Anna Beatriz Alvim da Cunha Pereira Rodrigues

ENTRE A BUROCRACIA E A DEMOCRACIA:

Proposições para a radicalização da participação social nos serviços públicos à luz do princípio político do Comum

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Orientador: Professor Adriano Pilatti

Rio de janeiro,
junho de 2023

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Anna Beatriz Alvim da Cunha Pereira Rodrigues

ENTRE A BUROCRACIA E A DEMOCRACIA:

Proposições para a radicalização da participação social nos serviços públicos à luz do princípio político do Comum

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

Professor Adriano Pilatti
Orientador
Departamento de Direito – PUC-Rio

Professora Virgínia Totti Guimarães
Departamento de Direito – PUC-Rio

Professora Andréia Clapp Salvador
Departamento de Serviço Social– PUC-Rio

Rio de janeiro, 01 de junho de 2023

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Anna Beatriz Alvim da Cunha Pereira Rodrigues

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio em 2013. Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes – UCAM em 2014. Servidora pública no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro – TRE-RJ desde 2022.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Ficha Catalográfica

Rodrigues, Anna Beatriz Alvim da Cunha Pereira

Entre a burocracia e a democracia: proposições para a radicalização da participação social nos serviços públicos à luz do princípio político do Comum / Anna Beatriz Alvim da Cunha Pereira Rodrigues; orientador: Adriano Pilatti. – 2023.
152 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2023.
Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – Teses. 2. Burocracia. 3. Democracia. 4. Participação social. 5. Serviços públicos. 6. Princípio político do Comum. I. Pilatti, Adriano. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Agradecimentos

A Deus, autor da minha fé e da minha convicção na partilha do comum, por Sua fidelidade.

A meu pai e minha mãe, Henrique e Cecilia, por serem a primeira notícia de amor, de admiração, de dedicação e de segurança.

A minhas irmãs, Maria Eduarda e Anna Clara, por dividirem comigo a responsabilidade do equilíbrio entre absorver o exemplo dos nossos pais e, ao mesmo tempo, saber sermos nós.

A meus avôs e minhas avós, Jorge, José, Elcira (em memória), e Zélia, por todo o cuidado em família e por todo o aconchego.

A meus primos e minhas primas, Vinicius, Patrícia, Bernardo, Diego e Manuella, pelos filmes, séries, pizzas, memes e risadas sempre oportunos.

Às amizades de toda uma vida: Ana Carolina, Clarissa, Julia, Camila, Mariana e Pedro, por serem escuta ativa e constância de afeto em todas as conquistas e em todas as crises.

Às amizades da ANS, Dandara, Milena, Jéssica, Ricardo, e da PGE-RJ, Vinicius e Tiago, por terem marcado minha trajetória profissional e pessoal com um sentimento contínuo de saudade.

Às/ao queridas/o Thamar, Nininha e Felipe, pessoas que provavelmente não dimensionam a importância das nossas conversas acadêmicas na época em que eu me preparava para a prova do mestrado.

Às amigas Renata e Maiara, e aos demais colegas do TRE-RJ, que compartilharam comigo as dores e as alegrias de fazer acontecer as eleições turbulentas do último ano. Ser funcionária pública da Justiça Eleitoral me faz refletir, todos os dias, sobre os assuntos que abordo nesta pesquisa.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

À Dra. Miriam, primeira referência de chefia, e ao professor Marcello Ciottola, primeiro orientador acadêmico, pela prontidão e generosidade quando pedi cartas de referência para o ingresso no mestrado.

Às/aos colegas de turma do PPGD, pelas trocas inteligentes e sempre pertinentes, e, em especial, a Bruna, Heloisa, Juliana e Carol, pelos vínculos sinceros que criamos nesse período tão breve, ainda mais encurtado pela pandemia e sua imposição das aulas remotas.

Ao corpo de professoras, professores, funcionárias e funcionários do PPGD. Cito, em especial, a coordenadora Thula e a ex-coordenadora Gisele, além de Carmen e Anderson, pela paciência na solução dos nossos (muitos) requerimentos e dúvidas.

À professora Andreia Clapp e ao professor Renato Lessa, por terem ministrado disciplinas eletivas essenciais à confecção deste trabalho, e à professora Virgínia Totti, pela disponibilidade desde a banca de qualificação.

Ao querido orientador Adriano Pilatti, por todas as lições, da graduação ao mestrado, que despertaram meu olhar para os temas e referenciais teóricos desta dissertação, e por todo o apoio no processo de pesquisa, escrita e revisão.

À PUC-Rio e à CAPES, pela isenção de mensalidade e pela bolsa de repasse respectivamente concedidas.

Este trabalho é resultante das potências e dos movimentos que todas e todos acima me permitiram até aqui.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Resumo

Rodrigues, Anna Beatriz Alvim da Cunha Pereira; Pilatti, Adriano (Orientador). **Entre a burocracia e a democracia: proposições para a radicalização da participação social nos serviços públicos à luz do princípio político do Comum.** Rio de Janeiro, 2023, 152p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A dissertação pretende investigar elementos da tensão entre burocracia e democracia, tendo por base a sociologia de Max Weber e perspectivas críticas da filosofia contemporânea, como é o caso das reflexões sobre o princípio político do Comum – que, na literatura de Christian Laval e Pierre Dardot, propõe uma revisitação da participação social na organização dos serviços públicos. Parte-se inicialmente da percepção de que, se de um lado a burocracia ainda é entendida como um imperativo de técnica, racionalidade e impessoalidade para a execução estatal das atividades e dos serviços públicos, de outro, é inerente e necessária à sua modelagem uma alienação social e popular. A organização estatal em um aparelho administrativo estruturalmente burocrático, composto em sua maioria por especialistas e técnicos (não eleitos), afasta a coisa pública dos cidadãos - e, assim, convive com o permanente risco de desqualificação da política e de dissipação da legitimidade democrática dos processos de implementação das escolhas relacionadas à gestão dos interesses, utilidades e serviços públicos. Identificado o problema, a pesquisa busca demonstrar que as principais oposições democráticas ao fenômeno da burocratização tecnocrática (sejam elas de matriz liberal/gerencial, no viés da democracia diárquica, da democracia monitória ou da defesa das reformas gerenciais no aparato estatal; sejam as de matriz crítica/social, no viés autogestão anárquica ou da mera abertura de canais participativos dentro da própria burocracia estatal), não trazem propostas suficientemente aptas a contornar o desafio antes descrito. Ao final, defende-se como alternativa para o enfrentamento da disputa entre burocracia e democracia o referencial epistemológico do princípio político do Comum - que, embora também inserido na genealogia do pensamento crítico/social, assenta proposições mais

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

revolucionárias e originais para o problema da participação social nos serviços públicos, sobretudo a partir da práxis instituinte e do autogoverno democrático, como arranjos possíveis para a radicalização de uma estrutura decisória e coletiva fora da esfera estatal.

Palavras-chave

Burocracia, democracia, participação social, serviços públicos, princípio político do Comum.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Abstract

Rodrigues, Anna Beatriz Alvim da Cunha Pereira; Pilatti, Adriano (Advisor). **Between bureaucracy and democracy: propositions for the radicalization of social participation in public services in the light of the political principle of the Common.** Rio de Janeiro, 2023, 152p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The thesis intends to investigate elements of the tension between bureaucracy and democracy, based on the sociology of Max Weber and critical perspectives of contemporary philosophy, as is the case of reflections on the political principle of the Common – which, in the literature of Christian Laval and Pierre Dardot, proposes a revisitation of social participation in the organization of public services. It starts, initially, with the perception that, if on the one hand bureaucracy is still understood as an imperative of technique, rationality and impersonality for the state execution of public activities and services, on the other hand, a social and popular alienation is inherent and necessary to its moulding. The state organization in a structurally bureaucratic administrative apparatus, composed mostly of (non-elected) specialists and technicians, distances public affairs from citizens - and, thus, coexists with the permanent risk of political disqualification and dissipation of the democratic legitimacy in the implementation processes of choices related to the management of public interests, utilities and services. Once identified the problem, the research seeks to describe that the main democratic oppositions to the phenomenon of technocratic bureaucratization (whether they are on the liberal/managerial side, defending the diarchic democracy, the watchdog democracy or the managerial reform of the state apparatus; whether they are on the critical/social side, advocating an anarchic self-management system or the mere creation of participatory mechanisms within the state bureaucracy itself) does not present proposals that are sufficiently apt to avoid the challenge described above. In the end, the epistemological framework of the political principle of the Common is defended as an alternative for confronting the dispute between bureaucracy and democracy - which, although also inserted in the genealogy of critical/social thought, establishes more

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

revolutionary and original propositions for the problem of social participation in public services, based, especially, on the instituent praxis and the institution of democratic self-government, as possible arrangements for the radicalization of a decision-making and collective structure out of the state sphere.

Keywords

Bureaucracy, democracy, social participation, public services, political principle of the Common.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Sumário

1. Introdução 13
1.1 Identificação do tema, marco teórico, metodologia e objetivos 13
1.2 Apresentação do tema: eixos do desenvolvimento do trabalho 15

2. Burocracia e captura democrática em Max Weber 24
2. 1. Aspectos básicos da obra weberiana 24
2.1.1 A diferença entre exercício do poder político e dominação legítima 26
2.1.2 A dominação racional e sua relação com o Estado burocrático 28

2.2 A burocracia na obra weberiana 30
2.2.1 Elementos gerais da burocracia 31
2.2.2. Burocracia e alienação 37

2.3 O problema da captura democrática pela burocracia 40
2.3.1 Ciência e política em Weber: o desencantamento do mundo 40
2.3.2 As propostas de um Parlamento forte e de um líder carismático como freios democráticos à expansão da burocratização. 43

3. Burocracia e captura democrática na contemporaneidade 48
3.1 Críticas de matriz liberal revisitada 48
3.1.1 Democracia diárquica e o fórum público de opiniões 48
3.1.2 Democracia monitória, *accountability* horizontal e reforma gerencial 54

3.2 A crítica de matriz crítica/social 61
3.2.1 Autogestão anarquista 61
3.2.2. Abertura de canais de participação social dentro da burocracia estatal. 66

3.3 O comum como crítica no âmbito da matriz social 72
3.3.1 Aspectos introdutórios sobre o comum 72
3.3.2 A adoção da perspectiva do Comum como princípio político na releitura da tensão entre burocracia estatal e democracia 77

4. O princípio político do Comum 81
4.1 O comum da produção biopolítica de Antonio Negri e Michael Hardt 81
4.1.1 Império e multidão 82
4.1.2 Insurreição e instituição do comum 89

4.2 O Comum de Christian Laval e Pierre Dardot 94
4.2.1 O Comum como estratégia econômica fora da lógica capitalista de mercado e estratégia política fora da burocracia estatal 94
4.2.2 Caráter tríplice: princípio político, práxis instituinte e processo democrático de governo 96

4.3 Reflexos do caráter tríplice do Comum 100
4.3.1 Paralelos entre aspectos da sociologia weberiana e o princípio político do Comum 100

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

4.3.2 Um possível experimento de Comum: o Curdistão e o Confederalismo Democrático dos serviços públicos em Rojava 104

5. O incremento da participação social nos serviços públicos à luz do princípio político do Comum de Dardot e Laval 112
5.1 A relação entre burocracia, serviços públicos, participação social e Comum 112
5.1.1 A captura do comum e dos serviços públicos pela burocracia estatal 114
5.1.2 A recuperação do comum para além do estatal. 117

5.2 Proposições políticas para um compartilhamento dos serviços públicos entre a burocracia estatal e as instituições do Comum 124
5.2.1 Fundar a democracia social 124
5.2.2 Construir uma política do Comum: o autogoverno democrático como forma radical de participação social 129
5.2.3 Transformar os serviços públicos: as instituições do Comum como forma radical de participação social fora da burocracia estatal 133

6. Considerações finais 138
Referências Bibliográficas 145

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Da multidão dos que creram era um o coração e a alma. Ninguém considerava exclusivamente sua nem uma das coisas que possuía; tudo, porém, lhes era comum.

Atos 4:32.

As pessoas sempre se rebelam.

Franz Kafka, *O processo*.

1. Introdução

> "A burocracia atrapalha os negócios e inferniza a vida dos cidadãos. Incompetente, ineficiente, irracional, morosa, corrupta, não democrática. Eis como a burocracia costuma ser vista. A rejeição à burocracia é também uma das raras unanimidades em todas as correntes político-ideológicas. Como já foi dito certa vez, a direita demoniza a burocracia em nome do livre mercado; o centro procura reformá-la em nome da transparência e da *accountability*; e a esquerda pretende substituí-la pela participação popular e pela autogestão democrática." (*Bureaucracy*, David Beetham).

> "Estabelecer o comum como princípio político não significa que devemos esperar que o Estado proteja e amplie o comum, estendendo indefinidamente a propriedade pública, ou que aumente um pouco mais o poder da administração burocrática sobre a sociedade e a economia." (*Comum: ensaio sobre a revolução no séc. XXI*. Pierre Dardot e Christian Laval.).

1.1 Identificação do tema, marco teórico, metodologia e objetivos

O presente trabalho parte de uma inquietação filosófica perante o binômio *burocracia* e *democracia*, enquanto representativo de duas estruturas institucionais em permanente disputa no desenvolvimento e na evolução da teoria política[1]. Trata-se de identificar, inicialmente, como a conformação do Estado em um aparato administrativo burocrático opera como um dispositivo de alienação, isto é, de distanciamento entre os indivíduos e a coisa pública – interesses, utilidades e, sobretudo, serviços de interesse social e coletivo. Por um lado, a burocracia é entendida como elemento que confere racionalidade e técnica às atividades estatais e à gestão dos serviços públicos; por outro, nota-se seu papel elementar enquanto condição e modelagem estrutural para que o Estado operacionalize a tarefa de centralizar - e, paradoxalmente, especializar - cada *locus* da tomada de decisão sobre os diversos assuntos comuns. E, com isso, retirar dos cidadãos a possibilidade de participar diretamente dos temas que lhe dizem respeito, atuando como uma espécie de captura e filtragem à democracia.

[1]ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. *Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* Organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: Ipea: Enap, 2018, págs. 23 a 58.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

No intuito de demonstrar que o conflito entre burocracia e democracia merece ser revisitado, a dissertação terá como marco teórico, para a descrição dos elementos do Estado burocrático, as lições da sociologia clássica desenvolvida por Max Weber - autor que, por excelência, primeiro tratou do tema de forma sistemática, e associada ao paradigma da modernidade e à tradição do liberalismo político. Já para a formulação de uma proposta de equacionamento daquela tensão, o trabalho se alinha ao campo de reflexões vinculadas à genealogia do pensamento crítico de tradição marxista (em oposição ao grupo de críticas de ordem liberal). Mas, de forma mais original e específica, o referencial epistemológico adotado para esse fim reside no princípio político do Comum, tal como descrito pelos autores franceses Pierre Dardot e Christian Laval, que objetivam a radicalização da participação popular direta na burocracia estatal e também fora dela, com a instituição de um autogoverno democrático voltado, entre outras funcionalidades, à ordenação dos serviços públicos.

Para a abordagem dos paradoxos entre burocracia e democracia, será utilizado o método hipotético-dedutivo. A metodologia adotada para a pesquisa empreendida parte, então, da revisão bibliográfica de literatura selecionada e referente aos pontos teóricos trazidos ao longo da exposição. Após a definição das premissas relacionadas aos elementos conceituais da burocracia, às críticas político-ideológicas que lhe são usualmente dirigidas e às propostas teóricas pensadas para o arrefecimento do problema, serão formadas as relações lógicas e inferências possibilitadas a partir do princípio político do Comum, conduzindo-se às conclusões pretendidas com a pesquisa. Será privilegiada, nessa sentido, uma abordagem interdisciplinar entre teoria política, sociologia, filosofia e direito administrativo.

Os objetivos gerais são: (i) demonstrar conceitos básicos do pensamento weberiano; (ii) apresentar os três tipos puros de dominação legítima descritos pelo autor; (iii) construir uma definição de burocracia; (iv) explorar a tensão entre burocracia e democracia na ordenação das atividades estatais, e, especialmente, nos serviços públicos; (v) apresentar os dois grandes grupos de críticas à burocracia na contemporaneidade; (vi) expor teorias introdutórias para o comum e, por fim, (vii) defender a importância da abordagem do Comum como princípio político, tal como desenhado por Pierre Dardot e Christian Laval.

Os objetivos específicos são: (i) identificar como as categorias de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

racionalidade, monopólio do uso da força, coerção, poder político e legitimidade se associam ao conceito weberiano de Estado burocrático; (ii) enfrentar os elementos da dominação racional-legal, que, para Weber, é empiricamente verificada na burocracia; (iii) explorar as acepções e os elementos do conceito de burocracia na obra weberiana; (iv) averiguar de que modo Weber, mesmo sendo um defensor da superioridade do modelo de administração burocrática, reconheceu na sua expansão um potencial risco à democracia; (v) apresentar as críticas contemporâneas de tradição liberal e as de tradição social/marxista (que, em apertadíssima síntese, propõem diferentes formas de revisitação do paradoxo entre burocracia e democracia, com a inserção de mecanismos de monitoramento e de participação nas atividades estatais, ou, ainda, com a abrogação do modelo burocrático heterogestionário por estruturas anárquicas autogestionárias); (vi) explicitar as razões para a insuficiência dessas soluções contemporâneas propostas; (vii) sinalizar aspectos introdutórios e breves sobre o comum, descrito nos trabalhos de autores e autoras como Elinor Ostrom, Aníbal Quijano, José Carlos Mariátegui, Silvia Federici, Antonio Negri e Michael Hardt; (viii) demonstrar que a abordagem mais completa sobre o comum reside na obra conjunta de Pierre Dardot e Christian Laval, que o traduzem como princípio político, prática instituinte e autogoverno democrático; (ix) apontar em que medida a instituição do autogoverno democrático, orientada pelo princípio político do Comum, pode contribuir para aliviar os distanciamentos entre burocracia e democracia, com o incremento da participação popular nos processos decisórios e na gestão coletiva dos serviços públicos, tanto dentro como fora do aparato estatal.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

1.2 Apresentação do tema: eixos do desenvolvimento do trabalho

O problema sinalizado será enfrentado ao longo da pesquisa a partir de quatro eixos, que se espelham nos quatro capítulos subsequentes. O primeiro eixo, tratado ao longo do capítulo 2 deste trabalho, é destinado à costura de um recorte histórico, conceitual e teórico para o alcance do termo *burocracia*, tomando-se por marco teórico as lições da sociologia jurídica e econômica de Max Weber, dado seu protagonismo no enfrentamento do tema. Serão trabalhados, então, aspectos introdutórios do pensamento weberiano, que o ligam à tradição política da modernidade, com fundamento na ideia de que o exercício do *poder político* se

expressa na imposição da vontade de uma autoridade a partir de um pacto de monopólio e instrumentalização da violência[2].

Ainda neste capítulo, o conceito sociológico de *poder político* será contraposto à categoria weberiana de *dominação*[3], esta última caracterizada pela noção de obediência e de convicção valorativa sobre a legitimidade de uma autoridade, com o propósito de se demonstrar que a combinação destes dois elementos é usual e materialmente verificada nas experiências históricas de dominações racionais-legais e burocráticas. Esta espécie de dominação é delimitada, pois, pela crença na ordem e no respeito a estatutos normativos como uma forma de conferir racionalidade, previsibilidade e segurança às funcionalidades sociais, a partir de uma estrutura paramentada e apta ao manejo da força física.

A configuração imaginada por Weber adiciona ao Estado, tal como pensado na teoria política moderna, a estrutura institucional da *burocracia*. Embora não elabore uma conceituação pronta e definitiva para o termo, o sociólogo descreve uma série de seus elementos constitutivos: corpo de funcionários especialistas em determinados saberes técnicos e não eleitos (burocratas); necessidade de submissão das autoridades a um sistema hierárquico e, também, às leis naturais; superioridade de regras, leis e estatutos (objetivos) frente a costumes (subjetivos); impessoalidade dos órgãos componentes da estrutura funcional; neutralidade e racionalização administrativa das atividades e dos serviços públicos[4].

Muito embora defendesse a superioridade dos arranjos viabilizados pela dominação racional legal e burocrática, Weber reconheceu, ao final de sua obra, que a ampliação indiscriminada do poder técnico e especializado na tomada das decisões públicas da administração estatal poderia produzir mecanismos expansivos e labirínticos de burocratização e, consequentemente, de desencantamento e de perda da autenticidade, com a prevalência do saber científico sobre a paixão política[5]. Este

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[2]WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 18ª edição. Tradução: Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2011a, pág. 66 e 144.
[3]WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva – volume 1*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília/DF: UNB, 2004, pág. 33.
[4]WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Madrid: Ediciones Elaleph, 2000.
[5]WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 18ª edição. Tradução: Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2011a, pág. 35.

formato guardaria o potencial de induzir um processo de captura institucional da democracia pela neutralidade da burocracia intelectualizada, e, consequentemente, de alienação do social, marcada pela impotência e pela desqualificação da conflituosidade política[6].

Para contornar esse problema latente, Weber propôs as seguintes medidas: um Parlamento forte, que filtrasse as demandas populares e fosse capaz de controlar a atividade dos burocratas[7]; e a ascensão de líderes políticos com atributos carismáticos, cujas qualidades pessoais mantivessem um apelo constante ao *demos*[8]. Como se busca demonstrar, as duas proposições weberianas anunciavam uma leitura do problema da captura democrática pela burocracia a partir de uma chave típica do liberalismo político clássico, que não franqueia aos indivíduos a oportunidade de um envolvimento direto na vida política, na atividade burocrática e na organização dos interesses e serviços geridos pelo Estado.

Tendo como mote a percepção de que o diagnóstico e o tratamento sugeridos por Weber não foram capazes de contornar o problema democrático na expansão da institucionalidade burocrática, o eixo seguinte da dissertação se ocupa de algumas propostas elaboradas pela teoria política contemporânea, e que serão apresentadas no decorrer do capítulo 3. Pretende-se demonstrar, na oportunidade, que a identificação teórica dos desafios inerentes à estrutura da burocracia atravessa e compreende diversas elaborações político-ideológicas, didaticamente divididas em dois grandes grupos, no intuito de facilitar a apreensão do tema.

Inicialmente, serão abordadas críticas tributárias da tradição liberal – umas do ponto de vista político, outras por um viés econômico. Em linhas gerais e sintéticas, os autores e as autoras inseridos nesse campo se pautam na necessidade de reinterpretação do conceito de democracia, para lhe conferir uma feição diárquica, com reforço da influência da opinião pública nas decisões políticas sobre os interesses

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[6]WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 18ª edição. Tradução: Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2011a, pág. 133.
[7]TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2006. E-book para Kindle.
[8]AVRITZER, Leonardo. *A crise da democracia e a ascensão do populismo de direita no Brasil. In Populismo, Teoria e Casos*, (Orgs) António Costa Pinto & Fabio Gentile. Ed. Meta, 2020, pág. 147 e 148.

coletivos[9]; na reformulação do papel dos agentes de controle monitório sobre as atividades burocráticas e serviços estatais, em nome de um maior *accountability* e transparência[10], e na defesa de reformas gerenciais no aparelho burocrático, como forma de aprimorar a gestão administrativa do Estado na ordenação dos serviços públicos e na regulação das atividades econômicas[11].

De outro ângulo, serão descritas algumas proposições inseridas na geneologia do pensamento crítico de tradição social/marxista. Primeiro, aquelas que, de forma moderada e sem questionar os limites do papel do Estado, advogam a necessidade de que a burocracia seja parcialmente reformada a partir da inserção de instrumentos e de canais de participação popular nos processos decisórios administrativos que orientam a organização dos serviços públicos[12]. Em seguida, será apresentada a proposta crítica e radical de que a burocracia seja inteiramente substituída por modelos administrativos de autogestão, inspirados nos protótipos anarquistas proudhonianos[13].

Objetiva-se, ao final deste eixo, evidenciar que a defesa do papel da opinião pública, do reforço das diversas instituições públicas e sociais no controle do Estado, do incremento de mecanismos de participação popular na burocracia, e dos arranjos autogestionários são falhos e insuficientes, quando pensados como estratégias isoladas. Primeiro, no que toca especialmente à proposta anárquica de Proudhon, trata-se de uma teoria que, embora inspire muitos aspectos que serão vistos nos capítulos subsequentes, é pueril e desconectada da realidade contemporânea recente, e, portanto, de aplicação anacrônica. Segundo, em relação aos demais modelos descritos no capítulo, porque não atentam para o ponto fulcral de que a burocracia e sua estrutura alienante não constituem meras contingências ou elementos acidentais do Estado, mas, ao contrário, condições de natureza *sine qua non* para a empreitada

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[9]URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2008.
[10]WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Versão E-book para Kindle.
[11]BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.
[12]NEVES, Ângela Vieira. *Associativismo, reconhecimento e acesso às políticas públicas: o papel pedagógico da participação dos usuários*. Revista PRACS, v 13, n. 3, 2020.
[13]MOTTA, Fernando C. Prestes. *Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

de expropriação dos interesses coletivos e sociais.

Assim, a longo prazo, o monitoramento e o controle da burocracia estatal por meio de processos democráticos de *accountability* e de simples participação popular não se expressam de maneira suficiente, em especial quando reduzidos a canais que, em muitas das vezes, esbarram nos problemas típicos da cristalização do poder da burocracia – correndo o risco de se esgotarem em etapas procedimentais sem qualquer poder efetivo de influência decisória, em nítido reforço das espirais e dos labirintos burocráticos[14]. Esvazia-se, assim, a dimensão necessária do *conflito*, típica da arena política, com uma excessiva valorização do *consenso*, supostamente produzido na neutralidade da técnica e do conhecimento científico dos agentes burocratas.

Assim, se, a partir de um certo viés, o incremento da democracia participativa na modelagem estatal impõe-se como ofício necessário, é também preciso que essa estrutura proposta não se esvazie no cumprimento de meras formalidades administrativas, sobretudo se bem compreendido o fato de que o Estado funciona como um terreno de permanente conflito ideológico e luta política, e, portanto, como *locus* de tensão entre diferentes projetos de ordenação do social. Colocada a questão, ainda ao final deste terceiro eixo será feita uma breve e introdutória apresentação de algumas teorias sobre o *comum*, com a finalidade de se preparar a premissa de que o princípio político do Comum oferece diretrizes mais completas para o equacionamento da tensão entre burocracia e democracia[15].

Sedimentadas todas estas ideias, o eixo subsequente do trabalho, concentrado no capítulo 4, se dedica à primeira etapa de aprofundamento da teoria do comum adotada como referencial epistemológico neste trabalho: a dos pensadores franceses Pierre Dardot e Christian Laval[16]. Busca-se, inicialmente, pontuar como os autores

[14]BORBA, Julian. *Os dilemas da teoria política contemporânea no conflito entre burocracia e democracia*. In: Revista de Ciências Humanas - edição especial temática. Florianópolis: 1999, p.76

[15]Por ora, importante sinalizar que a defesa do comum não endossa qualquer discurso político que advogue a redução do aparato público-administrativo, com vistas a um ideário econômico e liberal de Estado mínimo. Porém, o comum também não se contenta nem encerra as lutas por emancipação em respostas controladas e dadas apenas dentro do Estado. O presente trabalho se alinha à premissa marxista de que o processo de burocratização e de expansão da técnica na administração pública pode funcionar como um instrumento a serviço do fatalismo capitalista, ao incumbir o Estado e suas estruturas de atuar como instância dialética e filtro entre os interesses do capital e os interesses sociais. (KARL, Marx. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo editorial, 2011)

[16]DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

partem do pensamento de Antonio Negri e de Michael Hardt, em razão da extensa abordagem que estes últimos fazem dos problemas inerentes ao neoliberalismo e à estrutura do Estado, tal como das propostas de superação apresentadas, centradas nas ideias de *multidão* e de *commonwealth*. E, ainda, pelo fato de Negri e Hardt terem introduzido no pensamento crítico a ideia do comum como princípio político, conceito posteriormente lapidado por Dardot e Laval.

Dardot e Laval sinalizam, nesse ponto, que o comum deve ser compreendido como um princípio político voltado à *prática instituinte* de novas formas de *autogoverno democrático* – cujos objetos de interesse e regras de organização não podem ser emoldurados em um catálogo rígido, pronto e acabado. Significa dizer que não existe a possibilidade de se antecipar quais são os interesses, utilidades e serviços que compõem o comum porque, em última instância, esse conteúdo será determinado e revisitado ao longo de um processo democrático permanente de elaboração de estratégias, decisões, proposições políticas e instituições[17]. Deste modo, o autogoverno democrático depende de um engajamento social conjunto dos diferentes sujeitos, fundado em uma obrigação política coletiva de cooperação, para que seja assegurada uma contínua revisão da esfera de assuntos comuns que devem ser instituídos e geridos à luz daquele princípio político.

Os autores franceses sugerem, com isso, que a ação política voltada para o estabelecimento do comum é inovadora e revolucionária porque, embora se inicie em um momento fundacional determinado, sua realização é constante: se renova ao longo de um projeto democrático infindável, no qual a *gestão* e a *decisão* sobre os diversos interesses comuns não mais estariam confinadas ao domínio administrativo dos burocratas e especialistas. É dizer: não mais dependentes exclusivamente do exercício das funções estatais na ordenação dos serviços públicos, ou, no caso das atividades econômicas, do modo de produção capitalista – e isto porque o comum não se define pela lógica dualista entre público e privado. Dardot e Laval apresentam, portanto,

[17] O que os autores rejeitam, apenas, é a imagem de um programa prévio, pronto, estável e universalmente válido para o comum. Isso não significa que eles deixem de tecer um inventário de diretrizes possíveis para uma abordagem concreta do comum na revolução imaginada para o séc. XXI, o que fazem a partir de nove proposições políticas: é preciso construir uma política do comum; é preciso contrapor o direito de uso à propriedade; o comum é um princípio da emancipação do trabalho; é preciso instituir a empresa comum; a associação na economia deve preparar a sociedade do comum; o comum deve fundar a democracia social; os serviços públicos devem ser instituições do comum; é preciso instituir os comuns mundiais; é preciso instituir uma federação dos comuns.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

direcionamentos de natureza sociológica e filosófica para o enfrentamento da crise entre burocracia e democracia, que vão além de considerações estritamente políticas ou jurídicas.

Ao término do capítulo, serão apresentados alguns paralelos entre o pensamento de Max Weber e o de Dardot e Laval, o que se faz no intuito da demonstração de que a feição instituinte das práticas coletivas e cooperativas encabeçadas pelo princípio político do comum guarda o desafio e o objetivo de selar as vivências do comum como esferas de expressão da oficialidade da participação popular e democrática. Isto é, como organismos que sejam legítima e oficialmente reconhecidos dentro de uma institucionalidade política e organizacional, mesmo quando existam e/ou funcionem de maneira transversal ou inteiramente independente e paralela à estrutura do Estado e de sua burocracia, nos moldes em que pensados pela teoria política moderna e, assim, pela própria sociologia weberiana. Como concretude e empírica do arranjo político proposto por Dardot e Laval, ainda neste capítulo será brevemente abordada a experiência comunalista do Confederalismo democrático dos serviços públicos no Curdistão.

Finalmente, parte-se para o quarto e último eixo da dissertação, consignado em seu capítulo 5, no qual se delimita o segundo momento de aprofundamento do pensamento de Dardot e Laval. Nesta oportunidade, serão abordados, inicialmente, os temas da captura dos serviços públicos pela burocracia estatal, e, de maneira implicada, da necessidade de recuperação coletiva e social do conceito de comum, uma vez que desviado historicamente pelo Estado e por suas estruturas públicas. Para o enfrentamento deste item, serão aventadas algumas contribuições de ordem antropológica, sociológica, filosófica e jurídica que permitem, em uma leitura conjunta, o descolamento entre as noções sobrepostas sobre o que é privado, o que é público/estatal e o que é comum. Ainda nesse ponto, será descrito o episódio da gestão coletiva dos serviços públicos de distribuição da água e saneamento em Cochabamba, que exemplifica a urgência da retomada do comum para além do ambiente estatal.

Em seguida, serão tratadas algumas proposições políticas expressamente construídas por Dardot e Laval, e sintetizadas na ideia de fundação de uma democracia social e de instituição do *autogoverno democrático*, como formas de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

aumentar o papel da participação social e popular. Nesse raciocínio, os autores propõem uma reinterpretação da natureza dos serviços públicos, que se desconecte das concepções clássicas advindas do direito administrativo. Assim, entendem que os serviços públicos não podem ser reduzidos à mera expressão do *imperium* e da soberania do Estado, e nem mesmo adstritos às medidas e ao conteúdo dados pelo aparato profissional e técnico da burocracia estatal. Isso implica, para os autores, a necessidade de se transformar os serviços públicos em verdadeiras instituições do comum, a fim de conferir a essas atividades e utilidades de interesse social a feição política, autêntica e conflituosa que lhes é inerente. Assim, apenas a potência democrática da participação popular nos serviços públicos possibilita a requalificação da política enquanto espaço permanente de tensão e de composição entre os diferentes interesses sociais (espaço esse que pode se desenrolar, para os autores, tanto dentro como fora do âmbito da gestão e da decisão estatal burocrática).

Apresentados os quatro eixos do desenvolvimento, espera-se sedimentar o arcabouço teórico apto à demonstração de que o comum é um caminho possível para que a participação popular não se encerre em mais uma estrutura capturada e desviada pela burocracia de Estado, mas, ao contrário, para que adquira contornos de um exercício verdadeiramente plural e de contínua deliberação política coletiva sobre a redistribuição das riquezas sociais, das utilidades, dos serviços públicos e de tudo aquilo que compuser ou vier a compor o comum. Assim, se, por um lado, é compreensível a percepção histórico do papel do Estado como instância para a implementação e para a institucionalização de políticas reformistas que promovam o senso de reconhecimento, pertencimento e participação na administração dos interesses coletivos e dos serviços públicos, por outro, há o perigo de que a tática participativa operacionalizada exclusivamente dentro da burocracia estatal. Isto é, quando isolada de outras perspectivas mais radicais, se esvazie como um fim em si mesmo, inapto à provocação de mudanças verdadeiramente estruturais e redistributivas.

Não se trata, pois, de uma visão pessimista e mínima sobre o papel Estado, típica dos pensadores e economistas liberais, mas, ao contrário, de um manifesto revolucionário inserido na tradição do pensamento crítico, e que objetiva alertar para que a defesa da democracia participativa não caia numa armadilha e numa espiral

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

esvaziada e capturada pelos interesses políticos e econômicos hegêmonicos. Isto é, aqueles das autoridades estatais e da economia capitalista, enquanto estruturas cristalizadas de dominação. Nesse sentido, o trabalho busca concluir que o equilíbrio da tensão entre burocracia e democracia precisa ser marcado por uma frente dupla entre políticas que pensem tanto as urgências do presente, como as alternativas para um futuro anticapitalista. De um lado, reconhecer avanços permitidos pelo reforço das esferas de participação social nos diversos aparatos estatais; mas, de outro, pensar de forma crítica possibilidades para o futuro, com a fundação de uma verdadeira democracia social, a partir da figura radical e revolucionária da instituição do autogoverno democrático.

Uma vez pormenorizadas as nuances dos pontos levantados, espera-se que o trabalho contribua com diretrizes interdisciplinares ante o desafio da imaginação de novos modos e trajetórias possíveis de existência e de ordenação dos assuntos comuns. A revolução pretendida pelo princípio político do Comum constitui, assim, um novo paradigma para o pensamento crítico. Em suas entrelinhas, sugere os caminhos para a ruptura de um certo senso de inevitabilidade que ainda recai sobre a imagem do Estado burocrático e sobre a realidade capitalista e neoliberal do mercado na contemporaneidade, como se fossem os únicos espaços de produção e de administração das utilidades, dos interesses e dos serviços públicos – que, ao contrário, possuem natureza comum.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

2. Burocracia e captura democrática em Max Weber

Neste capítulo, pretende-se abordar aspectos básicos da obra weberiana, marcada pela tradição da teoria política moderna. Serão tratados, portanto: a diferença entre exercício do poder político e dominação legítima; os elementos característicos da dominação legítima de caráter racional-legal e sua relação com a burocracia de Estado; os elementos conformadores do que Weber entende por burocracia; a noção de que a burocracia opera como instrumento de alienação; o problema da captura democrática pelo processo de expansão da técnica burocrática e, finalmente, o tratamento sugerido por Weber para contenção de tal processo.

2. 1. Aspectos básicos da obra weberiana

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

A predominância do paradigma moderno é uma realidade nas ciências humanas e sociais. É preciso indagar, inicialmente, o porquê de a modernidade, com toda sua gama não uniforme de temas filosóficos e posicionamentos teóricos, ocupar lugar de tamanha expressividade. O que se pode arriscar como resposta é que, a despeito de não compor um todo orgânico e coerente, ela é marcada por características que lhe permitem ser a própria fonte e validação de tudo o que pretende contradizê-la[18] - e que, nesse sentido, lhe conferem um registro de categoria própria, além de uma coerência paradigmática que firma a equipolência dos diferentes juízos modernos, e, assim, a própria dificuldade de sua superação.

De outro lado, entender a diversificada abrangência do catálogo filosófico e político desse recorte histórico é um processo imprescindível para a identificação de qual o seu elemento característico por excelência, aquilo que está presente até mesmo em autores posteriores à cronologia da Idade Moderna - como é o caso de

[18] A título de exemplo, Michel de Montaigne (séc. XVI), um autor da modernidade, renovou o estudo do ceticismo (ideia de *incerteza*, presente na filosofia antiga). Para os céticos, qualquer proposição que tenha pretensão de verdade pode ser contraditada por uma outra proposição que traga uma pretensão em sentido contrário (equipolência). Não haveria, assim, critério de detecção da verdade, porque todo critério externo de detecção da verdade é filosófico, e, portanto, pode ser contraditado.

Max Weber[19] - e que, justamente por isso, terá de ser refutado por quem questionar categorias da modernidade. De forma sumarizada, pode-se afirmar que os registros históricos sequenciados ao longo dos sécs. XV a XVIII – destacando-se o humanismo, a colonização do "Novo Mundo", a Reforma Protestante e a Revolução Científica[20] - permitiram uma ruptura com a visão estática e teológica de mundo prevalecente no período medieval.

Com esse declínio, as noções de *progresso* e de centralidade de *indivíduo* assumiram o papel de vetor referencial, ao lado de uma recuperação da *política* enquanto tema objeto de uma investigação filosófica desatrelada de perspectivas teológicas. Esse processo foi acompanhado da reintrodução de indagações a respeito dos meios para se assegurar a realização do bem *comum*[21]. Fala-se em reintrodução porque a política já era uma questão sensível na antiguidade clássica[22], que, durante a medievalidade, sofreu algumas inserções e sobreposições de ordem moral, em razão da centralidade da filosofia cristã e de seus temas metafísicos e teológicos. A partir dos pensadores modernos, a temática da política foi retomada, então, sem esses imbricamentos, tendo por escopo central a compreensão do valor da estabilidade social.

Esse selo da modernidade é indispensável para uma melhor compreensão do pensamento político de Max Weber, sociólogo atrelado à estirpe da tradição de um

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[19] Embora a Idade Moderna compreenda os séculos indicados, há um certo consenso no sentido de que a modernidade, enquanto paradigma epistemológico, se estende para além daquele período, de modo que é perfeitamente possível citar autores cronologicamente situados na Idade Contemporânea (séc. XVIII em diante) e que operam suas teorias e conceitos a partir de um compromisso com a modernidade. É o caso, por exemplo, de Max Weber, autor nascido no séc. XIX.

[20] MARCONDES, Danilo. *Iniciação à história da filosofia*. *Dos pré-socráticos a Wittgenstein* - 13ª edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

[21] O mérito do resgate do tema da política é usualmente atribuído ao florentino Nicolau Maquiavel (séc. XV). Para o pensador, a política opera como uma regra de administração de conflitos, à luz dos problemas do *comum* e da *divisão social* nas repúblicas e nos principados, o equivale a dizer que a manutenção da vida em sociedade depende de uma organização política estruturada, e também de justificativas para que os sujeitos se convençam da necessidade de obediência a uma autoridade imposta. Não há mais razões de natureza teológica: Deus não é mais o liame capaz de manter a unidade entre os seres humanos. O fundamento para a obediência precisará, então, ser buscado na observação histórica dos fatos, que permita uma avaliação sobre o funcionamento da política. É dizer: será aferido na análise concreta dos conflitos e lutas, bem como das formas empíricas de resistência ao poder. Maquiavel contribuiu, nesses aspectos, para a introdução do método *exemplarista* para a investigação social e política da modernidade humanista.

[22] SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno* - revisão técnica Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Companhia das Letras. 1996.

pensamento político de origem burguesa, liberal e realista[23] - ainda que historicamente nascido no séc. XIX, e que sua obra tenha sido construída no contexto da reunificação alemã no início de séc. XX. Não à toa, a sociologia das organizações weberiana na é reconhecidamente inserida na genealogia do pensamento político moderno.

Primeiramente, porque Weber dá seguimento à premissa moderna e contratualista de redução de todo o direito natural a um direito positivo estatal. Em segundo lugar, porque o sociólogo valida a exclusividade do papel do Estado na detenção do monopólio e da exclusividade do uso da força, de forma organizada e racional – e, como elemento adicional e tipicamente weberiano, de maneira burocrática[24].

Para identificar como Weber constrói essa imagem, é preciso considerar, antes, sua explicação sobre o fenômeno da dominação legítima[25].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

2.1.1 A diferença entre exercício do poder político e dominação legítima

Em Weber, o exercício do *poder político* não se confunde com o fenômeno da *dominação legítima*: embora sejam conceitos aproximados e que usualmente se sobrepõem, há uma diferença fulcral entre eles. Isso porque o poder político pressupõe a possibilidade de alguém, coercitivamente, impor sua vontade sobre outrem, a despeito de concordância ou aceitação dessa compulsoriedade – e, justamente por isso, o instrumento específico do poder é o uso de força física[26].

