

## NOTA DE PESQUISA

# A justiça das políticas públicas e a perspectiva analítica da sociologia política

*La justicia de las políticas públicas y la perspectiva analítica de la sociología política*

*The justice of public policies and the political sociological approach*

Camila De Mario<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54137

Recebido em: 24/07/2020  
Aprovado em: 16/10/2020

**Resumo:** O objetivo desse texto é refletir sobre a de realização de análises e avaliações de políticas públicas a partir de uma perspectiva da sociologia política que leve em consideração questões de justiça social. Argumenta-se que enquanto a perspectiva analítica da sociologia política implica em adotar uma abordagem relacional e histórica, considerar questões de justiça social requer a adoção do debate normativo das teorias da justiça como um parâmetro para a análise das concepções de justiça das políticas públicas. Por fim, defende-se que tal postura analítica possibilita buscar uma reflexão substantiva sobre os sentidos das políticas públicas e sobre os seus resultados.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Justiça; Sociologia Política.

**Resumen:** El objetivo de este texto es reflexionar sobre la realización de análisis y evaluaciones de políticas públicas desde una perspectiva de sociología política que tenga en cuenta las cuestiones de justicia social. Se sostiene que, si bien la perspectiva analítica de la sociología política implica la adopción de un enfoque relacional e histórico, la consideración de las cuestiones de justicia social requiere la adopción del debate normativo de las teorías de la justicia como parámetro para el análisis de las concepciones de la justicia de las políticas públicas. Por último, se argumenta que esa postura analítica permite buscar una reflexión sustantiva sobre los significados de las políticas públicas y sus resultados.

**Palabras clave:** Políticas Públicas; Justicia; Sociología Política.

---

<sup>1</sup> Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ/UCAM).  
E-mail: [camilagdemario@gmail.com](mailto:camilagdemario@gmail.com).

**Abstract:** The aim of this text is to reflect on the need and possibility of carrying out analyses and evaluations of public policies from a political sociology perspective that takes into account social justice issues. It is argued that while the analytical perspective of political sociology implies adopting a relational and historical approach, considering issues of social justice requires the adoption of the normative debate of theories of justice as a parameter for the analysis of conceptions of public policy justice. Finally, it is argued that such an analytical posture makes it possible to seek a substantive reflection on the meanings of public policies and their results.

**Keywords:** Public Policies; Justice; Political Sociology.

## **1. Introdução**

O propósito deste texto é refletir sobre a necessidade e a possibilidade de realização de análises e avaliações de políticas públicas a partir de uma perspectiva da sociologia política que leve em consideração questões de justiça social.

A reflexão aqui apresentada, como notas de pesquisa, se insere em uma agenda mais ampla que venho desenvolvendo desde minha tese de doutoramento<sup>2</sup> e que busca questionar os fundamentos normativos das políticas públicas. Argumento, neste e em trabalhos anteriores, a partir de um debate teórico e metodológico, que problemas de justiça são constitutivos da ação coletiva, e não seria diferente com o processo de produção das políticas públicas, instituições cujos propósitos e formas de atuação são orientadas por concepções de justiça socialmente construídas e cotidianamente desafiadas a enfrentar as fissuras, dilemas e ambiguidades que só se revelam através dos desafios impostos pela prática, confrontando os atores envolvidos em sua produção com os fundamentos normativos que a definem, justificam e legitimam sua existência.

Adotar a sociologia política como perspectiva analítica implica em realizar uma abordagem relacional e histórica e, em questionar como as políticas públicas traduzem e respondem aos conflitos sociais e se reproduzem ao longo do tempo. Significa supor que elas resultam de, ou reagem a transformações sociais e, ao mesmo tempo, influenciam e constroem comportamentos ao intervirem na vida das pessoas, provocando outra sorte de transformações. Um olhar histórico é sobretudo importante para refletirmos sobre a legitimidade das políticas públicas.

Ao propor que devemos considerar questões de justiça social, sugiro realizar uma análise e avaliação de políticas públicas a partir de uma aproximação com um

---

<sup>2</sup> Ver meu livro “Saúde como Questão de Justiça” (2016).

determinado enfoque normativo das teorias da justiça. Entendo esse enfoque tal como proposto por Álvaro de Vita (2017), como aquele cuja análise está orientada por problemas, por questões controversas do mundo contemporâneo que envolvem o debate público e permeiam as relações sociais.

