

Da participação social ao comum: reflexões sobre burocracia e tomada de decisão pública.¹

From social participation to the common: reflections on bureaucracy and public decision-making.

Anna Beatriz Alvim da Cunha Pereira Rodrigues²

Resumo: O trabalho pretende sinalizar as urgências e os limites do incremento da participação social como meio de democratizar o funcionamento da burocracia. O ponto inicial é identificar como a estruturação do Estado em um aparelho administrativo complexo opera como um mecanismo de alienação democrática, isto é, de distanciamento da gestão da *coisa pública* – serviços, bens, utilidades sociais e coletivas são expropriados do âmbito dos interesses comuns, e passam a ser confundidos com a própria realidade estatal. A partir daí, busca-se entender a relevância da abertura de canais participativos dentro da organização administrativa do Estado, como forma de socializar os processos de tomada de decisão de escolhas públicas, contribuindo para o aumento de políticas de reconhecimento e redistributivas. Em seguida, o trabalho se ocupa de críticas que podem ser direcionadas àquela estratégia de abertura – não em uma perspectiva conservadora ou reacionária, mas, ao contrário, como um alerta para que a defesa da participação não caia na armadilha neoliberal e capitalista de encerrar a luta por emancipação em respostas controladas e dadas apenas dentro do Estado. Assim, se por um lado se admite a inegável indispensabilidade do Estado como uma instância para a implementação de políticas afirmativas que promovam o senso de reconhecimento, por outro, há o perigo, a longo prazo, de que a tática participativa – quando isolada de outras perspectivas mais radicais- se esvazie como um fim em si mesmo, inapto à provocação de mudanças verdadeiramente estruturais e redistributivas. Nesse

¹ Trabalho apresentado à Professora Andreia Clapp, como avaliação da disciplina eletiva Sujeitos Coletivos, Cidadania e Processo Democrático no Brasil (SER2636) no Mestrado Acadêmico do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio – 2021.2.

² Acadêmica do curso de Mestrado em Teoria do Estado e Direito Constitucional da PUC-Rio. Pós-graduada em Direito Administrativo pela UCAM. Bacharel em Direito pela PUC-Rio, na Área de Ênfase Estado e Sociedade. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0267952415310225>

sentido, o artigo pretende apontar que a tensão entre burocracia e democracia precisa ser marcada por uma frente dupla: de um lado, advogar o reforço das participações sociais, mas, de outro, pensar de forma crítica possibilidades para um futuro de uma democracia direta radical, o que acreditamos poder ser elaborado a partir do princípio político do comum.

Palavras-chave: Estado, burocracia, democracia, democracia direta, reconhecimento, redistribuição, participação social, autogestão, decisão pública, interesses públicos, comuns, princípio político do comum.

Abstract: This paper aims to highlight the urgencies and limits of increasing social participation as a means to democratize the functioning of bureaucracy. The starting point is to identify how the structuring of the State into a complex administrative apparatus operates as a mechanism of democratic alienation—that is, a detachment from the management of public affairs, where services, goods, and social and collective utilities are expropriated from the sphere of common interests and become conflated with the state reality itself. From this point, the study seeks to understand the relevance of opening participatory channels within the State's administrative organization as a way to socialize decision-making processes regarding public choices, thereby contributing to the expansion of recognition and redistributive policies. Next, the paper addresses criticisms that can be directed at this opening strategy—not from a conservative or reactionary perspective, but rather as a warning so that the defense of participation does not fall into the neoliberal and capitalist trap of confining the struggle for emancipation to controlled responses provided solely within the State. Thus, while on one hand the undeniable indispensability of the State is acknowledged as an instance for implementing affirmative policies that promote a sense of recognition, on the other hand, there is a long-term danger that the participatory tactic—when isolated from other more radical perspectives—becomes hollowed out as an end in itself, unable to provoke truly structural and redistributive changes. In this sense, the article intends to point out that the tension between bureaucracy and democracy must be marked by a double front: on one side, advocating for the reinforcement of social participation, but on the other, critically thinking about possibilities for a future of radical direct democracy, which we believe can be developed from the political principle of the common.

Keywords: State, bureaucracy, democracy, direct democracy, recognition, redistribution, social participation, self-management, public decision, public interests, commons, political principle of the common.

I. Introdução:

“O que levanta uma questão crítica: quem decide pela inapropriabilidade do comum? É a coletividade política, ou os experts, tecnocratas e burocratas encastelados no Estado? Para os autores, não existe comum sem as práticas conjuntas de fazer-comum, sem que se teçam laços de reciprocidade e compartilhamento, sem que os usuários também participem na coprodução de normas jurídicas não estatais.” (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.).