---

[23] A característica realista da sociologia weberiana, como já antecipada em rodapé anterior, é notadamente sentida no pragmatismo atrelado a resultados de sua visão sobre a burocracia, e pela noção de que o poder político, em seu estado puro, opera de maneira descolada de valorações idealistas ou de ordem moral. (RODRIGUES, Marcos Correa; PEREZ, Reginaldo Teixeira. *O desencantamento da política em Weber*. Revista Em Tese, Florianópolis, v. 18, n. 01, p. 232 e 233, jan./jun., 2021. Universidade Federal de Santa Catarina).

[24] A atenção pioneira que Weber deu à burocracia, como categoria sociológica e política, é o que justifica a escolha de sua obra e pensamento como referenciais epistemológicos para a primeira parte do presente trabalho.

[25] WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* -volume 1. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília, DF: UNB, 2004.

[26] WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações* – 18ª edição. Tradução: Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2011a

De outro lado, a dominação legítima diria respeito a um processo de aceitação genuína, por parte de uns, de que devem respeito a uma determinada liderança, reconhecendo-lhe o atributo da legitimidade. Por essa lógica, a dominação não exige, como condição necessária, qualquer dispositivo apto ao manejo de violência, e sim a configuração suficiente de uma obediência voluntária- esta sim, dotada de uma certa carga ética e valorativa. Seriam três os tipos puros e ideais de dominação: dominação de caráter tradicional, dominação de caráter carismático e, finalmente, dominação de caráter racional[27].

Em síntese, se para o exercício de poder político, Weber entende ser essencial a disponibilidade do manejo da coerção e da violência física, para a dominação legítima, em qualquer dos seus três tipos discriminados, seriam condições *sine qua non* as ideias de obediência dócil e de legitimidade reconhecida a uma autoridade. Presentes esses elementos, a sociologia weberiana identifica três tipos puros e ideais de dominação legítima, que comumente aparecem na concretude histórica em versões combinadas e sobrepostas.

Inicialmente, Weber explora a noção de *dominação legítima de caráter tradicional*, cujo fundamento é uma convicção de natureza sacra – não em uma acepção religiosa, mas sim ligada à percepção e aceitação coletivas de que as tradições e costumes de determinada comunidade são cogentes. Essa percepção, de natureza subjetiva, produz uma espécie de liame psicológico que faz os indivíduos assimilarem as tradições a que estão habituados, o que assegura o senso comum sobre a legitimidade daqueles que exercem a autoridade em nome da perpetuação das tradições.

Em seguida, o sociólogo trata do tipo puro e ideal da *dominação legítima de caráter carismático*, que tem como princípio conjuntivo a própria personalidade, os dons e as qualidades heroicas do líder. Assim, os sentimentos de obediência e de vínculo subjetivo são produzidos nos dominados a partir do convencimento carismático de que as ordens do dominante são qualificadas e aptas à condução da

[27] WEBER, Max. *Os três tipos puros de dominação legítima*. In: *Sociologia*– 7ª edição, 5ª reimpressão. Organização: Gabriel Cohn. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Editora Ática, 2003, págs. 128 a 141.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

comunidade, seja porque são percebidas como revelações de ordem espiritual, seja porque são criadas à luz do perfil exemplar e firme do líder.

Por último, o sociólogo descreve a tipologia da *dominação legítima de caráter racional,* que é aquela fundada em uma convicção positiva da comunidade sobre a necessidade de respeito a estatutos e a ordenamentos normativos, na expectativa de que a formalidade, impessoalidade, legalidade e objetividade de tais regras confiram maior racionalidade à atuação de determinadas pessoas incumbidas de mando. Assim, há uma crença estabelecida na validade da autoridade que decorre da relação entre superiores e subordinados, justificada pela segurança coletiva que a obediência a ordens garante, por meio de uma maior previsibilidade nas expectativas e de um melhor controle dos comportamentos admitidos em sociedade.

A ideia que se extrai daí é a de que a dominação legítima, em qualquer dos seus três tipos puros e ideais discriminados, diz respeito ao fenômeno da *obediência*. O que confere uma carga valorativa e de validade aos processos de dominação é a aceitação genuína, por parte de uns, de que devem respeito a uma autoridade, atribuindo-lhe legitimidade. A origem e o fundamento para essa concordância variam a depender do tipo de crença que se desenvolve – seja ela na tradição, no carisma ou na ordem racional.

Aqui se resgata o conceito já apresentado de que, para Weber, a dominação não tem a ver, necessariamente, com o exercício de poder político. Somente nas situações em que o elemento da *coerção* esteja presente é que se pode falar, então, em exercício de poder, e, como consequência, de política - não há política sem poder, e não há poder sem aptidão para o uso da força. No mais, como já falado, a legitimidade não é essencial para a configuração de uma situação de poder político.

2.1.2 A dominação racional e sua relação com o Estado burocrático

O ponto seguinte é atentar para a peculiaridade weberiana de que, uma vez agregado o elemento acidental *legitimidade* a uma situação em que há exercício do poder político, chega-se a uma hipótese de *dominação racional* e, ao mesmo tempo, *legal*. Nos tipos *dominação tradicional* e *dominação carismática* tal junção sequer

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

seria possível, e isso precisamente porque a fonte do reconhecimento da legitimidade do chefe tradicional e do chefe carismático não poderia resistir em ambientes em que aplicado o uso da força[28] – ou seja, em que esteja presente poder político, no sentido weberiano.

Essa desnaturação não acontece com o tipo racional-legal porque, nessa forma de dominação, o reconhecimento da legitimidade da ordem imposta pela autoridade decorre de uma espécie de valoração da percepção sobre o papel do uso da força pela autoridade. O dominado, ao entender que o dominante utiliza com exclusividade a força física para obrigar os indivíduos a, coercitivamente, seguirem estatutos normativos, visualiza a obediência como um imperativo racional – e, nesse sentido, legítimo - para escapar da violência.

No entendimento de Weber, portanto, a legitimidade não é requisito para o exercício do poder político puro, já que esse muitas vezes se vale, unicamente, da aplicação da violência a contragosto dos que estão a ela subjugados, sem qualquer vislumbre de legitimidade - e tal situação, ainda assim, será uma situação de poder. Porém, quando o uso da violência pelo líder é encarado como um processo inerente à necessidade de se estabelecer a ordem, os indivíduos podem enxergar a exclusividade do manejo da força não como uma desproporcionalidade, e sim como um instrumento prestado a um fim determinado - como a preservação da vida em coletivo, para fazer jus à tradição contratualista-, a configurar uma medida justificável, legítima e racional.

A presença de dispositivos de *violência*, portanto, não desnatura o elemento *legitimidade* no tipo dominação racional-legal, como ocorreria nas duas outras formas puras de dominação, isto é, às tipologias tradicional e carismática. Pelo contrário: se a um cenário de uso da força for agregado o elemento de legitimidade típico da dominação racional-legal, chegar-se-á a uma situação concreta em que o exercício do poder político está organizado em uma estrutura de obediência e coerção justificadas[29]– o próprio Estado racional e burocrático, como pensa Max

[28] Se a aceitação e a obediência ao chefe carismático e ao chefe tradicional pudessem resultar, em alguma medida, da coercitividade à disposição dessas personalidades, sua legitimidade seria necessariamente desnaturada. A adesão, nesses dois casos, deve ser baseada em outros motivos.
[29] WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1997.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Weber, em que o *monopólio* do uso da força aparece como característica fundamental[30]:

> "**A violência** não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado – não haja a respeito qualquer dúvida – **mas é seu instrumento específico**. (...) Toda empresa de dominação que reclame continuidade administrativa exige, de um lado, que a atividade dos súditos se oriente em função da obediência devida aos senhores que pretendem ser os detentores da força legítima e exige, de outro lado e em virtude daquela obediência, controle dos bens materiais que, em dado caso, se tornem necessários para aplicação da força física. **Dito em outras palavras, a dominação organizada necessita, por um lado, de um estado-maior administrativo e, por outro lado, necessita dos meios materiais de gestão. (...) e insisto muito particularmente no Estado burocrático por ser ele o que melhor caracteriza o desenvolvimento racional do Estado moderno. (...) o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão**.". (WEBER, M., 2011.)

2.2 A burocracia na obra weberiana

Se, por um lado, Weber teve o mérito de construir definições sólidas e aprofundadas para as categorias teóricas de *poder político* e *dominação*, por outro, o sociólogo nunca formulou uma conceituação explícita e sintetizada para o termo *burocracia*[31]. Ironicamente, este veio a ser considerado o tema de excelência da extensa produção weberiana, aquele que justamente lhe assegurou a impressão dos selos de notoriedade e de reconhecimento, tornando obrigatória a menção ao autor

[30] Essa compreensão da relação entre burocracia e monopólio do uso da força é confirmada em vários estudos que se debruçam sobre a sociologia weberiana das organizações. Como registro ilustrativo: "Procura-se manter, com essa organização, a ordem interna, além de proteger o Estado constituído das ameaças externas. Essa organização estatal burocrática utiliza-se do seu poder disciplinador, de políticas que promovam consenso social e, também, o monopólio da violência, visando manter a própria burocracia". (FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. *Burocracia como organização, poder e controle*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, V. 51, n.5, set /out. 2011, p. 433).

[31] Essa ausência é confirmada em diversos estudiosos de Weber, como é o caso de Fernando C. Prestes, que será referenciado ao longo do presente trabalho. O autor esclarece que Weber se limitou a descrever uma extensa "(...) *relação daquilo que entendeu serem as suas características*". (MOTTA, Fernando C. Prestes. *O que é burocracia?* – 3ª reimpressão da 16ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2000).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

em estudos que pretendam se debruçar sobre a área da sociologia das organizações – ainda que de forma crítica, como é o caso desta pesquisa.

2.2.1 Elementos gerais da burocracia

Embora inexista uma definição weberiana de burocracia, o sociólogo descreveu seus elementos e características ao longo de toda a sua obra, e, de maneira mais condensada, no emblemático *O que é a burocracia*[32]. Não é objetivo deste trabalho descrever as minúcias de todos os temas ali desenvolvidos, embora seja pertinente selecionar alguns de seus caracteres imprescindíveis para a posterior assimilação das críticas aos modos e ao funcionamento da burocracia estatal[33]. São eles: *objetividade*, *impessoalidade*, *estratificação hierárquica* e *alienação* – sendo que, este último, dada sua máxima importância para a compreensão desta pesquisa, será trabalhado à parte, no próximo subitem.

A primeira nota distintiva da burocracia pensada por Weber é diretamente herdada da tradição da teoria política moderna, e se assenta na ideia da superioridade de leis, regras e estatutos abstratos, gerais, formais e escritos (objetividade)[34], quando comparados a costumes e tradições normativos (subjetividade)[35]. O elemento *objetividade* recai, então, sobre o caráter dos regulamentos orientadores do funcionamento do maquinário estatal, pensado como paládio instrumental e garantidor das chamadas "*razões de Estado*[36]". Para isso, a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[32] WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Madrid: Ediciones Elaleph, 2000.

33 Como já sinalizado no capítulo introdutório deste trabalho, as críticas à burocracia serão objeto de estudo do capítulo.

[34] WEBER, Max. Op. citada, pág. 51; 62-65.

[35] "Em contraste com a 'convenção' e a 'lei', falaremos de 'costume' quando a regra não está garantida externamente, mas quando o indivíduo procede de modo simples e inconsciente ou por simples conveniência; qualquer que seja o motivo, há sempre a expectativa justificada por parte dos membros dos grupos de que uma regra costumeira terá a correspondência dos outros, do mesmo modo e pelas mesmas razões. O costume, neste sentido, não serve para reivindicar 'validade': ninguém é obrigado a observá-lo." (WEBER, Max. *Conceitos básicos de sociologia* – 4ª edição. Tradução: Rubens Eduardo Ferreira Frias e Gerard Georges Delamay. São Paulo: Centauro, 2005, pág. 50).

[36] Vale sugerir, aqui, uma distinção. A partir de uma interpretação feita à luz da leitura da obra weberiana, pode-se inferir que a identificação das *razões* de Estado conduz à organização estruturada das *funções* de Estado. Sobre as *funções do Estado*, Weber aponta: "Da forma como as consideramos hoje, as funções básicas do 'estado' são: a aplicação da lei (função legislativa); a segurança pessoal e da ordem pública (polícia); a proteção dos direitos adquiridos (administração da justiça); o cultivo de interesses de saúde pública, educacionais, sociais, culturais e outros (os diversos ramos da administração); e, por fim, não menos importante, a proteção armada organizada

"(...) a resolução 'objetiva' dos assuntos pressupõe primeiramente uma resolução conforme as normas calculadas e 'sem levar em conta as pessoas'[37].

Paradoxalmente, toda a operacionalização da atividade estatal é levada a cabo, em sua materialidade, por funcionários-indivíduos, e não pelo Estado, enquanto ente despersonalizado, fictício e guardião da oficialidade. A contenção dos riscos inerentes a essa circunstância seria possível, na ótica de Weber, se sistematicamente elaborados estatutos e fórmulas normativos que assegurassem uma previsibilidade quase matemática das condutas e dos resultados esperados da atividade administrativa estatal e do funcionário-burocrata.

Calculabilidade e minimização de subjetividades aparecem como diretrizes de despersonalização, voltadas à consecução de interesses exclusivamente políticos e econômicos, em detrimento da realização de interesses de natureza pessoal e passional. Nota-se aqui uma forte inspiração weberiana na racionalidade do modo de produção capitalista[38]. Sobre esse contexto, pertinente a transcrição das lições de Fernando C. Prestes Motta, que, em virtude de sua clareza e didática, não poderiam ser melhor descritas:

> "Tal **burocratização de todas as instituições modernas responde à previsibilidade e à possibilidade de cálculo necessárias à marcha do capitalismo**. E por causa disto que a burocracia plenamente desenvolvida, em que a ação administrativa se desumaniza, isto é, na qual não há lugar para amor, ódio ou qualquer elemento de ordem emocional ou irracional, é tão bem recebida pelo capitalismo. A impessoalidade burocrática é vista neste sistema como virtude essencial à eficiência. (...) A organização burocrática não é escolhida pelos capitalistas por uma indiscutível superioridade técnica. **Ela é escolhida porque é o meio mais seguro de manter e estabilizar o controle sobre a renda gerada na produção e de evitar que os trabalhadores adquiram experiência geral e capacitação da iniciativa para se dedicarem a uma produção cooperativa**

contra os ataques externos (administração militar)" (WEBER, Max. *O Direito na economia e na sociedade* – 1ª edição. Tradução: Marsely de Marco Martins Dantas. São Paulo: Ícone, 2011b, pág. 318). A análise mais detida das *razões de Estado* será retomada e melhor explorada no subcapítulo em sequência.

[37] WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Madrid: Ediciones Elaleph, 2000, pág. 51 e 52.

[38] "A obra de Weber segue a tradição da filosofia alemã, e sua teoria da burocracia ocorre em um período de formação econômico-social do capitalismo. É como instrumento das classes dominantes que a burocracia tem efeitos de permanência com relativo nível de autonomia." (FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. *Burocracia como organização, poder e controle*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, V. 51, n.5, set /out. 2011, p. 424-439.)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

> **própria ou para desafiarem a hegemonia dos capitalistas e dos burocratas no seio das empresas**. (...) **A eficiência da burocracia está, portanto, fundamentalmente na sua capacidade de controle social.** Os capitalistas e os burocratas conseguiram vender tão bem **a ideia de uma impossibilidade de outro sistema**, que temos dificuldade em imaginar um sistema de controle operário, um sistema de rotatividade de tarefas, um trabalho mais digno porque dotado de sentido. **Isto é visto como utópico porque contraria os interesses dominantes**.". (MOTTA, F., 2000).

Nesta ordem de ideias, o imperativo de "*desumanizar a burocracia*" anuncia que a ingerência de sentimentos de simpatia, gratidão, ódio, vingança, oscilação de humores, além do respeito a costumes e hábitos, não podem comprometer a regularidade contínua dos fluxos da administração burocrática e da atividade estatal, sendo estas âncoras para o bom funcionamento do poder político na sociedade e, assim, para o próprio o progresso da economia capitalista[39].

A objetividade dos regulamentos e estatutos administrativos, ao ser pensada como meio de refutação de espaços de subjetividade na ação executiva dos funcionários estatais, se relaciona com outro elemento da burocracia weberiana: a *impessoalidade* na atuação dos órgãos e do corpo funcional componentes da estrutura aparelhada do Estado. Este atributo é primeiramente assegurado pela forma de recrutamento e de acesso aos cargos burocráticos, que deve se dar, preferivelmente, pela aferição de habilidades profissionais e pessoais do funcionário[40]. Para Weber, estas podem ser confirmadas por certificados de estudo, que atestem expertises técnicas e periciais úteis para a atividade estatal, como também pela estima e pelo prestígio da classe social do pretendente à carreira, o que supostamente lhe conferiria aptidão para o exercício da função pública[41].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[39] "Na época moderna, a burocratização e o nivelamento social no interior das organizações políticas e, principalmente, no interior das organizações estatais, com relação à eliminação das prerrogativas feudais, favoreceu muito frequentemente os interesses do capitalismo. Frequentemente, a burocratização realizou-se em franca aliança com interesses capitalistas; a grande aliança histórica do monarca absoluto com os interesses capitalistas, por exemplo. Geralmente, uma equiparação legalista e a eliminação de grupos locais solidamente estabelecidos, manejados por notáveis, tem andado lado a lado com uma expansão da atividade capitalista". (WEBER, Max. Op. citada, pág. 89). Esse ponto também é bem trabalhado nos comentários de Mauricio Tragtenberg sobre Weber.

[40] WEBER, Max. Op. citada, pág. 12-13.

[41] Este detalhe do prestígio social pode soar curioso, subjetivo e classista, sobretudo se pensado à luz da burocracia estatal desenhada pela realidade constitucional brasileira pós 1988, em que se estabeleceu a regra do concurso para acesso aos cargos públicos. Mas, na realidade, o ponto em comento apenas confirma a identidade tipicamente liberal da sociologia weberiana (e seu temor

Além da exigência de profissionais técnica e socialmente qualificados, a impessoalidade dos órgãos e do quadro funcional burocrático seria confirmada na aceitação do funcionário de um dever de fidelidade à administração estatal[42], o que faz em troca da certeza de um regime seguro e de uma permanência estável no cargo. As garantias para tanto são diversas, e envolvem a posição vitalícia do funcionário burocrata; a possibilidade de progressão na carreira dentro de uma ordem hierárquica de promoções; a retribuição pecuniária, isto é, em dinheiro, e mediante pagamento regularmente estabelecido; a segurança de uma pensão para a ocasião da velhice.

Na interseção entre os aspectos de objetividade e de impessoalidade, Weber reforça a premissa de que a redução da esfera de criatividade positiva do funcionário estatal é essencial ao controle de voluntarismos. É dizer, a regra de conduta legitimadora da autoridade burocrática seria o estabelecimento de um teste final - de um juízo analítico sobre o grau de conformidade entre, de um lado, a conduta adotada pelo burocrata (*meio*), e, do outro, os objetivos racionais formalmente descritos no estatuto normativo a que ele está vinculado e deve obediência (*fins*).

Weber chega a admitir que, nessa avaliação da adequação entre um polo e o outro, há certamente um espectro de motivos externos e de comportamentos internos tomados pelo funcionário que, uma vez analisados sob o critério dos desvios de autoridade, serão nebulosos e discutíveis. No entanto, a necessidade de reduzir essa margem de incertezas não autorizaria, para o sociólogo, a inserção de mecanismos democratizantes no bojo da burocracia. Seria preciso, nas palavras do sociólogo, repudiar o *"(...) propósito das tendências 'democráticas', enquanto*

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

usual de qualquer vislumbre de participação direta das massas na distribuição social do poder político, seja na atividade executiva burocrática, seja na atividade legislativa). Corrobora, ainda, a dificuldade originária de se extirpar da burocracia estatal republicana certos ranços de cunho patrimonialista herdados das formas de governo monárquico, e que comprometem a separação entre vida privada e *res* pública. Contudo, é preciso esclarecer que o prestígio social pensado como atestado de qualificação profissional por Weber não se confunde com a noção de composição de quadros com base exclusiva na virtude da "honra", essa sim, típica nas formas de governo antigas. A bem da verdade, "(...) a execução consistente por meio da autoridade burocrática gera um nivelamento das diferenças na 'honra' ou no 'status social'(...)". (WEBER, Max. *O Direito na economia e na sociedade* – 1ª edição. Tradução: Marsely de Marco Martins Dantas. São Paulo: Ícone, 2011b, pág. 327).

[42] WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Madrid: Ediciones Elaleph, 2000, pág. 11.

tendências para minimizar a autoridade" da forma burocrática de Estado, e isso porque tal propósito seria "*necessariamente ambíguo*"[43].

Aqui, a ideia de "*tendências democráticas*" explorada por Weber diz respeito a flexibilizações que permitissem ao funcionário-burocrata executar suas tarefas com mais liberdade e criatividade, ou seja, com um maior grau de autonomia e de sensibilidade na aplicação casuística das normas abstratas, objetivas e formais a que está vinculado. Uma espécie de justiça do caso em concreto, à luz das peculiaridades subjetivas que se apresentam rotineiramente no seio das atividades estatais, e que Weber rejeita com veemência[44].

Ao contrário, a garantia contra possíveis arbitrariedades cometidas pelo funcionário estatal implicaria, para Weber, na imposição de uma rigidez formal e de uma clareza racional ainda maiores e mais elucidativas no momento de configuração objetiva dos regulamentos e normativos. Não haveria sentido, em seu entender, permitir a infiltração de modelos de tratamento casuístico de cada caso individual concreto, com vistas ao exercício de uma justiça democratizante dentro da estrutura burocrática – e isso porque um esquema de tal natureza teria o efeito de produzir ainda mais passionalidades, irracionalidades e, assim, arbitrariedades:

> "**Mas quando um 'ethos' – por não falar em instintos- impõe-se nas massas com relação a algum assunto individual, esse ethos pede uma justiça substantiva referente a algum caso e pessoa concretos, e este ethos chocará necessariamente com o formalismo e o impassível 'fatualismo' regrado da administração burocrática.** Por este motivo, o ethos exige recusar de forma emotiva o exigido pela razão. Uma 'igualdade formal perante a lei' e uma distribuição e administração 'racionalmente calculáveis', tal como exigido pelos interesses burgueses, não servem às massas despossuídas. Da perspectiva destas, é natural que a justiça e a administração de bens sirvam para reparar as carências das suas oportunidades econômicas e sociais de vida, com relação às classes possuidoras. Mas a justiça e a administração somente podem desempenhar esse papel se assumirem em grande medida um caráter informal. **Todo tipo de 'justiça popular', bem como todo gênero de influência da chamada opinião pública sobre a administração, travam o desenvolvimento racional da justiça e da administração (...). Neste nível, ou seja, nas condições de uma democracia de**

[43] WEBER, Max. Op. citada, pág. 64.
[44] A aversão sinalizada guarda forte relação com a ideia burguesa e liberal de irracionalidade dos sentimentos das massas, conforme se verá ao longo de todo este trabalho.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

> **massas, a opinião pública reduz-se a um comportamento comunal surgido de 'sentimentos' irracionais**." (WEBER, M., 2000).

Weber descreve, ao lado da impessoalidade dos funcionários, a necessidade do estabelecimento de uma *estratificação hierárquica* na administração burocrática[45], marcada pela repartição vertical das atribuições, pela criação de mecanismos de supervisão e de aplicação de sanções disciplinares, pela especialização horizontal das funções, pela processualização das etapas e pela prévia descrição das tarefas[46]. Essa estrutura de organização nivelada confere uma estética piramidal à burocracia, com uma melhor delimitação dos deveres conformadores da relação integrada de dependência entre os funcionários em posição de autoridade e os funcionários em posição subordinada[47], bem como dos direitos decorrentes.

A defesa do arranjo hierárquico na burocracia também se faz perceptível na lição weberiana de que a escolha dos subordinados deve ser feita por meio de atos de nomeação direta do superior imediato[48], que ganham especial significância e conteúdo quando praticados sem o suporte de pleitos de cunho eleitoral[49]. Weber constrói aqui o argumento de que a expertise a ser exigida do burocrata é melhor aferida se baseada em critérios antepostos pelo próprio chefe administrativo, que saberá avaliar com acuidade e perícia, e sem quaisquer intercursos externos, aquilo que se espera do subordinado - em termos de habilidades e qualificações que se encaixem organicamente na atividade estatal.

Esses ajustes prévios e acertados geram uma estrutura de dependência bem articulada, e um funcionamento rigoroso e procedimental da burocracia. Quando a seleção dos burocratas é feita, ao contrário, com fundamento em procedimentos eletivos, perde-se a natureza estritamente técnica da escolha, com a abertura de brechas para a inserção de demandas sociais e populares de feição política e, consequentemente, para a eventualidade de subjetividades enfraquecedoras do desenho institucional objetivo dos processos da burocracia.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

---

[45] TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e ideologia – 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2006. E-book para Kindle, pág. 267.
[46] WEBER, Max. Op. citada, pág. 5.
[47] MOTTA, Fernando C. Prestes. Op. citada.
[48] TRAGTENBERG, Maurício. Op. citada, pág. 154.
[49] WEBER, Max. Op. citada, pág. 15-17.

Com essa análise, Weber parece insinuar mais uma vez a pertinência de uma disjunção entre o que chamou de "tendências democráticas" e os imperativos racionais necessários à organização integrada, metodológica e contínua da burocracia, evitando-se, com isso, "(...) *qualquer autonomia individual ou social no que diz respeito à participação no processo administrativo*.[50]"

2.2.2. Burocracia e alienação

A última característica do Estado burocrático weberiano a ser analisada neste trabalho é a *alienação*[51]. Mais que um elemento descritivo, a alienação se configura como uma resultante da soma de todos os aspectos anteriores, que operam como mecanismos necessários e suficientes para que assuntos, bens, utilidades e serviços de índole comum sejam separados da esfera decisória coletiva comum para o âmbito da tomada de decisão estatal[52].

Aqui, retoma-se a concepção weberiana já mencionada de "razões de Estado". Embora não elabore uma definição exata para esta ideia, Weber a elucida ao afirmar que toda a oficialidade da burocracia estatal somente se sustenta se orientada pelas diretrizes máximas de proteção, de aplicação e de prevalência dos interesses, bens, meios e fins para as quais o Estado, enquanto maquinário de funções e atividades ordenadas, foi criado - e, com ele, a separação entre direito público e privado[53]. Existe, como suporte a esse ponto, uma noção de autoridade política que implica a supremacia dos interesses racionais e impessoais de poder

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[50] Sobre a estrutura de hierarquia burocrática como obstáculo às tendências democráticas, assim leciona Fernando C. Prestes Motta: "Essas características se traduzem em uma administração heterogênea, em que a autoridade se distribui de cima para baixo, a exemplo de uma cascata, assumindo a forma de pirâmide dotada de níveis, de forma que cada funcionário tem um único superior imediato e uma esfera de competência muito bem delimitada no que diz respeito a tarefas, direitos e deveres**.** Isto tudo quer dizer que não há na burocracia qualquer autonomia individual ou social no que diz respeito à participação no processo administrativo." (MOTTA, Fernando C. Prestes. *O que é burocracia?* – 3ª reimpressão da 16ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2000, pág. 66).
[51] Nesse sentido, o mesmo autor acima: "(...) burocracia é poder, controle e alienação. (MOTTA, Fernando C. Prestes. Op. citada, pág. 7).
[52] "Concluindo de forma muito resumida, a burocracia implica que os indivíduos não se possam inserir na sociedade de acordo com suas necessidades e seu bem-estar pessoal. Daí a relação decisiva entre burocracia e alienação.". (MOTTA, Fernando C. Prestes. Op. citada, pág. 79).
[53] WEBER, Max. Op. citada, pág. 77 e 78.

estruturalmente firmado, em oposição aos interesses irracionais e emocionais desordenados das massas [54].

As razões de Estado, justamente por representarem essa faceta de todas as utilidades comuns expropriadas do seio da sociedade para o corpo estatal, demandam um compromisso de segredo e o sigilo dos burocratas, como signo de poder político e de controle. Se há temáticas a serem salvaguardadas pelo Estado, na condição de um ente impessoal abstrato e deslocado dos indivíduos (o "Outro"[55]), cria-se o argumento de que somente os funcionários estatais deverão ter conhecimento e acesso àqueles assuntos, e com isso afirma-se a posição de independência e de superioridade da burocracia frente à coletividade[56]. A ideia anteriormente tratada de monopólio do uso da força encontra, neste ponto, a plenitude sua justificativa: a sujeição de vontades que se impõe sobre o coletivo é alienante, e isso precisamente porque o consentimento para a violência fica autorizado com exclusividade ao aparelho estatal[57]. Importante relembrar que a violência é, para o autor, o instrumento específico da operacionalização do poder político.

Todo esse refinado mecanismo de alienação infirma o aparato burocrático como uma muralha que separa o âmbito do que antes era *comum*, e protege o âmbito

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[54] WEBER, Max. Op. citada, pág. 63 e 64.

[55] Sobre a perspectiva da burocracia como o "Outro", cabe a ilustração lúdica dada por Mark Fisher, quando escreve sobre o realismo capitalista: "A frustração de lidar com burocratas frequentemente deriva do fato de que não são eles quem tomam as decisões: a eles é permitido apenas referir-se a decisões sempre já tomadas pelo grande 'Outro'. Kafka foi o grande narrador do sistema burocrático, pois percebeu que essa estrutura de denegação é inerente a seu funcionamento. A busca pela máxima autoridade que seria finalmente capaz de resolver a situação legal de K. em O processo não pode nunca ser concluída, porque o grande 'Outro' não pode ser encontrado diretamente: o que há apenas são funcionários, mais ou menos hostis, engajados em atos de interpretação sobre o que o grande Outro quer. E isso é tudo: o grande 'Outro' não é nada além desses atos de interpretação e de desresponsabilização. (...) Essas interpretações, por sua vez, alcançaram então um patamar de estranha autonomia bastante peculiar à burocracia. De um lado, os procedimentos burocráticos flutuam livremente, independentemente de qualquer autoridade externa; por outro, essa autonomia garante que tais procedimentos assumam uma dureza implacável, imunes a retificações ou questionamentos." (FISHER, Mark. *Realismo capitalista*. Tradução de Rodrigo Gonsalves, Jorge Adeodato e Maikel da Silveira. Editora Autonomia Literária, 2009, versão eletrônica para Kindle. Pág. 46 e 47).

[56] MOTTA, Fernando C. Prestes. Op. citada, pág 70.

[57] Com esse esquema alienante, pacificam-se as situações de violência intrínsecas às relações transindividuais, o que não significa a erradicação absoluta da violência. Apenas um deslocamento: do âmbito social para dentro da política (DORLIN, Elsa. *Autodefesa: uma filosofia da violência*. Tradução de Jamille Pinheiro Dias e Raquel Camargo. São Paulo: Crocodilo/Ubu Editora, 2020, pág. 153).

do que agora será *estatal*[58]. Weber, a bem da verdade, não utiliza de forma expressa o termo "alienação" para se referir a todos esses pontos, mas acaba por descrever seus sinais e confessar seus efeitos quando aponta que o método burocrático converte "ações comunitárias/comunais" em "ações societárias/societais", dentro das articulações de poder. Para ele:

> "Uma vez instaurada em sua plenitude, a burocracia constitui uma das estruturas sociais mais difíceis de destruir**. A burocracia é o meio de transformar a 'ação comunitária' em uma 'ação societária' organizada racionalmente**. Por isso, a burocracia, como instrumento de 'societalização' das relações de poder, foi e é um instrumento de poder de grande importância para quem controlar o aparelho burocrático**. Em igualdade de condições, uma 'ação societária', dirigida e organizada com método, prevalece sobre toda resistência de uma 'ação de massas' ou inclusive 'comunal'**. E, com toda a burocratização da administração, fica estabelecida uma forma de poder praticamente inamovível. (...) O funcionário deve realizar tarefas especializadas e, normalmente, não pode dar partida nem parar o mecanismo, o qual somente é dirigido de cima. Desta forma, o burocrata individual está ligado ao conjunto de todos os funcionários integrados no mecanismo. **O interesse destes está em que o mecanismo continue funcionando e mantenha a autoridade exercida 'societariamente'. Os governados, por sua vez, não podem prescindir do aparelho burocrático de autoridade, ou substituí-lo, quando já existe, visto que esta burocracia funda-se em uma preparação especializada, uma divisão funcional do trabalho, e uma constelação de atitudes metodicamente integradas**. Se o funcionário deixar de trabalhar, ou se o seu trabalho sofrer uma interrupção forçada, sobrevêm o caos e é difícil encontrar, entre os governados, substituintes que sejam capazes de controla-lo. Isto vale tanto para a administração pública quanto para a administração econômica privada. **A sorte material das massas depende cada vez mais do andamento regular e correto das estruturas cada vez mais burocráticas do capitalismo privado. E isto faz com que cada vez seja mais utópica a tentativa de eliminá-las. (...) Estes aparelhos tornam cada vez mais impossível, do ponto de vista técnico, a chamada 'revolução', como criação forçada de formas de poder totalmente novas, principalmente quando o aparelho tem sob o seu controle os modernos meios de comunicação e a sua estrutura está 'racionalmente' organizada**." (WEBER, M., 2000).

[58] Mais uma vez, firma-se aqui a interpretação de que a obra weberiana autoriza a leitura de que as razões de Estado conduzem à organização das funções de Estado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

A burocracia seria, então, a ferramenta que, por excelência, viabiliza a retirada de tudo aquilo que é de feição comum dos espaços coletivos, e que depois rotula tais assuntos sob o selo das "razões de Estado", a serem exclusivamente pensadas, geridas, produzidas e administradas de maneira oficial, objetiva, formalista, processualizada, impessoal, profissional e hierarquicamente ordenada pela administração estatal. Esta ordem de coisas é o que confirma a racionalidade da burocracia, atesta a sua superioridade e seu predomínio enquanto modelo de organização, e possibilita seus contínuos avanço, permanência e progresso[59].

2.3 O problema da captura democrática pela burocracia

A despeito das vantagens que entendia presentes na burocracia de Estado, o próprio Weber teceu considerações relacionadas à desconfiança e ao receio de que o sobejo de poder e controle conferidos a esse sistema pudesse engendrar, a médio ou longo prazo, uma inteligência autônoma e artificial dos fluxos burocráticos, ao ponto de fomentar uma nociva imagem de implacabilidade e de indispensabilidade do modelo[60], quando comparado a outras experiências de organização social.

2.3.1 Ciência e política em Weber: o desencantamento do mundo

Dado que a criação de mecanismos sinuosos dentro do corpo estatal retira dos indivíduos a possibilidade de se imiscuírem nos temas de interesse comum expropriados em prol da manutenção do aparato administrativo, o quadro levaria a uma captura da democracia (enquanto esfera política) pela perícia burocrática (na condição de produto da ciência)[61]. É dizer: com a prevalência do conhecimento técnico nas escolhas estatais, rompe-se parcialmente com o sentido puro da política, e, assim, a burocracia compromete valores da democracia, monopolizando diversas esferas de tomada de decisão[62].

[59] WEBER, Max. Op. citada, pág. 47 e 48.
[60] WEBER, Max. Op. citada, pág. 92.
[61] TRAGTENBERG, Mauricio. Op. citada, pág. 183 e 192.
[62] "Weber apreciava a superioridade técnica, a impessoalidade e a previsibilidade da burocracia, mas, ao mesmo tempo, tinha um receio de que a ampliação da sua influência viesse a monopolizar

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Cabe, aqui, uma análise mais detida da ambiguidade que Weber enxergava nessa tensão entre burocracia e democracia:

> "O *demos* em si, como massa inarticulada, não governa nunca as estruturas superiores; pelo contrário, é governado, e sua existência somente altera o modo de seleção dos dirigentes executivos e o tipo de influência que o *demos* pode exercer, ou ainda melhor, grupos sociais integrados deste, sobre o conteúdo e o manejo das atividades administrativas, configurando o que é denominado 'opinião pública'. A 'democratização' não implica uma participação crescente e ativa na autoridade da formação social. (…) Por conseguinte, a democracia política procura encurtar o período de serviços por meio de eleições e com base em não requerer do candidato uma perícia especial. Deste modo, a democracia entra inevitavelmente em conflito com as tendências burocráticas geradas na luta contra o governo dos notáveis. **O mais decisivo na democratização é a equiparação dos governados frente ao grupo governante, burocraticamente estruturado, o qual, por sua vez, pode desempenhar um papel bastante autocrático, tanto formalmente quanto de fato. (...) este desenvolvimento implicou um avanço da burocratização e, por sua vez, da 'democratização passiva', ou seja, a equiparação dos governados**." (WEBER, M., 2000).

O trecho destacado sugere que, na estirpe liberal de Weber, a compreensão da democracia está reduzida a uma feição passiva, em que a vontade coletiva, irracional, desordenada e comunitária das massas é imperativamente absorvida e expressa nas decisões tomadas indiretamente pelos representantes políticos periodicamente eleitos. Assim, todo o arranjo normativo elaborado pelos mandatários à frente dos poderes estatais organizados já resulta de uma primeira filtragem à democracia, que é a da incorporação da presença popular - e da própria opinião pública[63] - pela via indireta da representação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

---

as esferas decisórias." (RODRIGUES, Marcos Correa; PEREZ, Reginaldo Teixeira. *O desencantamento da política em Weber*. Revista Em Tese, Florianópolis, v. 18, n. 01, p. 244, jan./jun., 2021. Universidade Federal de Santa Catarina).

[63] Apenas como antecipação de um tema que voltará nesta dissertação, vale pincelar a concepção diárquica de democracia da autora Nadia Urbinati, que, inserida na tradição italiana do socialismo liberal, utiliza premissas da democracia liberal e acrescenta a elas um viés socializante. Para ela, o que qualifica a *representação como presença indireta* dos representados (através da fala) é o fato de que pessoas escolhem mandatários políticos para suprir sua ausência no parlamento. A ideia é redundante. Porém, o que qualifica a *representação como categoria democrática* seria a esfera participativa da opinião. Nadia se afasta da tendência de associar representação à feição descritiva do mero cumprimento de regras e de formalidades institucionais, para centrar num aspecto mais valorativo e imaginativo, atrelado à avaliação da qualidade desses processos formais representativos – *accountability*, responsividade, dever-ser, reflexões da filosofia política como campo normativo. Nesse modelo, *democracia representativa* e *democracia participativa* não seriam propostas alternativas em conflito, e sim continuidades de um mesmo fenômeno, com a segunda qualificando

Nesse ponto, a ideia de burocracia como aparato de processos administrativos sem participação popular direta não implica, para Weber, qualquer problema[64]. Porém, o que o sociólogo identificou como alarmante seriam os excessos do segundo filtro à democracia, que opera no âmbito dos poderes burocráticos não eleitos. Seria, a bem da verdade, o fato de que a expansão e o progresso contínuos da burocratização guardam a latência da *tecnocracia* - saberes técnicos, sigilo profissional e conhecimentos especializados, ao provocarem recalcamento dos indivíduos nos procedimentos decisórios[65], e, assim alienação social, induziriam a dificuldade do desmantelamento das ações automatizadas e dos labirintos engendrados pela burocracia[66].

Weber prova o sucesso inelutável dessas tendências racionalizantes pela demonstração, com a enumeração de alguns casos históricos, de como as premissas metodológicas burocráticas infiltraram as diferentes instituições e formas de organizações sociais – sejam elas de natureza pública ou privada, a exemplo da Igreja, do Estado, do Exército, da empresa capitalista, dos partidos políticos[67]. Neste último caso, o perigo seria ainda maior, porque a "(...) *crescente racionalização da luta política – leia-se: busca pela eficiência na disputa eleitoral – faz com que o poder dos partidos repouse, fundamentalmente, na eficiência organizacional de suas burocracias*"[68]. Assim, haveria um risco de profissionalização dos funcionários e dos filiados dos partidos, que acabariam sendo submetidos à "*(...) formação especializada e treinamento racionais*", como se fossem burocratas, ao invés de candidatos a mandatos políticos eletivos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

a primeira, como uma dimensão prescritiva e normativa da democracia, para além da sua dimensão descritiva e formal. (URBINATI, Nadia, *Representative Democracy: principles and genealogy*, Chicago: The University of Chicago Press, 2008, pág.03).

[64] Sobre esse ponto, elucida Fernando C. Prestes Motta: "Isto tudo quer dizer que não há na burocracia qualquer autonomia individual ou social no que diz respeito à participação no processo administrativo." (MOTTA, Fernando C. Prestes. Op. citada, pág. 66).

[65] Essa leitura da burocracia como artifício de recalcamento psíquico será tratada mais à frente. Por ora, basta a referência ao autor Fernando C. Prestes Motta, que a descreve. (MOTTA, Fernando C. Prestes. Op. citada, pág. 76).

[66] "O que é real é que Weber estudou a burocracia porque via na sua expansão no sistema social o maior perigo ao homem. Estudou-a para criar os mecanismos de defesa ante a burocracia." (TRAGTENBERG, Mauricio. Op. citada, pág. 153).

[67] WEBER, Max. *Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal*. In: *Sociologia da burocracia*. Organização e tradução de Edmundo Campos. Coleção: Textos Básicos de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966, pág 24.

[68] RODRIGUES, Marcos Correa; PEREZ, Reginaldo Teixeira. Op. citada, pág. 244.

A tudo isto Weber chamou de um processo de desencantamento do mundo[69], com a inevitável substituição da paixão, do carisma, da tradição e da espontaneidade políticas pela eficiência burocrática de resultados – o que sugere uma espécie de dissolução do *social* pela *técnica*.

2.3.2 As propostas de um Parlamento forte e de um líder carismático como freios democráticos à expansão da burocratização.

O primeiro contraponto necessário à minimização dos riscos da tensão entre burocratização e democracia seria, para Weber, imaginar e implementar um desenho institucional que viabilizasse um Parlamento forte, atuante e ativo, enquanto *locus* procedural e formal da representação - e, assim, por excelência, o mais apto à função de controle político da burocracia estatal[70]. Esse exercício de controle teria duas vertentes principais, uma de natureza subjetiva e outra objetiva.