Intenciona-se neste artigo, a partir do viés analítico proposto, buscar uma reflexão substantiva sobre os sentidos das políticas públicas e sobre os seus resultados. Na primeira parte do texto, através dos argumentos elaborados por Álvaro de Vita (2017) e Valeriano Costa (2015), busco demonstrar como se dá a aproximação analítica entre as teorias normativas da justiça e o campo de públicas. Na segunda parte, apresento brevemente como questões e concepções de justiça social são elaboradas pelas análises de políticas públicas e sua importância considerando o contexto de produção das políticas públicas no Brasil desde a redemocratização. Na terceira parte, desenvolvo analiticamente os pontos que considero importantes para a realização de análises de políticas públicas que se baseiem em concepções normativas de justiça. Por fim, apresento minhas considerações finais.

## **2. As teorias normativas da justiça e o campo de públicas<sup>3</sup>: aproximações analíticas**

Perscrutar sobre o impacto que as políticas públicas têm sobre a vida das pessoas e sobre seu papel na promoção de sociedades mais justas, nos impõe questões analíticas que indaguem para além das condições materiais de produção da política, ou das questões comumente colocadas pela literatura acerca das capacidades estatais. Surge a necessidade de parâmetros normativos que nos permitam indagar os valores de fundo em disputa e que orientam a agenda, a implementação e a avaliação das políticas.

Nesse sentido, o debate normativo das teorias da justiça contemporâneo<sup>4</sup> funciona como um parâmetro para a análise das concepções de justiça das políticas públicas. Ao defender que as teorias da justiça de matriz rawlsiana são orientadas para

---

<sup>3</sup> O campo de públicas brasileiro é formado por pesquisas que abarcam estudos, análises e avaliações de políticas públicas, mais a formação para a gestão pública. Ver: Farah (2016).

<sup>4</sup> Refiro-me aqui ao debate teórico que se constituiu sobre a justiça social no âmbito da filosofia e teoria política, principalmente após a publicação do livro “Uma Teoria da Justiça” (1971) de John Rawls. Ver: Kymlicka (2006) e Gargarella (2008). Observo ainda, que a teoria política é, sobretudo, normativa, pois preocupada com o modo com a vida política deveria ser, e não com a descrição de como ela é. Álvaro de Vita (2017) propõe que há uma teoria política “positiva”, que se desenvolve buscando realizar generalizações a partir de conexões de natureza causal passíveis de demonstração ou refutação empírica; e uma teoria política “normativa”, que se desenvolve com base em julgamentos avaliativos.

problemas, para questões controversas do mundo contemporâneo, Álvaro de Vita (2017) argumenta que a teoria política normativa se constrói a partir de juízos avaliativos que podemos submeter a um exame racional. Para ele, esse exame deve se realizar por duas razões: a primeira é que questões controversas do mundo contemporâneo têm uma dimensão normativa, inclusive a pesquisa empírica requer que essa dimensão seja enfrentada de maneira adequada se quisermos refletir substantivamente sobre os seus achados. A segunda é que precisamos de critérios válidos para fundamentar nossos juízos de valor sobre as leis e instituições.

O autor sublinha que as instituições têm efeitos profundos na vida que somos capazes de levar, porque atuam como normas e constituem o meio para o exercício da autoridade, elas regulam direitos, a tributação, a provisão de bens básicos fundamentais como saúde e educação. Por isso,

Uma questão que se apresenta para os que estão sujeitos a esses efeitos é se essas instituições são eticamente defensáveis e, caso não o sejam, como deveriam ser reformadas. Isso constitui parte significativa da discussão pública em sociedades nas quais há uma forma democrática de organização da autoridade política e nas quais a liberdade de expressão é garantida. E os juízos que constituímos sobre essas questões baseiam-se pelo menos em parte em princípios gerais. Mas discordamos sobre princípios fundamentais tanto quanto discordamos acerca de questões de política pública. Fazer teoria política normativa consiste essencialmente em explicitar e justificar racionalmente alguns desses princípios e confrontá-los com princípios distintos e suas possíveis implicações institucionais. (Vita, 2017, p. 97)

Refletindo sobre a agenda de pesquisa do campo das políticas públicas, Valeriano Costa (2015) apresenta duas questões complementares que dialogam com perspectiva analítica que defendo. Ele argumenta que precisamos investir em uma perspectiva de análise que rompa com o esquema do "ciclo das políticas públicas"<sup>5</sup> e considere a complexidade relacional e processual de seu processo produtivo, somada a uma análise da dimensão normativa das políticas - normas que mostram que cada política pública tem uma intenção que depende das concepções de pessoa e justiça social que estão em seu cerne.

