatais seja a adaptação da idéia de “participação de novos atores” na questão social³⁹.

Diante das novas idéias e experiências vivenciadas nas últimas décadas, o discurso sobre responsabilidade social vem ganhando espaço na arena política e social, que pode ser constatada pela crescente adesão de empresas a programas de filantropia e da conscientização civil da sociedade para com a população carente e excluída. A proposta de ação social empresarial nessas linhas agregou-se ao sempre crescente e mal definido “terceiro setor” no Brasil, sendo que um modelo aqui pode ser referido em face de sua experiência já consolidada em termos de ação social⁴⁰:

O modelo de ação social criado pela
fundação abriq, tomando aqui em sua
exemplaridade, apóia-se valorativamente na

³⁹ PAOLI, Maria Célia Paoli. Empresas e responsabilidade social os enredamentos da cidadania do Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza de. Orga. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. P.388-389

⁴⁰ Ibidem, p.391.

questão da ética empresarial tentando mobilizar as empresas para uma responsabilidade social ampla para com seus funcionários, as comunidades que as sediam, regras éticas nos negócios, regras limpas de competição mercantil. Seus dirigentes perceberam claramente não só importância do surgimento de consumidores bem informados e de uma opinião pública atenta a problemas como o trabalho infantil, o trabalho escravo, o meio ambiente poluído, a utilização de materiais tóxicos e outros, como também da urgência em responde-los empresarialmente, inclusive e sua conexão com o sucesso mercantil e concorrencial. Sua originalidade reside em reconhecer que, por mais que a grande maioria das empresas adote regras éticas visando o lucro mercantil, no processo de sua adoção os valores sociais acabam por ser reconhecidos pelos empresários, como que funcionando pedagogicamente. (...) Em suma, a exemplaridade da fundação Abrinq em abril uma área eficaz de mobilização social das empresas, explorar as compatibilidade entre lucro e filantropia, cria uma linguagem de cidadania e participação nos interstícios da linguagem mercantil dos interesses privados, readaptar sua estrutura com rapidez e transparência segundo o desenrolar de sua experiência e transformar a aleatória ação filantrópica –caritativa das empresas em uma filantropia de “investimentos cidadãos” lucrativos que referencia para outras fundações, é sem dúvida, impactante⁴¹.

⁴¹ PAOLI, Maria Célia Paoli. Empresas e responsabilidade social os enredamentos da cidadania do Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza de. Orga. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. P.392-393.

Não se pode ser ingênuo em pensar que o empresariado não tem obtido lucro com o “plano de responsabilidade social”, uma vez que além de um discurso de solidariedade ser visto com bons olhos pelos seus consumidores, diga-se que os próprios funcionários engajem-se de forma voluntária se o objetivo e a realização de políticas sociais. Ao se tratar do gasto no Brasil com programas sociais encontra-se a seguinte afirmativa: “não há comparação com os números dos Estados Unidos, mostrando que as empresas brasileiras gastam 2,8 bilhões de dólares por ano em segurança patrimonial e pessoal de seus executivos, e 18 milhões de dólares por mês em investimentos sociais”⁴².

Pelo lado das empresas, um destes pontos de tensão é a já citada descoberta de que a filantropia dirigida a grupos carentes da sociedade também faz um grande bem à própria empresa, reforçando sua imagem institucional e melhorando seus negócios. Isso não teria tanta importância assim fosse considerada a tentadora hipótese da instituição de um novo caminho para algo como um “capitalismo civilizado” no Brasil (como é, as vezes, interpretada esta ação) não fosse o fato de que a ação social empresarial também parece fazer parte não só das operações de lucro, mas também da afirmação de poder social sobre as comunidades em que atua, sobre as relações de trabalho que contrata e sobre as causas que abraça. (...) É ilustrativo acompanhar a evolução dos nomes e objetivos dados ao ato de doação empresarial: da “filantropia” à “responsabilidade”, e desta ao “investimento social”, foi ficando cada vez

⁴²PAOLI, Maria Célia Paoli. Empresas e responsabilidade social os enredamentos da cidadania do Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza de. Orga. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 397.

mais central às empresas responsáveis a discussão dos temas da rentabilidade (mercantil e social) em sua discussão interna, pois a atuação social tornou-se o que se chama, na linguagem do mercado, "um diferencial de competitividade". Como bem resumiu, satisfeito, um especialista internacional: "No ano passado, a maioria das pessoas associava responsabilidade social à filantropia"⁴³.

Não se esta a dizer que a participação do empresariado não é uma importante forma de ação em prol de políticas sociais, no entanto, a forma com a qual os programas são escolhidos e implementados, não são exercidos comunicativamente com a comunidade e o setor Estatal, partem de uma ação instrumental na medida em que a ação solidária está diretamente ligada com o próprio objetivo da empresa de obtenção do lucro. Nesta esteira exclui-se da: "idéia de deliberação participativa ampliada sobre os bens públicos pela noção de gestão eficaz de recursos sociais, cuja distribuição é decidida aleatoriamente e privadamente. Nesse sentido, são práticas que desmancham a referência pública e política para reduzir as injustiças sociais"⁴⁴.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente nenhuma conclusão pode ser extraída a partir das premissas levantadas, no entanto, algumas constatações assumiram relevância no decorrer do presente trabalho. Dentre elas, destaca-se a necessidade das políticas públicas sociais serem construídas a partir da comunicação entre Estado, comunidade e mercado, pois uma boa política pública deve abarcar as verdadeiras necessidades composta por este tripé.

⁴³ PAOLI, Maria Célia Paoli. Empresas e responsabilidade social os enredamentos da cidadania do Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza de. Orga. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. P.395.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 404.

Quanto a ação das instituições estatais observou-se que a abertura para a participação da comunidade em políticas sociais, agrega o capital social e reduz significativamente os custos e as margem de erro, haja vista que as comunidades é que conhecem as verdadeiras necessidades dos seus integrantes.

Observou-se a importância da responsabilidade social das empresas nas ações em prol de políticas sociais, no entanto, o debate com a comunidade é imprescindível para que não configure uma ação meramente instrumental do empresariado para obtenção do lucro. Motivo pelo qual, sua abertura ao debate com a comunidade em que as ações são dirigidas, bem como com o Estado que é o ente responsável pela formulação institucionalizada de uma política pública social é essencial na escolha de uma “boa política pública social”, qual seja, aquela formada a partir da necessidade social, em prol do bem público e de uma deliberação entre Estado, sociedade e mercado.



REFERÊNCIAS

- CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006.
- ETZIONI, Amitai. Mixed scanning: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão.
- ETZIONI, Amitai. Reexame de estratégia mista de decisão.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.97
- HABERMAS, Jürgen. La necesidad de Revisión de la

- Izquierda. Madrid: Tecnos, 1996.
- KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- PAOLI, Maria Célia Paoli. Empresas e responsabilidade social os enredamentos da cidadania do Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza de. Orga. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.
- ROBINSON, Lindon J.; SLIDES, Marcelo E.; SCHMID, A. Allan. *O capital social e a redução da pobreza: existe um paradigma maduro*. Org. Raul Atria, Marcelo Siles. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2003.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagem metodológicas em políticas públicas.