Primeiramente, o vetor subjetivo da supervisão parlamentar consistiria na fiscalização direta dos funcionários estatais, a partir da criação de comissões legislativas voltadas à apuração de eventuais ilícitos e desvios identificados na atuação executiva dos burocratas. Haveria, então, a necessidade do estabelecimento de um "*direito parlamentar de inquérito*"[71], a operar como um regime de procedimentos investigatórios e disciplinares para a responsabilização dos burocratas por eventuais atos autoritários e condutas desviantes – funcionando, assim, como um alerta contínuo e constante à burocracia.

Weber elucida, ainda, o segundo vetor da atuação legislativa controladora, ao qual pode ser atribuído um caráter objetivo, e que diz respeito à possibilidade de

[69] "A intelectualização e a racionalização crescentes não equivalem, portanto, a um conhecimento geral crescente acerca das condições em que vivemos. Significam, antes, que sabemos ou acreditamos que, a qualquer instante, poderíamos, bastando que o quiséssemos, provar que não existe, em princípio, nenhum poder misterioso e imprevisível que interfira com o curso de nossa vida; em uma palavra, que podemos dominar tudo, por meio da previsão. (...) Surge daí uma pergunta nova: esse processo de desencantamento, realizado ao longo dos milênios da civilização ocidental e, em termos mais gerais, esse 'progresso' do qual participa a ciência, como elemento e motor, tem significação que ultrapasse esta pura prática e esta pura técnica?". (WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações* – 18ª edição. Tradução: Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2011a, pág. 35).
[70] TRAGTENBERG, Maurício. Op. citada, pág. 158 e 225.
[71] MOTTA, Fernando C. Prestes. Op. citada, pág. 74.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

utilização do direito parlamentar de inquérito como instrumento para acesso a objetos, assuntos e informações indevidamente mantidos sob sigilo de Estado pela burocracia. Nesse sentido:

> "Ao enfrentar o parlamento, a burocracia, impelida pelo seu certeiro instinto de poder, recusa toda tentativa do parlamento, ou de grupos de interesses, dirigida a obter informação através dos seus próprios peritos. O denominado direito de investigação parlamentária é um dos meios utilizados pelo parlamento para dispor da referida informação. A burocracia, logo, prefere um parlamento mal informado e, consequentemente, impotente, pelo menos na medida em que a burocracia faz coincidir os seus interesses de poder com a ignorância dos demais." (WEBER, M., 2000).

Como segundo contraponto ao avanço desordenado e perigoso da burocratização, Weber sugere que, ao lado de um Parlamento forte e atuante, seria fundamental incentivar a ascensão política de chefes executivos com atributos carismáticos[72]. Em doses acertadas, a presença desse componente preservaria os termos da *espontaneidade* e da *autenticidade*, enquanto cimentos socioculturais e liames simbólicos associados à atividade e à paixão política.

Para o sociólogo, a própria esfera legislativa atuante, por ser o ambiente primeiro da política e da democracia organizadas, provocaria um estímulo natural à competição eleitoral entre os mandatários parlamentares. Essa disputa só é possível quando os representantes mantêm um apelo contínuo ao *demos*, em uma espécie de compromisso ético entre as esferas social, política e democrática. A eleição dessas figuras, então, serviria de contenção ao avanço da ciência e da técnica na burocratização. Nesse sentido:

> "**Trata-se da ideia da burocratização como uma perda dos elementos de autenticidade ou da paixão, nos termos weberiano, da paixão própria da atividade política.** Para Weber, a paixão não era o contrário da racionalidade, mas um elemento central da política que não poderia ser perdido (Heins, 2007). A ideia aqui é de que (...) a maneira como no pós-eleição o sistema político começa a se organizar independentemente da própria origem do processo de autorização da representação, levaria a uma ruptura com os elementos mais

[72] WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. In: WEBER, Max. Ensaios de Sociologia e outros escritos. Coleção Os Pensadores. Organizado por Maurício Tragtenberg. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1974, pág. 25.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

> autênticos do sistema político**. A ideia de que o político que é carismático, que estabelece uma relação direta com a população, ao ser eleito, acaba por ser dominado por um conjunto de estruturas burocráticas que rompem com esses elementos mais espontâneos da política. Weber coloca o líder carismático como uma possível solução para essa questão**.". (AVRITZER, L., 2020).

Na contemporaneidade do séc. XIX, as duas hipóteses de contenção aventadas por Weber espelhavam a tradição constitucionalista da teoria dos poderes de Estado e de suas funções como freios e contrapesos recíprocos. E, ainda, o temor usual entre pensadores liberais de uma democracia verdadeiramente direta[73] (tratada por na obra weberiana, pejorativamente, como cesarista, porquanto suscetível ao elemento emocional e passional das opiniões e vontades das massas[74]).

Pode-se afirmar, com base nesses diagnósticos, que Weber pertence à genealogia de cientistas sociais realistas[75], à medida em que sua obra apresenta uma visão de política e democracia pragmática, descritiva e formalista, a saber, atrelada a resultados, a aspectos procedimentais e à asseguração de mecanismos para a conformação das vontades e opiniões dos indivíduos no âmbito da representação legislativa parlamentar (como espécie de um primeiro filtro) e no espaço da atividade administrativa burocrática (como o segundo filtro).

No entanto, a partir do séc. XX e XXI, algo elementar faz cessar tanto a desconfiança liberal frente à irracionalidade da participação direta das massas,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[73] "Ora, mesmo concordando com o argumento de Weber, que um parlamento forte com lideranças atuantes é uma condição fundamental para a existência da democracia, esta visão nos parece extremamente limitada por desconsiderar a importância da cultura política como sustentáculo para um regime democrático. (...) Neste sentido parece que Weber cai em contradição em seus argumentos, pois ao mesmo tempo em que o seu projeto é a preservação da autonomia do indivíduo nas condições de racionalização (e burocratização) do social (BELLAMY, 1992), ele constrói a ideia de um sistema político que justamente vai negar a possibilidade do exercício da autonomia para a grande maioria dos indivíduos." (BORBA, Julian. *Os dilemas da teoria política contemporânea no conflito entre burocracia e democracia*. In: Revista de Ciências Humanas - edição especial temática. Florianópolis: 1999).

[74] "Weber, por outro lado, desconfiava da democracia plebiscitária de igual maneira como o fazia com o burocrata. Enquanto este significava nível de racionalização na conduta, a democracia plebiscitária corria o risco de fazer prevalecer o emocional nas decisões políticas, que ele na tradição liberal-racionalista reprovava, propondo o controle parlamentar sobre o carisma plebiscitário. Weber trabalha com antinomias: à burocracia e o carisma, ética de convicção e ética de responsabilidade, democratização passiva e estamentalização.". (TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia* – 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2006).

[75] Aqui, seria pertinente a releitura da nota de rodapé inserida no primeiro subtítulo deste primeiro capítulo, quando se tratou dos aspectos da tradição realista na teoria política moderna, na visão de Bobbio sobre a relação entre Maquiavel e Weber.

como a leitura puramente realista, descritiva e formal da política - e isso em razão de uma espécie de alteração no próprio núcleo do conceito de democracia. Esta passagem decorre do desenvolvimento de dimensões imaginativas e normativas para o ideal democrático, preenchendo-se o seu conteúdo com um amontoado difuso de prescrições econômicas, de contestações políticas de natureza participativa e de pautas sociais inclusivas[76]. Essas mutações podem ser explicadas na compreensão do fenômeno contemporâneo de desfiguração da democracia representativa – em seus marcadores epistêmico, populista e plebiscitário[77].

Colocados esses pressupostos, o capítulo subsequente busca consolidar a imagem de que, da mesma forma que as soluções weberiana para a crise entre burocracia e democracia não foram satisfatórias, também não o são outras propostas estudadas na teoria política contemporânea, especialmente a partir do séc. XX e XXI.

Para tanto, serão apresentados os dois agrupamentos de notas dirigidas àquele conflito, associadas a dois campos político-ideológicos: neoliberal-gerencial (que propõe, em síntese, o enxugamento do aparelho estatal e a reformulação do papel dos agentes de controle da burocracia, em nome do *accountability* e da transparência), e social-marxista (que pretende, ou bem a substituição radical e total da burocracia por formas de organização autogestionária, como os protótipos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[76] Retoma-se a já noticiada autora Nadia Urbinati: "Essa identificação é legítima porque reconhece o caráter deliberativo (como discursivo e interpretativo, não apenas decisório) da política democrática, que é comum tanto à democracia antiga quanto à moderna. Nessa perspectiva, a distinção entre política direta e indireta abre caminhos promissores de interpretação, em vez de criar obstáculos, uma vez que enquadra os espaços institucionais e socioculturais nos quais os vários componentes da ação política se configuram – desde a formação da opinião e da vontade até a participação voluntária em movimentos, contestação, votação e tomada de decisão. O foco na presença por meio de ideias e discurso revela *participação* e *representação* não como formas alternativas de democracia, mas como formas relacionadas que constituem o *continuum* de julgamento e ação política nas democracias modernas". (URBINATI, Nadia, *Representative Democracy: principles and genealogy*, Chicago: The University of Chicago Press, 2008, pág. 03). Tradução livre.

[77] Ainda nas palavras de Nadia Urbinati: "De forma não intencional, essas desfigurações nos permitem ver melhor os riscos que aguardam a democracia contemporânea. Além disso, eles nos alertam para o fato de que, embora os procedimentos democráticos tenham alcançado pleno reconhecimento prático no final do século XX, eles se tornaram marginalizados na teoria democrática como um método funcionalista desprovido de valor normativo. O ataque simultâneo a eles por epistêmicos, populistas e plebiscitários denuncia sua negligência pela teoria democrática, que carrega a responsabilidade de tê-los feito domínio de realistas que lançam ceticismo sobre seu valor e natureza normativos. Na conclusão, proponho, assim, que a teoria democrática recupere o valor normativo do procedimentalismo democrático como uma promessa exigente de proteção dos cidadãos em liberdades políticas iguais". (URBINATI, Nadia. *Democracy disfigured: opinion, truth and the people*. Cambridge, Harvard University Press, 2014, pág. 09). Tradução livre.

anarquistas proudhonianos, ou bem, a abertura de canais de participação social dentro do próprio Estado, como forma moderada de reformar a burocracia sem negá-la inteiramente).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

3. Burocracia e captura democrática na contemporaneidade

Partindo-se da premissa de que o diagnóstico e o tratamento dados por Weber para a tensão entre burocracia e democracia não foram suficientes para evitar o problema da captura da política pela burocratização, propõe-se, neste capítulo, o enfrentamento de algumas perspectivas contemporâneas sobre a matéria.

Serão explicitadas, inicialmente, propostas de natureza liberal: a *democracia diárquica* e o fórum de opiniões (Nadia Urbinati); a *democracia monitória* e o *accountability* (Marianna Montebello), a *reforma gerencial* e a redução do aparato estatal (Luiz Carlos Bresser-Pereira). No campo do pensamento crítico e social, serão tratados os pontos seguintes: o incremento da *participação social* dos usuários nos serviços públicos (Angela Neves) e o modelo de *autogestão anárquica* (Pierre-Joseph Proudhon).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

3.1 Críticas de matriz liberal revisitada

Nos próximos três itens, serão abordados temas relativos a três propostas de origem liberal para o equacionamento da tensão entre democracia e burocracia: a democracia diárquica e o fórum público de opiniões, a democracia monitória e o accountability e, por fim, a reforma gerencial no aparato estatal.

3.1.1 Democracia diárquica e o fórum público de opiniões

Uma maneira alternativa de organizar as ideias até aqui colocadas sobre a tensão entre burocracia e democracia é proporcionada pela obra da filósofa Nadia Urbinati[78], inserida na tradição política italiana do *liberalismo social*[79]. Trata-se de

[78] Neste trabalho, serão utilizados dois livros da autora para enfrentamento das questões que envolvem a tensão entre burocracia e democracia: *Representative Democracy: principles and genealogy* (2008) - Democracia representativa: princípios e genealogia (2008) e *Democracy Desfigured: opinion, truth and the people* (2014) - Democracia desfigurada: opinião, verdade e o povo (2014).

[79] Herança de pensadores como Piero Gobetti, Filippo Turati, Gramsci, Norberto Bobbio.

um pensamento liberal afastado da dimensão exclusivamente representativa, formalista e institucionalista da democracia, uma vez que se preocupa em formular lastros normativos e de cunho social para a defesa da liberdade no ambiente democrático[80].

A filósofa não propõe, em sua obra, nem o fetichismo do institucional, nem o apego extremo à substância, que olha para os mecanismos formais como adereços que vieram pra mitigar a democracia. Há uma preocupação social que se expressa na sua concepção *diárquica* da democracia: sem abrir mão das conquistas liberais, isto é, da ideia da representação como contorno *instrumental* necessário à escolha de mandatários que manifestarão formalmente a *vontade* dos indivíduos representados, a autora olha para o elemento *democrático* da representação, que a qualifica pela dimensão substantiva da *opinião*[81].

Dizer que a democracia representativa é o governo por meio de opinião significa que o direito dos cidadãos a uma participação igualitária na determinação da vontade política[82] deve caminhar em conjunto com a igualdade de oportunidades para os cidadãos serem informados - mas também para formar, expressar, ter voz e dar peso e influência pública às suas ideias. O funcionamento de um *fórum de opiniões* seria, portanto, uma questão que pertence à própria noção filosófica de justiça.

Nadia atenta para o fato de que, muito embora o poder de influência dificilmente possa ser igualmente distribuído entre os diferentes sujeitos e cidadãos, a oportunização desses espaços de exercício de poder democrático para todos é uma diretriz a ser perseguida. Assim, reconhece e incentiva o protagonismo dos diversos sujeitos sociais para o fortalecimento democrático – de forma que a noção do

[80] Importante esclarecer aqui que, embora Max Weber esteja inserido, historicamente, na Idade Contemporânea, sua sociologia da burocracia está alinhada a categorias típicas do liberalismo político-filosófico da *modernidade* e do liberalismo econômico - como se buscou demonstrar no capítulo prévio. De outro lado, o que se objetiva no presente capítulo é trazer perspectivas sobre a tensão entre burocracia e democracia sob vieses teóricos próprios de formulações da *contemporaneidade*, como é o caso das críticas anarquistas e sociais ao liberalismo, como também das revisitações ao próprio liberalismo clássico, que serão vistas neste subcapítulo e no próximo.

[81] A ideia pode ser sintetizada na imagem do "fórum público de opiniões", que complementa a dimensão formal da representação uma vez que participa da ideia de soberania democrática, embora a força da opinião esteja fora das instituições. Representação e opinião seriam, então, poderes que nunca podem ser verdadeiramente separados, ou melhor, poderes que precisam operar conjuntamente, ainda que permaneçam diferentes. (URBINATI, Nadia, *Representative Democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2008, pág. 28-29).

[82] Aqui, a ideia liberal de vontade que exprime igualdade na equivalência: para uma pessoa, um voto.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

liberalismo clássico se inverte: não mais advém daquela visão moderna de freio e de filtragem, ou seja, de contenção das massas, mas sim do reforço do social[83].

O caráter diárquico da democracia pressupõe, ao lado da ideia de representação como manifestação da vontade dos representados, a possibilidade de se contestar e controlar o poder, o que aumenta na medida em que as opiniões dos cidadãos não sejam mantidas como posicionamentos particulares ou privados. Assim, enquanto o poder de representação eleitoral seria a condição básica e instrumental da democracia, sua garantia substantiva somente estaria qualificada se - e em que condições - os cidadãos obtêm as informações e são expostos aos diferentes meios formadores de opinião. Essa ideia de controlabilidade é inerente ao binômio vontade-opinião trabalhado por Nadia, e implica duas interpretações para a responsabilidade dos representantes:

> "Representation is a political process first and foremost because the representatives vote on laws and are neither mere law redactors nor commissioners of the voters, and second because the relationship between representatives and represented does not end at the moment of electoral authorization.". (URBINATI, N., 2008)[84].

Para a autora, a controlabilidade deve existir e ser um processo político contínuo, para além dos períodos eleitorais - e não apenas para se verificar se as condutas do representante estão formalmente autorizadas subsumidas à lei (responsabilidade em sentido estrito), mas também para que correspondam às expectativas, ao julgamento e ao controle dos eleitores (responsividade). É isso que confere legitimidade democrática à representação, e, como afirma Nadia, delimita a função do mandatário à de um representante escolhido mediante procedimentos eletivos, diferentemente do que ocorre com um burocrata, selecionado por critérios técnicos.

A fim de compreender o nexo entre a concepção diárquica de Nadia e o problema da burocratização como risco à democracia, é preciso avançar em alguns

[83] Essas características já provocam um deslocamento do debate posto por Weber, que tratou os riscos da burocratização sob um viés liberal em sentido clássico.
[84] Tradução livre: "Representação é um processo político, antes de mais nada, porque os representantes votam em leis e não são meros redatores de leis nem comissários de os eleitores, e segundo porque a relação entre representantes e representados não termina no momento da autorização eleitoral.".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

aspectos de sua outra obra, na qual a autora empreende o esforço de detecção do que chama de desfigurações da democracia[85]. A contemporaneidade trouxe, no seu entendimento, três cenários de mutação democrática, e que se associam, respectivamente, a três elementos essenciais para que a opinião seja livremente formada, e opere enquanto elemento do binômio vontade-opinião na estrutura da *doxa*[86]. Seriam, então, os seguintes elementos[87]: acesso à contestação pública (exigência *política*); acesso à transparência e sujeição do trabalho da política ao público (exigência *estética*); acesso livre à informação (exigência *cognitiva*).

Para cada um desses elementos da *doxa*, Nadia descreve uma forma de desfiguração da democracia: desfiguração populista (incide sobre a exigência política), desfiguração plebiscitária (incide sobre a exigência estética) e, por fim, desfiguração epistêmica (incide sobre a exigência cognitiva). Embora essas mutações não pretendam trazer, a princípio, nenhum rompimento explícito para a nomenclatura e para os códigos formais do regime democrático, elas a modificam profundamente em suas externalidades – e não constituem meras possibilidades teóricas, mas fenômenos detectáveis nas democracias existentes ao longo dos séculos XX e XXI, de maneira sobreposta ou não.

A primeira desfiguração da democracia diárquica advém da teoria populista, e aparece em cenários de ausência de acesso à contestação política, como elemento indispensável para a formação livre da opinião. Nadia analisa o fenômeno do populismo em seus múltiplos componentes a partir da premissa de que a polarização e a disputa extremada das opiniões políticas promovem uma tendência à encarnação cesarista do poder representativo, reduzindo-se a esfera diversificada das opiniões e ideologias àquelas que sejam próprias do Estado[88].

Essa mutação, associada ao que já se falou no primeiro capítulo sobre o resgate da autenticidade do *demos*, responde à acusação de ignorância e de incompetência das massas com a centralização do poder na figura de um líder, e a

[85] URBINATI, Nadia. *Democracy disfigured: opinion, truth and the people*. Cambridge, Harvard University Press, 2014.
[86] Aqui, no sentido de senso político, opiniático, ideológico, estético, cognitivo – e, portanto, desconectado de meros compromissos com a razão, o conhecimento técnico ou a "verdade". Nadia, ao longo de toda a sua obra, explora a importância do resgate da doxa como valor essencial à democracia.
[87] URBINATI. Nadia. Op. citada, pág. 173.
[88] URBINATI. Nadia. Op. citada, pág. 128.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

partir do enfraquecimento de mecanismos tradicionais de freios e contrapesos. Esse cenário é acompanhado, em muitas das vezes, do aniquilamento do papel partidário, de movimentos organizados e oposições políticas e, por fim, da transformação das eleições em um plebiscito do líder populista, constituindo um governo autoritário.

Em seguida, Nadia Urbinati discute a interpretação plebiscitária da democracia - que, embora pareça estar próxima do populismo[89], é diferente em muitos aspectos importantes, a começar da percepção de que essa desfiguração surge em um contexto de comprometimento da transparência política. O plebiscitarismo também promete restaurar a noção de povo como um conceito significativo e autêntico de identidade, mas, como característica adicional à desfiguração populista, o transforma em um mero espectador de massa das elites políticas[90]. Esta desfiguração é, para Nadia, ainda mais grave que a anterior, porque não questiona propriamente a estrutura diárquica da democracia representativa, mas a reinterpreta de uma forma que desafia o próprio princípio da cidadania.

Os procedimentos democráticos, nesse modelo, são acessíveis tão somente para as elites dominantes. Os demais cidadãos atuam como meros espectadores, isto é, de um ponto de partida apenas visual e estético, sem qualquer recurso de opinião, de discurso ou de participação. Assim, a desfiguração plebiscitária opera uma teoria democrática que deve redirecionar sua atenção para distrações e ilusionimos políticos palatáveis ao povo, que não mais atuaria positivamente, mas tão somente como espectadores de uma audiência. Compromete-se, assim, o acesso material às nuances da atividade política propriamente dita, comprometendo-se a transparência necessária aos processos democráticos.

Por último, a desfiguração epistêmica[91] propõe despolitizar os procedimentos democráticos, tornando-os um método técnico para alcançar os "melhores" ou os mais "corretos" resultados administrativos, de forma a neutralizar as decisões partidárias baseadas exclusivamente no critério da maioria. Assim, ao invés de enfatizar resultados normativos que sejam procedimental e constitucionalmente válidos, a teoria epistêmica prestigia uma lógica calcada na

[89] URBINATI. Nadia. Op. citada, pág. 191.
[90] URBINATI. Nadia. Op. citada, pág. 171.
[91] URBINATI. Nadia. Op. citada, pág. 81. Como será destrinchado em seguida, essa é a desfiguração em que se apresenta o problema da burocratização e sua tecnocracia para a democracia.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

eficiência. Quando bem sucedida, a correção epistêmica altera o caráter opiniático da democracia diárquica, ao sedimentar uma espécie de supremacia da imparcialidade e da neutralidade do poder tecnocrático - a partir da sua capacidade de canalizar a expertise e a perícia como vetores na tomada de decisões públicas, isto é: uma prevalência valorativa do conhecimento técnico[92], em detrimento da opinião política. Essa desfiguração está relacionada, portanto, aos perigos da expansão tecnocrática da burocracia estatal, o que já fora denunciado por Weber no próprio séc. XIX.

Contra as três formas desfigurações antes descritas, Nadia defende que a democracia representativa e seus procedimentos formais não garantem melhorar aspectos substantivos e normativos dos processos de tomada de decisão, tampouco asseguram que sempre serão atingidos os melhores resultados ou os resultados corretos. No entanto, se as interpretações epistêmicas apolíticas e burocráticas, bem como as propostas populistas e plebiscitárias, põem em dúvida a capacidade de democracia para resolver esses problemas, Nadia contesta todos esses argumentos.

A sensação de inautenticidade que os cidadãos desfavorecidos possam eventualmente ter diante do funcionamento das instituições democráticas e burocráticas deve ser interpretada não como um convite ao resgate da autenticidade do *demos,* nem mesmo como um convite ao reforço do papel técnico e experto dos especialistas. É dizer: para Nadia, as críticas às instituições não podem ser derivadas ao extremo da denúncia do déficit ou da incapacidade da democracia representativa para lidar com aqueles problemas, mas sim como um reconhecimento de que, para serem preservadas suas condições e operadas melhorias na sua forma, as instituições devem ser provocadas pela tal dimensão diárquica – o que se faz não apenas na enunciação formal e eleitoral da vontade dos cidadãos nas urnas, mas, sobretudo, da participação e do acesso substantivo de todos os cidadãos ao fórum de opiniões:

> "I conclude by returning to the implication of treating democracy as a diarchy of will and opinion, namely, that a democratic answer to the disfiguring proposals of changing the meaning and function of doxa or substituting it with truth consists in

[92] Ao imprimir ênfase e valor aos supostos melhores resultados, a teoria epistêmica pode preparar o terreno para uma expansão burocrática e para revisões tecnocráticas da democracia, como diagnosticado pelo próprio Weber no séc. XIX.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

> making the forum a public good, with free speech as a fundamental component of the political right of the citizen. **The forum is a public good that among other things allows citizens to acquire other goods, such as monitoring the constituted power, disclosing what it tends to conceal and thereby risking facilitating corruption, and finally enabling citizens to make and voice their political choices**." (URBINATI, N., 2014.)[93].

Em síntese, para a autora, as formalidades institucionais democráticas e burocráticas, quando operacionalizadas em conjunto com um processo político permanente, pulverizado e substantivo de formação de opinião, de cobrança e de julgamento dos eleitores, asseguram uma liberdade temperada por elementos de inclusão e participação social. Permite-se aos cidadãos fazer suas escolhas políticas, fiscalizar os poderes constituídos, cobrar sobre os modos de administração dos interesses e bens comuns, fiscalizar os poderes constituídos, combater a corrupção.

3.1.2 Democracia monitória, *accountability* horizontal e reforma gerencial

Retomando-se em apartado o ponto das revisões epistêmicas da democracia, Nadia aprofunda o pensamento do autor Pierre Rosanvallon[94], que trabalha os conceitos de *contrademocracia* e de *democracia monitória*[95] para explicar a necessidade de que o desenho institucional dos espações legislativos e burocráticos seja contrabalanceado pelo reforço de mecanismos de transparência, monitoramento e de controle político pela população.

Rosanvallon atribui duas funções cruciais à burocracia: força de integração e de solidariedade em uma sociedade individualista, e força que traz imparcialidade em ambientes democráticos, nos quais as decisões legislativas são tomadas a partir da regra da maioria - o que, no seu entender, pode ser marcado por algumas

[93] Tradução livre: Concluo retomando a implicação de tratar a democracia como uma diarquia de vontade e opinião, ou seja, que uma resposta democrática às propostas desfigurantes de mudar o sentido e a função da doxa ou substituí-la pela verdade consiste em tornar o fórum um bem público, sendo a liberdade de expressão um componente fundamental do direito político do cidadão. O fórum é um bem público que, entre outras coisas, permite aos cidadãos adquirir outros bens, como fiscalizar o poder constituído, revelar o que este tende a ocultar e assim correr o risco de facilitar a corrupção e, finalmente, permitir que os cidadãos façam e expressem suas escolhas políticas.

[94] URBINATI. Nadia. Op. citada, pág. 89 a 93.

[95] O termo original seria o da watchdog democracy, ou democracia dos cães de guarda, e sugere a ideia de que os sistemas políticos atuais devem fortalecer suas democracias representativas a partir de mecanismos de transparência, controlabilidade, prestação de contas e responsividade, para que a população acompanhe as ações do Estado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

externalidades negativas, como vícios oriundos de partidarismo e de parcialidade política. Significa, então, que o autor percebe a burocracia como um espaço imparcial e técnico necessário à filtragem de eventuais problemas decorrentes de politizações excessivas[96].

A peculiaridade é que Rosanvallon defende que esses espaços burocráticos de controle da democracia sejam delimitados em modelos normativos que possibilitem aos cidadãos a legitimidade para integrar as estruturas burocráticas, a fim de cobrar respostas do poder público e monitorar questões de interesse comum, o que se organizaria a partir de comitês técnicos, imparciais e deliberativos inseridos na própria estrutura burocrática, com composição aberta a representantes da sociedade civil[97].

Aconteceria, assim, uma espécie de controle *a posteriori,* da seguinte maneira: uma expansão do poder negativo de julgamento, em detrimento do poder positivo de julgamento. Embora os cidadãos não participem direta e ativamente da tomada das decisões em assembleia legislativa, isto é, nos espaços em que prevalece uma dimensão representativa (soberania positiva), essa falta seria corrigida na contínua verificação e no monitoramento das decisões tomadas pelos indivíduos parcipantes diretamente de comissões técnicas e imparciais dentro da burocracia (soberania negativa). Nesse raciocínio, a defesa da democracia monitória em Rosanvallon reflete uma tendência interna à questão da burocratização: uma espécie de controle necessário do poder pela própria burocracia, desde que essas instâncias controladoras também sejam compostas por cidadãos.

Nadia enfrenta as proposições trazidas por Rosanvallon e tece algumas considerações críticas[98]. Em primeiro lugar, a defesa de instituições deliberativas monitórias reflete a ideia de que os órgãos representativos são irracionais ou incapazes de tomar decisões parciais e, com isso, questionam as principais instituições da democracia moderna: eleições e representação.

Para a pensadora italiana, contudo, se aquelas formas institucionais inseridas na burocracia crescessem, criar-se-ia o problema sobre a legitimidade de

[96] ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: politics in an age of distrust*. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008, pág. 72 e 73.
[97] ROSANVALLON, Pierre. Op. citada,,pág. 302 e 303.
[98] URBINATI. Nadia. Op. citada. Págs. 112 a 116.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

quem resolveria o eventual desacordo entre as assembleias legislativas eleitas e as reuniões dos comitês de representantes dos cidadãos inseridos na burocracia. Daí surgiria o risco de que esses desencontros tenham a consequência de fortalecer o próprio poder da administração burocrática, ainda que sob o título de uma democracia monitória. Além disso, os comitês deliberativos poderiam encorajar, no entender de Nadia, um certo elitismo, personificando objetivos e critérios que lembram o pensamento weberiano no séc. XIX: utopia do poder racional dos burocratas e especialistas.

Ainda sobre o tema da democracia monitória e do *accountability*, a professora Marianna Montebello trabalha os temas do descontentamento e da desconfiança dirigidos às esferas representativas de poder político como um problema a ser enfretado pelo reforço das chamadas instituições superiores de controle[99]. Nesse sentido, defende a promoção de um controle social efetivo, que também incida para além dos períodos eleitorais, e que possibilite o acompanhamento e a consecução das finalidades públicas e interesses comuns, de forma transparente, mediante a instrumentalização de uma *accountability*[100] horizontal.

Marianna deixa evidente a função primordial que a regularidade e a higidez dos pleitos eleitorais exercem para fins de manutenção da coesão e da legitimidade do regime democrático contemporâneo, enquanto componentes fulcrais do que chama de *accountability* vertical. Contudo, ela sinaliza que a expectativa sobre a responsividade dos representantes, quando fundada exclusivamente no momento eleitoral, é falha e inconsistente, o que torna indispensável a estruturação de outras ferramentas de monitoramento político. É nesse ponto que Marianna sugere que a completude dos processos de *accountability* somente se perfaz com o fortalecimento de instituições e de autoridades estatais legalmente autorizadas ao exercício do controle da administração e do legislativo. Para tanto, a autora destaca

[99] No caso do constitucionalismo brasileiro, Marianna aponta para as seguintes instituições superiores de controle: Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Publico. (WILLEMAN, Marianna Montebello. *Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil*. In: RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013, pág. 247).

[100] Marianna sustenta que não há no nosso idioma uma palavra específica e que traduza completamente o sentido de *accountability*. Mas sugere os aspectos de controlabilidade, acompanhamento, monitoramento e prestação de contas permanentes, pulverizados e transparentes da atuação pública estatal. (WILLEMAN, Marianna Montebello. Op. citada, pág. 226)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

que a efetividade dessas instâncias reside não apenas em um desenho institucional que delimite suas competências, mas, além disso, que confira a tais instituições os instrumentos necessários à fiscalização contínua e à possibilidade de imputar sanções e/ou determinar correções aos agentes públicos. Esse seria, portanto, o *accountability* horizontal[101].

Contudo, Marianna também alerta que a sobreposição das diversas instâncias de controle pode gerar um risco para a eficiência administrativa (*accountability overload*[102]), operando disfuncionalidades e desestímulo aos agentes estatais a tomarem soluções inovadoras no enfrentamento dos casos que se apresentam na rotina burocrática da administração pública. Esse contexto também abriria margem para que decisões tomadas pelos administradores sejam substituídas por decisões tomadas nas esferas dos próprios órgãos de controle[103].

A professora sustenta, então, a necessidade do reconhecimento de um direito fundamental à boa administração pública, como freio a essas possíveis distorções, a partir de quatro aspectos mínimos. Seriam eles: administração pública comprometida com resultados; administração pública transparente e imparcial; gestão eficiente e econômica de recursos públicos; administração pública dialógica (consensualidade no direito administrativo).

Em paralelo à defesa da democracia monitória e da *accountability* horizontal como estímulos a um enfrentamento contemporâneo e liberal ao problema colocado pela tensão entre burocracia e democracia, pode-se mencionar a existência de uma corrente de autores que advogam uma operação de enxugamento da máquina estatal e de implementação de reformas gerenciais na burocracia administrativa. Na

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[101] WILLEMAN, Marianna Montebello. *Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil*. In: RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013, pág. 233

[102] Assim, se, por um lado, Marianna empenha um esforço argumentativo direcionado ao reconhecimento da relevância dos processos e procedimentos de controle, por outro ângulo, reconhece os riscos dos excessos. (WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Versão E-book para Kindle, posição 2030).

[103] Para a professora, a centralidade do controle no direito público brasileiro está na figura dos Tribunais de Contas, que devem ser vistos como *poderes estatais neutrais*, cuja legitimidade reside em sua qualificação técnica; no caráter não eletivo dos seus membros; na independência que lhe garanta emancipação política. Marianna, porém, critica o viés excessivamente político da composição dos Tribunais de Contas desenhado pela Constituição Federal de 1988, em razão de uma estrutura deliberativa formada por ministros nomeados pelo Presidente e Congresso Nacional (guardada a simetria nos entes menores, onde tem-se conselheiros). Para ela, o arranjo deveria considerar um *locus* mais técnico, e menos político.

literatura brasileira, Luis Carlos Bresser-Pereira foi pioneiro na defesa da Reforma Gerencial, a se basear em experiências diversificadas nos espectros ideológico e internacional, e que poderiam ser sintetizadas na ideia de aumento da eficiência e da efetividade dos órgãos estatais, incrementando a possibilidade de o Estado contribuir para o desenvolvimento sócioeconômico, além de recuperar o protagonismo do investimento privado na execução das atividades econômicos[104].

Nesse sentido, o funcionamento da administração pública deveria observar as seguintes diretrizes principais: descentralização das atividades administrativas; relativização do protagonismo dos mecanismos tradicionais de controle administrativo burocrático; ênfase em estruturas voltadas ao controle de resultados (por indicadores de desempenho), ao controle contábil de custos e ao controle socia e terceirização das atividades auxiliares ou de apoio (conceito mais amplo que atividades-meio).

Mais especificamente, a reforma gerencial também teria por finalidades a capacitação permanente de servidores e administradores públicos; a garantia da propriedade e da estabilidade dos contratos administrativos, como forma de tutela aos interesses dos mercados e do comércio exterior; o desenvolvimento tecnológico do país; a promoção eficiente dos serviços públicos sociais de saúde e educação; a efetividade na responsabilização de servidores públicos; a previsão de deveres de prestação de contas e de transparência pública e, finalmente, o caráter democrático dos serviços públicos, com a existência de um espaço público não-estatal de participação social direta.

O autor faz a ressalva de que as políticas de reforma gerencial não podem ser, do ponto de vista teórico, categorizadas como propostas características de uma determinada ideologia política ou econômica - mas, ao contrário, compreendidas à luz de um paradigma compromissório e de complexidade com os diferentes interesses sociais e de classes em disputa. Contudo, é preciso um olhar mais cuidadoso para o contexto em que a pauta das reformas gerenciais defendidas por Bresser-Pereira se inserem. Na condição de Ministro do governo Fernando Henrique Cardoso, implementou o modelo e, meados da década de 1990, ancorado

[104] BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998, pág. 110 a 112.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

em premissas mercadológica de austeridade fiscal, e embasadas academicamente em produções de economistas e de cientistas políticos adeptos da chamada *Nova Gestão Pública*[105].

Assim, não se pode desassociar os empenhos de Bresser-Pereira de um contexto de ideias e práticas direcionadas a premissas preponderantemente liberais: resgate do protagonismo do mercado na execução das atividades econômicas; redução de gastos com pessoal; à desmobilização de direitos assegurados no regime constitucional do funcionalismo público; combate ao "engessamento burocrático" pela diminuição do aparato estatal, com a terceirização de atividades-meio e a privatização e desestatização de serviços públicos; criação de agências reguladoras, com a finalidade de delimitar o espaço da ingerência pública em setores econômicos de interesse público à via da regulação[106]; introdução de mecanismos, marcadores e estratégias típicos do funcionamento das empresas privadas na organização da burocracia estata e no regime disciplinar e de responsabilização de servidores estatais[107].

Aqui, necessária uma análise. Ao defender, ao menos na superfície das propostas, aspectos de controle social no âmbito da Reforma Gerencial, Bresser-Pereira entendia que suas pautas se aproximariam, apenas até certo ponto, do liberalismo econômico. Além disso, rejeitava expressamente a associação entre as

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

---

[105] ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. *Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira*. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas /organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: Ipea: Enap, 2018, pág. 46 e 47.

[106] "Houve, nos primeiros anos de funcionamento das agências federais, clara tentativa de reprodução no país da vertente prototípica; posteriormente, a dinâmica do processo produziu algo mais sintonizado à tradição burocrática do país. Resulta daí que, hoje, identifica-se um padrão híbrido na regulocracia das agências federais, como ficará mais claro na seção seguinte. (...) Sendo o componente burocrático importante no dimensionamento do grau de incorporação, pelo Brasil, do modelo de Estado regulador e da modernidade que a este se atribuía em meados da década de 1990 – conforme Bresser-Pereira (1996) –, a weberianização da regulocracia, por si, mostra ter havido parcial frustração do movimento reformista original. Isso se explica pelo fato de os regulocratas terem incorporado uma personalidade burocrática estatista mais consistente com a trajetória administrativa brasileira. (...) Ocorre que, em fidelidade ao modelo tradicional de reformas regulatórias, a regulocracia também se manteve fiel, no seu modus operandi, a uma postura gerencialista, pró-mercado e distante das esferas construtivas das políticas e programas – ao menos enquanto grupo de atores e no que diz respeito a seus papéis formais e informais." (CUNHA, Bruno Queiroz. *As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático*. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas /organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: Ipea: Enap, 2018, págs. 391-395).

[107] No caso do direito brasileiro, essas mudanças todas foram possibilitadas, especialmente, pela promulgação da Emenda Constitucional 19/1998 e pela ampliação do Programa Nacional de Desestatização (PND), que fora iniciado em 1991.

reformas gerenciais e o neoliberalismo, por compreender que este último enfatizaria um resgate do liberalismo em sua versão mais radical[108]. Essa leitura encontra possível suporte na obra de Pierre Dardot e Christian Laval, autores que serão introduzidos com destaque nos próximos capítulos, e que entendem o neoliberalismo não como um grande tecido de retalhos das diversas aproximações entre o liberalismo e o socialismo, e sim como um retorno autêntico do ideário liberal:

> "Seria, então, totalmente errôneo colocar sob a bandeira do neoliberalismo as múltiplas e diversas formas de compromisso entre o liberalismo e o socialismo, sob pretexto de que a maior parte dos neoliberais pode ser favorável a algumas intervenções do Estado. Isso que estava em gestação e que viraria o objetivo dos neoliberais no pós-guerra é um liberalismo autêntico, mas livre das ilusões naturalistas, espontaneístas, injurídicas e não estatais do século XIX. Essa refundação do liberalismo é, para alguns, uma forma de retornar a uma essência do liberalismo traído tanto pelo laisser-faire quanto pelos comprometimentos com o socialismo e o coletivismo.". (DARDOT, P.; GUÉGUEN, H.; LAVAL, C.; SAUVÊTRE, P., 2021).

No entanto, este trabalho adota referenciais epistemológicos críticos na interpretação de todos os movimentos e correntes teóricos apresentados neste item, sejam elas rotuladas como liberais em sentido estrito, liberais com temperamentos de cunho social, ou neoliberais. Suas propostas podem estar voltadas ao fortalecimento da democracia liberal representativa pelo contraponto diárquico do fórum público de opiniões; à reformulação do modelo burocrático por desenhos institucionais de contrademocracia, democracia monitória, controle político e *accountability*; ou, ainda, à inserção de lógicas privadas no aparato estatal e à recuperação do protagonismo do investimento privado na execução de serviços públicos e de atividades econômicas não-exclusivas. Contudo, nenhuma delas objetiva, ao fim e ao cabo, equacionar a tensão entre burocracia e democracia com a finalidade de promoção de formas verdadeiramente autônomas de controle popular, coletivo e social.

Passa-se, a seguir, à análise do segundo bloco de críticas, inserido na genealogia do pensamento crítico e social, e eminentemente identificado por

[108] BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998, pág. 114.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

discussões sobre a possibilidade de substituição parcial ou total da burocracia por modelos que integrem os administrados, seja por instrumentos de autogestão anárquica, seja por formas menos radicais de participação social. E, ainda, pela denúncia aos excessos da racionalização neoliberal, capitalista, estatal e burocrática à luz do princípio do Comum.

3.2 A crítica de matriz crítica/social

A seguir, serão abordadas duas visões sobre o tema do paradoxo entre burocracia e democracia: a proposta autogestionária de Proudhon e a defesa da inserção de canais de participação popular na estrutura estatal.

3.2.1 Autogestão anarquista

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

As primeiras formulações de natureza crítica e social às organizações burocráticas remontam ao próprio séc. XIX, e encontram na proposta autogestionária anárquica de Pierre-Joseph Proudhon sua mais intensa expressão[109]. O autor, cujo pensamento é contemporâneo ao de Karl Marx[110], dedicou sua filosofia a uma vigorosa denúncia a todo e qualquer tipo de autoridade, fosse ela econômica, política ou religiosa. O poder exercido pelos proprietários capitalistas, pelos burocratas estatais e pelas lideranças eclesiásticas - e seus aparatos e estruturas de manutenção – seria o responsável pelo sufocamento da sociedade, que, limitada e alienada por essas clausuras, sofre o contínuo roubo de suas possibilidades organizacionais e formas de reprodução espontânea.