A premissa do "Estado em Ação" contém a ideia de que o Estado intervém em nossas vidas através de políticas públicas. Costa nos lembra que esta intervenção, cujos

---

<sup>5</sup> Costa (2015) refere-se ao modelo analítico que considera o processo de produção das políticas públicas através de estágios, estes seriam: 1 – Montagem da agenda; 2 – Formulação de políticas; 3 – Tomada de decisão; 4 – Implementação de políticas e, 5 – Avaliação.

limites são indefinidos, é o objeto de análise no campo das políticas públicas. Além disso, qualquer questão pode ser palco de intervenção do Estado, pois qualquer agente do Estado ou da sociedade pode propor uma atividade que venha a se tornar uma agenda de políticas públicas. Portanto, o âmbito do Estado e seus limites são constantemente negociados e disputados no espaço público. "Ou seja, os limites das Políticas Públicas são indefinidos. Elas são pauta da própria concepção de Políticas Públicas. Isso cria um campo em eterna reconstrução" (Costa, 2015, p.143).

Para Costa, a pauta das políticas públicas é prisioneira de tensões e contradições sobre as diferentes concepções do mundo, como concepções de desenvolvimento, cidadania, participação social. Conflitos entre diferentes valores, ideias e crenças. Na verdade, o que os atores disputam são os limites de legitimidade da ação estatal.

Porém, no processo de produção de políticas públicas, o Estado torna-se o principal ator na mobilização e transformação da sociedade, mas não é o único. Por esta razão, devemos pensar em um "ciclo de políticas públicas" que é muito mais complexo e marcado pela natureza contraditória do Estado e da sociedade, requerendo uma reflexão sobre o que estamos fazendo, sobre os significados da ação através de políticas públicas.

Isto significa que devemos ser menos descritivos e mais analíticos, abrindo mais espaço para a indeterminação, para aquilo que é inesperado e escapa à racionalidade dos desenhos e regulamentos institucionais e dos esquemas de implementação e avaliação, considerando inclusive que o Estado "se torna um parceiro e, algumas vezes, objeto das próprias PPs". (Costa, 2014, p.149)

Assim, é preciso perguntar quem decide e orienta as políticas públicas, se é predominantemente o Estado ou a sociedade, ou ainda, como se dá a coordenação entre diferentes atores envolvidos com o processo de produção da política<sup>6</sup>. É este caminho que nos leva à dimensão normativa da análise que se desenvolve em pelo menos dois campos: o da legitimidade e o das concepções de justiça.

Refletir sobre a legitimidade nos leva a questionar quais setores da sociedade são capazes de gerar condições de legitimidade no ambiente conflituoso da produção de políticas públicas. Mais, a disputa sobre a legitimidade cria um conflito ético-político que se desenvolve no campo das "concepções de justiça nas políticas públicas". Isso nos leva

---

<sup>6</sup> Como coloco em meu livro "Saúde como questão de justiça" (2016), a implementação das políticas públicas requer uma relação múltipla e complexa entre diferentes entes, que normalmente envolve o Estado, o cidadão e a sociedade civil, e os atores produtores da política (que incluem organizações privadas, do terceiro setor e, por vezes, organizações internacionais).

a necessidade de responder o que seria e como implementar uma política pública justa, em seus termos:

A gente pode pensar em termos do que hoje é o campo próprio da Política Pública, o campo das concepções de justiça das PPs, ou seja, como é que eu posso conceber uma PP que seja justa, que atenda de forma justa aos beneficiários ou àqueles afetados pela política (Costa, 2014, p. 156)

### **3. Concepções de justiça social nas análises de políticas públicas**

As concepções de justiça das políticas públicas são mais facilmente observáveis nas políticas elaboradas a partir de uma perspectiva (re)distributivista - como é o caso de políticas como o Programa Bolsa Família - voltada para a diminuição da desigualdade e da pobreza, requerendo uma ação do Estado voltada para a realização da distribuição de bens e recursos em sociedade. Somam-se à essas políticas aquelas formuladas a partir da noção de direito ao reconhecimento<sup>7</sup>, como as políticas de ação afirmativa.