Os efeitos do modelo burocrático de Estado no funcionamento da democracia é um tema recorrente e ainda atual para as ciências sociais, e, em especial, para a teoria política (ABRUCIO, F. e LOUREIRO, M., 2018). No entanto, as críticas contemporâneas ao fenômeno da expansão do poder técnico da burocracia e do conseqüente risco de captura democrática, que podem ser agrupadas em três grandes vertentes ideológicas, não trazem, em sua maioria, propostas suficientemente aptas a contornar o desafio de equilíbrio daquela tensão permanente.

O primeiro conjunto de críticas à burocracia é de matriz neoliberal e gerencial, e marcado pelo ataque à ineficiência do aparelho estatal, pela demasiada defesa do mercado e pela pretensão de enxugamento do Estado, como um suposto imperativo de liberdade econômica (BRESSER, L., 1998). Já o segundo grupo, de natureza centrista-moderada, é caracterizado pela valorização da burocracia enquanto modelo de gestão, desde que a sua atuação seja contrabalaneada e temperada pelo reforço da chamada democracia monitoria, isto é, de mecanismos de controle político, *accountability* e transparência (WILLEMAN, M., 2013).

Finalmente, nota-se uma terceira corrente de críticas à burocracia, desta vez inserida na tradição do pensamento crítico e social, e eminentemente identificada pela denúncia aos excessos da racionalização neoliberal, capitalista e estatal (LAVAL, C. e DARDOT, P., 2016), e por discussões sobre a possibilidade de contorno dos efeitos indesejados da burocracia através de modelos de administração em que os sujeitos sejam parcial ou totalmente protagonistas. Assim sendo, esse terceiro grupo advoga a difusão de mecanismos de participação social (NEVES, A., 2020) ou, ainda, de autogestão popular (MOTTA, F., 2000), que contribuam sobremaneira para o incremento de políticas de reconhecimento.

As referências teóricas do presente trabalho derivam do último grupo, mas dele se deslocam ao propor uma radicalização da premissa participativa, baseada no princípio político do comum (LAVAL, C. e DARDOT, P., 2017). Busca-se, então, demonstrar que, de modo mais original que as discussões contemporâneas sobre a participação social e a autogestão popular como alternativas substitutivas parciais ou totais ao aparato estatal, o comum permite não apenas um melhor equacionamento da tensão entre burocracia e democracia, ao propor uma estrutura

decisória coletiva para além do Estado e do mercado, como também viabiliza, com mais efetividade, ações e políticas de redistribuição.

Para esse fim, serão brevemente apresentadas algumas das principais perspectivas sobre o comum, divididas em quatro blocos de autores: Aníbal Quijano e José Carlos Mariátegui, Silvia Federici, Antonio Negri e Michael Hardt, Christian Laval e Pierre Dardot (TONUCCI, J., 2019). Em seguida, algumas notas essenciais do pensamento de Laval e Dardot serão apontadas. Espera-se, ao final, evidenciar que o comum funciona tanto como uma diretriz política para estratégias anticapitalistas, como um mecanismo permanente de identificação de quais bens, serviços e utilidades materiais e imateriais foram apropriados no interesse do mercado e do aparelho estatal burocrático, quando poderiam ser diretamente geridos por indivíduos e coletividades, em uma espécie de autogoverno democrático (LAVAL, C. e DARDOT, P., 2017).

E, desse modo, o que se quer é demonstrar como a estratégia dupla de lutas por participação social, e, em paralelo, de lutas na defesa do comum pode operar como uma frente dialética entre políticas de reconhecimento e políticas de redistribuição (FRASER, N., 2002), pensando as urgências do presente ao lado das alternativas para um futuro anticapitalista.

II. A participação como freio ao modelo burocrático do Estado: políticas de reconhecimento.

“A burocracia age antiteticamente: de um lado responde à sociedade de massas e convida a participação de todos, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a alienação de todos, torna-se jesuítica (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política. (...) Explica-se assim o problema da burocracia como poder político.” (TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e ideologia – 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2006).

O triunfo epistemológico da teoria política moderna e do sistema de produção capitalista permeia a trajetória de consolidação do Estado, desde seu embrião moderno até a contemporaneidade. Uma das marcas desse processo é a repartição da realidade em duas grandes esferas, com atuações e modos específicos: uma primeira em que prevalece a propriedade privada, e na qual são agentes principais o mercado, a sociedade civil e os indivíduos, e uma segunda esfera, voltada à proteção dos interesses e bens públicos e da propriedade estatal, geridos pelo Estado, por meio de seus poderes (judiciário, legislativo e executivo) e do aparelho político-administrativo que os acompanha (SANTOS, B., 1990).