Proudhon se debruça, desde o início de sua produção escrita, sobre o tema da propriedade como diretriz necessária para o entendimento de como o modo econômico de produção capitalista e a organização estatal do poder político se apropriam de maneira absoluta de tudo o que pertence ao social. Esse estado de

[109] MOTTA, Fernando C. Prestes. *Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon*. São Paulo, Brasiliense, 1981, pág. 58.

[110] Embora conectados em alguns temas de suas propostas (sobretudo no enfrentamento do problema crucial da propriedade privada), a relação entre Proudhon e Marx é marcada por divergências e debates significativos. Os autores se envolveram em alguns episódios de trocas de correspondências acaloradas, ao ponto de ser possível afirmar a ruptura entre suas filosofias políticas. (MOTTA, Fernando C. Prestes, Op. citada, pág. 54).

coisas encontra no Estado a instrumentalização e a proteção legal necessárias para consolidar monopólios, despotismos econômicos e a exploração do homem pelo homem:

> " **A experiência mostra, com efeito, que por toda parte o governo**, por mais popular que ele tenha sido em sua origem, sempre se colocou do lado da classe mais esclarecida e mais rica contra a mais pobre e a mais numerosa; que após ter-se mostrado algum tempo liberal, tornou-se pouco a pouco excepcional, exclusivo; enfim, que, **em lugar de manter a liberdade e a igualdade entre todos, trabalhou obstinadamente para destruí-las, em virtude da sua natural inclinação ao privilégio**. (...) **Nem monarquia, nem aristocracia, nem mesmo democracia, pois que este terceiro termo implicaria um governo qualquer, agindo em nome do povo, e dizendo-se povo. Nada de autoridade, nada de governo, mesmo popular: eis a revolução**." (PROUDHON, P. J., 1840).[111]

Assim, o autor dispara seus ataques tanto ao poder econômico como ao

[111] Revisitando seus escritos panfletários de 1840, Proudhon reafirma a importância da submissão da política à sociedade econômica e ao trabalho autogestionário espontaneamente geridos pelos indivíduos: "Eu escrevi em 1840 aquela profissão de fé política, tão notável por brevidade quanto por energia: eu sou um anarquista. Eu postulei com essa palavra a negação ou, antes, a insuficiência do princípio da autoridade... Isso era para dizer, como mais tarde mostrei, que a noção de autoridade é apenas, assim como a noção de um ser absoluto, uma ideia analítica, incapaz, a partir de qualquer direção que se pudesse chegar à autoridade e de qualquer maneira que ela fosse exercida, de oferecer uma constituição social. A autoridade, a política, eu então substituí pela economia, uma ideia sintética e positiva, única capaz, em minha opinião, de levar a uma concepção racional e prática da ordem social. (...) Ela consiste em dizer, baseado na história e na incompatibilidade das ideias de autoridade e progresso, que a sociedade está a caminho de realizar, pela última vez, o ciclo governamental; que a razão pública obteve certeza da impotência da política, em relação à melhoria da condição das massas; que a predominância das ideias de poder e de autoridade começou a ser sucedida, na opinião assim como na história, pela predominância das ideias de trabalho e troca; que a consequência dessa substituição é trocar o mecanismo dos poderes políticos pela organização das forças econômicas, etc., etc. (...) Eu tenho dito que o direito do capitalista, proprietário ou mestre, — que detém o movimento econômico e dificulta a circulação dos produtos, que faz uma guerra civil da concorrência; da máquina um, instrumento de morte; da divisão do trabalho, um sistema de exaustão para o trabalhador; da tributação, um meio de extenuação popular; e da posse do solo, um domínio feroz e insociável—não era nada além do direito da força, direito real ou divino, tal como os bárbaros concebiam e como resulta das definições de política e dos casuístas, a mais alta expressão do absoluto, a mais completa negação das ideias de igualdade, ordem e progresso. (...) A fim de tirar a sociedade do círculo vicioso em que ela sofreu morte e paixão por tantos séculos, é necessário, eu insisto, entrar resolutamente no caminho da progressão e da associação; perseguir a redução da renda e do juros a zero; reformar o crédito, elevando-o da noção inteiramente individualista de empréstimo à totalmente social de reciprocidade ou troca; liquidar, de acordo com esse princípio, todas dívidas públicas e privadas; expurgar todas as hipotecas, unificar a tributação, abolir os octrois e taxas, criar o patrimônio do povo, assegurar produtos e aluguéis baratos, determinar os direitos do trabalhador, refazer a administração corporativa e comunal, reduzir e simplificar as alocações do Estado. Aí, os fenômenos econômicos ocorreriam de um modo oposto; ao passo em que hoje o mercado carece de produção, será a produção que carecerá de um mercado; ao passo que a riqueza cresce de maneira aritmética e a população geometricamente, veremos essa relação invertida, e a produção se tornará mais rápida do que a população (..)." (PROUDHON, Pierre-Joseph. *A filosofia do progresso*. Notas de Natália Montebello. Monkey Books, 2021. E-book, pág. 41 a 43).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

poder político organizados. Se a política pode ser compreendida como fenômeno do equilíbrio entre, de um lado, a autoridade, e, de outro, a liberdade, e se o Estado centralizado é a expressão máxima do governo de todos por um só, a anarquia positiva[112] constitui a libertação para uma sociedade autogestionária, onde todos governarão por todos.

É interessante anotar que, em Proudhon, o trabalho e as relações econômicas que dele se desenrolam operam como a força coletiva, orgânica, latente e espontânea da sociedade – e que, embora precedam em sua existência como elo motriz de uma ordem autônoma dos indivíduos, também são passíveis de captura e absorção pelos poderes estatais e capitalistas. Para esse objeto, as diferentes formas de autoridade política criam instrumentos de hierarquia, subordinação e alienação, a título de uma suposta manutenção de ordem e de um controle bem dividido do trabalho[113].

Essa perceção do trabalho como a potência econômica e criativa mais basilar da sociedade significa, para o filósofo, que a retomada revolucionária do poder popular e a subsequente estruturação da organização de uma sociedade econômica autogestionária passa necessariamente pela negação total das instituições e do Estado como então concebido – enquanto mantenedores e operadores dos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[112]"Proudhon entendia que o capitalismo era um sistema impulsionado por determinadas contradições internas responsáveis pela passagem de um estágio de anarquia negativa, para um estágio de feudalidade industrial (capitalismo de oligopólio). Entendia, também, que esse estágio deveria evoluir para o império ou Estado industrial (capitalismo de Estado) e que, finalmente, o sistema seria destruído, dando lugar à anarquia positiva ou democracia industrial, que seria a sociedade socialista autogestionária. (...) No sistema de Proudhon não há lugar para o Estado como o concebemos, mas existe o projeto de uma organização política altamente descentralizada, cujos órgãos de base são os grupos naturais, isto é, grupos funcionais e territoriais. O que Proudhon propõe é um sistema de coordenação em oposição a um sistema de autoridade, que lembra bastante o discurso autonomista de nossos dias". (MOTTA, Fernando C. Prestes. *Alguns precursores do participacionismo*. In: VENOSA, Roberto (Org.) Participação e participações: ensaios sobre autogestão. São Paulo: Ed. Babel Cultural, 1987, pág. 16).

[113] Nesse sentido, explicam Dardot e Laval, autores que mais uma vez são antecipados neste trabalho: "Poderíamos ficar com a impressão de que a concepção do comum como produção imanente do trabalho imaterial é uma ideia nova, a tal ponto parece alimentar-se das mais recentes formas de atividade e tecnologias. Na realidade, é uma estranha combinação de duas grandes concepções do dinamismo histórico: a de Proudhon e a de Marx. Proudhon intui o elo íntimo entre a força coletiva e o direito e, como veremos mais adiante, com isso antecipa a relação entre comum e instituição. Mas, para ele, o direito continua exterior e posterior à força coletiva; ele é a constatação de um elo social que o precede. Em uma palavra, a força coletiva é livre e espontânea, e seus frutos são roubados pelos proprietários privados ou estatais, de forma que essa propriedade privada e pública é em essência rentista. Ela não organiza nem cria nada; é fundamentalmente negativa. Nega a natureza espontânea do social." (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 216 e 217).

privilégios políticos exclusivamente assegurados aos proprietários e aos exploradores capitalistas. Passa, ainda, pelo reconhecimento da autonomia organizacional de unidades e células produtivas da sociedade já existentes, sejam elas de base funcional ou territorial, sejam elas voltadas a atividades privadas e industriais, ou à organização dos serviços públicos.

Como explica Fernando Prestes Motta, trata-se de um modelo descentralizado de autogestão, em que diversos grupos sociais se associam organicamente e coordenam suas atividades produtivas e necessidades coletivas, sem qualquer traço autoritário de hierarquia ou de subordinação, com liberdade no tratamento de seus interesses comuns. O estatuto da organização de cada grupo comunitário de local ou regional deve ter sua oficialidade e legitimidade reconhecidas, sejam eles de feição política (voltados à ordenação territorial das funções públicas, passando por todos os âmbitos federativos), ou econômica (aqueles que representam a organização dos serviços públicos e demais atividades econômicas produtivas)[114].

Nesse sentido, Proudhon visa, com todas as letras, à destruição do aparelho governamental centralizado e sua burocracia hierarquizada, e isso pelo fato de entender que essas estruturas concentram poderes políticos e, consequentemente, exercem opressões sobre a sociedade real[115]. A autogestão opera tal qual um fator de oposição à heterogestão das estruturas burocráticas. Há, por assim dizer, uma diluição dos poderes políticos e uma descentralização econômica das funções coordenamente estruturadas em sociedade.

Proudhon defende um modelo em que a coordenação seja a regra, e a hierarquia a proibição– ainda que, para tanto, haja a figura contratual e federativa de um Estado que tenha por função exclusiva assegurar as liberdades associativas dos grupos e instâncias federalizados. Nesse sentido, não se pode falar em poder centralizado ou em hierarquia, e, nem mesmo, em manutenção de uma casta privilegiada de funcionário público que detenham conhecimentos, saberes ou

[114] Como se verá no capítulo 5 desta dissertação, esse raciocínio de Proudhon serviu de inspiração para a proposição política feita por Dardot e Laval no tema da federação dos comuns políticos e dos comuns socioeconômicos.
[115] MOTTA, Fernando C. Prestes. *Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon*. São Paulo, Brasiliense, 1981, pág. 163 a 165.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

habilidades protegidos sob o signo do interesse público[116].

Para o autor, a sociedade econômica autogestionária não deve ser encarada como utopia, e sim como uma diretriz que, justamente por sua potência e latência de transformação social, é temida pelos poderes políticos e econômicos estabelecidas. O mal-estar autogestionário e anárquico atinge, assim, tanto burocratas como democratas[117]. Isso porque o autogoverno possibilitado pela sociedade econômica autogestionária não advém, propriamente, de uma relação governamental – ao menos, não no sentido de uma rede estruturada por subordinações hierárquicas, como a modernidade ensinou. Aqui, nota-se o radicalismo de Proudhon: sua rejeição pela política decorre de uma descrença na possibilidade – que, para o autor, é historicamente comprovada – de que as diferentes formas governamentais, ainda que sob pretextos democráticos e populares, produzam uma ordem em que liberdade e igualdade sejam estendidas a todos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[116] Pontos esses retomam itens analisados no capítulo 1. Desde Weber, a burocracia é entendida como uma estrutura técnica e racional apta à manutenção de saberes e competências especializados, além de segredos profissionais sigilosamente mantidos sob um funcionamento hierárquico A ordem burocrática opera, assim, a partir de um arranjo heterônomo, verticalizado e impessoal.

[117] "O objetivo do governo é, se se o recorda, não conduzir à unidade a divergência de interesses – a este respeito ele se reconhece de uma perfeita incompetência –, mas de manter a ordem na sociedade apesar do conflito de interesses. Em outros termos, o objetivo do governo é fazer as vezes da ordem econômica e da harmonia industrial. Se, portanto, o povo, no interesse de sua liberdade e de sua soberania, se encarrega do governo, não pode mais se ocupar da produção, visto que, pela natureza das coisas, produção e governo são duas funções incompatíveis e querer acumulá-las seria introduzir a divisão por toda parte. Então, uma vez mais ainda, onde estarão os produtores? Onde estarão os governados? Onde estarão os administrados? Onde os julgados? Onde os executados? É preciso chegar à hipótese extrema, aquela onde o povo entra em massa no governo, preenche todos os poderes, e sempre deliberando, votando, executando, como numa insurreição, sempre unânime, não mais tem acima dele nem presidente, nem representantes, nem comissários, nem país legal, nem maioria; numa palavra, o povo é legislador único na coletividade e único funcionário. (...) Ser governado é ser, em cada operação, em cada transação, em cada movimento, notado, registrado, arrolado, tarifado, timbrado, medido, taxado, patenteado, licenciado, autorizado, apostilado, admoestado, estorvado, emendado, endireitado, corrigido. É, sob pretexto de utilidade pública, e em nome do interesse geral, ser pedido emprestado, adestrado, espoliado, explorado, monopolizado, concussionado, pressionado, mistificado, roubado; depois, à menor resistência, à primeira palavra de queixa, reprimido, corrigido, vilipendiado, vexado, perseguido, injuriado, espancado, desarmado, estrangulado, aprisionado, fuzilado, metralhado, julgado, condenado, deportado, sacrificado, vendido, traído e, para não faltar nada, ridicularizado, zombado, ultrajado, desonrado. Eis o governo, eis sua justiça, eis sua moral! E dizer que há entre nós democratas que pretendem que o governo prevaleça; socialistas que sustentam esta ignomínia em nome da liberdade, da igualdade e da fraternidade; proletários que admitem sua candidatura à presidência da República! Hipocrisia!... Com a revolução é outra coisa." (PROUDHON, Pierre Joseph. *A propriedade é um roubo - e outros escritos anarquistas.* Seleção e notas de Daniel Guérin. Tradução de Suely Barros. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2011, pág. 63 a 67).

3.2.2. Abertura de canais de participação social dentro da burocracia estatal.

Como assinalado até aqui, a percepção sobre os problemas da burocracia desperta ataques de diversas fontes e elaborações teóricas. Críticas diversas de origem liberal se ocupam da reformulação do papel dos diversos agentes de controle sobre a burocracia, em nome do *accountability*, da transparência, e de uma democracia diárquica e monitória voltadas e ao monitoramento opiniático e à eficiência, além de defenderem o enxugamento do aparelho estatal. No outro polo do espectro ideológico, as críticas mais extremadas de natureza social pretendem demonstrar a necessidade de que a burocracia seja inteiramente substituída por arranjos administrativos de autogestão, como é o caso dos protótipos anarquistas proudhonianos – que, em última instância, visam à destruição do modelo de Estado tal como conhecido desde a modernidade, para que se firme uma estrutura federada de comunidades que decidam sobre o seu funcionamento e a sua existência socioeconômica a partir do vetor do trabalho.

De maneira mais moderada e sem negar a figura do Estado, há perspectivas de natureza crítica e social que, fundadas em estratégias reformistas, sugerem que o problema do déficit democrático nas estruturas da administração pública seja enfrentado com a abertura de instrumentos e canais de participação social direta, embora intermediados no seio do próprio Estado. Medidas dessa natureza trariam um fortalecimento democrático a partir de um resgate do vetor do *conflito* – que, como arena típica e inerente à política, tem sido reiteradamente desqualificado no debate público, pelo fetichismo em torno da busca do *consenso*.

Essa demanda de revalorização da esfera do conflito existe tanto nos espaços decisórios da democracia representativa e indireta, como no bojo da burocracia estatal. No primeiro caso, a ressurgência do valor do conflito emana como filtro corretivo da sub-representação de grupos socialmente marginalizados entre aqueles usualmente eleitos para a ocupação de mandatos políticos e eletivos, tanto executivos como legislativos – o que ocorre, sobretudo, em função de atravessamentos como racismo, sexismo, capacitismo, além da exclusão de indígenas, quilombolas, e dos segmentos LGBTQIAP+. Nesse sentido:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

> "O conflito tanto na política quanto na democracia foi neutralizado pela 'despolitização da política' e pela priorização da eficiência administrativa. (...) Transige-se menos com a diferença cultural, étnico, religiosa, forçando-se não raro a coincidência de sociedade com uma comunidade só, homogênea e, sem dúvida, hegemônica. O consenso que fundamenta as principais políticas estatais não advém de um processo democrático, mas sim de negociações informais e inacessíveis à população em geral. Nesse contexto, a democracia deixa de ser o poder do povo para se definir como poder de apenas alguns." (MUSSE, M., 2022).

Os desafios da sub-representação também se refletem no desenho institucional da burocracia. Como já visto neste trabalho, o quadro burocrático se constitui de um corpo de indivíduos que, em sua maior parcela, são especialistas técnicos admitidos mediante arguição pública, isto é, selecionados não por critérios políticos ou procedimentos eleitorais, mas sim pela demonstração de expertise profissional e qualificação. E, mesmo no caso brasileiro, em que a existência de cotas afirmativas assegura para alguns grupos excluídos a reserva de vagas, os burocratas ocupam a estrutura administrativa do Estado sem qualquer compromisso paritário com o pluralismo refletido na sociedade.

Em outras palavras, o afastamento popular da esfera legislativa, bem como da tomada de decisão pública diluída na racionalidade burocrática, é uma realidade, por si só, mas sensivelmente ainda mais excludente e alienante para certos sujeitos. É na linha desta perspectiva que se insere a pesquisa da socióloga Angela Vieira Neves, que, tendo como referência as lições de Nancy Fraser sobre a tensão entre políticas públicas de reconhecimento[118] e de redistribuição, defende o incremento da participação social no funcionamento da burocracia a partir da criação de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[118] Nancy Fraser opera o binômio *reconhecimento* (que traduz os vetores da identidade e da representatividade) e *redistribuição* (a partir das desigualdades de classe e de acesso à riqueza) para sintetizar aspectos das principais pautas sociais no cenário político-democrático e participativo da contemporaneidade: "Por um lado, a viragem para o reconhecimento representa um alargamento da contestação política e um novo entendimento da justiça social. Já não restrita ao eixo da classe, a contestação abarca agora outros eixos de subordinação, incluindo a diferença sexual, a 'raça', a etnicidade, a sexualidade, a religião e a nacionalidade. Isto constitui um claro avanço relativamente aos restritivos paradigmas fordistas que marginalizavam tal contestação. Para além disso, a justiça social já não se cinge só a questões de distribuição, abrangendo agora também questões de representação, identidade e diferença. Também neste aspecto constitui um avanço positivo relativamente aos redutores paradigmas economicistas que tinham dificuldade em conceptualizar males cuja origem reside, não na economia política, mas nas hierarquias institucionalizadas de valor.". (FRASER, Nancy. *A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, 2002, pág. 09).

conselhos, fóruns, comitês, assembleias, consultas e audiências públicas, além do estímulo ao associativismo[119].

Nesse sentido, a participação de usuários de políticas públicas assume um viés de incentivo pedagógico, voltado ao *autorreconhecimento* cívico e político dos próprios usuários dos serviços públicos e dos beneficiários das demais prestações estatais[120], que passam a se perceber "*enquanto sujeitos de direito*", presentes em espaços decisórios comuns. É dizer: a participação teria o mérito de atuar como mecanismo para a ampliação de políticas de reconhecimento e de espaços de cidadania ativa, o que passa, necessariamente, pela possibilidade de os destinatários das políticas públicas serem ouvidos para além do *locus* institucionalizado da representação indireta do ambiente legislativo. Trata-se de um projeto de recuperação do protagonismo da soberania popular[121], e também de enfrentamento da subalternidade de certos sujeitos marginalizados na decisão sobre os interesses coletivos e comuns.

A participação de grupos subalternos e de diferentes subjetividades políticas, assim, opera um senso de autopromoção, incentiva o exercício da cidadania, constrói uma política de serviços públicos voltados aos cidadãos coletiviza o acesso às informações e aos processos de controle social das políticas públicas. Angela Neves entende, assim, que o protagonismo dos usuários qualifica a democracia representativa, no sentido de resgatar uma perspectiva de cultura democrática plural e voltada à tutela de direitos, além de colocar em pauta o problema da desqualificação da política que o domínio tecno-burocrático provoca. A autora explica, nesse ponto, que a ampliação dos espaços de participação de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[119] NEVES, Ângela Vieira. *Associativismo, reconhecimento e acesso às políticas públicas: o papel pedagógico da participação dos usuários*. Revista PRACS, v 13, n. 3, 2020.

120 Para dar subsistência à pesquisa, Angela estudou experiências concretas de participação e associativismo, tendo por base a escuta de usuários da política dos serviços públicos de assistência social que participam do Fórum Nacional dos Usuários do Sistema Único de Assistência Social (FNU-SUAS) e do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-RUA).

[121] A noção de *povo* como um conjunto a-histórico, que detém a soberania e, por isso, entrega ao Estado seus interesses primeiros e comuns, facilita o processo de alienação levado a efeito dentro dos labirintos da máquina estatal, bem como o processo de perda das autenticidades e identidades particulares no debate público. Este ponto é muito bem tratado por Negri e Hardt, autores que serão trabalhados no capítulo 3 desta pesquisa, e que tentam apontar a categoria da *multidão* como solução revolucionária para a radicalização da participação social, através do projeto do comum. No entanto, vale sinalizar, desde já, que a categoria *multidão* também é vista por parcela dos autores e autoras do pensamento crítico como insuficiente, assim como o é a noção de *povo*.

usuários possibilita processos decisórios menos verticalizados e mais horizontalizados. Isto é, menos burocráticos e mais democráticos:

> "**Diferente de uma composição configurada por um caráter técnico, como acontece com alguns representantes da sociedade civil, que são experts do tema ou trabalhadores da área em questão, a participação de usuários se justifica pelo fato indiscutível de que quem melhor compreende as demandas ali postas são as próprias pessoas que necessitam dela.** Obviamente isso não exclui a importância da participação de demais atores, mas o espaço destinado aos usuários é fundamental para a ampliação da democracia e para a discussão e tomada de decisão mais horizontalizadas." (NEVES, A., 2020).

Se, por um lado, o entusiasmo quanto ao modelo participativo é desejável e recomendável, por outro, há que se tomar o devido cuidado para que ele não recaia em uma estratégia capturada por interesses autoritários do próprio Estado e das elites capitalistas[122]. As propostas de controle da burocracia por processos de participação, a longo prazo, não se radicalizam de maneira suficiente, porque propõem que o problema da alienação dos interesses comuns pela burocracia seja resolvido em consultas, audiências e comitês que, muitas das vezes, existem dentro de órgãos da própria administração pública, ou, no melhor dos cenários, anexas a elas - como etapas ou instâncias de mero cumprimento de formalidades no desencadeamento dos processos de tomada de decisão pública.

Como reforço dos labirintos burocráticos, a participação falha ao não eliminar o ponto fulcral do problema: o fato de que o Estado detém a atribuição de agir como instância última de solução dos conflitos entre o capital e as vontades dos diversos sujeitos individuais e coletivos. Assim, esperar todas as soluções do

[122] Abordando as distensões entre participação social, expansão do aparato estatal e interesses do capital, Asad Haider ensina que a acomodação plástica entre as demandas do paradigma de bem-estar social e do liberalismo econômico encontra no Estado o terreno de arrefecimento das lutas populares: "Tudo isso acontece pelo Estado, portanto a ideologia dos políticos de centro-esquerda, do Partido Trabalhista aos Democratas, equivale a 'uma interpretação neutra e benevolente do papel do Estado como encarnação do interesse nacional sobre a luta de classes'. Essa ideologia equaciona o interesse social geral com a expansão do Estado, marginalizando expressões de poder popular que estão fora dos limites do Estado. Além disso, usa o aparelho de intervenção ampliado do Estado para 'gerir a crise capitalista em favor do capital'. O Estado acaba 'inscrito em todas as características e aspectos da vida social'. E as demandas de gestão da crise transformam até mesmo um Estado social-democrata em um agente do capital" (HAIDER, Asad. *Armadilha da identidade: raça e classe nos dias de hoje*. Tradução de Leo Vinícius Liberato. – São Paulo: Veneta, 2019. Coleção Baderna, pág. 127).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Estado sempre será uma ilusão falha e insuficiente, ainda que modelada com alguma abertura a canais participativos interessado em políticas públicas de reconhecimento[123]. Parece, portanto, que um mero projeto reformista dos institutos de direito público não é capaz de apresentar uma solução suficiente para a crise entre burocracia e democracia, quando pensado como uma estratégia emancipatória única e isolada[124].

Há de ser feito, nesse ponto, um esclarecimento: a indispensabilidade do Estado como instância para a implementação de políticas afirmativas que promovam o senso de reconhecimento, e, até mesmo, de políticas distributivas, ainda é inegável. Sobre a concorrência entre intervenções feitas pelo Estado para assegurar direitos e serviços públicos e outras formas democráticas mais radicais de construção da igualdade e da liberdade, Chantal Mouffe esclarece que muitos dos objetivos perseguidos pela radicalização das lutas "(...) *apenas podem ser alcançados graças à intervenção do Estado*", mas, também, que essa prestação estatal "(...) *não deve ser encarada de forma burocrática e autoritária, e o papel do Estado deve ser o de oferecer as condições para os cidadãos se encarregarem dos serviços públicos e organizá-los democraticamente*."[125]

Porém, como o próprio entendimento de Mouffe sugere, a longo prazo, a tática participativa operada dentro do Estado, quando isolada de outras perspectivas mais radicais, corre o risco de se esvaziar como um fim em si mesmo, inapto à provocação de mudanças estruturais. Assim, a implementação de verdadeira

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[123] Aqui, antecipa-se ideia de Pierre Dardot e Christian Laval, cuja obra é referencial epistemológico desta pesquisa: "É ilusório esperar que o Estado nacional proteja a população dos mercados financeiros, das deslocalizações e da degradação do clima. Os movimentos sociais das últimas décadas tentaram salvar o que podiam em serviços públicos, proteção social e direito ao trabalho. Contudo, nota-se que o âmbito nacional e a alavanca estatal são insuficientes ou inadequados para enfrentar os retrocessos sociais e os riscos ambientais. Nota-se, sobretudo, que o Estado muda de forma e função, à medida que se acentua a competição capitalista mundial, e seu objetivo é menos administrar a população para melhorar seu bem-estar do que lhe impor a dura lei da globalização". (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 14 e 15).

[124] E isso precisamente porque, no entendimento dos autores e autoras que abordam as teorias do comum – e que serão trabalhados ao longo da pesquisa – esse princípio se situa para além da dualidade entre público/estatal e privado/particular.

[125] A autora será retomada no capítulo 4. Por ora, basta a referência à obra citada, e o esclarecimento de que sua interpretação de radicalização das lutas democráticas é parcialmente refratária à ideia de comum que será defendida nesta pesquisa – e isto porque a autora expressamente afirma não reconhecer o comum como princípio geral de organização da sociedade, ao contrário do que defendem Negri, Hardt, Dardot e Laval. (MOUFFE, Chantal. *Por um populismo de esquerda*. Tradução de Daniel de Mendonça. Autonomia Literária: 2018. E-book. Versão para Kindle, pág. 65 e 66).

redistribuição dos poderes decisórios em sociedade, o que compreende a possibilidade de os usuários, para além do mero *reconhecimento* como sujeitos de direitos concedidos pelo Estado, se organizem direta e democraticamente na gestão de seus interesses, utilidades e serviços comuns[126].

Feitas todas essas considerações, a presente pesquisa busca endossar uma estratégia dúplice, paralela e transversal à abertura de canais participativos dentro do Estado: a luta pela aceitação de arranjos de governo e organização participativa direta que sejam percebidos dentro de uma oficialidade política, ainda que sejam concorrentes à posição institucional hoje isolada ocupada pelo Estado. Significa, em último caso, resgatar lições antropológicas que, há muito, sinalizam a legitimidade de grupos, sociedades e comunidades que se organizam política e institucionalmente sem precisar de um corpo estatal.

E, conforme se busca demonstrar no próximo item, esta proposta pode ser verificada a partir dos estudos sobre o comum, enquanto perspectiva de lutas contínuas e de práticas associativas que buscam o reconhecimento de sua feição institucional, para além do Estado[127]. Isso significa o resgate do vetor do conflito como diretriz de equacionamento da tensão entre burocracia e democracia pode se dar tanto na institucionalidade vigente, como fora dela[128].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

---

126 Retoma-se, aqui, a importância do binômio *reconhecimento* e *redistribuição* de Nancy Fraser: "Do ponto de vista distributivo, a injustiça surge na forma de desigualdades semelhantes às da classe, baseadas na estrutura económica da sociedade. Aqui, a quintessência da injustiça é a má distribuição, em sentido lato, englobando não só a desigualdade de rendimentos, mas também a exploração, a privação e a marginalização ou exclusão dos mercados de trabalho. Consequentemente, o remédio está na redistribuição, também entendida em sentido lato, abrangendo não só a transferência de rendimentos, mas também a reorganização da divisão do trabalho, a transformação da estrutura da posse da propriedade e a democratização dos processos através dos quais se tomam decisões relativas ao investimento". (FRASER, Nancy. *A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, 2002, pág. 11).

127 Aquilo que os autores Dardot e Laval chamam de práxis instituinte do autogoverno democrático do comum. Esse ponto será elaborado nos capítulos 3 e 4 desta pesquisa.

128 "Conforme pondera Luis Felipe Miguel (2014a, p. 33): 'as manifestações da política antagonista podem ocorrer dentro da institucionalidade vigente, na qual (...) se defrontam interesses e visões de mundo que não se conciliam e cujo embate se resolve (...) com a derrota de um dos lados.' Contudo, ao contrário do que ocorre no cenário pós-democrático, os 'grupos dominados' têm incentivos para desafiar a ordem estabelecida, já que ela não é neutra, mas reflete as próprias relações de dominação." (MUSSE, Mariana. Op. citada, pág. 47).

3.3 O comum como crítica no âmbito da matriz social

3.3.1 Aspectos introdutórios sobre o comum

Outra vertente do pensamento crítico e social que traz novos delineamentos para a disputa entre burocracia e democracia reside no comum, cujo vocabulário e diretrizes têm ocupado papel de centralidade na literatura acadêmica humanista e interdisciplinar, nos ativismos contemporâneos e nos movimentos sociais anticapitalistas, com especial ênfase nos últimos vinte anos[129]. O ideário de comum advoga um conjunto vasto de propostas políticas e econômicas que fujam à lógica estabelecida, desde a modernidade, de repartição da realidade social em dois universos distintos e com principiologias próprias, embora intimamente imbricados e codependentes – o *Estado*, enquanto *locus* da propriedade pública e maquinário político de administração dos interesses comuns, em oposição ao *mercado*, responsável pela execução livre das atividades econômicas, com produção de bens e serviços para atendimento a interesses privados[130].

Nesse sentido, os diversos autores e autoras que se debruçam sobre a temática do comum objetivam construir esquemas teóricos, baseados em concretudes empiricamente verificadas como formas de resistência ao capitalismo contemporâneo, e que configurem diretrizes e alternativas coletivistas, cooperativas e comunitárias, isto é, descontinuidades ao modo de produção econômico globalista e à organização política do social estritamente por meio da esfera estatal. Ainda que esses novos domínios do pensamento crítico finquem suas raízes na

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[129] No entanto, deve-se esclarecer que o tema do comum, e, mais precisamente, dos "comuns", tem seu despertar na década de 1990, na efusão dos debates ambientalistas e dos fóruns altermundialistas, que denunciaram (e denunciam) as práticas capitalistas como fatores exponenciais para a crise climática e para a exploração irreversível dos recursos naturais, o que inflexionou o olhar acadêmico e ativista para experiências sociais de economias cooperativas e para saberes sustentáveis de comunidades originárias. (TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Além do Estado e do capital: notas sobre três abordagens críticas do comum*. In: Revista Crítica Marxista, vol. 49. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp: 2019, pág. 153 e 154).

[130] A bandeira do comum teve grande destaque, a título exemplificativo, na Primavera Árabe de 2011, em decorrência da organização coletiva de inúmeros protestos globais e movimentos das praças voltados ao questionamento das crises do sistema financeiro e neoliberal. Nesse período, a ocupação de espaços públicos es organizações coletivas em rede demonstraram um ativismo preocupado com a radicalização da democracia, e interessado em estabelecer novas instituições e estruturas políticas, capazes de assegurar maior horizontalidade nos processos de tomada de decisão sobre interesses comuns, sejam eles materiais ou imateriais.

tradição marxista[131], o paradigma do comum se descola de uma perspectiva comunista autêntica - pois, além de não limitar o discurso anticapitalista e antiestatal ao estabelecimento de uma sociedade sem classes, a ser implementada por uma revolução organizada da classe trabalhadora, o comum, em linhas gerais, exsurge justamente como postura crítica diante de falência dos experimentos históricos comunistas de Estado[132].

Um primeiro referencial para o debruçar acadêmico sobre o comum advém da obra da economista laureada pelo Prêmio Nobel de Economia de 2009, Elinor Ostrom - que, embora não esteja inserida na tradição do pensamento crítico e social, foi pioneira no enfrentamento do debate de uma perspectiva menos radical e, assim, mais palatável para cientistas políticos, economistas, agentes públicos e agentes privados da cena democrática-liberal. Ao trabalhar a teoria de Garrett Hardin da *tragédia dos comuns*[133], Ostrom buscou argumentar em suas pesquisas a viabilidade prática de uma organização e uma governança dos bens e utilidades comuns por grupos comunitários, sem a necessidade de intermediação estatal ou mercadológica (*common-pool resource - CPR*)[134].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[131] Embora fuja ao escopo deste trabalho enfrentar a obra de Karl Marx, vale pontuar que o autor não só preconizou estudos sobre a burocracia como forma de alienação e de consciência do Estado (MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel.* Tradução de Rubens Enderlee Leonardo de Deus. Supervisão e notas de Marcelo Backes. 2.ed revista. São Paulo: Editora Boitempo, 2010, pág. 65 e 66), como também desenvolveu pesquisas sobre regimes comunais de estruturas sociais não capitalistas, o que o fez sobretudo após a Comuna de Paris de 1871.

[132] "Os comuns são configurados por processos coletivos de tomada de decisão, através de assembleias e outras formas de democracia direta. As fontes para as tomadas de decisão são: poder popular, poder de baixo para cima, poder advindo de competências testadas e rodízio contínuo dos postos de liderança e de autoridade entre diferentes indivíduos, dependento das tarefas a serem realizadas. É isso que distingue o comum do comunismo, que entregava o poder ao Estado. Partilhar comuns é retomar o poder de tomar, coletivamente, decisões básicas sobre nossa vida". (FEDERICI, Silvia. *Reencantando o mundo. Feminismo e a política dos comuns*. Tradução: Coletivo Sycorax: SOLO COMUM. São Paulo: Editora Elefante, 2022, pág. 167 e 168).

[133] Em apertadíssima síntese, Hardin defendia uma premissa econômica que, baseada na exploração dos recursos comuns a partir da lógica capitalista e da economia estatal, apontava para uma equivalência entre os benefícios esperados e os custos esperados. Em outras palavras, cada explorador de um bem conduz sua utilização esperando benefícios e custos em um equilíbrio e proporção, sem considerar os custos impostos a outros usuários. Essa visão de túnel impede ao usuário visualizar e considerar o cenário panorâmico, isto é, o todo dos custos em transição - o que gera, a longo prazo, ausência de limites, excessos na exploração e abusos no consumo, de maneira prejudicial e possivelmente esgotante para o livre acesso aos recursos comuns. (OSTROM, Elinor. *Governing the commons - the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990, pág. 02)

[134] "The term 'common-pool resource' refers to a natural or man-made resource system that is sufficiently large as to make it costly (but not impossible) to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from its use." (OSTROM, Elinor. Op. citada, pág. 30). Tradução livre: O termo "recurso comum" refere-se a um sistema de recursos naturais ou artificiais que é suficientemente

A economista alertou, ainda, que o desprezo e a incredulidade sobre a possibilidade de concretizar CPRs poderiam significar uma guinada para a centralização ainda maior de poderes políticos e econômicos, com o endosso das figuras do Estado e do mercado como únicos espaços de gestão de bens e interesses comuns:

> "**The models that social scientists tend to use for analyzing CPR problems have the perverse effect of supporting increased centralization of political authority**. First, **the individuals using CPRs are viewed as if they are capable of short-term maximization**, but not of long-term reflection about joint strategies to improve joint outcomes. Second, **these individuals are viewed as if they are in a trap and cannot get out without some external authority imposing a solution**. Third, the **institutions that individuals may have established are ignored or rejected as inefficient, without examining how these institutions may help them acquire information, reduce monitoring and enforcement costs, and equitably allocate appropriation rights and provision duties**. Fourth, the solutions presented for the government to impose are themselves based on models of idealized markets or idealized states." (OSTROM, E., 1990)[135].

Como oposição à construção liberal de comum de Elinor Ostrom, autores e autoras de diversos campos do saber humanístico – antropólogos, sociológos, filósofos, juristas, cientistas políticos – têm buscado explicar o paradigma comunalista a partir do questionamento da racionalidade econômica neoliberal e estatal moderna, sugerindo alternativas ontológicas e epistemológicas para além do *homo economicus*[136]. Essa tradição é verificada, por exemplo, em autores ligados às perspectivas decoloniais, como é o caso de Aníbal Quijano.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

grande para tornar caro (mas não impossível) excluir potenciais beneficiários de obter benefícios de seu uso.

[135] Tradução livre: Os modelos que os cientistas sociais tendem a usar para analisar problemas de CPR têm o efeito perverso de apoiar o aumento da centralização do poder político em uma autoridade. Primeiro, os indivíduos que usam CPRs são vistos como se fossem capazes de maximização de curto prazo, mas não de reflexão de longo prazo sobre estratégias para melhorar os resultados conjuntos. Em segundo lugar, esses indivíduos são vistos como se estivessem em uma armadilha e não pudessem sair sem alguma autoridade externa impor uma solução. Em terceiro lugar, as instituições que os indivíduos podem ter estabelecidos são ignorados ou rejeitados como ineficientes, sem examinar como essas instituições podem ajudá-los a adquirir informações, reduzir o monitoramento e custos de execução, e alocar equitativamente os direitos de apropriação e deveres de provisão. Em quarto lugar, as soluções apresentadas para o governo impõem são eles próprios baseados em modelos de mercados idealizados ou estados.

[136] TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Op. citada, pág. 155.

Influenciado pela obra do peruano José Carlos Mariátegui[137], Quijano denunciou a burocratização da vida e a racionalização instrumental, ressaltando o valor do comunitarismo como forma possível de libertação latino-americana dos processos de colonialidade do poder. O comunitarismo assume uma agenda decolonial de ruptura com a burocracia. Isso porque discute a possibilidade de uma realidade democrática diretamente organizada pelos indivíduos e pelas comunidades periféricas, em uma espécie de gestão/produção comum e economicamente alternativa, que rompa com os mecanismos políticos e burocráticos típicos da racionalidade estatal moderna e eurocêntrica.

Em um primeiro momento, Quijano identificou essa forma de sociabilidade apenas com os diversos modos de organização indígena[138]. Posteriormente, passou a sugerir, dentro de um contexto de exclusão do sistema-mundo capitalista e neoliberal, a possibilidade de que a reprodução desses modelos comunitários em diferentes e diversas realidades periféricas e marginais contribuísse para práticas revolucionárias anticapitalistas mais gerais[139].

Ainda neste universo amplo das acepções críticas e sociais sobre o comum,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[137] Apenas a título ilustrativo, destaca-se um trecho que demonstra a importância das oposições à burocracia na tradição latino-americana: "En un régimen de tipo individualista, la administración de justicia se burocratiza. Es función de un magistrado. El liberalismo, por ejemplo, la atomiza, la individualiza en el juez profesional. Crea una casta, una burocracia de jueces de diversas jerarquías. Por el contrario, en un régimen de tipo comunista, la administración de justicia es función de la sociedad entera. Es, como en el comunismo indio, función de los yayas, de los ancianos" (MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima, Peru: Empresa Editora Amauta, 1994, pág. 286).

138 QUIJANO, Aníbal. *Lo público y lo privado. In: QUIJANO, Anibal. Cuestiones y horizontes. De la dependencia historic-estrutural a la colonialidade/decolonialidad del poder*. Colecíon Antologías. Buenos Aires: CLACSO, 2014, pág. 718.

[139] Nesse sentido, explica Altiere Dias: "Inscrito na tradição peruana de Mariátegui, o interesse de Quijano pelo 'comunitarismo' também suscitou um redirecionamento do quadro teórico com o qual buscava entender a realidade latino-americana, além de fornecer um paradigma para a criação de estratégias de libertação. Quijano crítica o que chamava de vitória da 'burocratização' da vida e difusão da 'razão instrumental', seja em sua versão hegemônica com a vitória do *homo economicus*, seja mais progressista com a desalentadora realidade de megapartidos, descolados do povo, e fundamentados em uma violência contra a vida. Questiona-se a respeito da viabilidade de uma gestão democrática, solidária e recíproca dos mecanismos de decisão e de produção em comunidades vivendo dentro e para além das institucionalidades vigentes em países da América Latina. Aponta, no artigo 'Do polo marginal à la economia alternativa', a novidade de um 'comunitarismo' observado, surgido em no contexto neoliberal, muito diferente de sua versão tradicional, de origem indígena. Nessa busca por saídas para uma situação mundial de pauperização existencial e material dos que não experimentavam os benefícios do sistema econômico, Quijano questiona se diversas iniciativas locais não poderiam gerar práticas revolucionárias." (FREITAS, Altiere Dias de. *Notas sobre o contexto de trabalho do grupo modernidade/colonialidade/universidade, horizontes utópicos e desafios teóricos*. Revista REALIS, v.8, n. 02, jul-dez. 2018, pág. 160 e 161.)

destaca-se a consistência da obra da italiana Silvia Federici, que pensa o comum a partir de uma lógica autonomista e feminista, tendo como cerne do debate a perspectiva de que qualquer projeto de comunalização passa pela coletivização do trabalho doméstico e do trabalho reprodutivo. Para a pensadora, se, por um lado, essa estratégia "*não substitui campanhas antiprivatização mais amplas nem a reconstituição de nossa riqueza comum*", por outro, se revela como "*parte essencial do nosso processo de educação para a governança coletiva e o reconhecimento da história como um projeto coletivo — a maior vítima da era neoliberal do capitalismo*".[140]

Outra perspectiva para o comum é aquela trazida por Antonio Negri e Michael Hardt, que se faz presente em diversos outros trabalhos que abordam a temática do comum como referencial e orientação para movimentos e lutas sociais anticapitalistas, como é o caso dos pensadores franceses Pierre Dardot e Christian Laval. Esses quatro autores, por terem construído os principais esquemas teóricos interpretativos para se admitir o comum não apenas como uma alternativa ao modo de produção econômico capitalista, mas, também, como princípio político que reorganiza e renova as possibilidades de arranjo político do social, para além do Estado burocrático, serão trabalhados de maneira detida no próximo capítulo. Por ora, é interessante perceber que a defesa do comum levantada por Dardot e Laval parece, em alguma medida, dialogar com a categoria de redistribuição de Nancy Fraser, autora mencionada no item anterior - especialmente porque os autores traçam uma abordagem inovadora, que desloca a centralidade jurídica e econômica hoje prevalecente, e invocam uma redistribuição dos poderes decisórios em sociedade, como caminho para transformações estruturais para o acesso direto dos cidadãos aos seus interesses e utilidades imediatos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[140] FEDERICI, Silvia. *Reproduzindo os Comuns. In: FEDERICI, Silvia. O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*. Tradução: Coletivo Sycorax: Solo Comum. São Paulo: Editora Elefante, 2019. Parte III, pág. 318. Outras ideias de Silvia Federici serão retomadas no decorrer deste trabalho.