Como coloca Fleischacker (2006), a ideia de que o Estado deveria ser garantidor de uma justa distribuição de recursos voltada para o combate à desigualdade social não era percebida, até muito recentemente, como uma questão de justiça pelas pessoas, que tampouco acreditavam que a justiça devesse se ocupar da exigência de uma distribuição de recursos que satisfizesse as necessidades de todos. É em seu sentido moderno, como aponta o autor, que a justiça distributiva invoca o Estado como garantidor dessa distribuição.

O debate normativo sobre a justiça distributivista (principalmente no campo das teorias da justiça de matriz rawlsiana) tende, a se dar em torno dos recursos a serem garantidos, sua quantidade e o grau de interferência estatal necessário para tal<sup>8</sup>. Nele está implícita a ideia de que renda, riqueza, bens e recursos sociais não devem ser distribuídos de acordo com o mérito. Coaduna-se a essa discussão a noção de que determinados bens – como saúde e educação - devam ser compreendidos como direitos universais cuja garantia indiscriminada de acesso consiste em uma das facetas de uma sociedade justa<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Tal como formulado por Axel Honneth em seu livro “Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais” (2003).

<sup>8</sup> Para esse debate sugiro ver Gargarella (2008); Vita (2007); Fraser e Honneth (2003).

<sup>9</sup> Amartya Sen (2000) é um dos autores que muito contribuíram para o debate sobre os limites da perspectiva distributivista da justiça, mas também pela adoção de critérios substantivos e normativos oriundos do debate das teorias da justiça como parâmetros orientadores tanto da análise e avaliação, como da produção e implementação de políticas públicas.

Ressalto que tais questões estão na base dos dilemas enfrentados durante o processo de produção das políticas públicas. Para além de questões materiais e práticas, é preciso também responder sobre as concepções de direito, cidadania, e Estado que fundamentam o debate sobre quais bens e recursos devem ser garantidos como direitos dos cidadãos, qual o dever do Estado, ou como estabelecer os limites de sua atuação perante as demandas colocadas a partir desta perspectiva. Mas, não é apenas na dimensão da atuação distributiva que as concepções de justiça se fazem presentes. Este ponto é importante: elas são orientadoras da ação do Estado e da ação coletiva, bem como de decisões macroeconômicas, de política internacional, sobre o sistema judicial, ou sobre as formas de controle da ação estatal e as exigências de accountability, e mesmo a adoção de critérios de avaliação das políticas públicas possuem uma orientação normativa.

No caso brasileiro, buscou-se no bojo da luta pela redemocratização para além da defesa dos direitos fundamentais do homem, garantir que o Estado fosse responsável pela promoção do desenvolvimento e da igualdade através da institucionalização dos direitos sociais e sua implementação via políticas públicas (Acca, 2013). Após a Constituição de 1988, é possível reconhecer dentre as finalidades normativas das políticas públicas a preocupação com a promoção da equidade e melhoria das condições de vida da população.

Termos como equidade, participação, desenvolvimento social, igualdade, inclusão e justiça social entraram no nosso léxico político e acadêmico, e se tornaram questões cada vez mais presentes nas análises preocupadas com os resultados da participação social e das políticas públicas de forma geral (Telles, 1999).

As expectativas socialmente construídas a partir do projeto democrático participativo, e as disputas políticas que se configuraram em torno dele<sup>10</sup>, constituíram um campo de debate sobre a produção das políticas públicas perpassado por questões controversas acerca de seu escopo de atuação e finalidades que expressam as diferentes concepções de justiça em disputa.

No que se refere a análise das políticas públicas é possível observar que preocupações com a justiça social surgem a partir de temas como a importância da inclusão social, do desenvolvimento, da equidade e do combate à desigualdade e à pobreza. Recentemente à análise das dimensões políticas da justiça, surge como uma

---

<sup>10</sup> Remeto aqui a noção de disputa entre projetos políticos elaborada por Evelina Dagnino (2006).

questão para estudos que começam a apontar a necessidade de informar e tematizar melhor o debate da justiça ou a trazer as concepções normativas de justiça para a análise. Exemplos desse movimento são as análises feitas por João Feres (2013; 2014) sobre as políticas afirmativas, por Walquíria Rego e Alessandro Pinzani, sobre o Programa Bolsa Família (2013), e, especificamente, por Lena Lavinias (2014), sobre as políticas sociais voltadas para o combate à pobreza e às desigualdades.