3.3.2 A adoção da perspectiva do Comum como princípio político na releitura da tensão entre burocracia estatal e democracia

Até aqui, trabalho buscou apresentar algumas visões para a compreensão dos contornos e dos afastamentos entre burocracia e democracia, além de algumas soluções sugeridas por cada uma dessas correntes. Contudo, como se viu, nenhuma delas se radicaliza o suficiente, nem mesmo quando propõem que as soluções para o problema da captura do comum pela burocracia sejam uma simples revisitação conceitual, a ser empreendida no âmbito do próprio Estado[141], pela via da abertura de (frágeis) canais de participação.

Como já visto, o Estado, suas instâncias administrativas labirínticas, seus agentes tecnicamente especializados e seus mecanismos racionais, fragmentários e hierárquicos de poder retiram dos indivíduos a possibilidade de se fazer presentes na tomada de decisão coletiva, alienando-os da participação direta nas escolhas e no acesso aos bens coletivos e necessidades sociais, que passam a ser tratados sob o vago rótulo da linguagem canalizada do interesse público e da eficiência estatal. Trata-se de uma operação de recalcamento e alienação, que impede os indivíduos de estarem inseridos na sociedade em conformidade com seus interesses. Como pondera Fernando Prestes Motta:

> "**Para nós sabermos como a burocracia pode desempenhar para o homem um papel semelhante, vamos partir da constatação de que ela se comporta como instrumento de recalcamento**. Isto ocorre (...) porque institui uma linguagem que tem por objetivo a canalização dos desejos individuais no trabalho eficaz, no investimento produtivo e profissional, e porque define uma divisão dos seres, no tempo e no espaço, que vai reduzir cada um ao estrito papel que lhe é concedido. Cria-se, assim, por mecanismos de divisão e separação, uma situação de alienação social. **A alienação diz respeito a uma situação em que**

[141] "A tarefa é complexa. Impor ao administrador público que suas decisões devem considerar o interesse do povo como critério fundante, fazendo-o dispensar a clássica e 'estável' noção generalista e neutra do interesse público, representa politizar o que já é por essência político, não obstante o discurso preponderante reverberar se tratar de decisão eminentemente jurídica. Nesse raciocínio, a decisão estatal e o ato administrativo não são destinados e fundamentados em um interesse geral (...) mas, primeiro, impõe-se a opção ética pelo oprimido, pelos interesses das classes e grupos que compõesm a grande massa dos dominados. Estado e aparelhos burocráticos passam a refletir uma opção ética que refuta o 'para todos', assumindo a postura de prevalecer os interesses e necessidades daqueles que concretamente necessitam da intervenção estatal para a melhoria real das suas condições de sobrevivência mais básicas, as quais são negadas no atual cenário de aplicação do conceito de interesse público." (SANTOS, Luasses Gonçalves dos. *O interesse público sob a crítica da teoria crítica* – 1ª edição. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

> **as pessoas não falam em seu nome, não têm o domínio de seu próprio destino, não são incluídas no processo de decisão, mas são faladas pelos dirigentes.**" (MOTTA, F. 2000).

Assim, não se pode esperar que a mera inserção de canais populares participativos nas estruturas administrativas decisórias (a exemplo de audiências e consultas públicas), contenha a solução para a crise entre burocracia e democracia. Na prática, essas medidas parecem criar mais espaços burocráticos, em verdadeiro reforço do argumento da alienação produzida nos aparatos estatais, enredando-nos em uma espiral metalinguística do problema retratado ao longo desta pesquisa.

Maurício Tragtenberg, ao abordar o tema das lutas anticapitalistas promovidas por sindicatos e trabalhadores, ensina que a tática participativa pode se encerrar em mecanismo útil à captura dos interesses das elites dominantes, que passam a tolerar uma participação mínima como forma de legitimar decisões. O autor explica que os sindicatos, ao promoverem uma defesa efusiva de estruturas de autogestão, de controle operário e de participação dos trabalhadores, acabam por ignorar os riscos naturais de que esses procedimentos sejam capturados por burocratas dos partidos e dos próprios sindicatos[142]. E, assim, agem com certa desonestidade intelectual, porque não sustentam a posição de que um processo verdadeiro e efetivo de libertação passa, antes, pelo questionamento da necessidade de lideranças[143]. Para o autor, esse raciocínio pode ser ampliado e emprestado ao problema da participação tolerada no cenário político-democrático, quando associada à ideia de legitimação de decisões tomadas sob o vago rótulo de *interesse*

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[142] Tragtenberg reafirma sua interpretação sobre os perigos da falsa participação dos cidadãos nos processos decisórios ao longo de toda sua obra. Veja-se outro exemplo: "Um capitalismo super-retardatário (...) converte a sociedade civil em objeto da manipulação burocrático-estatal, na qual a participação do cidadão em processos decisórios se transforma em figura de retórica para discursos de aniversário, e a dura realidade se impõe: o súdito tributário – o pagador de impostos -, com poucos direitos e muitos deveres, é o complemento necessário do pequeno funcionário convertido em servidor público. Eles se constituem no negativo do alto burocrata, que maneja o jargão sistêmico, assegurando as condições de reprodução de homens e ideias destinadas a manter o equilíbrio do sistema. É a hegemonia do consenso, do padrão de normalização das relações sociais, que esconde a dominação, a inculcação e a manipulação. O único antídoto a esse panorama consiste na existência da liberdade de organização e na liberdade política, que permite a participação da maioria da população e na qual a opinião pública, como diz Rosa Luxemburgo, atua como o grande freio das disfunções burocráticas e da corrupção em todos os níveis." (TRAGTENBERG. Maurício. *A falência da política*. Coleção organizada por Evaldo Vieira. São Paulo: Editora UNESP, 2009, pág. 196).

[143] TRAGTENBERG, Maurício. *Uma prática de participação: as coletivizações na Espanha (1936/1939).* In: VENOSA, Roberto (Org.) Participação e participações: ensaios sobre autogestão. São Paulo: ed. Babel Cultural, 1987, pág. 23.

geral[144].

Contudo, se por um lado soam insuficientes os reclamos por mera participação dentro da estrutura burocrática, a proposição de experimentos anárquicos de autogestão e de destruição sumária do Estado - ao sabor de Proudhon – também não parecem dialogar com a realidade contemporânea, vez que se apresentam como um radicalismo anacrônico, utópico e pueril, sem qualquer conexão possível com a concretude dos fatos.

Deve-se esclarecer, mais uma vez, que a diretriz defendida no presente trabalho, que é a do comum enquanto princípio político, é avessa a qualquer noção que acentue o papel do Estado e de sua burocracia como meio para a verdadeira revolução do social. Esse parece um caminho possível para que a participação social não se encerre em mais uma estrutura capturada pela burocracia de Estado, mas sim que adquira contornos para um exercício plural de contínua deliberação política coletiva – tanto sobre as práticas de pôr em comum[145], como sobre a *redistribuição* das riquezas, as utilidades, os serviços e tudo aquilo que compuser ou vier a compor os interesses comuns[146].

Postas essas questões, propõe-se, a seguir, uma nova abordagem para o

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[144] "O mesmo ocorre na vida política, estruturada de tal forma que exclui a grande maioria da população de qualquer controle efetivo sobre questões que a ela dizem respeito. Isso traz a indiferença e a apatia. Tal fato leva organizações e partidos conservadores a lutarem por um mínimo de participação popular, que legitime, em nome do 'interesse geral', os vários interesses privados dominantes." (TRAGTENBERG, Maurício. Op. citada, pág. 29).

[145] "A determinação intencional e racional das regras de justiça provém diretamente da participação ativa dos cidadãos na deliberação coletiva. O comum político, portanto, precisa ser instituído ativamente pela atualização da capacidade 'natural' de pôr em comum.". (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017).

[146] Assim como Nancy Fraser entende que o remédio está na redistribuição, "(...) *também entendida em sentido lato, abrangendo não só a transferência de rendimentos, mas também a reorganização da divisão do trabalho, a transformação da estrutura da posse da propriedade e a democratização dos processos através dos quais se tomam decisões relativas ao investimento*" (FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, 2002, pág. 11), Dardot e Laval também sugerem raciocínio similar obre redistribuição e democratização: "*o* princípio do comum não leva à mera defesa das conquistas do Estado social, porque envolve um sentido do social que é diferente do solidarismo de Estado. Por acaso se trata de consolidar um conjunto de dispositivos de seguridade, assistência ou mesmo de beneficência, geridos por técnicos estatais que distribuem bens individualizados? Ou se trata de compreender a 'democracia social'– de forma mais fundamental do ponto de vista político e mais original sob o aspecto histórico – como um conjunto de instituições adotadas pelos membros de uma sociedade para repartir entre si uma parte do que produzem, em função das necessidades que considerem mais importantes? Isso pressupõe que eles sejam democraticamente seus governantes e tenham o controle das grandes orientações estratégicas, assim como, num nível mais local e limitado, das questões relativas à gestão cotidiana dos serviços." (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 542).

problema democrático da não presença popular na burocracia estatal, a partir do princípio político defendido por Dardot e Laval. E, com isso, se justifica pela urgência da difusão, no meio acadêmico, de discussões sobre os modos para uma revolução do comum, a partir de um paradigma referencial e epistemológico renovado para a tradição do pensamento crítico e social de tradição marxista. Espera-se, então, instigar atores e movimentos políticos compromissados e interessados em um futuro alternativo, democrático e verdadeiramente coletivo, a partir da demonstração de que as obras referenciadas fornecem contribuições e experimentações para realidades próximas, que se descolem da noção de que tudo que é de interesse público passa, necessariamente, pela gestão burocrática do Estado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

4. O princípio político do Comum

Neste capítulo, busca-se introduzir o pensamento de Pierre Dardot e de Christian Laval, enquanto referencial epistemológico proposto por esta dissertação para o aprofundamento da tensão entre burocracia e democracia. Será inicialmente pontuado como os autores partem da bibliografia de Antonio Negri e de Michael Hardt, no que toca aos temas do neoliberalismo e das suas possibilidades de superação, para então lapidarem o conteúdo político do princípio do Comum - ao lado de sua feição de prática instituinte e de autogoverno democrático.

Estabelecidas essas premissas, serão elaborados paralelos entre a sociologia de Max Weber e o comum de Dardot e Laval, a fim de se evidenciar que a natureza instituinte das práticas de organização propostas pelo princípio político do comum comporta a diretriz maior de conferir a tais experiências o selo da oficialidade política. E, assim, demonstrar que que organizações comunalistas podem se constituir como esferas de realização da participação popular e democrática para fora da burocracia estatal heterogestionária. Por fim, como exemplo do arranjo político proposto por Dardot e Laval, será tratada a concretude empírica do Confederalismo democrático dos serviços públicos no Curdistão.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

4.1 O comum da produção biopolítica de Antonio Negri e Michael Hardt

Antonio Negri e Michael Hardt são autores obrigatórios para o estabelecimento de premissas que permitam uma melhor compreensão das imbricações entre burocracia, democracia, comum e serviços públicos. Assim como os franceses Pierre Dardot e Christian Laval, Negri e Hardt tiveram o mérito de afirmar extensivamente uma acepção de *comum* no singular, atribuindo-lhe natureza de princípio político[147], e não apenas de um conjunto de diretrizes de natureza econômica para alternativas à mercantilização, isto é, para a luta anticapitalista.

[147] QUEIROZ, Felipe. *A revolução do comum*. Rio de Janeiro: Revista Trabalho, Educação e Saúde, vol. 18. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2019, pág. 01.

Nesse cenário, Negri e Hardt trazem o comum do campo da filosofia política e da sociologia para o âmbito da teoria do Estado, e, mais especificamente, para o interesse do constitucionalismo. A tetralogia *Império*, *Multidão*, *Commonwealth*[148] *e Assembly* constitui um importante referencial acadêmico para se imaginar caminhos possíveis para uma revolução atual e que, sobretudo, seja capaz de desenhar um projeto de sociedade alternativa autônomo à vulgata marxista[149] e às tentativas empíricas de comunismo que a história produziu, sobretudo aquelas do séc. XX.

Nos itens consecutivos, serão tratados os seguintes pontos da obra de Negri e Hardt: império, multidão, insurreição e instituição do comum.

4.1.1 Império e multidão

No livro *Império*, Negri e Hardt propõem uma discussão sobre a realidade de domínio geopolítico e biopolítico a que certos países, nações e indivíduos são submetidos no séc. XXI, e que fugiria às perspectivas tradicionais e históricas próprias dos processos de invasão e exploração territoriais ocorridos nos períodos do colonialismo e do imperialismo[150]. A primeira nota distintiva do modelo atual

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[148] Importante sinalizar que, por ocasião da edição brasileira da obra, o título adotado foi o de "*Bem-estar comum*". No entanto, essa tradução tem o potencial de induzir os leitores a erro, uma vez que a proposta de Negri e Hardt não se confunde, em nenhuma medida, com as noções socialistas típicas do séc. XX, relacionadas ao chamado Estado de bem-estar social. Veja-se, por exemplo, que os autores afirmam explicitamente que sua proposta "é também diferente da noção de transição socialista que pressupõe uma transferência de riqueza e controle do privado para o público, aumentando a regulamentação, o controle e a gestão da produção social por parte do Estado." (HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Bem-estar comum*. Rio de Janeiro: Record, 2016, pág. 342).

[149] Não se trata, porém, de abandonar a influência da tradição materialista. A obra de Negri e Hardt é profundamente influenciada por autores como Maquiavel, Espinosa e Foucault, e, sobretudo, pelo próprio Marx. A alternativa que os autores ora abordados buscam implica, em verdade, a criação de novas estratégias para uma nova esquerda, a fim de que sejam lapidadas e aplicadas as categorias sociais e econômicas clássicas do pensamento crítico de forma atualizada e não anacrônica – que é o que acontece, muitas vezes, com autores que não conseguem romper com a literalidade da doutrina marxista.

[150] Na linha de não corroborar com imprecisões históricas e anacronismos, é preciso fixar que não se tratam de conceitos intercambiáveis, ainda que com alguns marcadores em comum. O colonialismo corresponde ao processo de invasão, extrativismo e exploração de mão-de-obra escravizada em territórios americanos e africanos, por países europeus (sobretudo Espanha, França, Inglaterra e Portugal), durante os sécs. XIV a XVII. Já o imperialismo diz respeito à expansão político-territorial e à influência econômica e cultural de alguns países da Europa, Estados Unidos e Japão sobre territórios da americanos, africanos e asiáticos, ocorrida entre os sécs. XIX e XX. O conceito de *império* proposto por Negri e Hardt, por sua vez, trata de um fenômeno específico de dominação contextualizado no séc. XXI.

de *império*[151] decorreria, justamente, de sua *soberania virtual*, uma vez que a dominação não é mais imposta com alicerces físicos ou limites territoriais. Tratar-se-ia de um processo de governança mundial descentralizadora, que opera sua influência por mecanismos e instrumentos de poderio imaterial[152], e não necessariamente pela ocupação de territórios.

Os autores identificam o primeiro pilar dessa virtualidade expansionista no regime de atuação dos organismos financeiros internacionais. Estes, ao controlarem a economia global e o fluxo de capital entre mercados por uma lógica exploratória de lucros e dividendos, formatariam a dependência econômica de nações alijadas do controle dos meios de produção, presas em um eterno retorno de endividamento externo. Mas não apenas: o império financeiro se capilarizaria, também, nas periferias internas das próprias potências econômicas, mantendo refugiados, etnias racializadas, mulheres e as classes mais pobres separadas do acesso ao crédito. Nesse processo, acentuar-se-iam as desigualdades sociais dentro e fora das demarcações fronteiriças, sedimentando camadas de pobreza e miséria em todo o espaço do globo.

A outra marca da noção de império trabalhada em Negri e Hardt é sua ligação com o conceito foucaultiano de poder *biopolítico*[153]. Em apertadíssima síntese, a ideia sinaliza a forma de exercício político que opera em uma *sociedade de controle*, e não mais em uma *sociedade meramente disciplinar*. Naquela, os indivíduos não mais desfrutam da capacidade de se opor frente às instituições, às corporações e ao capital, porque a dominação imposta não é mais verticalizada ou

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

---

[151] HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

[152] Sobre o caráter imaterial da atual fase do império e do capitalismo neoliberal, interessante destacar lição de Ladislau Dowbor, em sua obra *O capitalismo se desloca*: "O que aqui propomos é que se pense uma possível articulação de um conjunto de transformações que hoje vivemos, utilizando o conceito de mudança do modo de produção. O capitalismo está mudando. Segundo o ângulo de análise, encontramos caracterizações como o fator informacional de produção e a sociedade em rede (Manuel Castells), o advento do 'imaterial' (André Gorz), a sociedade de custo marginal zero (Jeremy Rifkin), a economia da colaboração (Arun Sundararajan), o capitalismo financeiro (François Chesnais, David Harvey), o capitalismo global (Joseph Stiglitz), a era da complexidade (Edgard Morin), o capitalismo parasitário (Zygmunt Bauman), o sistema-mundo (Immanuel Wallerstein). Alvin Toffler, com a sua *A terceira onda*, de 1980, já tentava sistematizar as mudanças, como também faz Shoshana Zuboff, que fala da civilização da informação. Todos tentamos encontrar sentido nos rumos da modernidade, tateando, inseguros, "para onde vamos". Não há um "plano" global, mas haverá, sem dúvida, uma resultante sistêmica que emergirá da convergência dos atuais processos caóticos de transformação. Está nascendo um novo animal." (DOWBOR, Ladislau. *O capitalismo se desloca: novas arquiteturas sociais*. São Paulo: Sesc São Paulo, 2020).

[153] FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

parcial. É dizer: a indução de comportamentos humanos não mais se restringe à disciplina hierárquica típica da relação pública entre governo/Estado e governados.

O império e sua biopolítica atuariam em rede, por uma estrutura burocrática que penetraria a totalidade das relações sociais, esferas e âmbitos em que os indivíduos transitam, inviabilizando brechas para uma resistência eficaz. As tecnologias utilizadas para orientar a conduta dos indivíduos seriam aplicadas, então, por diversos atores e agentes, públicos e privados, em um esquema de técnicas de biopoder que seriam melhor traduzidas na ideia de *governamentalidade* – outro conceito foucaultiano, que expressa essa pretensão de exercício do poder e de domesticação orientada sobre todos os aspectos da vida humana, sufocando qualquer espaço de espontaneidade insurgente.

Para a filosofia de Negri e Hardt, essas características do *modus operandi* do império estimulariam a competição, o individualismo e o consumo exacerbado como vetores comportamentais socialmente aceitos – e valorizados -, neutralizando movimentos para um agir coletivo dos setores explorados e excluídos. A pergunta seria, em suma, como imaginar estratégias para uma atuação social que permita às classes trabalhadoras e aos marginalizados do sistema se descolar do senso de fatalismo do império como uma realidade posta, a fim de que liberem sua potência[154] atual, produtiva e revolucionária.

Nesse ponto, aparece em Negri e Hardt a relevância da *multidão* e do *comum* - conceitos que também permeiam a obra conjunta de Pierre Dardot e de Christian Laval, pesquisadores interessados na problemática neoliberal e em propostas concretas para o resgate de um *locus* político alternativo, à luz de uma perspectiva filosófica e sociológica[155].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[154] Conforme já salientado, Negri e Hardt são influenciados pelo pensamento espinosano. Em Espinosa, o conceito de potência é diferente do proposto por autores anteriores (como Marx e Maquiavel), porque é definida como aquilo que determina a natureza de cada coisa. A potência em Espinosa é sempre atual, é sempre em ato. Não é meramente um algo apto a se realizar, e que se esgota quando bem sucedido, como vemos nos outros conceitos filosóficos de potência, influenciados por Aristóteles. Há, na potência espinosana, um sentido contrário ao tradicional: significa constância, renovação, atualidade, o próprio ato.

[155] Assim como anotado para Negri e Hardt, Dardot e Laval são influenciados por autores como Marx e Foucault.

Para Negri e Hardt, a multidão[156] é o sujeito social da práxis do *comum*[157], e da ruptura radical com a soberania e com o controle biopolítico do império – o que significa dizer que ela é a subjetividade adequada para um novo projeto constituinte. Mas, nos termos pensados pelos autores, a potência libertadora da multidão somente pode se verificar na abdicação de toda e qualquer tática política ligada à representação. A multidão precisa, pois, ser sujeito de si mesma, múltipla, horizontal e autônoma a toda simplificação empírica de se fazer representar por outrem - como acontece na ação de partidos políticos, sindicatos, entidades do terceiro setor, entre outros atores e agentes políticos.

A urgência desse método disruptivo tem a ver com a negação de qualquer forma de organização que atue por relações verticalizadas de poder, porque a rejeição destas, em seu último grau, significará o bloqueio ao próprio poder soberano e ao império. Importante esclarecer, nesse ponto, que o conceito de multidão não se confunde com as noções de *povo, massas* e *classe operária*.

Na tríade da filosofia política moderna e contratualista sobre os elementos de existência do Estado (povo, território, soberania[158]), *povo* constitui a categoria que sintetiza as diferenças existentes entre os indivíduos pertencentes à população de determinado território, para que essas diversidades sejam alienadas em um senso unitário de identidade. Essa ficção da unidade permite ao povo dispersar eventuais divergências formativas entre os indivíduos e materializar a titularidade da soberania em uma identidade que será, ao final, representada em figuras legitimadas na imagem de um poder soberano.

Daí porque a proposta de multidão de Negri e Hardt seja oposta à ideia de povo. Ao contrário de povo, a multidão não é uma unidade. Na multidão, as identidades pessoais não são internamente amalgamadas para a formação de uma identidade coletiva - e esse é, precisamente, o caminho para a pretendida negação da soberania e do poder soberano. Enquanto o conceito de *povo* opera dentro de um processo único para a materialização e afirmação da soberania, a categoria proposta

[156] HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Multidão: guerra e democracia na era do império*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
[157] HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Bem-estar comum.* Rio de Janeiro: Record, 2016.
[158] Para alguns autores, a *soberania* é substituída pelo elemento *governo*. Além disso, outros acrescentam a *finalidade* como um quarto elemento.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

de *multidão* pretende assegurar suas próprias singularidades e multiplicidades na negação da representação, e, assim, na negação do próprio poder soberano.

Nessa linha de raciocínio, a *multidão* também não é um conceito intercambiável com a categoria *massas*. O sentido de massas pressupõe, de modo similar ao que acontece na ideia de povo, a supressão de singularidades, para a criação de uma uniformidade representativa de um determinado movimento de resistência. A proposta de multidão, ao contrário, precisa da permanência das diferenças, e não da superação: o comum intencionado pela multidão é fruto daquilo que há de compartilhável e compartilhado na preservação do divergente.

O agir da multidão, portanto, dependerá da cooperação horizontal, da comunicação e de uma linguagem entre indivíduos que afirmam suas peculiaridades, mas que, ainda assim, conseguem metabolizar e potencializar sua estratégia política no contato com o outro, para a produção do comum. Não se trata de um mero jogo de palavras abstratas, sem implicações práticas: construir o comum pela ação conjunta de indivíduos que se mantém diferentes é, rigorosamente, onde reside a potência subversiva para a resistência ao domínio uniformizador aparentemente implacável do império, tal como descrito pelos autores em análise.

Por fim, a multidão não pode ser limitada ao conceito de classe operária. Isso porque, como consequência de tudo o que se disse anteriormente, a abrangência da multidão não pode estar restrita àquilo que é típico apenas das demandas trabalhistas e operárias. Esse é um ponto em que Negri e Hardt superam a literalidade do pensamento marxiano[159]. A multidão deve abarcar todas as singularidades excluídas e exploradas pela inexorabilidade do império: tanto aqueles que trabalham na produção de bens e serviços, como também os que estão à margem das empresas e fábricas, e que precisam se distribuir coletiva e afetivamente[160] nas demandas pela sobrevivência.

[159] É curioso, no entanto, que embora Negri e Hardt não reduzam o conceito de multidão à ideia de classe operária, os autores reconhecem ao trabalhador imaterial um protagonismo nesses processos, o que decorre do conhecimento especializado que possuem com relação aos métodos de trabalho e de produção capitalistas.

[160] Novamente, a influência espinosana. Afeto, em Espinosa, é a transição da potência. Existem, para o autor, três afetos básicos: desejo (apetite de perseverar na existência), alegria (esforço que se fortalece) e tristeza (esforço que se enfraquece). O que define a natureza humana em Espinosa

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Neste ponto, vale ser feita uma observação. Embora Negri e Hardt sejam autores situados no campo do pensamento marxista e social, a categoria *multidão* não é aceita de maneira unânime no seio das epistemologias críticas. Diversas ponderações (vindas, por exemplo, de teorias autonomistas, feministas, negras, indígenas e decoloniais) sugerem que a noção de multidão, ainda avessa à supressão das singularidades, acabaria por incorrer na ingenuidade de supor que indivíduos atravessados por tão diversas formas de opressão e diferenças de posição poderiam atuar como subjetividade múltipla nas lutas pelo comum. Silvia Federici afirma, sobre esse ponto, que o caráter "*sem corpo*" da multidão a torna "*suspeita*", na condição de "*último refúgio de uma força de trabalho metropolitana masculina que não precisa mais de identidade porque seu domínio não se encontra em disputa*" [161].

Contudo, críticas situadas nessa chave interpretativa parecem ignorar ou relevar o detalhe significativo de que Negri e Hardt tratam, de maneira expressa, da multiplicidade e do conflito como características elementares e definidoras do conceito da multidão. Aliás, esse preceito é notado, por exemplo, quando os autores reconhecem e afirmam a importância das pautas e das políticas identitárias no bojo dos projetos revolucionários pelo comum[162]. Elas teriam três funções basilares e sucessivas: inicialmente, a de tornar visíveis os mecanismos ocultos de subordinação, segmentação e exclusão que operam como instrumentos de opressão das diferentes identidades. Em segundo lugar, a tarefa de transformar a potência da indignação em rebelião contra as estruturas de dominação. E, finalmente, o objetivo de lutar pela própria superação da identidade, como forma de emancipação e irresignação ante os marcadores e sinais excludentes que criam a própria lógica de segregação.

Outras leituras sinalizam que Negri e Hardt acabaram por deixar evidente a incongruência do caráter múltiplo da multidão quando conferem uma certa centralidade à figura do trabalhador imaterial como sujeito político privilegiado, em

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

não é a razão, e sim o desejo. A razão precisa ser ensinada; pode ocorrer ao longo de uma vida, ou não. A política, assim, é o campo dos afetos, e não o campo da razão humana.

[161] FEDERICI, Silvia. Reproduzindo os Comuns. In: FEDERICI, Silvia. *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*. Tradução: Coletivo Sycorax: SOLO COMUM. São Paulo: Editora Elefante, 2019. Parte III, p. 333.

[162] HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Bem-estar comum*. Rio de Janeiro: Record, 2016, pág. 357 a 362.

consequência dos saberes técnicos que adquirem na posição à frente dos processos produtivos econômicos[163]. Essa centralidade é, de fato, reconhecida pelos próprios autores, quando afirmam que "*o que as pessoas fazem no trabalho e as capacidades que nele exercitam (composição técnica) contribuem para suas capacidades no campo da ação política (composição política*). "[164]

Porém, Negri e Hardt responderam a essas oposições com a afirmação de que suas ideias não pretendem sugerir a primazia das forças econômicas na determinação de todas as esferas e domínios sociais[165]. Explicam, assim, que a ênfase no protagonismo das aptidões e competências profissionais dos trabalhadores se revela, apenas, como um dos muitos instrumentos hábeis à compreensão das singularidades e das capacidades generalizadas daqueles que integram a multidão. É dizer: ainda que não seja a única direção possível, Negri e Hardt afirmam a utilidade de se aprofundar os imbricamentos entre o fazer econômico e o fazer político na continuidade das lutas pelo comum.

Nesse ponto, vale retomar e esclarecer que as ideias trabalhadas por Negri e Hardt em *Commonwealth* são expressamente tributárias da herança marxista, muito embora a revolução do comum por eles proposta se distancie de maneira evidente dos movimentos e rupturas comunistas situadas no decorrer do séc. XX[166]. Para os autores, essas experiências acabam por associar a ideia de insurreição à existência de uma subjetividade política *adequada,* e verticalmente descolada do resto da sociedade, com aptidão de planejar e de conduzir a revolução. Assim, composta por lideranças políticas que, de um arranjo articulado desde cima, poderiam preparar os processos de conspiração para o enfrentamento das estruturas de dominação.

Negri e Hardt explicam que esse pressuposto, se aplicado aos movimentos revolucionários do comum na atualidade, produz sérios anacronismos. A derrubada atual dos poderes hegemônicos pela multidão, ao contrário, se assenta em uma ação

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

---

[163] TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Além do Estado e do capital: notas sobre três abordagens críticas do comum*. In: Revista Crítica Marxista, vol. 49. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp: 2019, pág. 163.
[164] HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Bem-estar comum*. Rio de Janeiro: Record, 2016., pág. 384.
[165] HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Bem-estar comum*. Rio de Janeiro: Record, 2016., págs. 386 e 387.
[166] HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Bem-estar comum*. Rio de Janeiro: Record, 2016., pág. 383.

revolucionária composta por diferentes e diversas articulações horizontais, múltiplas e que operem a partir do interior dos próprios processos insurgentes, e não de uma posição privilegiada e superior de certas lideranças adequadas.

4.1.2 Insurreição e instituição do comum

A multidão, enquanto rede horizontal de indivíduos singulares não representados e que intencionam exprimir sua potência criativa para uma nova realidade social cooperativa, configura uma subjetividade política alternativa e adequada para a democracia radical a ser instaurada com a revolução do comum. E, por assim dizer, uma nova espécie de expressão da própria ideia de poder constituinte. É preciso elucidar, aqui, que a obra de Negri é marcada pela refutação à concepção estritamente jurídica de poder constituinte, porquanto insuficiente[167]: a constituição, para os autores, é coisa viva, de modo que o formalismo jurídico e suas definições cerradas não consegue encarcerar o espírito radical e democrático da multidão.

Segundo a teoria jurídica, o poder constituinte, em apertadíssima síntese, é uma força que surge do nada, em momentos de rupturas institucionais – e, por isso, se assenta em uma representação extraordinária: ele vem, elabora toda a realidade constitucional e jurídica, e depois se esgota. A representação extraordinária determina, delimita e direciona os mecanismos futuros para o exercício de uma representação ordinária. Feito isso, o poder constituinte retorna à sua latência, conferindo à ordem instituída e aos poderes por ela constituídos o papel de interpretar os seus próprios significados.

Uma vez reduzida à diferenciação entre poder constituinte e poderes constituídos, a teoria jurídica não daria conta de explicar a necessidade de que o poder constituinte seja operado de modo contínuo e constante. Somente a compreensão da potência em ato da multidão, como um ajuste atual, contínuo permanente de transformação social, assegura que a imanência constituinte não seja absorvida e neutralizada pela estrutura da ordem jurídica instituída e soberana,

[167] NEGRI, Antonio. *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, 2015.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

como refém da representação ordinária. Esse é um dos obstáculos que Negri e Hardt consideram imperioso para o enfrentamento do paradoxo entre *insurreição* e *instituição*.

A multidão insurgente precisa, de um ângulo, desfazer os elementos característicos das instituições públicas e privadas por meio das quais o império biopolítico e neoliberal se articula. Por outro lado, para instaurar uma sociedade alternativa, a multidão depende do estabelecimento de novas instituições que assegurem a durabilidade de seu projeto. Em último caso, a multidão se valerá instrumentalmente do mesmo mal que precisou combater. Para fugir dessa crise aparentemente sem saída, Negri e Hardt se debruçam sobre um sentido complexo de *instituição*. Nessa perspectiva, que recorre a uma visão sociológica sobre o poder constituinte, a instituição assume três acepções complementares, que podem ser didaticamente nomeadas de *conflituosidade, institucionalização* e *abertura*[168].

A primeira (conflituosidade) envolve a noção de que a instituição tem nos conflitos e nas revoltas o início de sua contestação e ruptura, justamente porque é objetivo da multidão insurgente destruir tudo aquilo que a oprime e a explora. Em uma segunda acepção (institucionalização), a instituição abarca todas as propostas intencionadas na potência atual da multidão insurgente, para que novas práticas, costumes e hábitos coletivos sejam alçados a uma categoria politicamente reconhecida e validada, em uma espécie de marcha em busca de oficialidade, ainda que se desenrolem para além do âmbito estatal e do mercado. Já em sua acepção final (abertura), a instituição deve ser encarada como revisão permanente, isto é, como um compromisso constante e contínuo de atualização, de modo a evitar que o novo instituído se consolide, no futuro, como uma referência essencializada e impeditiva do progresso.

É a partir do assentamento desses últimos pontos que o pensamento de Negri e Hardt vai viabilizar a elucidação da categoria do *comum,* como um motor filosófico e político que orienta a multidão em um projeto de *instituição* da sua sociedade alternativa. Como dito inicialmente, a multidão é o sujeito da práxis do *comum* – da finalidade última perseguida na agenda política voltada à superação do

[168] SILVESTRIN, Darlan. *O agir da multidão e a construção do comum: uma leitura ético política a partir de Negri e Hardt*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Filosofia, 2014.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

império e de sua soberania biopolítica. Para tanto, o comum não pode constituir uma tática de agência privada ou pública– ele perpassa e transcende essa dualidade.

Seria preciso, assim, pensar o *comum* como categoria contraposta à noção de *público*, ou seja, que não se confunda com a realidade estatal e seu maquinário burocrático[169]. A tarefa inicial da multidão será, precisamente, a de resgatar e devolver o comum às coletividades– e, como diretriz e última etapa, à humanidade. A recuperação de tudo o que é mantido como objeto e sob o espaço da decisão pública estatal começa na noção de que bens e recursos naturais, como a água, o ar, e todos os produtos e frutos da terra são, em verdade, bens comuns. Mas não apenas: também compõem o comum os bens imateriais resultantes dos processos de transformação operados pela agência humana e pela atividade social – serviços, conhecimentos, saberes, técnicas, tecnologias, linguagens, códigos, informações e utilidades de toda ordem[170].

É imprescindível atentar que, para os autores, a máquina do império atuaria gradualmente para que administração desses bens materiais e imateriais, embora produzidos em abundância, seja direcionada à privatização ou a uma rigorosa limitação de acesso sob a categoria política, jurídica e econômica da *propriedade*. O curioso é que, nesse modelo, ficam excluídos do acesso aos bens e da tomada decisória sobre seu uso, justamente, aqueles setores que mais contribuem, com força produtiva, para a existência de uma base econômica capitalista e neoliberal[171] - além de outras camadas de indivíduos, completamente marginalizados desses processos. Viabilizar o gozo comum de tudo o que é produzido deve, então, ser a prioridade da ação política da multidão.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[169] "A multidão, como dissemos, não tem interesse em assumir o controle dos aparatos de Estado, nem mesmo para direcioná-los para outros fins – ou, melhor dizendo, ela quer pôr as mãos nos aparatos de Estado exclusivamente para desmantelá-los. Para a multidão, o Estado não é o terreno da liberdade, mas o lugar da dominação, que não só garante a exploração capitalista e defende o domínio da propriedade como mantém e policia todas as hierarquias identitárias". (HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Op. citada, pág. 388).

[170] Os autores defendem, inclusive, ser necessário um conjunto de reformas destinadas à consolidação de uma infraestrutura social, educacional e intelectual que permita à multidão o acesso ao apredizado de linguagens, códigos, ideias e técnicas - para, com isso, desenvolver inteiramente suas capacidades produtivas e cooperativas voltadas ao agir comum. (HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Op. citada, pág. 340).

[171] Essa análise feita por Negri e Hardt retoma aquela provocação feita no item antecedente, no sentido de que a tetralogia escrita por esses autores confere certa centralidade à figura do trabalhador imaterial, na condição de sujeito político privilegiado.

Isso não significa que o comum orientador da multidão pretenda romper, no processo de construção de uma sociedade alternativa, com todos os instrumentos e métodos de que as esferas estatal e privada dispõem, enquanto expertise acumulada e voltada à produção de utilidades políticas e econômicas. Ao contrário: o comum expressa a viabilidade de um agir cooperativo capaz de assegurar maior igualdade material na distribuição das riquezas, da renda e de tudo aquilo que hoje é produzido pela economia capitalista e neoliberal. E, para tanto, a multidão pode e deve se utilizar do conhecimento técnico e profissional subjacente às diferentes ferramentas e tecnologias à disposição do mercado e do Estado, de forma a redirecioná-las à promoção de uma maior justiça social.

O espaço de construção política do comum é, portanto, uma alternativa aos modos de produção capitalista e também socialista[172]- porque, em última instância, a ideia de Negri e Hardt é repensar e abolir de maneira total a figura econômica e jurídica da *propriedade*, seja pública ou estatal, para que então se estabeleça o protagonismo político-econômico do comum. Tonucci Filho esclarece:

> "Mas essa passagem do público ao comum só se pode dar por meio de lutas contra a privatização, muitas das quais podem ser, em determinadas circunstâncias, e ainda que de modo paradoxal, em defesa do controle público. Hardt e Negri (2014) advogam uma importante estratégia de combate de mão dupla, já experimentada por muitos movimentos, que lutam tanto em favor do público contra o domínio da propriedade privada, quanto contra o poder público na direção da autogestão, do comum. Trata-se de um movimento de caminhos não excludentes, que não rejeita as estratégias de afirmação do público sobre o privado, mas tampouco com elas se contenta, na medida em que o horizonte deve ser de movimento rumo ao comum." (TONUCCI FILHO, 2019).

Não é incorreto afirmar que a atividade da multidão assim orientada significa, ao fim e ao cabo, a promoção de uma espécie de *democracia absoluta*[173]. É dizer: a democracia, enquanto governo de todos, é melhor verificada como um

[172] Sobre a insuficiência do socialismo no projeto de superação do império, interessante a seguinte passagem do livro *Commonwealth*: "Em última análise, o socialismo é um regime para a promoção e regulamentação do capital industrial, um regime de disciplina do trabalho imposto através de instituições governamentais e burocráticas. Com a passagem da economia industrial para a biopolítica, contudo, a gestão e a regulamentação socialistas perderam sua eficácia. A incapacidade da ideologia e do domínio socialistas de ir além do paradigma industrial é um elemento importante (...).". (HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Op. citada, pág. 297).

[173] Ideia construída por Negri em: *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, 2015.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

governo absoluto da multidão, no sentido de que a discussão e a tomada de decisão sobre todos os serviços e todas as utilidades coletivas não mais serão intermediadas pelas estruturas representativas liberais (que tendem a uma agência protetiva aos interesses hegemônicos dos proprietários públicos e privados).

Volta, aqui, a ideia de Negri e de Hardt de que a constituição e a instituição do comum contribuem para o rompimento com a ideia prevalecente na teoria política moderna a respeito da figura de Estado. A representação exige unidade e convergência, e, assim, tem o potencial de neutralizar os conflitos inerentes às multiplicidades existentes no interior da multidão. Se, ao contrário, a luta pelo comum pretende um cenário em que todos participem efetivamente e a todo tempo das decisões sobre o que é próprio aos interesse coletivos, não haveria necessidade de uma representação vinculada à imagem de um poder soberano associado à estrutura estatal.

Assim, a multidão "*não tem interesse em assumir o controle dos aparatos de Estado, nem mesmo direcioná-los para outros fins – ou, melhor dizendo, ela quer pôr as mãos nos aparatos de Estado exclusivamente para desmantelá-los*"[174]. Isso não significa, contudo, que a ideia de insurreição trabalhada por Negri e Hardt seja refratária às instituições. Pelo contrário; rejeita-se o Estado porque ele é entendido como suporte à dominação e extensão da exploração capitalista, mas, por outro lado, defende-se a criação de novas formas institucionais.

Esses movimentos criativos e potenciais se verificam no interior das pulsões da multidão. O desenvolvimento de outras instituições e a firmeza de sua continuidade somente serão possíveis se partirem de um processo democrático permanentemente aberto ao conflito inerente à sociedade (conflituosidade essa que pode se dar tanto entre as singularidades e os poderes dominantes, como também de maneira interior às próprias singularidades).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[174] HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Bem-estar comum*. Rio de Janeiro: Record, 2016., pág. 388.

4.2 O Comum de Christian Laval e Pierre Dardot

4.2.1 O Comum como estratégia econômica fora da lógica capitalista de mercado e estratégia política fora da burocracia estatal

A influência da filosofia política de Negri e Hardt se faz presente em diversos trabalhos que abordam a temática do *comum* como referencial e orientação para movimentos sociais e lutas anticapitalistas. Nesse universo, destaca-se a consistência da obra dos pensadores Pierre Dardot e Christian Laval, e em especial de seus livros e *Comum: ensaio para a revolução no séc. XXI* – seja pela abordagem precisa e extensa da bibliografia referente aos temas do neoliberalismo e das suas possibilidades de superação, seja pela pretensão bem sucedida de refundação e lapidação do conteúdo do *comum*, da maneira como pensado na tetralogia *Império*, *Multidão* e *Commonwealth* e *Assembly*[175].

Em um primeiro momento, Dardot e Laval abordam de forma minuciosa em *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal* o tema da racionalidade neoliberal[176], construindo um prognóstico ligeiramente pessimista sobre a possibilidade de rompimento desse sistema. Na visão desses autores, o neoliberalismo funciona de uma forma similar ao que Negri e Hardt descrevem ao abordar as noções de império e de soberania biopolítica: um processo de cunho uniformizador e totalizador que abrange Estados, mercado financeiro, sujeitos, instituições públicas e privadas em uma lógica automatizada e autorreferente de produção econômica e social – agentes tão mergulhados no funcionamento dessa máquina que sequer podem se organizar como subjetividades adequadas para sua destruição.

Já em *Comum*, o que se extrai como grande conquista da proposta construída na obra de Negri e Hardt é o fato de que eles conseguiram introduzir e difundir uma importante forma de se renovar a tradição do pensamento crítico, dentro de um contexto contemporâneo e militante no combate ao neoliberalismo e ao império. Sob esse aspecto, a utilização do termo *comum*, no singular, teria o mérito do

[175] E não apenas isso. Dardot e Laval tiveram o mérito de compilar uma série de correntes e autores do campo crítico e social que trabalham o difuso tema do resgate dos comuns e do comum enquanto princípio político.
[176] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

convite a um diagnóstico do presente, sem apego a um resgate fetichista da noção de *bens comuns* - típicos das sociedades pré-capitalistas, ou seja, antes da fixação da propriedade privada como um vetor referencial no funcionamento da economia e do direito[177].

Dardot e Lavam apontam exaustivamente em sua obra que a ideia de comum pretende a superação da centralidade dos conceitos de *propriedade* e de *bens* ainda existente na economia capitalista e no Estado burocrático. O comum não se limita, portanto, à reificação das diversas utilidades comuns, e isto porque uma de suas características é a de ser inapropriável: não se identifica nem com os bens privados, nem com os bens públicos/estatais. Da mesma forma, não seria adequada a expressão *coisa* comum, porque tal noção autorizaria uma separação entre o uso comum e a participação na elaboração das normas e nas decisões sobre determinado comum. Ao contrário, os autores pretendem construir uma ideia de comum que conecte, de modo prático, os poderes de decisão, de criação de regras, de coprodução e de uso sobre um determinado comum instituído.

A concepção elaborada tem o efeito de designar uma projeção política e filosófica para um futuro sociopolítico e econômico alternativo, mas sem advogar estratégias de natureza meramente reformista, e muito menos a um passado que só era plausível antes dos efeitos provocados pela consolidação do modo capitalista de produção. O Comum pode ser entendido, assim, como um princípio político – e daí a justificativa da utilização da letra maiúscula - que não apenas denuncia os danos que aquele modelo econômico provocou, mas que também identifica seus produtos benéficos, e que visa reconduzir esses frutos a uma prática favorável à coletividade e à promoção de justiça social.

Outro acerto de Negri e Hardt, na visão de Dardot e Laval, foi o de pensar uma chave de transformação do império capitalista e biopolítico que não reduza os referenciais da proposta marxista-comunista a um modelo ortodoxo de socialismo estatal. O Comum, em verdade, é avesso a qualquer noção que reforce o papel do Estado e de sua burocracia como meio de transição ou revolução social - e isso

[177] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 505.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

precisamente porque, no entendimento de todos os quatro autores trabalhados, o comum se situa para além da dualidade entre público e privado.

O Estado, suas instâncias administrativas e seus mecanismos hierárquicos de poder retiram dos indivíduos a possibilidade de se fazerem representar por si mesmos, alienando-lhes da participação direta na decisão e no acesso aos bens e interesses verdadeiramente coletivos e sociais, que passam a ser tratados sob o vago rótulo do *interesse público* e da *propriedade estatal*. Assim, não se pode esperar dos institutos do direito público a solução para o capitalismo neoliberal porque, em último caso, as noções de Estado e de propriedade pública estão contaminadas por seus preceitos.

No entanto, Dardot e Laval defendem que, em diversas passagens, a utilização do conceito de *comum* pelos autores antes mencionados teve o problema de cair em ambiguidades e vaguezas, que podem provavelmente decorrer de uma imprecisão na definição inicial do termo. Para superar os limites da perspectiva de Negri e Hardt, os pensadores franceses abordam o Comum de uma forma mais didática, e a partir de três elementos específicos, mas convergentes: o Comum como *princípio político*, o Comum como *práxis instituinte* e o Comum como novo *processo democrático de governo*.

4.2.2 Caráter tríplice: princípio político, práxis instituinte e processo democrático de governo

Na condição de *princípio político*, o Comum depende de uma atuação coletiva e constante dos sujeitos, sobretudo para que seja assegurada uma contínua revisão da esfera de interesses que devem compor e ser organizados por esse comum. Assim, rompendo com o conceito de Negri e Hardt, Dardot e Laval se afastam da identificação do comum como sendo tudo aquilo que compõe a esfera material e imaterial de bens, serviços e utilidades gerados na economia capitalista pelo mercado e pelo Estado - e que precisariam ser deles resgatados.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Os autores rejeitam a possibilidade de qualquer predefinição[178] universal, apriorística, essencializada ou natural sobre o que constitui o feixe de interesses do Comum porque, em última instância, o que delimita seu escopo são as decisões e escolhas tomadas– e revisadas - pelos sujeitos, em um processo político democrático contínuo e coletivo. Esse método permite que sejam fundadas instituições de natureza social, política, econômica e jurídica genuinamente aptas ao estabelecimento de um *direito do Comum*, que afirme a prevalência do direito ao uso e que fuja aos princípios e institutos típicos do direito de propriedade, seja sob a ótica civilista ou administrativista.

O direito do Comum, assim imaginado, deverá regular todo um escopo de coisas que não podem ser apropriadas pelo Estado ou pelos setores privados. Não se trata, portanto, de bens. Na sua interseção com a economia, o direito do Comum aponta para a figura da empresa comum, para a gestão comum dos serviços públicos e para a emancipação do trabalho, como proposições democráticas e anticapitalistas[179].

Nesse raciocínio, há um distanciamento entre a interpretação da empreitada revolucionária do Comum em Negri e Hardt e aquela sugerida por Dardot e Laval: enquanto os primeiros pretendem uma abordagem voltada ao rompimento integral com o direito à propriedade privada e à propriedade estatal, a fim de que surja o direito do Comum, Dardot e Laval não chegam a defender essa ruptura totalizante. Apenas advogam o deslocamento da centralidade jurídica e econômica hoje prevalecente – no novo cenário, a empresa, os serviços públicos e o trabalho devem ser emancipados e protagonizados pelo Comum, e não pelo âmbito público ou pelo âmbito privado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[178] O que se rejeita, apenas, é a imagem de um programa prévio, pronto, estável e universalmente válido para o comum. Isso não significa que eles deixem de tecer um inventário de diretrizes possíveis para uma abordagem concreta do comum na revolução imaginada para o séc. XXI, o que fazem a partir de nove proposições políticas: é preciso construir uma política do comum; é preciso contrapor o direito de uso à propriedade; o comum é um princípio da emancipação do trabalho; é preciso instituir a empresa comum; a associação na economia deve preparar a sociedade do comum; o comum deve fundar a democracia social; os serviços públicos devem ser instituições do comum; é preciso instituir os comuns mundiais; é preciso instituir uma federação dos comuns.

[179] A proposta de Dardot e Laval, contudo, não advoga o rompimento absoluto com os modos de produção adotados no capitalismo. Os autores franceses assumem que o projeto do Comum perpassa pelo deslocamento do centro da economia e do direito, que agora deverão ter como protagonista a empresa comum - muito embora o modo capitalista e a própria noção de propriedade privada possam permanecer, ainda que coadjuvante e residualmente.

Além da roupagem de *princípio político*, o comum em Dardot e Laval assume os papéis de *práxis instituinte* e de *processo democrático de governo*, que também devem ser contínuos e plurais. Nesse sentido, a revolução por eles pensada não detém contornos de guerra civil ou de uma autorização ao uso de armas[180], e sim de um evento pontual de mudança radical das instituições vigentes, em um período delimitado, que será complementado pela constante produção e construção coletiva dos seus conteúdos, para que o prolongar do tempo não as fixe em categorias instituídas e imutáveis.

Aqui, cabe uma retomada sobre a questão constituinte e instituinte tratada ao final do item antecedente. Assim como Negri e Hardt, Dardot e Laval não consideram a atividade de instituição do comum como expressão do poder constituinte em seu sentido moderno, dada sua incompletude. No entanto, os autores franceses entendem que aquela acepção tripla sobre os elementos da ideia de instituição proposta na obra de Negri e Hardt – *conflituosidade, institucionalização e abertura* – também não seria definitiva, por conterem imperfeições de cunho *sociológico* e *político*.

A insuficiência *sociológica* oposta por Dardot e Laval decorre do alegado erro de Negri e Hardt em assumir que as instituições precisam da atividade humana para existir, quando, no entendimento dos autores franceses, elas operam como realidades sociais preexistentes à agência dos indivíduos. Além disso, abordam a insuficiência *política*, e que parece ainda mais perspicaz. Para os pensadores franceses, quando Negri e Hardt se valem da tríade *conflituosidade*, *institucionalização* e *abertura* como solução para o problema da soberania no império e para a insuficiência da teoria jurídica moderna sobre o poder constituinte, acabam incorrendo no equívoco de tornar indistinguíveis os conceitos de *instituição* e *constituição*.

Na interpretação de Dardot e Laval, a obra de Negri e Hardt pretendeu "*superar a oposição convencional entre o conceito 'sociológico' de instituição e o conceito 'jurídico-político' de constituição para pensar melhor a imanência*

[180] Essa postura mais "pacifista" sobre a revolução do comum é resultante da referência que Dardot e Laval espelham de Hannah Arendt e Cornelius Castoriádis, dentre outros nomes importantes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

radical do poder constituinte na sociedade"[181]. É dizer: *instituição* e *constituição* atuariam como duas forças capazes de atravessar a totalidade do processo revolucionário, como uma potência em ato permanente, com atividade para além do evento insurgente e fundante da multidão. E, ao fazerem isso, Negri e Hardt teriam relevado a significância do momento da atividade política inicial que decanta na criação de um novo ordenamento.

Dardot e Laval sustentam que, quando a noção de poder constituinte passa a ser atrelada principalmente ao processo contínuo de revisitação permanente das instituições, e não mais vista como um ato gerador de uma nova ordem política e jurídica, os sentidos originais de poder constituinte e constituição são inteiramente desnaturados. No intuito desesperado de não precisar explicar a faceta política e jurídica do ato constituinte, Negri e Hardt acabaram por comprimí-lo em uma acepção genérica sobre o que significa o verbo *constituir*, o que permitiria uma identificação do poder constituinte com todo e qualquer momento de insurgência ou luta social - bastasse que, como decorrência desse evento, fossem criadas ou revisitadas as matérias das instituições.

Por essas razões, Dardot e Laval defendem que a práxis instituinte tem de ser necessariamente dupla, e necessariamente vinculada ao processo democrático de governo. Por um lado, significa o próprio ato que funda uma ordem jurídica e política. E, por outro, também se perfaz na atividade sociológica de contínua revisão daquilo que foi instituído em um momento anterior. Nesse sentido, "*ela é a práxis que antecipa conscientemente, desde o início, a necessidade de modificar e reinventar o instituído que ela estabeleceu apenas para fazê-lo funcionar melhor no tempo*.[182]"

Para além das convergências e divergências entre os quatro autores trabalhados, o que se extrai é que a imaginação sobre os modos para uma revolução do Comum não apenas constitui um novo paradigma para o pensamento crítico, como também contribui para a ruptura de um certo senso de inevitabilidade e fatalismo que recai sobre a realidade capitalista, neoliberal, biopolítica do mercado,

[181] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 444.
[182] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Op. citada, pág. 471.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

e, especialmente, sobre a realidade estatal e burocrática como únicos espaços para tratamento dos interesses de natureza comum.

4.3 Reflexos do caráter tríplice do Comum

A seguir, serão traçados alguns paralelos, aproximações e reflexos que a teoria de Laval e Dardot pode provocar para uma releitura do equacionamento entre burocracia e democracia. Afinal, esta pesquisa busca defender a importância da abordagem do comum como princípio político, demonstrando-se que as lições de Dardot e Laval trazem contribuições para aquele problema.

4.3.1 Paralelos entre aspectos da sociologia weberiana e o princípio político do Comum

A fim de preparar o terreno para as proposições que serão apresentadas no próximo capítulo, parece relevante fazer inicialmente um resgate da sociologia de Max Weber, paralelamente às ponderações sobre o Comum enquanto princípio político, práxis instituinte e processo democrático de governo. O sociólogo tece algumas ponderações sobre as categorías de *associação voluntária (união)* e de *associação compulsória (instituição)*[183].

As associações voluntárias (união) seriam aquelas organizadas a partir de acordos livres, nas quais os estatutos e as regras de funcionamento seriam obrigatórios apenas para os indivíduos que, voluntária e deliberadamente, optassem por integrar aquela determinada comunidade. Em contraste, as associações compulsórias (instituição)teriam como principal marcador o elemento da compulsoriedade, no sentido de que os estatutos e as regras de funcionamento são impostos sobre determinado grupo de indivíduos. A maior expressão dessa modelagem, para Weber, seria o Estado.

Ao tratar deste exato ponto da obra weberiana, o *Comum* de Dardot e Laval, em sua publicação brasileira, utiliza os termos *associação* e *instituição*:

[183] WEBER, Max. *Conceitos básicos de sociologia* – 4ª edição. Tradução: Rubens Eduardo Ferreira Frias e Gerard Georges Delamay. São Paulo: Centauro, 2005, págs. 95 e 96.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

> "Naturalmente, certas correntes se mostrarão mais preocupadas em repensar a instituição em suas características diferenciais, em vez de diluir seu conceito a ponto de torná-la o único objeto da sociologia. Max Weber, por exemplo, distinguirá 'associação' (*Verein*) e 'instituição' (*Anhalt*). Esses dois tipos de grupos têm em comum o fato de comportarem 'regulamentos estabelecidos racionalmente', isto é, 'metodicamente'. A diferença se deve ao fato de que, no caso da associação, 'os regulamentos estatutários reivindicam validade apenas para os que nela entram livremente e por iniciativa própria', ao passo que, no caso da instituição, os regulamentos são 'outorgados'. Na terminologia do autor, é outorgado 'todo regulamento que não seja estabelecido por um entendimento livre e pessoal de todos os participantes, portanto por uma 'decisão tomada majoritariamente', à qual a minoria se submeta'." (DARDOT, P.; LAVAL, C., 2017).

Dessa leitura, percebe-se que, na tradução do texto de Dardot e Laval, a nomenclatura *associação* foi adotada como oposição a *instituição*, ao invés de *união/associação voluntária* em oposição a *instituição/associação compulsória*. Mais que meras divergências terminológicas de cunho teórico, essas questões tem implicações práticas, e que podem explicar algumas entrelinhas e sutilezas do que Dardot e Laval tentam delimitar quando classificam o princípio político do Comum como *práxis instituinte*, ou seja, como um assunto de instituição e de governo[184].

Se Weber constrói a ideia de associação em oposição à ideia de instituição, e se entendido que, nos termos weberianos, o Comum poderia ser compreendido como uma prática associativa (pois se desenrola de maneira distinta da forma compulsória, típica do modelo de organização do Estado), o desafio que se apresenta é o de reconhecer a *institucionalidade* no Comum.

[184] Como explica Tonucci Filho: "Daí que o comum seja assunto de instituição e de governo: se o 'comum' como princípio não precisa ser instituído (mas reconhecido intelectualmente e de modo prático), cada comum em particular deve ser instituído mediante uma prática que abre certo espaço institucional, definindo suas regras de funcionamento. Ao longo do tempo, deve ser submetido a uma prática que autoriza a modificação destas regras: trata-se da práxis instituinte, que não se assemelha a 'gestão' (a organização consensual das coisas), mas a 'governo', na medida em que assume os interesses sociais e procura superar os conflitos mediante decisões concernentes às regras. A práxis instituinte é, conforme Dardot e Laval (2015a), uma prática de governo dos comuns. O comum corresponde então à prática institucional de determinar o que é inapropriável: não aquilo que não é passível de ser apropriado por sua própria natureza, mas aquilo do que não é permitido apropriar-se, pois deve estar reservado ao uso comum.". (TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Além do Estado e do capital: notas sobre três abordagens críticas do comum. In: Revista Crítica Marxista, vol. 49. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp: 2019, pág. 166).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Em outras palavras, coloca-se a questão de se as práticas do Comum estariam, para Weber, na categoria de associação (ou associação voluntária), enquanto o modelo estatal burocrático estaria na concepção de instituição (ou associação compulsória). Outro complicador pode ser acrescentado se verificado que Weber, além de diferenciar *associação* de *instituição*, traz outras duas categorias correlatas, que seriam as *relações comunitárias* como antitéticas às *relações associativas*[185].

Nessa outra dualidade, Weber sinaliza que as relações comunitárias se verificam na percepção subjetiva dos indivíduos de pertencerem a uma determinada comunidade, seja por razões de cunho afetivo ou de cunha tradicional. Do outro lado, as relações associativas seriam aquelas que repousam em uma percepção objetiva e racional sobre determinado compromisso associativo assumido, firmado a partir de expectativas recíprocas de lealdade e do vínculo entre os associados.

Para todas essas duplas antagônicas (*relação comunitária* em oposição a *relação associativa*; *associação* em oposição a *instituição*; *associação voluntária* em oposição a *associação compulsória*), vale a mesma observação feita por Weber quando descreve os três tipos de dominação legítima: por serem tipologias catalogadas em posições polares, isto é, diametralmente opostas, dificilmente existem na concretude histórica em suas formas puras, mas, ao contrário, de modo combinado e sobreposto, com características variando conforme graus dentro de uma margem.

A solução dada pelo próprio Weber sugere, então, a possibilidade de se identificar práticas comunalistas em concreto que intercalem aspectos de natureza comunitária (ou seja, em que exista um "*sentimento subjetivo dos participantes de pertencer, afetiva ou tradicionalmente, ao mesmo grupo*"), de natureza associativa (baseada num sistema de autoridade racional a partir de um "*acordo voluntário, cujos estatutos são válidos apenas para membros que se associaram por livre decisão pessoal*"), e também de natureza institucional (cujos estatutos podem ser

[185] WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* – volume 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília/DF: UNB, 2004.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

impostos e compulsórios "*sobre toda a ação individual que se conforma a certos critérios distintos*").

Essa nota explicativa de Weber, ao esclarecer que entre a teoria conceitual e a práxis há todo um catálogo de possibilidades, traz uma espécie de conforto para a compreensão de práxis instituinte pensada por Dardot e Laval. Trata-se, sobretudo, de um processo de revisitação democrática e permanente entre o instituído e o instituinte.

Mas, também, de uma visão de Comum que não se encerra na tentativa de ruptura integral do monopólio do formato institucional pelo poder político do Estado (como queria o anarquismo autogestionário de Proudhon), com a inauguração de modelos de natureza puramente e exclusivamente comunitária ou associativa. Tampouco, a práxis instituinte também não se encerra na satisfação dos mecanismos participativos abertos dentro do próprio Estado (como querem aqueles que advogam o aumento da participação popular no aparelho burocrático), com um suposto reconhecimento de que todas as práticas de participação nos processos decisórios deveriam ocorrer exclusivamente dentro da institucionalidade estatal:

> "Dizer que o comum, como indica sua etimologia, é político já de imediato significa que ele obriga a conceber uma nova instituição dos poderes na sociedade. Ele não é 'anarquista', no sentido de incitar à negação pura e simples do poder, de se traduzir – de forma contraditória, aliás – em rejeição a toda e qualquer autoridade. Ao contrário, o comum leva à introdução em toda parte, de maneira mais profunda e sistemática, da forma institucional do autogoverno, que convirá distinguir daquilo que na história do século XX se chamou de autogestão; esta, se formos fiéis ao significado do termo gestão, limita-se à dimensão da organização e só diz respeito à administração das coisas. O comum, tal como entendemos aqui, significa antes de tudo o governo dos homens, das instituições e das regras que eles adotam para organizar suas relações." (DARDOT, P.; LAVAL, C., 2017).

A feição instituinte da práxis do Comum, na qualidade de dimensão de um princípio político, objetiva o reconhecimento das práticas comunalistas como espaços participativos dotados de oficialidade organizacional, isto é, de verdadeira institucionalidade política - ainda que os fundamentos de seus acordos e regulamentos associativos, ou de seus sentimentos comunitários, se desenrolem

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

paralelamente ao Estado e à burocracia[186] estabelecidos em contrato social, nos termos e contornos em que foram imaginados pelos pensadores políticos da modernidade.

As considerações feitas até aqui convidam à análise mais detida de um reflexo concreto do princípio político do Comum, o que se propõe a seguir.

4.3.2 Um possível experimento de Comum: o Curdistão e o Confederalismo Democrático dos serviços públicos em Rojava

Uma experiência relevante para a compreensão empírica da aplicação do princípio político do comum tem raízes na chamada *questão curda*[187], cujo prefácio remonta ao imperialismo ocidental do início do séc. XX, mais precisamente ao ano de 1922 – quando, por ocasião da Conferência de Lausanne, França, Inglaterra, Turquia e outros países reconheceram no âmbito internacional a repartição do Curdistão em quatro parcelas territoriais, divididas entre os Estados da Turquia, Irã, Iraque e Síria[188].

A nação curda[189], formada por etnias distintas da identidade populacional daqueles países, iniciou uma série de levantes insurgentes contrários àquela separação arbitrária, e que foram paulatinamente sufocados pela Turquia, sobretudo

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[186] Nesse ponto, Dardot e Laval expressam o entendimento de que a política não é uma esfera restrita a uma minoria de especialistas, burocratas, técnicos ou profissionais. Ao contrário, trata-se de tema de interesse de todos aqueles que pretendam participar dos processos decisórios públicos. (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 616).

[187] Este item toma como principal referência a produção da pesquisadora Maria Florencia Guarche Ribeiro, sendo importante citar os seguintes trabalhos: "*A trajetória do movimento de mulheres no noroeste do Curdistão: a institucionalização do Confederalismo Democrático e da Jineologî (1978-2018)"* (dissertação de mestrado) e " *Resistir é viver: notas sobre a luta política das mulheres curdas por uma sociedade antipatriarcal no século XXI* (artigo publicado no periódico portugues Revista Crítica de Ciências Sociais).

[188] O Curdistão é uma região montanhosa que abrange parcelas dos territórios da Turquia, do Irã, do Iraque e da Síria, e que é historicamente ocupada pelos curdos, uma comunidade étnica tradicional originada da antiga civilização suméria.

[189] Os curdos constituem uma população constantemente envolvida em conflitos geopolíticos, em razão das especificidades de sua cultura, da sua organização político-social para além de um Estado formal e independente, e pelo fato de habitarem uma região economicamente estratégica para interesses do Ocidente e, mais especificamente, das autoridades dos quatro países inicialmente mencionados.

com o apoio financeiro e bélico da Inglaterra[190]. Esse movimento de resistência separatista foi notoriamente intensificado no âmbito geopolítico a partir de 1978, com a criação do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), de orientação marxista-leninista, e cujo propósito primordial era o de encabeçar a luta política pela formação de um Estado-nação curdo politicamente independente e economicamente socialista.

Assim, ganharam expressão diversos motins e revoltas independentistas, como decorrência do projeto de estabelecimento e reconhecimento internacional de uma entidade estatal institucionalizada e centralizada, que finalmente fosse capaz de reunificar a etnia curda. A luta armada era um dos instrumentos de resistência, e contou desde esse momento inicial com um forte papel de figuras femininas na execução das rebeliões, inclusive com a introdução de questionamentos sobre o modelo patriarcal existente em meio às disputas por posições de destaque e de liderança dentro do movimento guerrilheiro. Essa característica peculiar da história curda, marcada pela significativa presença de mulheres em sua condução, viabilizou a consolidação gradual de uma agenda feminista no seio dos projetos anti-imperialistas do PKK[191].

A guinada ideológica centrada na libertação feminina se deu especialmente a partir dos anos 1990, quando o programa curdo foi deslocado de sua original perspectiva marxista-leninista – então focada na criação do Estado-nação curdo independente- e assumiu uma verdadeira feição comunalista e feminista de organização política, econômica, cultural e social alternativa ao capitalismo. Ao questionar a premissa de que o poder político institucionalizado e organizado dependeria exclusivamente de um Estado, a resistência feminista no Curdistão se aproxima dos recentes debates sobre o autogoverno dos comuns, tal como ensinam

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[190] Informações obtidas em entrevista dada pela líder curda Melike Yasar, e encontrada no sítio eletrônico do jornal Outras Palavras. Disponível em: https://outraspalavras.net/outrasmidias/a-luta-incomum-das-mulheres-curdas/. Acesso em 22 de março de 2023.

[191] Sobre essas mudanças possibilitadas pela inclusão da pauta feminista ao projeto de libertação curda: "Ao incorporar esses debates às estruturas orgânicas do PKK, constroem o arcabouço teórico que orienta à ação política do partido, promovendo transformação desse. Desse modo, subvertem as dinâmicas de poder e se voltam para construção de uma nova sociedade. Com o tempo amplia-se, incorpora diferentes movimentos, tornando-se elemento estruturante das organizações vinculadas ao Movimento de Libertação Nacional (na figura do KCK) e do autogoverno em Rojava.". (RIBEIRO, Maria Florencia Guarche. *A trajetória do movimento de mulheres no noroeste do Curdistão: a institucionalização do Confederalismo Democrático e da Jineologî (1978-2018).* Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Orientadora: Profa. Dra. Jussara Reis Prá. Porto Alegre: 2019, pág. 84).

Dardot e Laval, nos debates anteriormente travados no presente capítulo – e que, nesse ponto, são sinérgicos ao pensamento da autora Silvia Federici[192]:

> "Com essas questões em mente, lanço neste ensaio um olhar para a política dos comuns com base em uma perspectiva feminista, na qual 'feminista' se refere a um ponto de vista constituído pela luta contra a discriminação sexual e sobre o trabalho reprodutivo — que, citando Linebaugh, é a base sobre a qual a sociedade é construída e pela qual todos os modelos de organização social devem ser testados. **Essa intervenção é necessária, a meu ver, para definir melhor essa política, expandir um debate que até agora permaneceu dominado por homens e esclarecer sob que condições o princípio dos comuns pode se tornar a fundação de um programa anticapitalista**.". (FEDERICI, S., 2019).

Sob influência direta da luta feminista no movimento de libertação, a proposta de resistência curda ao modelo universalizante de Estado-nação (e, ainda, ao capitalismo de mercado) recebeu o nome de *Confederalismo Democrático*[193], um modelo de organização que prescinde do aparato estatal como instrumento à exclusividade do uso da força. Assim, opera como alternativa à burocracia enquanto suporte ao poder político institucionalizado, constituindo um arranjo com as seguintes dimensões e características: antinacionalista, antiestatista, antimonopolista, coletivista, solidário, comunalista, horizontalizado, multicultural, multilinguístico, multiétnico. Além disso, se traduz como exemplos concretos das categorias de autogoverno[194] e de associação voluntária[195].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[192] Silvia Federici é nome incontestável na perspectiva feminista do comum, como visto brevemente no capítulo antecedente. Daí porque se faz necessária sua retomada neste item específico, dada a feição feminista da experiência curda. Além da obra "*O ponto zero da revolução*", da qual se retirou o trecho anteriormente transcrito, a autora aborda o tema de interesse deste trabalho no livro "*Reencantando o mundo*", cujo título, ao propor esse reencantar, retoma a categoria weberiana de desencantamento.

[193] Informações obtidas em entrevista dada pela líder curda Melike Yasar, e encontrada no sítio eletrônico do jornal Outras Palavras. Disponível em: https://outraspalavras.net/outrasmidias/a-luta-incomum-das-mulheres-curdas/. Acesso em 22 de março de 2023.

[194] Sobre esse ponto, importante sinalizar que, para Dardot e Laval, o princípio do Comum não visa à concretização de formas de *autogestão*, como queria o anarquismo de Proudhon, e sim de uma forma de *autogoverno*. A noção de *gestão*, para os dois autores franceses, remete à ideia de uma administração consensual das coisas, *sem* poder de decisão. Em sentido contrário, a concepção de *governo* supõe um tratamento dos conflitos a partir de um sistema de regras estabelecidas, e com caráter decisório propriamente dito. (DARDOT, P., LAVAL, C. Op. citada, pág. 618).

[195] Conforme já analisado neste capítulo, Max Weber preconizou a divisão categórica entre associações voluntárias (união) e associações compulsórias (instituição). No entanto, apesar dessas classificações-estanque, concluiu-se que o Comum pensado por Dardot e Laval como práxis instituinte convida à possibilidade de intercâmbio e sobreposição daqueles caracteres imaginados por Weber, como graus dentro de um espectro.

Na perspectiva da literatura acadêmica, o Confederalismo Democrático foi defendido de maneira panfletária e criteriosa por Abdullah Öcalan, líder político curdo cujos pronunciamentos e produções serviram de marco teórico para uma descrição mais didática dos movimentos espontâneos que se desenvolveram ao longo dos anos de resistência do Curdistão- e que ainda perduram. Nesse sentido, a pesquisadora Maria Florencia Guarche leciona:

> "O conceito do Confederalismo Democrático consta do pronunciamento de Abdullah Öcalan (...). Na sua visão, o Confederalismo busca construir uma 'civilização democrática', pelo resgate dos elementos constituintes da 'sociedade natural'. Tal proposta retoma os valores de liberdade e comunalismo dessa sociedade para construir alternativas a metodologias universalistas, lineares e deterministas do modelo de Estado-nação. O autor define o Confederalismo Democrático como um tipo de administração política não estatal centrada na despatriarcalização da sociedade. Ela também pode ser chamada de democracia sem Estado, pois requer o rompimento com o formato de Estado-nação. Nas suas palavras: O Confederalismo Democrático do Curdistão não é um sistema estatal; é o sistema democrático de um povo sem estado." (ÖCALAN, 2018b).". (RIBEIRO, M., 2019).

Na visão de Öcalan, a categoria jurídica de Estado-nação, fundamentada em um sistema de produção monopolista e político composto de instrumentos coercitivos, se assenta em quatro suportes ideológicos: nacionalismo; ciência positivista; religiosidade; sexismo[196]. Esses quatro elementos seriam os responsáveis por dar substância prescritiva e normativa ao "*entendimento centralista e burocrático da administração e do exercício do poder*"[197], com a exclusão de outras possibilidades concretas de organização social.

Em sentido diametralmente contrário, o formato do Confederalismo Democrático estaria assentado nas seguintes diretrizes principais: direito à autodeterminação dos povos; governança coletivista e autônoma das comunidades curdas; paradigma de uma democracia radical; abandono do projeto independentista

[196] ÖCALAN, Abdullah. *Confederalismo Democrático*. Cologne: International Initiative, 2012, p.15. Disponível em: <http://www.ocalan-books.com/#/book/confederalismo-democratico-pt>. Acesso: 22 de março de 2023.
[197] ÖCALAN, Abdullah. Op. citada, pág. 26

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

de formação do Estado-nação curdo[198], ou seja, da proposta inicial do PKK de criação de órgãos de natureza estatal para a organização do poder político curdo, a partir de uma "*nação democrática*"[199]; integração dos quatro territórios do Curdistão para além do critério jurídico e internacionalista baseado no conceito de fronteiras[200].

Em Rojava, que corresponde ao território curdo na Síria, o programa de autogoverno proposto pelo Confederalismo Democrático já é uma realidade, e organizado a partir de estruturas horizontalizadas compostas de comitês temáticos, conselhos e assembleias populares – os quais são criados e conduzidos por representantes eleitos[201], e onde se tratam de assuntos cotidianos de interesse comum, como operacionalização de serviços públicos, educação, saúde, economia alternativa cooperativa, políticas públicas voltadas à saúde da mulher, e difusão da ideologia de libertação feminista[202]. A escolha dos representantes é sempre feita por critérios e procedimentos eletivos decididos no âmbito da própria unidade autônoma, qualquer que seja o seu nível. Além disso, as mulheres possuem poder de veto em diversos desses procedimentos e instâncias, como forma de assegurar o

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[198] A luta, portanto, é centrada no objetivo de que os Estados-nação da Síria, da Turquia, da Irã e do Iraque reconheçam internacionalmente a autonomia democrática dos curdos, sem que para isso seja necessária a criação de uma nova unidade estatal nacional. Na realidade, essa perspectiva é expressamente rejeitada pelos movimentos de resistência curda.

[199] ÖCALAN, Abdullah. *Democratic Nation*. Cologne: International Initiative, 2018b.

[200] ÖCALAN, Abdullah. Op. citada, pág. 33 e 44

[201] RIBEIRO, Maria Florencia Guarche. Op. citada, pág. 90.

[202] O feminismo curdo é centrado na doutrina da jineolojî: "A jineolojî, o princípio que oferece substância à organização das mulheres curdas (...) é a ciência da vida ou, como mais comumente é conhecida, a ciência das mulheres. (...) É uma perspectiva que se soma às outras formas de pensamento radical que Boaventura de Sousa Santos (2019) identifica como pós-abissal, isto é, representa uma ruptura com o modelo ocidental de pensamento e ação. Nesse sentido, o movimento curdo sublinha que a jineolojî vem preencher um vazio nas ciências sociais ocidentais e sua tendência à universalização das relações sociais (Düzgün, 2015). (...) O Confederalismo Democrático é uma tentativa de renovar o debate sobre alternativas às instituições políticas tradicionais nos marcos das democracias liberais. Inspirado nas ideias da ecologia social e do municipalismo libertário de Murray Bookchin, propõe a organização de um sistema político sem a presença nem do Estado, nem de um governo centralizador, se baseando para isso num conjunto de assembleias e conselhos populares de representação de diferentes segmentos sociais (Gerber e Brincat, 2018). Essa perspectiva inicialmente foi elaborada por Öcalan (2016a), para quem a proposta representa a possibilidade de uma administração política não -estatal ou democracia sem Estado. De acordo com o autor, os processos democráticos de tomada de decisão não deveriam ser confundidos com as políticas estatais, na medida em que enquanto o aparelho estatal funciona através de decretos, a democracia somente pode existir a partir do debate público e do consenso coletivo.". (RIBEIRO, Maria Florencia Guarche e GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *Resistir é viver: notas sobre a luta política das mulheres curdas por uma sociedade antipatriarcal no século XXI*. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 125).

respeito à paridade política e à inclusão efetiva das mulheres nos espaços decisórios de poder em Rojava.

Para o objeto desta pesquisa, é importante analisar o funcionamento de algumas dessas instâncias e estruturas de feição comunalista em Rojava, a saber: o *Conselho Popular do Curdistão do Leste (MGRK)*; a *Administração Autônoma Democrática* e a *Kongreya Star*. O Conselho Popular do Curdistão do Leste (MGRK) está ordenado em quatro níveis de participação direta popular: *comunas*; *conselhos populares*; *conselhos populares distritais* e *a estrutura superior propriamente dita do conselho popular do Curdistão do Leste*.

As *comunas*, que estabelecidas em todos os bairros urbanos e também na área rural, constituem a unidade política local por excelência, em que as questões cotidianas de interesse comum estão subdivididas em grupos de trabalho e comitês temáticos especializados para o tratamento de assuntos comuns e gestão de serviços diversos, como: educação; saúde; políticas para mulheres; defesa; administração da justiça; economia; educação política e ideológica feminista. As comunas contam, ainda, com representantes e lideranças aptos a comparecerem em outras instâncias do Confederalismo.

Os *conselhos populares*, por sua vez, são compostos de representações locais escolhidos em cada uma das comunas, em procedimentos eletivos regidos por regras próprias de cada uma delas. Em sequência aparecem os *conselhos populares distritais*, que são integrados pelos representantes dos conselhos populares, com a reserva de espaços decisórios para lideranças sociais atuantes, além dos filiados aos partidos políticos que compõem o Movimento por uma Sociedade Democrática (TEV-Dem)[203]. Por último, encontra-se a *estrutura superior do Conselho Popular do Curdistão do Leste (MGRK) propriamente dito*,

[203] "O TEV-Dem é uma coalizão política que garante a aplicação dos princípios do Confederalismo Democrático. Faz as vezes de KCK no sentido de ser uma instituição Confederada que age como organização guarda-chuva. Vale lembrar que o alinhamento político entre essas organizações se dá no plano ideológico. Apesar de não terem vínculos orgânicos entre elas, aproximam-se na construção ideológica e no alinhamento aos princípios propostos por Abdullah Öcalan". (RIBEIRO, Maria Florencia Guarche. *A trajetória do movimento de mulheres no noroeste do Curdistão: a institucionalização do Confederalismo Democrático e da Jineologî (1978-2018*). Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Orientadora: Profa. Dra. Jussara Reis Prá. Porto Alegre: 2019, pág. 89).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

que é formado pela reunião participativa dos partidos componentes do TEV-Dem de Rojava e, ainda, da cidade síria de Aleppo.

Paralelamente ao MGRK, Rojava conta com uma estrutura nomeada *Administração Autônoma Democrática*, cujas atividades estão centradas em atribuições que, no modelo político-jurídico hegemônico do direito público comparado, estariam restritas às funções e aos poderes típicos de Estado[204]: um Conselho Legislativo, um Conselho Executivo e os chamados Conselhos Municipais. A paridade de gênero e os mecanismos de veto feminino nas instâncias decisórias dessas estruturas também são respeitados.

Outro aspecto primordial de se ressaltar é o de que todas as instâncias da Administração Autônoma Democrática de Rojava, além de atuarem de maneira orgânica e conjunta MGRK, estão limitadas pelo teor das decisões tomadas no âmbito das *comunas*. Essa característica peculiar do sistema comunalista de Rojava rompe com as premissas de centralização, hierarquia e verticalidade da estrutura burocrática de Estado, desenhando uma espécie de centrifugação administrativa, com a prevalência de uma estética de ordenação horizontal e com a autonomia das escolhas locais[205].

Por fim, e no que diz respeito aos temas de interesse das mulheres, Rojava possui uma rede decisória conhecida como Kongreya Star. Trata-se de uma estrutura comunalista também composta de instâncias participativas diretas, com um sistema democrático horizontal de comunas, conselhos, assembleias e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[204] Com a observação de que a administração da justiça em Rojava não existe enquanto uma estrutura específica e apartada, com feição judicial. Assim, os litígios e as questões que, no sistema político-jurídico estatal se encontram inseridas no âmbito de competências do Judiciário, no Confederalismo Democrático de Rojava se espalham como atribuições de todas as instâncias decisórias participativas. (RIBEIRO, Maria Florencia Guarche. Op. citada, pág. 92).

[205] Por sinal, esse é um instrumento que Dardot e Laval veem com entusiasmo, quando propõem, ao final da obra Comum, a instituição de uma federação dos comuns. Nesse sentido: "Os comuns políticos se encarregam da 'coisa pública' em todos os diferentes níveis, do local ao mundial, passando pelo nacional. A esfera socioeconômica é organizada a partir do critério da extensão da atividade social, de acordo com a lógica federativa. A esfera política pública é organizada com base estritamente *territorial*, por uma gradação de escalões, também segundo a lógica federativa. A *comuna* é a forma elementar do autogoverno na esfera propriamente política; nesse sentido, é o *comum político de base*. Portanto, está fora de questão perpetuar o modelo do Estado-nação unitário e centralizado, ordenado pelo princípio de soberania. Desse modo, o princípio político do comum delineia os contornos de uma *dupla* federação: federação dos comuns socioeconômicos constituídos sobre uma base socioprofissional, federação dos comuns políticos constituídos sobre uma base territorial. Constitui-se assim uma *democracia dos comuns*.". (DARDOT, P., LAVAL, C. Op. citada, pág. 619).

cooperativas econômicas. Como exemplo, interessante mencionar o Conselho de Mulheres para a Justiça Social, que opera como uma instância decisória de conflitos atravessados e correlatos a pautas feministas. Sobre essa estrutura, aponta Maria Florencia Guarche Ribeiro:

> "Sua agenda de trabalho é dividida, administrada e executada por meio de dez Comitês, são eles: justiça, municipalidades e meio ambiente, arte e cultura, relações políticas, autodefesa, economia participativa, relações diplomáticas, educação, mídia e relações sociais (comunidade civil)." (RIBEIRO, M., 2019).

A complexidade e a abrangência de todos os contornos do sistema comunalista curdo fogem ao escopo desta pesquisa. No entanto, interessa pontuar que todos os aspectos aqui relatados conferem ao Confederalismo Democrático de Rojava a feição de uma práxis instituinte, voltada ao estabelecimento de um modelo democrático de autogoverno, com o reconhecimento da institucionalidade da associação comunitária ali organizada. Observa-se, ainda, um elevado grau de flexibilidade no tratamento dos diversos assuntos de natureza comum, com a possibilidade de, processual e democraticamente, serem feitas constantes releituras, adaptações e inserções de novos temas nos diversos comitês e espaços participativos diretos do Confederalismo Democrático.