Entretanto, ainda é preciso avançar em uma discussão que dê suporte e referencie tais menções, demonstrando a necessidade de aproximar o debate conceitual sobre análise das políticas públicas das reflexões sobre a justiça em suas diferentes dimensões<sup>11</sup>, principalmente da dimensão normativa cujo questionamento vem se dando em campo distinto e de maneira apartada da análise da ação política de maneira geral. Isso implica no fortalecimento de um viés de pesquisa substantivo para a análise de políticas públicas, e no desenvolvimento de métodos de pesquisa que nos permitam compreender o impacto das ideias e dos valores sobre os resultados alcançados pelas políticas.

Apesar de o debate sobre as diferentes dimensões da justiça e sua relação com as políticas públicas não ser novidade, a aproximação aqui proposta não é usual e coloca-se como contra-hegemônica no campo de políticas públicas brasileiro. Uma busca no site da base Scielo<sup>12</sup> é indicativa desse fenômeno. Em busca realizada em 07/10/2020, utilizou-se como critério os termos “justiça” e “políticas públicas” aplicados para todos os índices da busca, foram encontrados 25 artigos. Enquanto usando os termos “justiça social” e “políticas públicas” resultaram dois artigos, ambos da área da saúde coletiva, que propunham uma discussão sobre saúde e justiça realizada a partir da noção de funcionamentos proposta por Amartya Sen.

#### **4. Ideias, valores e a análise dos problemas norteadores da política**

Proponho uma análise de políticas públicas que, com base nas concepções normativas de justiça, realize uma interpretação dos princípios e valores morais fundantes da política, questionando seus objetivos e o seu papel na distribuição de bens e recursos sociais.

---

<sup>11</sup> Sobre as diferentes dimensões da justiça, ver Avritzer et al. (2013).

<sup>12</sup> Scientific Electronic Library Online - [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_home&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_home&lng=en&nrm=iso)

É possível pensar a justiça das políticas públicas a partir de pelo menos três vieses: um prático, no âmbito da aplicação da lei garantidora dos direitos sociais e dos conflitos advindos da obrigatoriedade estatal ou não por ela gerada; uma dimensão normativa e, ao mesmo tempo, prática, em um âmbito procedimental analisando a justiça das normas e dos procedimentos institucionais e seu cumprimento, visando a entender os resultados alcançados; e uma dimensão essencialmente normativa, em um âmbito substantivo para refletir sobre os valores que sustentam e são sustentados pela política<sup>13</sup>.

Os dois primeiros vieses ensejam um empreendimento analítico e metodológico mais próximo das teorias hegemônicas do campo de públicas, por desenvolverem-se em uma chave “institucional-procedimentalista”, sem a necessidade de questionamentos de fundo que reflitam sobre o papel desempenhado pelos atores em escala individual e sobre as ideias e valores que justificam e legitimam a política.

Como desenvolvo a seguir, a análise substantiva a partir de critérios de justiça requer outro escopo analítico.

John Rawls coloca, em *Political Liberalism* (2005), que uma concepção política de justiça tem três características centrais. A primeira se refere ao seu conteúdo, que é moral, o que significa que se explica por ideais, princípios e padrões que articulam valores políticos. Portanto, trata-se de uma concepção voltada para um mundo específico, que é o das instituições políticas, sociais e econômicas. Ou seja, para as instituições que fazem parte da estrutura básica da sociedade.

A segunda característica é que se trata de uma concepção que não se define a partir de outras concepções abrangentes de bem. Ou seja, por ser uma concepção política, ela não se define a partir de concepções morais mais abrangentes voltadas, por exemplo, para o entendimento da amizade, das relações em família ou do caráter pessoal.

A terceira característica é a de que seu conteúdo se expressa com base em certas ideias fundamentais implícitas e compartilhadas na cultura política de uma sociedade democrática.