O que se nota é que a defesa do Comum como princípio político não é uma sugestão anárquica ao sabor de Proudhon; tampouco, uma crítica a estratégias de participação social que já existam na burocracia estatal. Ao contrário, trata-se de conferir maior expressão a essa luta: transitar de um modelo participativo que opera exclusivamente dentro do Estado[206], para uma prática que devolva autonomia às coletividades, para tratarem de certos assuntos de interesse comum de maneira democrática, direta e radical. No caso do Curdistão, uma prática que reconheça a grupos étnicos atravessados por demandas separatistas, a capacidade de se autodeterminarem e autogovernarem - produzir, gerir e organizar serviços, utilidades e assuntos comuns de forma democrática, para além do âmbito decisório restrito ao modelo jurídico, político e burocrático de Estado[207].

[206] Como já se disse em outro momento deste trabalho, a participação social que acontece dentro do Estado cria mais espaços burocráticos, o que acaba por acentuar ainda mais o caráter alienante do modelo. E, assim produzindo aquela "espiral metalinguística".
[207] O que, no âmbito geopolítico e do direito internacional, assume a natureza de Estado-nação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

5. O incremento da participação social nos serviços públicos à luz do princípio político do Comum de Dardot e Laval

Neste capítulo, espera-se tratar do problema da captura histórica dos serviços públicos pela burocracia, e a consequente urgência do resgate do conceito de comum para além das ideias de *público* e *estatal*. Para a exemplificação deste ponto, será apresentada a experiência de gestão coletiva dos serviços públicos de distribuição da água e de saneamento em Cochabamba, por ocasião da guerra da água na Bolívia, nos anos 2000.

Em continuidade, serão detalhadas algumas das diretrizes políticas explicitamente delineadas por Dardot e Laval, e que podem ser traduzidas nas ideias de fundação da democracia social e de instituição do autogoverno democrático, como instrumentos aptos ao incremento da participação social nos serviços públicos. Nesse ponto, os autores sinalizam que os serviços públicos não podem ser reduzidos ao mero reflexo da soberania do Estado, e nem podem ser reféns das interpretações técnicas dos agentes públicos e burocratas. Isso conduz à necessidade de se reconhecer a natureza dos serviços públicos como a de *instituições do comum*, recuperando-se as dimensões política, conflituosa e democrática de tais atividades.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

5.1 A relação entre burocracia, serviços públicos, participação social e Comum

Pelo que se viu até aqui, é viável conjecturar, de uma perspectiva crítica, que o triunfo histórico da teoria política moderna e do sistema econômico capitalista possibilitou a consolidação de uma estrutura burocrática de Estado que opera como espelho e instrumento de uma sociedade marcada pela dominação de classe[208]. A

[208] Essa visão da aparelhagem estatal como marcador lógico da luta de classes e como suporte à dominação capitalista é presente desde o diagnóstico de Karl Marx sobre o fenômeno da burocratização no pós-revolução francesa: "A primeira revolução francesa, ao cumprir a tarefa de quebrar todos os poderes autônomos nos níveis local, territorial, citadino e provincial, visando criar a unidade nacional burguesa, necessariamente desenvolveu o que a monarquia absoluta havia começado: a centralização e, junto com ela, o raio de ação, os atributos e os servidores do poder governamental. (...) Todo e qualquer interesse comum foi imediatamente desvinculado da sociedade e contraposto a ela como interesse mais elevado, geral, subtraído à atividade dos próprios membros

partir dessa percepção, supõe-se que toda a justificativa para os modos de funcionamento e de divisão das diversas atribuições estatais, firmadas em sua atuação burocrática judiciária, legislativa e executiva, se assenta, justamente, no afastamento dos cidadãos da coisa pública - e, assim, na preservação de um arranjo desequilibrado que acaba por favorecer, pelo argumento da racionalidade e da técnica nas decisões e escolhas públicas, setores privilegiados de proprietários e detentores dos meios de produção.

Outra circunstância possibilitada pela teoria política moderna, ratificada na adoção do modo de produção capitalista (e que não deixa de ser condição lógica para o efeito antes pontuado), foi a repartição da realidade socioeconômica em dois grandes fragmentos, nos quais decantam específicos mecanismos de estabilização e diferentes modos de atuação e agência. Uma primeira esfera em que prevalece o valor de proteção aos interesses e à propriedade privada, na qual protagonizam o mercado, a sociedade civil e os indivíduos, e uma segunda dimensão, voltada à ordenação geral de uma série de utilidades, bens e serviços comuns integrantes de uma categoria ampla de interesses públicos[209].

Como sinalizado ao longo deste trabalho, a noção de público como um atravessamento necessariamente estatal só foi possível, historicamente, em razão de uma bem sucedida expropriação e da alienação deste todo de interesses coletivamente compartilhados para o âmbito das competências do Estado, que os organiza por meio de seus poderes e do aparelho político-administrativo. Nesse lento processo, a gestão do interesse comum foi retirada de seu *locus* natural social e incorporada como assunto exclusivo da burocracia estatal, assumindo a natureza de interesse ou de coisa pública. Propõe-se, a seguir, uma análise desses movimentos de captura dos serviços públicos pela burocracia estatal e da

da sociedade e transformado em objeto da atividade governamental, desde a ponte, o prédio escolar e o patrimônio comunal de um povoado até as ferrovias, o patrimônio nacional e a universidade nacional da França. (...) Todas as revoluções somente aperfeiçoaram a máquina em vez de quebrá-la." (MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo editorial, 2011, pág. 140 e 141). O mesmo ponto é confirmado por Lênin, quando trata do papel do Estado como órgão de conciliação da luta de classes na sociedade capitalista. (LENIN, V. I. *O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. Coleção Pensamento Socialista, org. Florestan Fernandes. São Paulo: Editora Hucitec, 1987, pág. 9 e 10).

[209] SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Estado e o Direito na transição Pós-Moderna: para um novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito*. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, v.30. Coimbra, junho/1990, pág. 20.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

consequente necessidade de recuperação do comum para além do estatal.

5.1.1 A captura do comum e dos serviços públicos pela burocracia estatal

É notável que a trajetória de consolidação desse espectro diverso de assuntos subsumidos à ordenação estatal sofreu uma série de adaptações e revisitações em seu conteúdo – e, assim, a compreensão sobre aquilo que compõe o comum acompanha essas mutações. Em um momento inicial, consagrado na imagem historiográfica do pós-revolução francesa, a ideia vitoriosa dos projetos liberais e burgueses dos sécs. XVII e XVIII exigia do Estado uma postura absenteísta, com a primazia da propriedade privada, das liberdades civis e políticas e da economia de mercado. Isto delineou um feixe de funções estatais primariamente voltado à proteção dos direitos individuais restritos aos proprietários e detentores dos meios de produção, cuja segurança se fazia na contrapartida pública de um poder de polícia publicamente organizado[210].

Esta versão do maquinário estatal como mero arranjo garantístico, a assegurar que as utilidades comuns pudessem ser geridas pela burguesia capitalista, foi gradualmente substituída por uma lógica social, prestacional, providencial e intervencionista de Estado. Em diferentes contextos e momentos de crise financeira do liberalismo econômico, que se acentuaram sobremaneira no apagar do séc. XIX e início do séc. XX, criou-se a expectativa de que o Estado deveria acolher uma série de obrigações positivas, com vistas à correção de desigualdades materiais acentuadas pela concentração de riqueza decorrente do modo de produção capitalista, ao reequilíbrio das forças econômicas e à guarida do bem-estar social[211]. Surgem, então, modelos desenvolvimentistas de burocracia, que, influenciados por interpretações comunistas e socialistas, conferem ao Estado o atributo "providência": atuar diretamente na direção de atividades econômicas antes adstritas à iniciativa privada, além de assumir compromissos programáticos de cunho protetivo e social. Trabalho, previdência, segurança, saúde, educação,

[210] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, pág. 33.
[211] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 142.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

moradia, saneamento e outros serviços básicos passam a integrar o escopo das atribuições estatais, com a designação de um comum que adquire, então, a feição dos direitos sociais e uma natureza pública e dirigista[212].

Por fim, e completando o modelo dialético iniciado nos dois primeiros estágios, nota-se uma sequência de rupturas históricas que deram ao Estado e à sua burocracia novos contornos em sua relação com o comum. As diversas tensões e distensões experimentadas pela sucessão e sobreposição de regimes fascistas, comunistas e capitalistas no decorrer da contemporaneidade e, especialmente, no pós-guerras mundiais e fria, evidenciaram um certo pessimismo ante a capacidade financeira e gerencial de os Estados dirigirem e cumprirem todos os programas sociais e compromissos econômicos assumidos[213]. Fizeram-se, então, movimentos pendulares, mas também sintéticos. Se, por um lado, o retorno ao liberalismo clássico não seria mais uma opção historicamente plausível, a perpetuação do dirigismo estatal burocrático agigantado também não mais se sustentava, dada a finitude dos recursos públicos.

Nesta nova conjuntura, prevaleceram leituras neoliberais para a burocracia estatal[214]. O Estado reconhece, por um lado, a ineficiência de sua postura social e intervencionista, mas, em contrapartida, não se abstém por inteiro da ordenação da dinâmica sociecômica, como ocorreria em sua versão liberal. Para tanto, se utiliza de mecanismos regulatórios que, por um ângulo, asseguram à livre iniciativa o protagonismo na realização econômica dos interesses da sociedade, e, por outro, induzem comportamentos esperados dos agentes privados e do mercado financeiro. Em razão deste arranjo, resgata-se, de pronto, aspectos do liberalismo autêntico, mas temperados com o controle burocrático do Estado, que ainda mantém a atribuição de prestar serviços deficitários e de regular o funcionamento de certos setores da economia[215]. Há, por assim dizer, uma visão ideológica de que a realização do comum se verificaria no ponto ótimo de equilíbrio que surge da soma

[212] SANTOS, Luasses Gonçalves dos. *O interesse público sob a crítica da teoria crítica* – 1ª edição. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. E-book para Kindle, posição 31 de 357.
[213] MÉSZÁROS. István. *Para além do Leviatã: Crítica do Estado*. Tradução de Nélio Schneider e Maria Izabel Lagoa. Boitempo: 2021. E-book. Versão para Kindle, posições 173 a 174 de 732.
[214] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, pág. 26.
[215] MOUFFE, Chantal. *Sobre o Político*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015. E-book. Versão para Kindle, posição 1246 de 2602.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

dos esforços da iniciativa privada e dos freios normativos da máquina pública, cada qual prestigiando sua esfera reordenada de atividades.

É dizer: a captura dos interesses comuns geridos pelo Estado social burocrático foi, então, parcialmente deslocada em benefício de agentes mercadológicos - como se percebe nos diversos exemplos de concessões, permissões, autorizações, parcerias, acordos e outros instrumentos administrativos e econômicos que viabilizam a contratualização e a consequente entrega da execução dos serviços públicos à iniciativa privada[216]. Essas configurações sugerem, primeiramente, que a velha dicotomia entre *privado* e *público*, embora ainda se constitua como imaginário referencial para as ciências humanas e sociais, não costitui um enquadramento estático[217]. Ao contrário, se apresenta como um estado de coisas comuns incorporadas cada vez mais imbricado e sobreposto.

Para além disso, os processos antes descritos alertam que, se a crença nas estruturas burocráticas como instâncias definitivas de administração do comum foi historicamente falha e insuficiente, também persiste o perigo de que um olhar ostensivamente crítico sobre a extensão dos assuntos econômicos e projetos sociais a cargo do Estado seja cooptado pelo discurso ideológico neoliberal, financeirista e gerencial de austeridade pública[218]. Isto é, com vistas ao enxugamento da máquina estatal e ao avanço de interesses exclusivamente liberais e capitalistas, opera-se um estrangulamento de pautas e lutas encabeçadas no interesse primário e direto dos cidadãos, em toda sua diversidade, enquanto sujeitos individuais e coletivos - dando ocasião, inclusive, ao aparecimento de movimentos populistas.

Esses apontamentos sugerem a oportunidade de que, a contrapelo dos processos históricos pendulares antes sinalizados, o conceito de interesse *comum* seja revisitado como uma espécie de resgate e de reapropriação das noções de *coletivo* e de *social*, que se descolem da confusão perpetrada pela sobreposição categórica entre o que constitui o *público* e o que é *estatal*, e, também, da ilusória oposição irreconciliável entre o *público* e o *privado*. Jacques Rancière enfrentou

[216] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, pág. 217.
[217] HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Assembly (Heretical Thought*). Oxford University Press, 2017. Ebook. Versão para Kindle, posição 980 de 1252).
[218] MOUFFE, Chantal. *Por um populismo de esquerda*. Tradução de Daniel de Mendonça. Autonomia Literária: 2018. E-book. Versão para Kindle, posição 25 de 101.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

estes imbróglios terminológicos para advogar o papel salutar de diversificação exponencial dos processos democráticos como força motriz para a contínua tensão e revisão das esferas pública-universal-estatal e privada-particular-capitalista, que, em sua interpretação, foram arbitrariamente delimitadas[219]:

> "Portanto, o processo democrático deve constantemente trazer de volta ao jogo o universal em uma forma polêmica. O processo democrático é o processo desse perpétuo pôr em jogo, dessa invenção de formas de subjetivação e de casos de verificação que contrariam a perpétua privatização da vida pública. **A democracia significa, nesse sentido, a impureza da política, a rejeição da pretensão dos governos de encarnar um princípio uno da vida pública e, com isso, circunscrever a compreensão e a extensão dessa vida pública. Se existe uma 'ilimitação' própria à democracia, é nisso que ela reside: não na multiplicação exponencial das necessidades ou dos desejos que emanam dos indivíduos, mas no movimento que desloca continuamente os limites do público e do privado, do político e do social**.". (RANCIÈRE, J., 2014.).

Para Dardot e Laval, a efetivação desse processo democrático contínuo e plural se confunde com a própria retomada da noção de comum, a fim de que esse feixe de interesses seja revisitado e se desenrole para além do que é estatal – o que passa, necessariamente, por abordagens interdisciplinares entre antropologia, teoria política e direito, como se verá a seguir.

5.1.2 A recuperação do comum para além do estatal.

No âmbito da antropologia, e em sentido avesso às construções propostas pela teoria política moderna, Pierre Clastres buscou desenhar uma compreensão

[219] Rancière, no trecho transcrito, trava o antagonismo entre o que é universal e o particular por uma chave marxista, como se depreende do seguinte trecho da obra de Marx: "A burocracia é o formalismo de Estado da sociedade civil. Ela é a consciência do Estado, a vontade do Estado, a potência do Estado como uma corporação (em contraposição ao particular, o interesse universal pode se manter apenas como um particular, tanto quanto o particular, contraposto ao universal, mantém-se como um universal). A burocracia deve, portanto, proteger a universalidade imaginária do interesse particular, o espírito corporativo, a fim de proteger a particularidade imaginária do interesse universal, seu próprio espírito. **(...)** A burocracia tem a posse da essência do Estado, da essência espiritual da sociedade; esta é sua propriedade privada." (MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Tradução de Rubens Enderlee Leonardo de Deus. Supervisão e notas de Marcelo Backes. 2.ed revista. São Paulo: Editora Boitempo, 2010, págs. 65 e 66).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

alternativa sobre o tema da organização social do comum[220]. Sua pretensão foi a de operar um descolamento da partida hegemônica de que toda racionalidade política pressupõe o exercício de poder na figura de um ente estatal, como condição obrigatória para formas de associações que se pretendam politicamente organizadas[221].

Para Clastres, essa premissa acaba alijando da teoria política toda uma gama de expressões sociais que se realizam sem a presença de um Estado, relegando-as para um espaço de aparente feição primitiva, em oposição às ditas sociedades desenvolvidas. Essa distinção, além de arbitrária e discriminatória, se confunde com o próprio trajeto histórico de concentração das fontes de poder no Estado, ou seja, tende à supervalorização da institucionalidade burocrática e heterogestionária estatal, bloqueando o olhar teórico para a diversidade empírica, com suas experimentações e modelos possíveis de organização autogestionários[222].

O antropólogo conclui, então, que a classificação moderna a respeito de sociedades primitivas e de sociedades desenvolvidas silencia outros paradigmas e referenciais epistêmicos. Para Clastres, sociedades sem Estado não se encontram em etapa anterior de um suposto processo civilizatório em relação a sociedades com Estado. O que as diferencia são questões de cunho ontológico, e que têm causa e motivação de natureza filosófica: os membros das sociedades sem Estado se organizam a partir de uma escolha *pública*, e que é precisamente *política*, de não conferir funções coercitivas a um poder estatal aparelhado por normas burocráticas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[220] CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado – pesquisas de antropologia política*. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

[221] É dizer: ao dar ênfase teórica à necessidade do estabelecimento de um aparato funcional que monopolize a coerção, a modernidade impôs uma certa ilusão de que o social precisa ser dissolvido em um pacto estatal, para que haja, assim, uma organização política e pública do comum, em paralelo ao universo privado.

[222] A pesquisa antropológica de Clastres foi conduzida pela observação das diversificadas formas de organização social dos guayaquis, chulupis, yanomamis e guaranis, situados no Paraguai, Venezuela e Brasil. O tratamento proposto pelo autor parte da recusa ao formato jurídico-legal e estatal usualmente conferido ao fenômeno da política para, então, ser elaborada uma pesquisa centrada no papel cumprido por chefes de comunidades autóctones. Nessa empreitada, Clastres se debruçou sobre as peculiaridades e os institutos de diferentes sociedades indígenas da América do Sul, e, a partir dessa tarefa descritiva, pôde engendrar uma teoria sobre a figura do chefe sem poder, isto é, sobre o líder sem poder coercitivo. Isso não simboliza a ausência de política no bojo de tais sociedades. Significa, tão somente, que não há exercício de poder político como suporte a uma estrutura estatal em que se utilize do argumento da exclusividade da violência legítima. Esta interpretação, embora não seja

Aqui reside o distanciamento fundamental de Clastres em relação aos modernos, e, por esta razão, em relação à própria sociologia weberiana, idealizador ado modelo teórico de burocracia. Clastres rompeu com o paradigma da modernidade ao afirmar a viabilidade de que a ação política seja determinada por relações de sociabilidade e pela preservação da liberdade de seus membros (sociedades sem Estado), e não apenas por relações hierárquico-disciplinares marcadas pela assimetria no acesso e na disponibilidade aos dispositivos legítimos de uso da violência (sociedades com Estado). E, assim, sua pesquisa sobre a organização do poder político não coercitivo e não estatal confere materialidade, concretude e inspiração para estudos sobre comum.

Do ponto de vista da teoria política contemporânea, o empenho construtivo sobre o comum passa, antes, pelo reconhecimento da institucionalidade de comunidades e de tecnologias sociais espontâneas que sejam *concorrenciais* ao Estado e ao mercado, isto é, que existam em paralelo e sem estarem normativamente subordinadas ao funcionamento destes espaços, que ainda monopolizam o ambiente decisório econômico e político selado como oficial. É por esta razão que a filósofa política Silvia Federici defende, por exemplo, que não se pode esperar uma ruptura radical e anárquica para que se abra o caminho das experiências comunalistas e de outras maneiras de exercício de democracia direta.

Ao contrário, a autora endossa a perspectiva de ir além do modelo de Estado, sem que seja preciso aguardar sua destruição por inteiro por inteiro. Os comuns, assim, espelham processos de tomada coletiva de decisão espontâneos, e assim:

> "Todas essas características diferenciam os comuns do público, que pertence, é gerido, controlado e regulamentado pelo (e para) o Estado, constituindo um tipo específico de domínio privado. Isso não significa que não devemos lutar para evitar que interesses comerciais se apoderem do que é público, mas não deveríamos perder de vista a distinção entre um e outro. Não podemos abandonar o Estado, já que neles estão acumuladas as riquezas produzidas por nosso trabalho, no passado e no presente. Ainda dependemos do capital para a sobrevivência, já que a maioria de nós não possui terras nem outros meios de subsistência. Mas deveríamos trabalhar para garantir que possamos ir além do Estado e do capital." (FEDERICI, S., 2022).

No domínio do direito internacional, os primeiros passos ao reconhecimento

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

da oficialidade concorrente de experiências autogestionárias não estatais remontam a versões embrionárias da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Autóctones (1970-1980)[223], mais tardiamente consolidadas na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007)[224].

Esta última exprime o direito à autodeterminação dos povos indígenas colonizados como a autorização para que ordenem "*livremente sua condição política*" e busquem "*seu desenvolvimento econômico, social e cultural*" (art. 3º), bem como exerçam seu "*direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais*", assim como o direito a "*disporem dos meios para financiar suas funções autônomas*" (art. 4º). Há, também, um registro da característica concorrencial dessas práticas de autodeterminação, quando afirma-se o "*direito de conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, mantendo ao mesmo tempo seu direito de participar plenamente, caso o desejem, da vida política, econômica, social e cultural do Estado*" (art. 5º).

Muitas são as provocações que se colocam a partir daí. De flagrante, é importante que a institucionalidade de modelos comunalistas e autogestionários não permaneça limitada a uma caricatura, isto é, reduzida a uma tutela aparente dos direitos de povos colonizados e originários, sem a legitimação efetiva da propriedade de suas terras e acesso a recursos. Outro perigo é o de que a categoria das experiências autóctones e autogestionárias seja identificada exclusivamente com a dos povos indígenas, alijando, assim, uma série de outros organismos econômicos cooperativos e tecnologias político-sociais que poderiam ser objeto dos estudos comunalistas e da atenção e reconhecimento internacionais. Um último cuidado seria o alerta para que a eventual inexistência de resoluções amparadas no direito internacional, ou a simples ausência de natureza vinculativa das já

[223] Este documento internacional foi citado por Pierre Dardot em conferência realizada no Brasil, no ano de 2017, por ocasião de sua visita à Universidade Federal da Bahia, onde ministrou a conferência "*O comum ou a democracia contra a soberania nacional*" no Congresso de Pesquisa, Ensino e Extensão da referida universidade. A íntegra do evento pode ser acessada na plataforma eletrônica: https://www.youtube.com/watch?v=LuSQok2gv5k&ab_channel=TVUFBA

[224] Trata-se, em verdade, de uma resolução não-vinculativa proposta pelo Conselho de Direitos Humanos e aprovada pela Assembleia Geral da ONU. Seu conteúdo está disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

existentes, não constitua empecilho constitucional e geopolítico à liberdade de organização e autodeterminação de outros grupos sociais autogestionários[225].

Se, por exemplo, a oficialidade de uma estrutura comunalista envolve uma disputa subjacente pelo controle de territórios estratégicos e/ou de recursos naturais e financeiros, há o risco de que o reconhecimento da legitimidade daquele grupo seja cooptada no interesse antagônico de Estados nacionais ou de agentes econômicos. É o caso pontuado no capítulo anterior dos arranjos autogestionários dos curdos, que ainda resistem em lutas de proporção internacional para que o seu funcionamento político e econômico seja admitido como estrutura independente, autônoma e paraestatal, isto é, fora do domínio dos quatro países que ainda detém a titularidade formal do território do Curdistão.

Outro caso reiteradamente estudado entre juristas interessados em modelos comunalistas, e que serve de retrato aos riscos acima descritos, é o do controle da água e da gestão dos serviços públicos de abastecimento e de saneamento em Cochabamba, por ocasião da guerra da água na Bolívia entre os anos de 2000 e 2005[226]. À época, a Lei bolivariana nº. 2.029/1999 havia outorgado o direito à totalidade dos recursos hídricos nacionais ao consórcio *Aguas del Tunari*, um conglomerado de empresas privadas multinacionais, concedendo-lhe a execução dos serviços de distribuição e saneamento. Dentre as empresas estatais então privatizadas, destaca-se o caso da SEMAPA – Serviço Municipal de Água Potável, que levou à implementação de cobranças tarifárias pela utilização dos serviços para a população de Cochabamba.

Os eventos estimularam uma série de discussões sobre segurança hídrica e captura dos interesses de usuários locais, de trabalhadores, de comunidades indígenas e de cooperativas de irrigantes de camponeses diretamente afetados por

[225] Isto é, de documentos formais e cogentes que determinem a obrigatoriedade do reconhecimento institucional de determinados grupos comunitários ou de estruturas paraestatais autogestionárias. Importante sinalizar, aqui, que Dardot e Laval afirmam expressamente a necessidade de coexistência internacional de modelos comunitários que se desenvolvam para além da estrutura perpetuada de Estado-nação unitário e centralizado, ordenado pelo princípio internacionalista da soberania. (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 619).

[226] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 116.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

aquele processo de privatização[227]. Foram, então, criados comitês urbanos e realizados plebiscitos sindicais e estudantis em Cochabamba, organizados coletivamente sob o nome de *La Coordinadora para a defensa del agua e de la vida*[228]. O movimento, composto por diversos segmentos da população bolivariana, pretendia pressionar as autoridades governamentais por meio de greves e bloqueios[229], visando a uma tomada popular das escolhas sobre a gestão da água, isto é, de uma tentativa de exercício de democracia direta na condução daqueles serviços públicos, por meio de assembleias e redes decisórias coletivas.

As negociações e os diálogos forçados entre o governo e a estrutura comunalista de Cochabamba tiveram como ápices a retirada da outorga em favor da *Aguas del Tunari*, com a entrega do controle da SEMAPA à coalizão *La Coordinadora* em 2000*,* além do processo político constituinte encerrado em 2009, que terminou por promulgar a Constituição Política do Estado Bolivariano. Com o novo texto, positivou-se o acesso à água como um direito fundamental a ser protegido e gerido primariamente pelo Estado[230], e firmou-se um compromisso com a plurinacionalidade do território bolivariano e com o reconhecimento dos direitos e da autonomia dos povos originários na preservação e gestão dos recursos hídricos sob seu controle[231].

Por um lado, é inegável que a pulsão privatista da gestão da água em Cochabamba foi arrefecida, de maneira original, por pressões populares estruturadas em núcleos orgânica e avançadamente comunalistas, o que culminou,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

---

[227] "O espírito geral do movimento está bem resumido nesta frase dos protagonistas da 'batalha da água' de Cochabamba: 'Sofremos um grande roubo, apesar de não sermos proprietários de nada'." (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 17).

[228] VALENÇA, Daniel Araújo; COSTA, Rodrigo Vieira; MAIA JR., Ronaldo Moreira. *A construção histórica do direito humano à água: da Guerra del Agua ao reconhecimento internacional*. In.: Revista Culturas Jurídicas, Vol. 6, núm. 13, jan./abr./2019, Universidade Federal Fluminense/UFF, pág. 106.

[229] O que levou, inclusive, à prisão de líderes populares e de integrantes de *La Coordinadora.*

230 Influenciando, inclusive, debates na ONU sobre o reconhecimento do direito à água como direito humano no âmbito do direito internacional: no ano de 2010, foi editada a Resolução n.º 64/292, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com a declaração formal e expressa de que a água é um direito humano e essencial para gozar a vida e exercer outros direitos.

[231]Trata-se de tendência típica do novo constitucionalismo latino-americano, notadamente marcado pela rejeição ao imperialismo e ao neoliberalismo econômico, e que reconhece a pluralidade dos diferentes povos indígenas originários como subjetividades políticas autônomas e independentes, ainda que dentro de um mesmo território estatal. (HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Assembly (Heretical Thought)*. Oxford University Press, 2017. Ebook. Versão para Kindle, posição 1098 de 1252).

inclusive, na inserção de disposivo no novo texto constitucional que estabelece expressamente a concorrência da gestão estatal com práticas autônomas dos povos originários na conservação dos recursos hídricos. Mas por outro lado, também é indiscutível que este modelo de cogestão foi prioritariamente consignado a tradicionais soluções dirigistas e desenvolvimentistas, com a centralização da competência para a gestão dos recursos hídricos nas mãos do Estado[232], e com a reestatização dos serviços públicos pelo governo bolivariano. A feição comunalista das práticas de autogoverno consolidadas por *La Coordinadora* foi, então, paulatinamente reabsorvida pela burocracia e pela centralização estatal bolivariana[233].

Ratificou-se, assim, a velha ilusão vertiginosa da insuperabilidade do Estado e de suas estruturas burocráticas labirínticas. Este desfecho serve de material concreto à demonstração daquilo que o presente trabalho apontou em diversas oportunidades: o risco de que o participacionismo seja esvaziado quando se perde a radicalidade da proposição paraestatal, isto é, quando a participação popular se escora e satisfaz com chaveamentos tipicamente estatais e inseridos na institucionalidade dos aparelhos burocráticos. Ressalte-se, contudo, a importância do episódio de Cochabamba como exemplo da viabilidade da construção de modelos concorrenciais de cogestão, inspirados no princípio político do comum e voltados à experimentação descentralizada da organização dos serviços públicos.

As pistas deixadas pelas interpretações antropológica, sociológica, filosófica e jurídicas expostas nesta seção são, por assim dizer, uma espécie de inspiração embrionária para perspectivas comunalistas e autogestionárias, ao

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

[232] Como lembra a lição de Mészáros: "O grande problema de fato é que o Estado só é compatível com aqueles tipos de reforma que reforçam seu esquema estrutural global e se contrapõem com grande eficácia a tudo que possa interferir nos imperativos autoexpansionistas fundamentais da ordem sociometabólica do capital". (MÉSZÁROS. István. *Para além do Leviatã: Crítica do Estado*. Tradução de Nélio Schneider e Maria Izabel Lagoa. Boitempo: 2021. E-book. Versão para Kindle, posições 173 de 732).

[233] "A mobilização popular em Cochabamba, embora não tenha chegado a criar uma forma política completamente nova e duradoura, como mostrou Franck Poupeau, ao menos fez surgir práticas e instituições de autogoverno no transcorrer da luta que merecem atenção. A criação das assembleias participativas transformou os usuários da água em 'atores' preocupados em fazer parte da gestão do recurso; essas assembleias reativaram antigas formas deliberativas comunitárias que se misturaram a formas democráticas urbanas e sindicais e reinvestiram nelas. (...) Ao mesmo tempo, porém, a reconfiguração do Estado-empresa, aliado aos oligopólios e submisso às organizações do Consenso de Washington ou à União Europeia, induz à procura de novos caminhos políticos.". (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 116).

menos enquanto propostas de retomada de uma noção de comum que não dependa de uma fisiologia necessariamente estatal. Para tanto, é imprescindível um esforço imaginativo de estruturas aptas ao exercício de democracia direta e a processos de tomada de decisão coletiva sobre assuntos de escopo comum – como é o caso dos serviços públicos - e que funcionem para além das esferas estatal e privada.

5.2 Proposições políticas para um compartilhamento dos serviços públicos entre a burocracia estatal e as instituições do Comum

A experiência comunalista de Cochabamba sinaliza os perigos, além daqueles decorrentes de um aspecto realista do participanismo (que impõe a ilusão do Estado como materialidade heterogestionária selada pela invencibilidade), da premissa também limitante de um pensamento progressista de esquerda centrado em estratégias reformistas, que visam ao fortalecimento do Estado em sua modelagem *social-democrata,* como contraponto ao avanço do neoliberalismo e do capitalismo financeiro. Isto é: que se pautam em agendas de ampliação de conquistas jurídicas e direitos sociais, nos termos filtrados por políticas públicas redistributivas e por mecanismos afirmativos, que permitam às classes populares um maior acesso à distribuição de renda, aos bens e utilidades econômicas produzidos pelo capital, e aos serviços públicos básicos organizados pelo Estado[234].

A seguir, serão apresentadas três proposições políticas expressamente desenvolvidas por Pierre Dardot e Christian Laval, e que visam, justamente, instruir modos para a expansão das experiências iniciadas com os mecanismos participativos: fundar a democracia social, instituir o autogoverno democrático e transformar os serviços públicos em instituições do Comum.

5.2.1 Fundar a democracia social

Não se pode negar a importância histórica de certos méritos do Estado social, sobretudo de um ponto de vista pragmático, que tributa aos diferentes

[234] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 537.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

processos de institucionalização e de reconhecimento de direitos socioeconômicos no ordenamento jurídico a força e o impacto das lutas e dos movimentos sociais organizados de setores vulneráveis e de subjetividades marginalizadas. Contudo, há que se permitir, de um ímpeto menos conformista e mais revolucionário e contra-hegemônico, o exercício de elaboração de novos desenhos institucionais para a democracia, que concedam aos cidadãos um papel verdadeiramente ativo e direto nos processos de tomada decisória. Conforme sintetiza Chantal Mouffe:

> "Ao contrário do que fingem os liberais, o Estado não é um terreno neutro. Ele está sempre hegemonicamente estruturado e constitui-se num local importante para a luta contra-hegemônica. Contudo, não é o único local de intervenção, e a oposição entre partido e movimentos ou entre lutas parlamentares e extraparlamentares deve ser rejeitada. De acordo com um modelo agonístico de democracia, existe uma multiplicidade de espaços públicos agonísticos onde se poderia intervir para radicalizar a democracia. O tradicional espaço político do parlamento não é o único em que as decisões políticas são tomadas e, enquanto as instituições representativas devem manter ou recuperar um papel decisivo, novas formas de participação democrática são necessárias para radicalizar a democracia." (MOUFFE, C., 2018).

A autora defende um projeto de democracia radical, em que a compreensão do Estado como um terreno sem neutralidade é premissa fundamental para a reordenação dos espaços de extensão agonística da cidadania política. Herdeira, neste ponto, de uma tradição marxista, Mouffe enxerga no parlamento e na aparalhagem estatal burocrática uma esfera de tensão entre os vetores espectrais da liberdade e da igualdade, isto é, de lutas por representatividade política e de conflitos econômicos, no qual agendas que assimilam a força e os interesses do capital costumam prevalecer.

Assim, entende que a resistência a essa realidade tendencialmente hegemônica deve ser combatida tanto por mecanismos verticais como horizontais de experimentação democrática e de soberania popular decisória, dentro e fora da oficialidade estatal - e que permita aos indivíduos, inclusive, as condições materiais para uma organização coletiva dos serviços públicos. No entanto, e ainda que se pretenda radical, a estratégia de democracia pluralista pensada por Mouffe é explicitamente refratária às propostas encabeçadas pelo princípio político do

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

comum, na condição de diretriz ordenadora geral da sociedade[235]. A autora chega a reconhecer as práticas do comum, que constituiriam tendências da "*moda*", como freios importantes nas lutas "*contra processos de privatização de bens que, como a água, devem ser reconhecidos como parte do 'comum'*". Sugere, porém, que a defesa do comum enquanto modelo difuso e total de organização do social falha ao não reconhecer, pelo menos não estruturalmente, "*o fato de que a sociedade é dividida e que toda ordem é hegemonicamente estruturada*".

O que está em jogo, aqui, é o detalhe essencial de que a autora atribui ao Estado um papel fulcral na viabilização dos tais ambientes de estruturação múltipla e plural de exercício da cidadania decisória. Em outras palavras: não reconhece a viabilidade de que as articulações democráticas radicais se organizem com inteira autonomia paraestatal.

Este ponto é sutil. Mouffe incentiva, sim, a criação e a coexistência de diferentes modalidades de participação popular e de formatos combinados para a tomada de decisão pública sobre assuntos de interesse coletivo - que devem conviver, como já dito, como arranjos verticais e horizontais, a operar dentro e fora da máquina estatal, e a depender dos ajustes específicos e dos graus entre os valores de liberdade e igualdade incidentes em cada caso concreto. Contudo, o que a autora não admite, de maneira expressa, é que essa cidadania soberana e popular seja exercida *exclusivamente* fora do Estado, ou seja, de maneira inteiramente direta, paralela ou independente da institucionalidade representativa política típica das democracias liberais[236].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

---

[235] MOUFFE, Chantal. *Por um populismo de esquerda*. Tradução de Daniel de Mendonça. Autonomia Literária: 2018. E-book. Versão para Kindle, posição 66 de 101.

[236] Mouffe afirma, em outro momento do texto, que o liberalismo político deve ser diferenciado do liberalismo econômico, e que, nesse sentido, ela não se alinha ao grupo de teóricos de esquerda que defendem a destruição do Estado liberal e do seu arcabouço jurídico-constitucional como único meio apto a um projeto democrático radical: "É lamentável que o marxismo tenha contribuído para essa confusão, apresentando a democracia liberal como a superestrutura do capitalismo. É realmente lastimável que essa abordagem economicista seja ainda aceita por vários setores da esquerda que reivindicam a destruição do Estado liberal. É dentro da estrutura dos princípios constitucionais do Estado liberal – divisão de poderes, sufrágio universal, sistema multipartidário e direitos civis – que será possível avançar na totalidade das demandas democráticas atuais. Lutar contra a pós-democracia não consiste em descartar esses princípios, mas em defendê-los e radicalizá-los. O que não significa aceitar a ordem capitalista como a única possível e, embora permaneça dentro da estrutura política democrático-liberal, a política do reformismo radical que defendo não é, dessa forma, incapaz de desafiar as relações capitalistas de produção." (MOUFFE, Chantal. Por um populismo de esquerda. Tradução de Daniel de Mendonça. Autonomia Literária: 2018. E-book. Versão para Kindle, posição 50 de 101.)

Há, então, em sua visão "radical" de democracia, o resquício agonizante de um certo fetichismo quanto ao *locus* ocupado pelo Estado, na condição de arena de composição das relações de forças agonísticas e de filtragem centralizadora às diferentes espécies de exercício participativo coexistentes nos processos decisórios democráticos. As diferentes formas possíveis de democracia direta, se exercidas de maneira absoluta e alheia aos mecanismos formais de representatividade política parlamentar, estariam fora de cogitação.

É em contraste ao limbo deixado por Mouffe que o comum de Dardot e Laval aparece como proposta e modelo imaginativo ainda mais radical para uma democracia verdadeiramente social. Numa leitura apressada e superficial, seria natural supor que os autores estão, em alguma medida, alinhados à visão de Mouffe sobre os caminhos para se construir uma democracia participativa na organização dos serviços públicos, uma vez que também assinalam a importância das conquistas institucionalizadas pelo Estado social, isto é, visualizam a esfera estatal como lugar de conflituosidade e de luta por direitos sociais e econômicos contra-hegemônicos.

Aqui, porém, uma análise detida da interpretação feita pelos autores merece maior atenção. Mouffe reconhece a possibilidade de convivência entre estruturas horizontais e verticais para o tratamento e o enfrentamento decisório dos interesses comuns, sem, contudo, admitir que essas formas participativas diretas e alheias ao Estado se organizem e existam de maneira exclusiva. Já Dardot e Laval, numa leitura invertida, advogam o comum como um princípio político geral e ordenador da sociedade democrática, além de uma prática permanente voltada à instituição contínua e revisional dos comuns, o que pode ou não se voltar e depender da institucionalidade tradicional do ambiente estatal.

Se a permanência da estrutura heterogestionária do Estado na coexistência plural das múltiplas estruturas participativas, para Mouffe, é uma necessidade[237], para Dardot e Laval, trata-se de uma contingência. O comum, em si, não precisa ser instituído; ele é, precisamente por isso, o princípio difuso que motiva a ordenação

[237] Ainda que a autora defenda, radicalmente, a sua *reestruturação* e reforma, de maneira a viabilizar aos cidadãos mecanismos e espaços para o exercício de uma soberania verdadeiramente popular, ou seja, de uma democracia participativa. Para isso, contudo, Mouffe não vê qualquer sentido na *desestruturação* total do Estado, tal como pensado e consolidado nas bases da tradição política liberal.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

da sociedade democrática, em todos os seus atravessamentos empíricos, sejam eles estatais ou não estatais, heterogestionários ou autogestionários.

Não se quer dizer, com isso, que o argumento comunalista dos autores franceses visa, necessariamente, a uma etapa final de destruição total do Estado, como pretendiam o projeto comunista de Marx e a proposta anárquica de Proudhon. Mas, também, não é o caso de se concluir que o princípio político do comum atribua ao arranjo heterogestionário estatal um selo eterno de indispensabilidade, até mesmo porque os autores são expressamente avessos a qualquer esquema universal prévio para os formatos e conteúdos que conformarão a concretude de tudo o que for democraticamente entendido como comum[238].

Pelo contrário. Ao que tudo indica, aqui parece residir a originalidade e a perspicácia revolucionária de Dardot e Laval. Sua estratégia de fundação da democracia social é de natureza dúplice: por um lado, não ignora a relevância da institucionalização dos direitos econômicos e dos avanços sociais possibilitados pelo Estado providência, e, então, não centraliza suas construções teóricas em um projeto democrático comunalista que passe pela meta incondicional de se acabar com o formato heterogestionário e burocrático de Estado, até aqui predominante na ordenação política do social.

Por outro ângulo, ao atribuírem ao comum a feição de princípio político geral ordenador da sociedade, e, assim, logicamente preexistente à própria noção de Estado, os autores franceses não apenas se distanciam da tradição de uma esquerda meramente reformista, como dão novos passos, deixando pistas para outros domínios imaginativos, novas significações e futuros possíveis para a antiga tensão entre burocracia estatal e democracia social.

É dizer: sem ceder ao ponto de uma genuína pretensão anárquica integral, imediatista e até mesmo pueril, o comum do referencial epistemológico deste trabalho tanto pode sinalizar para experiências conjuntas entre formas heterogestionárias e autogestionárias, como pode inspirar, sim, a médio ou longo prazo, novas projeções históricas, como seria o caso de uma práxis instituinte

[238] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 478.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

democrática e social baseada *exclusivamente* em articulações associativas horizontais e paraestatais. Práticas instituintes verdadeiramente emancipadoras, portanto, exigem um esforço coletivo de criatividade e ousadia histórica perante a ordem existente:

> "Identificar os eixos do combate que é travado hoje contra a ordem existente, com formas infinitamente variadas e por atores muito diferentes, é um convite para refletirmos sobre o que a aplicação do princípio do comum significaria no plano do direito, do poder, da economia, da cultura, da educação ou da proteção social. O terreno está aberto para quem quiser se lançar a isso. **Examinar o comum como princípio efetivo de transformação de nossas instituições pressupõe um exercício de imaginação política, ou mesmo de projeção histórica, com todos os limites que o gênero comporta e que devemos assumir.** (DARDOT, P.; LAVAL, C., 2017).

Dado o raciocínio de que o comum em Dardot e Laval é um princípio político geral de organização social, cuja expressão se verifica em diversificadas estruturas e potencialidades de ordenação democrática da vida coletiva, nota-se que a práxis instituinte franqueia à antiga noção autogestionária proudhoniana o elemento adicional do atributo de *autogoverno democrático*, como se verá a seguir.