É preciso notar que Rawls se esforça em definir concepções de justiça a partir de uma perspectiva estritamente política. Mas nós não precisamos entrar nessa controvérsia, nem seguir pela mesma trilha, pois de modo mais abrangente, o intuito é defender que importa para a análise e avaliação de políticas públicas identificar as

---

<sup>13</sup> Elaborei melhor essa proposta analítica em De Mario (2016b).

concepções de justiça concorrentes na sociedade e que se fazem presentes na prática política. Entendo que essas concepções justificam os arranjos institucionais, a produção das políticas públicas e as relações sociais de uma forma mais abrangente.

Importa, para os propósitos deste texto, o entendimento normativo central, que derivamos da argumentação rawlsiana sobre como definir concepções de justiça, ou seja: que essas possuem um conteúdo moral; que são mobilizadas para a prática política por diferentes atores e grupos para a defesa e justificação de seus interesses; e, por fim, que se expressam a partir de ideias implícitas na cultura política de uma sociedade.

Neste ponto, retomo as duas premissas centrais orientadoras das análises de políticas públicas: a primeira refere-se ao estudo do “Estado em ação”, o que significa analisar por que o Estado age como age, dadas as condições e o contexto. A segunda é a de que a análise de políticas públicas é uma perspectiva voltada para os problemas: para os problemas envolvidos no seu processo de produção e para os problemas que geram sua necessidade e seu impacto sobre eles. Como argumenta Faria (2013), ambas as premissas não podem se furtar de uma perspectiva analítica orientada por valores, principalmente aqueles de *ethos* democrático e os que norteiam a busca da dignidade humana.

Tais premissas possibilitam o desenvolvimento de uma perspectiva analítica que se orienta pelas ideias e pelos valores que perpassam, sustentam e justificam as políticas públicas. Defende-se assim a necessidade de análises substantivas que questionem os processos de produção das políticas e seus resultados a partir da identificação dos valores em disputa no seu interior e no contexto social em que a política se insere.

Dessa forma, reforça-se aqui que é preciso ir além de análises presenteistas, focadas na implementação, nos processos decisórios, na dinâmica interna de instâncias participativas, ou no papel político da epistocracia e sua influência no processo de produção das políticas públicas. Essa necessidade se baseia em pelo menos duas razões: uma é de contexto, e a outra é normativa.

Quanto ao contexto, como não é possível desenvolver todos os pontos destacados acima no espaço deste texto, apenas a título de exemplo, pondero que uma abordagem essencialmente epistocrática<sup>14</sup> não se coaduna com o processo histórico de redemocratização no Brasil e sua influência sobre a produção das políticas públicas.

---

<sup>14</sup> Como destaco em trabalho anterior sobre a avaliação participativa de políticas públicas: sustentar um argumento “epistocrático”, muito em voga em contextos neoliberais, acarretaria avaliações [e análises] cujos critérios recairiam essencialmente sobre as capacidades dos experts e seu saber técnico qualificado necessário para a implementação da política (De Mario, Laisner & Granja, 2016)

As diversas instâncias participativas, que foram criadas dentro do Estado ao longo dos anos 1990 e 2000, incluíram na produção da política atores até então apartados dos processos políticos decisórios e que não podem apenas ser entendidos pelo viés analítico do técnico especialista. Esses novos atores também trouxeram para o Estado demandas subjetivas, ligadas às identidades de grupo e a uma concepção ampliada de pessoa, de cidadania e de direitos humanos e sociais<sup>15</sup>. Como resultado desse processo temos políticas públicas híbridas, com desenhos que acabam conjugando valores e critérios de justiça distintos e, por vezes, até mesmo antagônicos, levando a problemas de implementação e avaliação cuja complexidade só pode ser compreendida se questões normativas forem levadas em consideração<sup>16</sup>.

Deve-se ainda somar a influência exercida pelo debate público que ocorre em espaços externos aos da produção de políticas públicas, envolvendo atores que não têm contato direto com a política. Um exemplo é o processo de construção e difusão de ideias impulsionado pela mídia tradicional e pelas redes sociais, que exercem um papel de formadoras de opinião sobre a relevância e qualidade das políticas públicas, processo importante para sua justificação social e legitimidade<sup>17</sup>.

A questão normativa é mais complexa. Trata-se de pensar como as ideias e os atores direta e indiretamente envolvidos com as instituições influenciam a produção das políticas públicas, e em como reconhecer suas ideias e o jogo de forças que se estabelece em torno delas para que possamos realizar uma análise substantiva das políticas públicas que seja preocupada com seus fundamentos, sua justificação e sua legitimidade.

A justiça social surge como uma *ideia-chave*, em função do contexto político latino-americano e brasileiro, e porque no Brasil os propósitos centrais das políticas públicas pós-redemocratização incorporam a construção de uma sociedade mais justa, visando promover igualdade e desenvolvimento. Essas são demandas que requerem do Estado uma atuação que passa necessariamente pela promoção de políticas públicas dedicadas a garantir uma distribuição bens, renda e recursos sociais mais equitativa.

---

<sup>15</sup> Observo que as concepções de pessoa e cidadania são fundamentais para o debate das teorias da justiça. Rawls argumenta que uma determinada concepção de pessoa é fundamental para sua teoria da justiça como equidade cujo “ponto de partida é a consideração de que os cidadãos são pessoas morais, livres e iguais que podem contribuir e honrar as exigências colocadas por uma sociedade cujo fundamento é o de uma cooperação social para o benefício de todos.” (De Mario, 2016, p.66)

<sup>16</sup> Desenvolvo essa ideia em minha análise do desenho do Sistema Único de Saúde (SUS), ver De Mario (2016).

<sup>17</sup> Sobre o papel da imprensa da construção de narrativas e imagens das políticas públicas ver: Leite; Fonseca e Holanda (2019).

A produção das políticas públicas e os arranjos institucionais de uma forma geral, para se sustentarem ao longo do tempo, justificarem-se perante a sociedade e serem percebidos como legítimos, precisam do apoio dos cidadãos e, portanto, de indivíduos que não participam diretamente de sua produção, mas que formam a opinião pública e cuja participação nas democracias contemporâneas se dá majoritariamente através do voto. Nesse sentido, políticas públicas legítimas<sup>18</sup> precisam ter alguma correspondência com as crenças, ideias e valores socialmente compartilhadas. Dentre esses valores, as concepções de justiça são essenciais.

Entretanto, é preciso reconhecer que os valores de fundo orientadores das ações das pessoas em diferentes contextos nem sempre são conscientemente tematizados ou questionados por quem age. Por isso, como Lavinias e Cobo (2014) ressaltam, conhecer as preferências normativas dos cidadãos é útil para que possamos desenhar políticas mais propensas a terem seu apoio e, acrescentamos, mais propensas a serem consideradas legítimas. Em suas palavras:

Compreender tal hiato entre concepções teóricas de justiça (e de políticas públicas que dela decorrem) e concepções intuitivas seria importante, portanto, não apenas como uma forma de “diagnóstico de preferências”, mas também possivelmente como precondição para qualquer estratégia de reforma progressista (ou de outra natureza). (COBO; LAVINAS, 2014, p. 37).

As concepções abrangentes de bem e de justiça social e as percepções sobre o outro e sobre o papel do Estado, de forma geral, não são necessariamente racionalizadas pelas pessoas, o que torna a tarefa de análise muito mais complexa do que podemos supor ao adotar uma perspectiva majoritariamente racional.

## **5. Considerações finais**

A adoção da sociologia política como perspectiva analítica e a incorporação de questões normativas da justiça em nossas análises nos permite questionar e refletir sobre

---

<sup>18</sup> Desenvolvo mais detidamente o tema da legitimidade das políticas públicas em outro artigo (De Mario, 2018), onde busco apontar a partir da argumentação de Rothstein (1998) que a reflexão sobre a legitimidade deve considerar, por um lado, questões processuais relacionadas às capacidades estatais de implementação; e por outro, lidar com três aspectos de caráter mais substantivo: (1) a tolerância dos cidadãos à intervenção do Estado; (2) a receptividade das decisões que produzem impacto direto sobre o comportamento de indivíduos ou grupos e, (3) com até que ponto os cidadãos estão dispostos a colaborar para a realização dos objetivos propostos pelas políticas públicas. Esses três aspectos se realizam a partir de um processo constante de (re)elaboração individual e coletiva de valores e crenças que abrangem desde a concepção de Estado, direitos e cidadania que as pessoas sustentam até questões mais específicas sobre as regras e procedimentos de uma política.

o impacto que as políticas públicas realmente têm nas vidas das pessoas e os efeitos que elas têm em termos de justiça social. Para esta última, conhecer a cultura política e os valores de fundo sustentados pela sociedade e incorporados pelas instituições cumprem papel fundamental.