5.2.2 Construir uma política do Comum: o autogoverno democrático como forma radical de participação social

Para os autores estudados, as práticas comunalistas não se configuram de maneira estanque. Ao contrário, são continuamente reinventadas e reinstituídas, e vão além de uma mera gestão administrativa sem poder decisório, ou seja, de um mero estado de organização de coisas cujo funcionamento seria limitado e autorizado apenas nos termos de um consenso institucional anterior, posicionado hierárquica e verticalmente fora do conflito político. Ao revés, o comum é a projeção horizontal de uma realidade permanente de decisões contínuas e revisitações sobre aquilo que o compõe, e, exatamente por isso, é um tema de instituição e de *autogoverno democrático*[239].

[239] Sobre a diferença entre gestão e governo: "A práxis instituinte não é do âmbito da 'gestão', no sentido de administração sem poder de decisão. Na realidade, a ilusão gestionária está associada à concepção naturalista do comum: se o comum estivesse inscrito na natureza e nas propriedades das coisas, seu reconhecimento poderia ser objeto de um consenso que estaria além do conflito dos interesses sociais. Ao contrário da 'gestão', o 'governo' cuida dos conflitos e tenta superá-los por

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Dardot e Laval esclarecem que o *comum*, na condição de princípio político, não precisa ser instituído, porque se trata da própria força de ordenação do social. Assim, preexiste ao Estado, e a qualquer forma institucional ou organização social ou política. Contudo, justamente por rejeitarem a esquematização prévia, universal e estanque sobre o que compõe o comum, isto é, sobre aquilo que diz respeito aos interesses coletivos a serem organizados e geridos por aquele princípio, os autores esclarecem que cada um dos *comuns* precisa ser instituído. E, ainda, exige uma definição sobre suas regras de funcionamento e mecanismos para sua permanente revisitação democrática.

Isso significa que os autores distinguem o *comum,* no singular, enquanto catalisador ativo da ordenação política do social, dos *comuns*, no plural, que seriam justamente todos os interesses, utilidades, serviços e assuntos reconhecidos e qualificados democraticamente como temas coletivos. E, a partir daí, estabelecidos e instituídos como núcleos participativos a serem ordenados e governados a partir das regras e decisões tomadas continuamente por aquela atividade comum.

No mais, também se percebe que Dardot e Laval atribuem ao autogoverno democrático um elemento de transversalidade, no sentido de que o comum ocupa e participa osmoticamente de todas as esferas de organização da sociedade. Não se trata, como os próprios autores esclarecem, de se criar um terceiro ambiente, paralelo e interposto à lógica dualista que segrega o privado (destinado à agência do mercado) do público (centralizado pelo Estado).

O comum diz respeito a atividades e práticas participativas que, sim, tencionam adaptar e alterar radicalmente os modos predominantes de produção econômica capitalista e das escolhas públicas tomadas nos espaços da institucionalidade política estatal. Mas também pretende o além, porque adentra transversalmente toda e qualquer materialidade de impacto social que reclame escolhas e processos decisórios coletivos. A consolidada dualidade moderna entre *privado* e *público* cede o terreno, portanto, para a retomada de uma noção de *social* que realiza e densifica o autogoverno democrático dos comuns.

meio de uma decisão relativa às regras. Portanto, a práxis instituinte é uma prática de governo dos comuns pelos coletivos que lhes dão vida" (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 618).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Mas, se também é inerente à ideia de comum estipular novas formas institucionais que recuperem do âmbito parlamentar e burocrático os assuntos de interesse coletivo que foram, nos termos de Dardot e Laval, historicamente desviados e expropriados pelo monopólio estatal do político[240], é preciso enfrentar em que medida o autogoverno democrático implica mutações significativas dentro das próprias ideias de poder, de dominação e de Estado. Como já se anotou neste trabalho, os autores assinalam a ideia de que a pauta revolucionária de tomada do poder político organizado exercido com exclusividade pelo Estado não constitui a única estratégia à disposição das práticas comunalistas participativas e de produção cooperativa.

Ou, melhor, a pretensão maior de subtrair-se inteiramente à dominação não depende, unilateralmente, de atos radicais de deserção para com a estrutura estatal – é preciso, antes, acumular referenciais e experiências materialmente concretas que sirvam de bússola pedagógica e mobilização para um exercício contínuo e coletivo de participação e de autogoverno democrático em âmbito local. Isto é: como ponto de partida, os franceses suscitam que o estímulo a associações e coletividades auto-organizadas e autogeridas *por baixo* constitui o início de um processo comunalista maior, em que a exemplaridade de organismos cooperativos em comunidades locais, bairros e pequenas povoações serviria de material embrionário para futuras e novas formas de construção social e participativa do poder político:

> "A acumulação das práticas alternativas tem efeitos educativos e de subjetivação que podem ajudar em sua possível tradução política e generalização, pois o que há de mais interessante nessas práticas não é a deserção do mundo, mas a força arrebatadora muito maior que elas podem ter sobre as subjetividades. Seria conveniente refletir sobre todas as formas de construção das políticas sociais e públicas que conferem papel ativo às associações, permitindo à população mobilizar-se e participar das decisões que lhe dizem respeito." (DARDOT, P.; LAVAL, C., 2017).

[240] Como ensinam os autores: "Ora, a nosso ver, não devemos nunca esquecer que o comum foi historicamente desviado pelo Estado, de modo que toda política que fale em nome do comum deveria, em primeiro lugar, devolver à sociedade o que lhe cabe, isto é, o controle democrático das instituições de reciprocidade e solidariedade que foram confiscadas pelo governo, preocupado acima de tudo em reduzir o espectro de atuação do Estado social e adequá-lo às 'exigências da competitividade'. (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 537).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

A questão se complica e agrava, porém, quando Dardot e Laval falam, de modo explícito, que o problema da participação *por baixo* - inerente ao autogoverno democrático dos comuns - atravessa a *questão do poder*, no firme sentido de não se recusar o pressuposto quase intuitivo de que uma verdadeira expansão e uma eficaz consolidação das práticas comunalistas obriga, necessariamente, à conquista do poder político e à libertação da dominação burocrática até então monopolizados pelo Estado[241]. Não se pode, então, ceder a ingenuidades. O incômodo que surge daí é o de que maneira conciliar todas essas ideias aparentemente paradoxais presentes no pensamento dos autores.

Por um lado, o autogoverno democrático não se direciona, exclusivamente, por medidas autogestionárias de participação com pretensão anárquica e antiestatal; mas, também, não ignora ou rejeita essa possibilidade (ainda que remota), dado que o comum é princípio político ordenador de todas as esferas sociais (e, assim, uma antecedente lógico ao Estado, como imaginado pela teoria política desde a modernidade). Também estão em confronto as premissas, de um ângulo, de que a concretização do autogoverno democrático passa pela acumulação de experiências cooperativas, associativas e participativas de âmbito local; e, de outro, de que a expansão dessas formas de economia social comunitária depende, em último grau, da tomada do poder do político, a fim de que se empreste o selo da oficialidade aos espaços comuns instituídos.

Ao fim e ao cabo, os autores parecem sugerir que complexidades e reflexões desta natureza comportam e convidam a um aprofundamento detido dos esquemas filosóficos e jurídicos que possibilitaram a configuração do princípio federativo[242].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

241 "Colocar a questão das instituições do comum exige enfrentar o que se convencionou chamar de 'questão do poder': uma vez que, como vimos, é ilusório pensar que uma expansão dos comuns realizada 'por baixo' e 'gradualmente' acabará, no longo prazo, por minar os fundamentos do capitalismo até determinar seu desmoronamento, é obrigatório pensar a construção política de um novo poder sem
ceder um milímetro sequer na recusa, por princípio, à estratégia de 'tomada do poder', entendida no sentido da conquista do poder de Estado. (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 579).

242 Reflexões que, segundo os autores trabalhados, devem considerar os avanços possibilitados pela teoria autogestionária das federações pensadas por Proudhon e, também, pela ideia de comuna desenvolvida na obra de Marx. Dardot e Laval reconhecem a importância dos moldes do socialismo do séc. XIX para a compreensão de que não existe "*federação possível entre comunas, entre povos ou entre atividades de produção que não seja com base na cooperação*". E, assim, afirmam com veemência, que "*o princípio federativo implica a negação das bases do capitalismo*". (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 487).

Embora não se objetive aqui enfrentar o tema do federalismo, por se tratar de tarefa extensa e que escapa à proposta deste trabalho, não se pode furtar à menção de que uma das proposições políticas expressamente feitas na obra de Dardot e Laval é a de que a consolidação do autogoverno democrático implica o estabelecimento oficial de uma dupla *federação* de comuns, em que seja observada e discriminada a existência concorrente dos *comuns políticos* e dos *comuns socioeconômicos*.

O primeiro grupo estaria incumbido de atividades comuns que tratem e se ocupem diretamente da ordenação e da divisão territorial das jurisdições e funções políticas (sendo a *comuna* a unidade local básica desta proposta federativa, que passa pelo regional, nacional e global), e o segundo conjunto encabeçado por organismos econômicos de participação cooperativa, organizados e cogeridos por critérios socioprofissionais e racionalidades econômicas. No entanto, o processo, em si, para a deserção ante a dominação capitalista e o monopólio do poder pelo Estado não é descrito ou sugerido na obra estudada.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

5.2.3 Transformar os serviços públicos: as instituições do Comum como forma radical de participação social fora da burocracia estatal

No cenário de autogoverno democrático descrito, a empresa, os serviços públicos, e o trabalho devem ser emancipados e resgatados para o modelo de autogoverno democrático, no qual o interesse comum e as decisões sobre ele não estariam mais adstritos às funções estatais burocráticas ou ao modo de produção capitalista, o que possibilitaria uma maior redistribuição da gestão e do acesso aos frutos e utilidades sociais produzidos. Em relação especificamente às atividades típicas da burocracia contemporânea de Estado, Dardot e Laval sinalizam como uma de suas proposições políticas a de que os serviços públicos devem ser instituições do comum[243].

[243] "Por acaso se trata de consolidar um conjunto de dispositivos de seguridade, assistência ou mesmo de beneficência, geridos por técnicos estatais que distribuem bens individualizados? Ou se trata de compreender a 'democracia social' – de forma mais fundamental do ponto de vista político e mais original sob o aspecto histórico – como um conjunto de instituições adotadas pelos membros de uma sociedade para repartir entre si uma parte do que produzem, em função das necessidades que considerem mais importantes? (...) Tem-se a impressão – fundamentada, é claro – de que não existe

A fim de construir esta proposta, os autores enfrentam, inicialmente, as minúcias do clássico tema do direito administrativo francês que aborda a natureza jurídica dos serviços públicos, sintetizada na disputa entre a teoria soberanista de Otto Gierke e a teoria funcionalista de Léon Duguit, inspirada na sociologia de Émile Durkheim. Em apertadíssima síntese, para Gierke, os serviços públicos constituem expressão direta e imediata da soberania estatal e do monopólio do poder político, e estão restritos às atividades de segurança, polícia e administração da justiça (portanto, tarefas absoluta e materialmente afetas à burocracia de Estado)[244].

Já Duguit compreende os serviços públicos como desdobramentos de necessidades coletivas e sociais que, dada sua relevância objetiva em determinado recorte histórico, passam a ser racionalmente organizadas na condição formal de obrigações positivas do Estado. Para este autor, o funcionalismo do serviços públicos se verifica no desenvolvimento e na coordenação das atividades dentro das estruturas hierárquicas compostas de especialistas e servidores estatais, conferindo-se, por esse raciocínio, uma gestão mais técnica e supostamente neutra aos serviços públicos, uma vez que independente de ingerências de cunho político[245].

Dardot e Laval partem destas explicações basilares para então indagar em que medida seria possível a passagem de uma visão que categoriza os serviços públicos como instrumentos do poder público para uma ideia que os eleve à alçada de instituições da sociedade – a bem dizer, de instituições próprias do autogoverno democrático dos comuns. Para tanto, os autores esclarecem que tanto a teoria soberanista de Gierke quanto a teoria funcionalista de Duguit são tradições falhas no direito público.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

---

nada mais urgente do que a defesa dos serviços públicos contra as políticas neoliberais. Aquilo que se chama hoje de 'reforma do setor público' vai na direção da transformação neoliberal do Estado, com os fenômenos que a acompanham: precarização dos empregos públicos, fortalecimento da arbitrariedade hierárquica, enfraquecimento da capacidade de negociação dos funcionários públicos, destruição dos coletivos que ainda resistem no interior do aparelho estatal, dos hospitais públicos e das coletividades locais. Mas opor-se a qualquer evolução democrática dos serviços públicos, por um reflexo de 'defesa do Estado', também seria bem arriscado." (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017, págs. 538 e 542).

[244] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 548 e 549.

[245] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 550 e 551.

A primeira, por razões óbvias, pelo fato de vincular e enclausurar o conteúdo dos serviços públicos à noção publicista e liberal de *imperium.* É dizer*:* ao alijar toda uma gama de atividades de natureza social e deficitária que foram historicamente assumidas pelo Estado (como visto no início desse capítulo: saúde, educação, saneamento, transporte, seguridade, energia, trabalho), a teoria soberanista não explica a materialidade evolutiva dos serviços públicos.

A segunda, porque não faz qualquer deferência, quando defende a primazia da expertise profissional na burocracia dos serviços públicos, ao argumento firmado pela tradição do pensamento crítico de que o Estado é uma esfera contínua de lutas e conflitos de feição *política*, enquanto instrumento de dominação de classes, e que vai muito além, portanto, de considerações de natureza meramente *técnica*. Em outras palavras, a teoria funcionalista acaba por se manter alheia aos riscos inerentes a uma gestão administrativa dimensionada unicamente pelo conhecimento objetivo dos burocratas e profissionais, enquanto estrutura potencialmente capaz de refletir os problemas típicos de um exercício de poder culturalmente arbitrário, quando olha para a coletividade como um organismo coeso - isto é, sem a consideração dos atravessamentos das diferentes pautas coletivas de justiça social existentes[246].

É neste ponto que devem ser retomados temas tratados ao longo dos primeiros capítulos desta pesquisa. Como visto exaustivamente, o risco da profissionalização e da expansão burocrática desmedidas das funções estatais é o da dissolução da política pela ciência, ponto que já havia sido previsto pelo próprio Max Weber, e tratado posteriormente por Nadia Urbinati como uma forma de desfiguração epistemológica da democracia. Este perigo ocorre na exata medida em que o discurso público é capturado por uma vaga ilusão de superação do *conflito político* e tomado pelo apego nauseante à suposta neutralidade e eficiência do *consenso técnico.*

A desqualificação da política, ao lado do fetichismo pelo consenso, objetivam silenciar o fato de que os diferentes espaços deliberativos da vida pública – parlamento, burocracia estatal, judiciário, mercado financeiro - constituem esferas de luta popular e embate ideológico permanentes, em que as diversas necessidades

[246] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 552.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

coletivas e democráticas se enfrentam e esbarram cotidianamente com os maquinários à disposição da manutenção dos poderes políticos e econômicos hegemônicos. Nesse sentido, o aprofundamento da participação nos serviços públicos passa por essa constatação e pelo desafio de se conferir maior tutela aos interesses democráticos subjacentes às atividades organizadas pelo Estado.

O que se coloca, a partir daí, é a apreciação sobre como progredir destas concepções clássicas do direito administrativo francês, a fim de que os serviços públicos saiam da órbita exclusivamente estatal e sejam transformados em instituições do comum, e, assim, atribuições do autogoverno democrático, enquanto instrumento radical de participação popular. Dardot e Laval tecem, aqui, mais avaliações de cunho concessivo, no sentido de não se desprezar o fato histórico de que o Estado tem sido elementar no combate aos interesses econômicos espoliativos e precarizantes da agenda capitalista e neoliberal[247].

Assim, e dado que as políticas públicas antiprivatização se revelam como os primeiros instrumentos de resistência a assegurar alguma igualdade material na distribuição dos serviços e utilidades públicos, ainda é compreensível que se espere do Estado e de sua burocracia as providências e políticas reformistas necessárias à tutela das liberdades e dos interesses dos cidadãos-usuários, especialmente nos casos de serviços deficitários.

No entanto, e como já estabelecido ao longo deste trabalho, a originalidade das proposições políticas feitas por Dardot e Laval reforça a importância de uma dimensão dúplice da estratégia comunalista, quando verdadeiramente priorizada e pensada em sua completude. Assinalam, então, que em paralelo à defesa da gestão estatal dos serviços públicos, é imperioso que a democracia se radicalize ao ponto da criação de organismos e estruturas de autogoverno, em que os indivíduos diretamente atingidos pela materialidade concreta dos serviços públicos possam, na condição não apenas de usuários, mas de cidadãos coparticipantes, ter acesso direto aos processos de deliberação e ao direito de intervenção na tomada de decisões sobre aspectos relevantes da organização daquele serviço.

[247] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017, pág. 546

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Para tanto, os autores esclarecem não ser bastante a mera criação de canais participativos dentro das estruturas burocráticas - argumento defendido de maneira exaustiva ao longo desta pesquisa. Isto porque há um risco quase inevitável de captura e de desgaste desses instrumentos pelo controle dos poderes hegemônicos - sejam o legislativo local, a administração burocrática ou a agenda econômica capitalista -, reduzindo-os a experiências estritamente formais e ao cumprimento de etapas procedimentais dentro de um longo processo burocrático envolvendo determinado serviço público. Como lembra Virgínia Totti Guimarães:

> "Não se pode esquecer que a desqualificação da política, inclusive utilizando-se do discurso dos males da burocracia estatal, inclui o enfoque sobre a necessária celeridade dos procedimentos. Como ser eficiente e democrático? Como ser célere e permitir que o processo participativo influencie as decisões? Nos casos estudados, os meios participativos foram afastados, recorrendo-se à urgência e relevância dos projetos em questão. A execução de um projeto capitalista para a cidade e a participação dos habitantes são consideradas absolutamente incompatíveis. Neste caso, entre a democracia pleiteada e vinculada à natureza comum dos bens envolvidos, e a execução deste projeto de cidade, parece não haver dúvida sobre qual deveria ser priorizado, mas o que se viu foi justamente uma resposta em sentido contrário: o poder público escolheu este projeto de cidade em detrimento de uma gestão democrática (ainda que em sentido conservador)." (GUIMARÃES, V. 2016).

Deste modo, sem que as escutas e as consultas feitas diretamente junto aos cidadãos tenham capacidade de efetivamente influenciar a tomada de decisão final, opera-se uma (des)ilusão democrática. É este, precisamente, o caso da situação narrada neste capítulo, quando se tratou do episódio da gestão do serviço público de abastecimento de água e saneamento em Cochabamba, em que se pôde notar o argumento de que o Estado e seus labirintos burocráticos constituem um contínuo, permanente e pendular locus de disputa ideológica e contradições políticas, por vezes pendendo ao capital, ora à democracia social[248].

[248] Os autores também comentam muito brevemente, em outro trecho da obra, a experiência do orçamento público participativo do Município de Porto Alegre ao final dos anos 1980, que se tornou referencial para o direito público comparado, em termos de modelagens possíveis para se dar concretude ao ideal de democracia participativa.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

6. Considerações finais

"Alguém poderá observar que a conclusão precedeu,
sem dúvida, as 'provas'. Quem se resigna a procurar provas de algo em que não
crê ou cuja prédica não lhe importa?"
(*Ficções*, Jorge Luis Borges).

Os efeitos perniciosos da burocracia, enquanto estrutura de Estado, para o pleno funcionamento da democracia constituem objeto de interesse recorrente e ainda atual para as ciências humanas e sociais, e, em especial, para a filosofia política e para a sociologia. Tendo este tema como ponto de partida, o trabalho se debruçou sobre aspectos conceituais do que se entende por burocracia, a partir da literatura sociológica de Max Weber, tributária da modernidade e do cânone do liberalismo político. A partir daí, buscou-se demonstrar o argumento de que a feição institucional do arranjo burocrático opera como dispositivo de expropriação, alienação e recalcamento, ao retirar dos sujeitos a possibilidade de dispor e de deliberar política e diretamente sobre os assuntos comuns e basilares que lhe dizem respeito, e reduzí-los a questões de interesse público a cargo do domínio técnico dos especialistas e dos agentes burocráticos estatais.

Nesse sentido, o fenômeno contemporâneo de expansão do poder técnico das estruturas burocráticas foi descrito como estamparia dos riscos inerentes a um processo progressivo de desqualificação da política e da democracia. Rejeita-se a *conflituosidade* inerente a elas, e, de modo simultâneo, confere-se uma correlata predileção à (suposta) neutralidade do *consenso*, tal como artificialmente produzido pelos especialistas que compõem o quadro burocrático - uma alegoria do monopólio tecno-burocrático do debate público, no que toca aos diferentes temas de interesse comum. Este processo de captura da *democracia* pela *burocracia* é, por assim dizer, uma das formas de absorção da *política* pela *técnica*.

Em último caso, o que está por trás desses pontos é o conteúdo do que se entende por democracia: por um lado, pode-se defender a suficiência de uma redução ontológica da política e da democracia a simples regras do jogo. Isto é, à mera observância da integridade dos desenhos institucionais constitucional e juridicamente

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

previstos, que se contentam com o pleno funcionamento das instituições e de seus instrumentos formais: representação parlamentar; manutenção da formalidade do voto e das eleições livres e regulares; previsão de mecanismos de freios e contrapesos; existência de instâncias burocráticas que exerçam o controle do aparelho estatal; reformas ocasionais para o aperfeiçoamento gerencial da máquina de gestão pública.

Por outro ângulo, há quem suscite e defenda a necessidade da retomada de uma dimensão alucinatória, normativa e deontológica da democracia - que, nas palavras de Nadia Urbinati, implica o resgate público do valor da *doxa*- , a fim de que se perceba o processo democrático inteiramente como substância. Para esses, a democracia pode ser densificada valorativamente a partir, por exemplo, da ênfase no papel fundamental da opinião pública na arena do debate político, ou, ainda, da inserção de formas plurais de instrumentos e mecanismos voltados ao controle, *accountability* e monitoramento da máquina pública, e, ainda, ao exercício da participação direta e popular dos cidadãos e dos usuários de serviços públicos nas estruturas parlamentares e burocráticas, respectivamente.

O trabalho pretendeu assinalar que, de um lado, é inegável a relevância da abertura de canais participativos na organização administrativa estatal, como forma de socializar os processos de tomada de decisão pública. E, assim, de contribuir para a progressiva institucionalização de políticas de natureza social, com o reconhecimento dos sujeitos individuais e coletivos, e, ainda, com a redistribuição de utilidades públicas e aprimoramento dos serviços públicos. Porém, não se pode ignorar que a existência de estruturas de participação dentro da burocracia, quando desacompanhada de perspectivas políticas mais radicais, encerra as possibilidades de emancipação democrática em respostas controladas e dadas apenas dentro do Estado.

Em outras palavras: a luta democrática e unívoca pela participação popular a partir de ferramentas que operam na chave da própria estrutura da burocracia confirma, de maneira quase redundante, o argumento defendido neste trabalho: o de que a burocracia expropria tudo o que se apresenta como bem, utilidade, interesse ou serviço comum para o âmbito do gerenciamento estatal. A existência isolada de estratégias participativas dentro do aparelho estatal significa a própria incorporação, pela burocracia, do interesse social existente no ato de participar, como uma verdadeira espiral metalinguística e labiríntica do problema inicialmente proposto.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

A partir daí, a pesquisa buscou aduzir que as discussões sobre participação social e popular devem ser experimentadas ao ponto de uma pretensão mais original e sofisticada, e, nesse ponto, defendeu-se o papel primordial e revolucionário das teorias críticas sobre o *comum* na temática. Com maior ênfase e aprofundamento, foram trabalhadas algumas proposições desenhadas a partir do comum dos autores franceses Pierre Dardot e Christian Laval, na condição de referencial epistemológico e marco teórico para o estabelecimento dos argumentos e proposições defendidos nesta dissertação.

Ao contruírem uma leitura do Comum como *princípio político* geral e ordenador de todas as esferas possíveis do social, Dardot e Laval sinalizam caminhos concretos para a recuperação dos interesses absorvidos e desviados historicamente na trajetória de consolidação do Estado burocrático – em suas etapas cíclicas de Estado liberal, Estado-providência e Estado neoliberal. E, com isso, contribuem para o avanço das estratégias voltadas ao equilíbrio das tensões e distensões entre burocracia e democracia, com a retomada de uma noção de *comum* que se situe para além do conceito de *coisa* pública/estatal, e, portanto, de um domínio reificado dos interesses coletivos pelas estruturas burocráticas.

Em sua agenda radical de fundação da democracia social e da *prática instituinte* de diferentes formas e potências de *autogoverno*, os autores demonstram a viabilidade material de que a deliberação e a ordenação comunitária dos interesses estejam desatreladas da intermediação do Estado, isto é, de suas filtragens e formalidades institucionais (primeiramente, da representação parlamentar, e, depois, da própria forma burocrática de administração estatal). Em outras palavras, o comum de Dardot e Laval se desassocia e desconecta do senso de inevitabilidade e monopólio ainda existente sobre o papel do Estado, enquanto *locus* de conflito e de luta político-ideológica, e convida ao *status* de permamente revisitação e decisão coletiva sobre os interesses reconhecidamente definidos e escolhidos como de natureza e feição comum.

Este ponto sobre o que é definido e escolhido como comum é fulcral. Como visto no trabalho, o *Comum* é entendido no singular porque, primeiramente, se constitui como princípio político. Contudo, os autores deixam claro que a *definição* e a *escolha* sobre quais temas e assuntos serão tratados, produzidos e organizados de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

maneira coletiva e social se apresentam como atividades contínuas e constantes, e, ainda, de natureza *instituinte*. É dizer: os assuntos *comuns*, no plural, precisam ser estabelecidos como tal, e, ainda, reconhecidos de um ponto de vista oficial e institucional, ainda que as decisões a seu respeito e a gestão desses interesses aconteça para fora da realidade do gerenciamento burocrático de Estado.

A oficialidade institucional dos comuns é, para os autores, constituída por uma dupla federação dos comuns, em que concorram, de um lado, os comuns *políticos*, e de outro, os comuns *socioeconômicos*. A primeira categoria, que compreende as atividades de ordenação territorial das funções políticas de âmbito local, regional, nacional e global, e a segunda, composta por estruturas coletivas de participação econômica e produção cooperativa, conforme marcadores socioprofissionais. Desta maneira, o comum se revela como potencialidade transversal à dualidade público-privado e estatal-mercadológica, rompendo com proposições estanque sobre aquilo que deve ou não ser administrado pelo Estado e pelo mercado, no interesse dos cidadãos.

No que diz respeito especificamente ao serviços públicos, o princípio político do Comum, em seus vetores radical e revolucionário, visa à instituição de espaços de participação coletiva e cooperativa que se desenrolem fora do Estado, e nos quais os sujeitos possam não apenas *gerir* os serviços compreendidos como de interesse comum, mas, também, efetivamente *decidir* sobre os rumos, além de *produzir* coletivamente tudo o que seja necessário à ordenação daquele serviço. E, precisamente por isso, o comum propõe mais que uma simples hipótese de formato *autogestionário* de organização dos serviços públicos.

Trata-se, muito além, de uma modelagem de *autogoverno*, porquanto reclama para si a institucionalidade e a oficialidade típicas de um organismo político, nos quais existem obrigações recíprocas, regras próprias de funcionamento, e, especialmente, poderes aptos à tomada de decisão coletiva e à coprodução das utilidades e serviços comuns. Deste modo, os serviços comuns devem operar não como expressões do *imperium* e da soberania do Estado, nem como funções adstritas ao desígnio e ao domínio compreensivo de uma minoria de funcionários burocratas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

É bem verdade que as referências do presente estudo derivam da tradição do pensamento crítico/marxista, e, também, guardam algumas semelhanças com os protótipos autogestionários e anárquicos proudhonianos – sobretudo por ousarem acreditar na perspectiva de mundos futuros e de formas de existir alternativas ao registro político-institucional do Estado burocrático e do mercado capitalista. No entanto, a marca decisiva e original do caminho proposto por Dardot e Laval é o caráter de sua frente dupla: aceitar que o Estado ainda é fundamental para a positivação de políticas públicas reformistas e voltadas à proteção do social sem, contudo, abrir mão ou ceder da perspectiva maior de que as experiências comunalistas recebam o selo do reconhecimento de sua oficialidade institucional e alternativa.

Não se diga, com isso, que a proposta formulada por Dardot e Laval passa pelo um objetivo final, necessário e indispensável de desfazimento da estrutura heterogestionária de Estado ainda prevalecente – o que era pretendido, por exemplo, por Marx e Proudhon. Contudo, também não seria correto afirmar que o princípio político do Comum pensado por aqueles autores seja alheio ou indiferente a este objetivo. Na realidade, eles rejeitam a possibilidade de se conferir ao Estado o predicado da indispensabilidade, até mesmo porque afastam toda e qualquer predefinição estanque para os formatos de gestão e para os assuntos que compõem as estruturas da democracia social e do autogoverno dos comuns. Assim, Dardot e Laval acenam tanto para uma realidade de coexistência entre formas heterogestionárias e autogestionárias, como deixam em aberto a viabilidade, ainda que remota, de novas conjunturas históricas, políticas e econômicas (tal como seria um cenário empírico formado única e exclusivamente por arranjos sociais e articulações comunalistas inteiramente paraestatais).

O objetivo maior desta dissertação foi o de sinalizar o quanto a tensão entre burocracia e democracia, ao contrário de estar perto de ser solucionada em definitivo, precisa ser marcada por estratégias imediatas e mediatas. Uma combinação paradoxal e, ao mesmo tempo, coesa: de um lado, advogar o reforço das participações sociais dentro das estruturas e da burocracia Estado, mas, de outro, pensar de forma crítica e revolucionária a construção de possibilidades para um futuro de democracia social radical, o que acreditamos poder ser elaborado a partir do princípio político do Comum, da prática instituinte e do autogoverno democrático.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

É preciso deixar bem explicitado que a metodologia adotada neste trabalho teve a finalidade de demonstrar a importância fundamental das diferentes ciências sociais para uma compreensão aprimorada de certos fenômenos e problemas com os quais o universo jurídico se depara. É corriqueira a imagem de que antropologia, sociologia, filosofia e teoria política funcionam como instrumentos do direito, isto é, como ferramentas interdisciplinares destinadas à sua melhor aplicação. O que a dissertação propõe, em suas entrelinhas, é uma leitura invertida desta ideia: na realidade, o direito não pode ser lido como fim em si mesmo; ele não explica nem determina a conformação prévia das experiências sociais, tal como se apresentam. E, por isso mesmo, a primazia metodológica para se apreender a realidade é a de primeiro olhar para as ciências sociais, que, então, podem encontrar no direito uma das diversas equipagens à sua disposição.

O princípio político do Comum, assim, reclama uma institucionalidade e uma oficialidade jurídica que é logicamente consecutiva e posterior à sua experimentação e concretude social. A contemporaneidade recente comprova a existência de um amplo e diversificado catálogo de materialidades em que o comum é testado e experienciado. Embora não tenha sido objetivo desta pesquisa detalhar todos esses exemplos, tratou-se, de maneira mais detida, da realidade do Confederalismo democrático dos serviços públicos no Curdistão, e, ainda, da gestão coletiva dos serviços de distribuição da água e de saneamento em Cochabamba. No mais, foram feitas referências à existência de outros casos inspiradores, como a resistência dos povos originários, das comunidades autóctones e indígenas, e a modelagem pioneira do orçamento participativo de Porto Alegre.

Embora sejam inteiramente distintas em suas formas, características, propostas, extensão e âmbito de incidência, o que unifica todas as exemplaridades antecedentes é a perspectiva maior de que o Estado e sua estrutura heterogestionária burocrática não constituem o único *locus* possível de organização, ordenação e decisão sobre o que define e interessa ao social.

O trabalho esperou servir de convite à expansão da potência de todos esses organismos cooperativos, arranjos autogestionários, práticas comunitárias locais e experiências coletivas tradicionais que servem de impulso a uma proposta de reforço democrático da participação social nos diversos assuntos de interesse social, o que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

abarca os serviços públicos. O reconhecimento de que a natureza desses serviços é a de *instituições do comum* resgata, pois, a paixão política desqualificada pela técnica burocrática, e, assim, reencanta o mundo com a aceitação do desafio democrático de se criar aquilo que ainda não existe.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. *Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira*. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas /organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: Ipea: Enap, 2018, págs. 23 a 58.

AVRITZER, Leonardo. *A crise da democracia e a ascensão do populismo de direita no Brasil. In Populismo, Teoria e Casos*, (Orgs) António Costa Pinto & Fabio Gentile. Ed. Meta, 2020.

BEETHAM, D. *Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press, 1996.

BOBBIO, Norberto e BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e estado na filosofia política moderna* - 2ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. 11ª edição. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BORBA, Julian. *Os dilemas da teoria política contemporânea no conflito entre burocracia e democracia*. In: Revista de Ciências Humanas - edição especial temática. Florianópolis: 1999, p.61-82.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado – pesquisas de antropologia política*. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

CUNHA, Bruno Queiroz. *As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático*. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas /organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: Ipea: Enap, 2018, págs. 383 a 406.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017.

DARDOT, Pierre; GUÉGUEN, Haud; LAVAL, Christian; SAUVÊTRE, Pierre. *A escolha da guerra civil – uma outra história do neoliberalismo*. Tradução de Márcia Pereira Cunha. São Paulo: Editora Elefante, 2021.

DORLIN, Elsa. *Autodefesa: uma filosofia da violência*. Tradução de Jamille Pinheiro Dias e Raquel Camargo. São Paulo: Crocodilo/Ubu Editora, 2020.

DOWBOR, Ladislau. *O capitalismo se desloca: novas arquiteturas sociais*. São Paulo: Sesc São Paulo, 2020.

FEDERICI, Silvia. *Reencantando o mundo. Feminismo e a política dos comuns*. Tradução: Coletivo Sycorax: SOLO COMUM. São Paulo: Editora Elefante, 2022.

FEDERICI, Silvia. *Reproduzindo os Comuns*. In: FEDERICI, Silvia. O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução: Coletivo Sycorax: SOLO COMUM. São Paulo: Editora Elefante, 2019. Parte III, p. 238-417.

FISHER, Mark. *Realismo capitalista*. Tradução de Rodrigo Gonsalves, Jorge Adeodato e Maikel da Silveira. Editora Autonomia Literária, 2009. E-book, versão para Kindle

FREITAS, Altiere Dias de. *Notas sobre o contexto de trabalho do grupo modernidade/colonialidade/universidade, horizontes utópicos e desafios teóricos*. Revista REALIS, v.8, n. 02, jul-dez. 2018, pág. 145 a 171.

FRASER, Nancy. *A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, 2002.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Direito à cidade, comuns urbanos e privatização de espaços públicos na Cidade do Rio de Janeiro: os casos da Marina da Glória e do Campo de Golfe Olímpico*. Tese de Doutorado apresentada ao PPGD da PUC-Rio. Orientador: Adriano Pilatti. Rio de Janeiro, 2016.

HAIDER, Asad. *Armadilha da identidade: raça e classe nos dias de hoje*. Tradução de Leo Vinícius Liberato. – São Paulo: Veneta, 2019. Coleção Baderna.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Assembly (Heretical Thought)*. Oxford University Press, 2017. Ebook. Versão para Kindle.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Bem-estar comum*. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Multidão: guerra e democracia na era do império*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LENIN, V. I. *O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. Coleção Pensamento Socialista, org. Florestan Fernandes. São Paulo: Editora Hucitec, 1987.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima, Peru: Empresa Editora Amauta, 1994.

MARX, Karl. *O 18 Brumário de Louis Bonaparte*. São Paulo: Centauro, 2006.

MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Tradução de Rubens Enderlee Leonardo de Deus. Supervisão e notas de Marcelo Backes. 2.ed revista. São Paulo: Editora Boitempo, 2010.

MÉSZÁROS. István. *Para além do Leviatã: Crítica do Estado*. Tradução de Nélio Schneider e Maria Izabel Lagoa. Boitempo: 2021. E-book. Versão para Kindle.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Alguns precursores do participacionismo*. In: VENOSA, Roberto (Org.) Participação e participações: ensaios sobre autogestão. São Paulo: Ed. Babel Cultural, 1987. p.11-20.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *O que é burocracia?* – 3ª reimpressão da 16ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2000.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER PEREIRA, Luiz C. *Introdução à organização burocrática*. 2ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MOUFFE, Chantal. *Por um populismo de esquerda*. Tradução de Daniel de Mendonça. Autonomia Literária: 2018. E-book. Versão para Kindle.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o Político*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015. E-book. Versão para Kindle.

MUSSE, Mariana. *Desafios à participação popular no Brasil pós-democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

NEGRI, Antonio. *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro*: Ed. Lamparina, 2015.

NEVES, Ângela Vieira. *Associativismo, reconhecimento e acesso às políticas públicas: o papel pedagógico da participação dos usuários*. Revista PRACS, v 13, n. 3, 2020.

ÖCALAN, Abdullah. *Confederalismo Democrático*. Cologne: International Initiative, 2012. Disponível em: <http://www.ocalan-books.com/#/book/confederalismo-democratico-pt>. Acesso: 22 de março de 2023.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

ÖCALAN, Abdullah. *Democratic Nation*. Cologne: International Initiative, 2018b.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons - the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *A propriedade é um roubo - e outros escritos anarquistas*. Seleção e notas de Daniel Guérin. Tradução de Suely Barros. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2011.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *A filosofia do progresso*. Tradução de Natália Montebello. Monkey Books, 2021. E-book.

QUEIROZ, Felipe. *A revolução do comum*. Rio de Janeiro: Revista Trabalho, Educação e Saúde, vol. 18 (Fundação Oswaldo Cruz, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio), 2019.

QUIJANO, Aníbal. *Lo público y lo privado*. In: QUIJANO, Anibal. *Cuestiones y horizontes. De la dependencia historic-estrutural a la colonialidade/decolonialidad del poder*. Colecíon Antologías. Buenos Aires: CLACSO, 2014.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

RIBEIRO, Maria Florencia Guarche. *A trajetória do movimento de mulheres no noroeste do Curdistão: a institucionalização do Confederalismo Democrático e da Jineologî (1978-2018)*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Orientadora: Profa. Dra. Jussara Reis Prá. Porto Alegre: 2019.

RIBEIRO, Maria Florencia Guarche e GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *Resistir é viver: notas sobre a luta política das mulheres curdas por uma sociedade antipatriarcal no século XXI*. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 125, 2021.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

RODRIGUES, Marcos Correa; PEREZ, Reginaldo Teixeira. *O desencantamento da política em Weber*. Revista Em Tese, Florianópolis, v. 18, n. 01, p. 231-252, jan./jun., 2021. Universidade Federal de Santa Catarina.

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: politics in an age of distrust*. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Estado e o Direito na transição Pós-Moderna: para um novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito*. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, v.30. Coimbra, junho/1990.

SANTOS, Luasses Gonçalves dos. *O interesse público sob a crítica da teoria crítica* – 1ª edição. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. E-book para Kindle.

SILVESTRIN, Darlan. *O agir da multidão e a construção do comum: uma leitura ético política a partir de Negri e Hardt*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Filosofia, 2014.

TRAGTENBERG, Maurício. *A falência da política*. Coleção organizada por Evaldo Vieira. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia* – 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2006. E-book para Kindle.

TRAGTENBERG, Maurício. *Uma prática de participação: as coletivizações na Espanha (1936/1939)*. In: VENOSA, Roberto (Org.) Participação e participações: ensaios sobre autogestão. São Paulo: ed. Babel Cultural , 1987. p. 21-60.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Além do Estado e do capital: notas sobre três abordagens críticas do comum*. In: Revista Crítica Marxista, vol. 49. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp: 2019.

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: principles and genealogy*, Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

URBINATI, Nadia. *Democracy disfigured: opinion, truth and the people*. Cambridge, Harvard University Press, 2014.

VALENÇA, Daniel Araújo; COSTA, Rodrigo Vieira; MAIA JR., Ronaldo Moreira. *A construção histórica do direito humano à água: da Guerra del Agua ao reconhecimento internacional*. In.: Revista Culturas Jurídicas, Vol. 6, núm. 13, jan./abr./2019, Universidade Federal Fluminense/UFF, págs. 102-116.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações* – 18ª edição. Tradução: Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2011a.

WEBER, Max. *Conceitos básicos de sociologia* – 4ª edição. Tradução: Rubens Eduardo Ferreira Frias e Gerard Georges Delamay. São Paulo: Centauro, 2005.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* – volume 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília/DF: UNB, 2004.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. In: *WEBER, Max. Ensaios de Sociologia e Outros escritos*. Coleção Os Pensadores. Organizado por Maurício Tragtenberg. São Paulo: Editora Abril Cultural, p. 7-91, 1974.

WEBER, Max. ¿*Qué es la Burocracia*? Madrid: Ediciones Elaleph, 2000.

WEBER, Max. *O que é a burocracia?*. Primeira tradução brasileira do texto, elaborada pelo Conselho Federal de Administração (CFA) e disponibilizada em: http://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf. Acesso em 18 de março de 2023.

WEBER, Max. *O Direito na economia e na sociedade* – 1ª edição. Tradução: Marsely de Marco Martins Dantas. São Paulo: Ícone, 2011b.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA

WEBER, Max. *Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal*. In: *Sociologia da burocracia*. Organização e tradução de Edmundo Campos. Coleção: Textos Básicos de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966, págs. 16 a 27.

WEBER, Max. *Os três tipos puros de dominação legítima*. In: *Sociologia*– 7ª edição, 5ª reimpressão. Organização: Gabriel Cohn. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Editora Ática, 2003, págs. 128 a 141.

WILLEMAN, Marianna Montebello. *Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil*. In: RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013.

WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Versão E-book para Kindle.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 2111895/CA