Ampliar nossas lentes analíticas também possibilita o resgate de uma perspectiva histórica sobre o processo de produção das políticas públicas que abarque o impacto das estruturas e atores sociais desde a construção da agenda à avaliação contínua de resultados. Traçar esse movimento é fundamental para pensarmos a legitimidade e a manutenção das políticas públicas ao longo do tempo, bem como suas transformações e adaptações aos conflitos e demandas que impactam diretamente sobre as instituições, ou seja, sobre o fazer e refazer cotidiano de processos e procedimentos, sobre os atores com elas diretamente envolvidos, e sobre os princípios, valores e objetivos que as justificam publicamente de maneira geral e reciprocamente válida.

Trata-se aqui de um enfoque sobretudo necessário em contextos neoliberais e marcados pela ascensão de grupos de matiz (neo)conservadora aos governos, como é o caso brasileiro, norte-americano e de diferentes países europeus. Necessário porque, como busquei demonstrar, a compreensão das políticas públicas – em um sentido amplo – e de seus impactos na qualidade de vida da população exigem refletir sobre os sentidos da política e sobre sua legitimidade. Ou seja, sobre as concepções de mundo, de cidadania e de justiça social presentes em seus objetivos e que as justificam publicamente.

Ademais, não podemos esquecer que o “Estado mínimo” neoliberal desses governos segue implementando políticas nas áreas de segurança, econômica, de assistência social e definindo as diretrizes para áreas sociais sensíveis, como o trabalho, a educação, ou a saúde. São governos que trabalham incansavelmente para a construção de argumentos públicos justificadores de uma agenda política que rompe com os valores fundantes das políticas públicas que hoje são alvo de desmonte (como é o caso brasileiro), pois o intuito é a refundação das sociedades, ação que requer a destruição das instituições herdadas, mas também de valores fundantes da democracia e dos direitos humanos, até então hegemônicos - mesmo que apenas discursivamente.

## **Referências**

Acca, T. S. (2013) *Teoria brasileira dos direitos sociais*. São Paulo: Saraiva.

**De Mario. *A justiça das políticas públicas e a perspectiva analítica da sociologia política***

Avritzer, L. et al. (2013) *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Campos, L. A., & Feres Jr., J. (2014, fev.) Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo: relações necessárias ou contingentes? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29(84), 103-118

Cobo, B., & Lavinas, L. (2014) *Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social*. Rio de Janeiro: Folio Digital e Centro Celso Furtado.

Costa, V. (2015, jul./dez.) Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa. *Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP*, Campinas, 6(2), 135-166.

Dagnino, E. (org.) (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp.

De Mario, C. (2016) *Saúde como questão de justiça*. Jundiaí: Paco Editorial.

\_\_\_\_\_. (2016b) Concepções de Justiça e a Análise de Políticas Públicas. *Administração pública e gestão social*, 1, 5-14.

\_\_\_\_\_. (2018) Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP). *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, 6, 43-63.

De Mario, C. G., Laisner, R., & Granja, R. H. (2016) Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política. *O social em questão*, XIX, 39-64.

Farah, M. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". *Revista de Administração Pública*, 50(6), 959-979.

Faria, C. (2013) A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. In E. Marques, & C. Faria (org.). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; RJ: Fiocruz.

Fleischacker, S. (2006) *Uma breve história da justiça distributiva*. São Paulo: Martins Fontes.

Fraser, N., & Honneth, A. (2003) *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso.

Gargarella, R. (2008) *As teorias da justiça depois de Rawls. Um breve manual de filosofia política*. São Paulo: WMF Martins Fontes.

Honneth, A. (2003) Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo, Ed. 34.

Leite, C., Fonseca, F., & Holanda, B. (2019, set.) Imagens e narrativas do Bolsa Família: análise da retórica da grande imprensa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 53(5), 879-898.

Rawls, J. (2008) *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes.

\_\_\_\_\_. (2005) *Political Liberalism*. Expanded Ed. New York: Columbia University Press.

Rego, W., & Pinzani, A. (2013) *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp.

Sen, A. (2000) *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Telles, V. S. (1999) *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG.

Vita, Á. de. (2017, dez.) Teoria política normativa e justiça rawlsiana. *Lua Nova*, São Paulo, (102), 93-135.