A dicotomia entre privado e público, embora não estática e cada vez mais obsoleta e sobreposta, é um modelo referencial que ainda se espalha por todas as ciências humanas e sociais. É nesse fenômeno que ocorre a expropriação e a alienação de todo um espectro de interesses coletivamente compartilhados para o âmbito da atuação do Estado, permitindo que a gestão do *interesse comum* fosse retirada do coletivo e incorporada como atribuição exclusiva da burocracia e do aparato estatal, a partir da natureza de interesse ou coisa *pública*. A contradição é que essa dita coisa pública, em muitas das vezes, é curiosamente entregue em benefício de agentes mercadológicos da esfera privada, na forma de concessões, permissões, autorizações e outros instrumentos econômicos e contratuais.

Aliás, nem poderia ser diferente. Toda a justificativa para os modos de funcionamento e das suas atribuições estatais, bem como toda a sua estrutura judiciária, legislativa e burocrática operam, justamente, para a preservação do (des)equilíbrio de interesses em favor dos setores privilegiados de proprietários e de detentores dos meios de produção. O Estado, portanto, mais atua como a síntese de uma sociedade dividida em classes excluídas e classes dominantes, do que em prol dos *interesses comuns* – que seriam a justificativa inicial para sua existência. Essa leitura da burocracia estatal como apoio imprescindível à lógica do capital 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, cidadão 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. Napoleão aperfeiçoou **essa máquina do Estado (...) que crescia na mesma proporção em que a divisão do trabalho no interior da sociedade burguesa criava novos grupos de interesses, ou seja, novo material para a administração estatal. 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 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.** Os partidos que lutaram alternadamente pelo poder consideraram a tomada de posse desse monstruoso edifício estatal como a parte do leão dos despojos do vencedor. Porém, sob a monarquia absoluta, durante a primeira revolução, e sob Napoleão, **a burocracia foi apenas o meio para preparar a dominação de classe por parte da burguesia.**” (KARL, Marx. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. Tradução Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo editorial, 2011).

No entanto, a percepção sobre os problemas da burocracia não se restringe ao pensamento de tradição marxista, abrangendo diversas outras elaborações teóricas e ideológicas. Críticas de origem liberal e neoliberal se pautam na perspectiva da ineficiência estatal e na defesa da redução do suposto agigantado aparelho Estado; críticas de matriz centrista se ocupam da formulação e da reformulação do papel dos diversos agentes de controle sobre a burocracia, em

nome do *accountability* e da transparência e, por fim, críticas de cunho social pretendem demonstrar a necessidade de que a burocracia seja inteiramente substituída por modelos administrativos de autogestão, inspirados em protótipos anarquistas proudhonianos (MOTTA, F., 2000), ou, de forma mais moderada e sem negar o Estado, parcialmente reformada a partir de instrumentos e canais de participação social.

É nessa última linha que se insere o pensamento de Angela Neves (NEVES, A., 2020), que, tendo como referência as lições de Nancy Fraser (FRASER, N., 2002), defende o incremento da participação social (com a criação de conselhos, fóruns, comitês, assembleias) no funcionamento da burocracia. Na realidade, o Estado, tal como pensado pela modernidade e como chegou até nós, assumiu a encarnação maquinária do poder soberano, quando, em realidade, a soberania deveria pertencer, unicamente, aos sujeitos.

Não é por outro motivo que a teoria política também tratou de pensar a categoria *povo* como um corpo amalgamado de indivíduos que suprimem suas singularidades – um modo mais simples de se ignorar a diversidade dos sujeitos, que passam a ser subsumidos em uma identidade única, irreal, absorvida e subrepresentada. Essa noção de povo como um conjunto a-histórico, que entrega ao Estado seus primeiros e comuns interesses, facilita o processo de alienação levado a efeito dentro dos labirintos da máquina estatal.

O afastamento das pessoas da tomada de decisão pública e do engajamento democrático, através da racionalidade burocrática, é sensivelmente mais excludente para certos sujeitos. Nota-se, nesses espaços de poder, que já há uma sub-representação de grupos socialmente marginalizados e excluídos³, sobretudo em função dos elementos de racismo e sexismo - além das exclusões de LGBTQIA+, indígenas, ciganos, quilombolas - entre os representantes usualmente eleitos para a ocupação de cargos políticos.

Para além desse problema, que existe no âmbito da democracia representativa, a burocracia estatal também se constitui de um corpo de indivíduos que, em sua maior parcela, são tecnocratas e especialistas técnicos, admitidos mediante concurso público – e que, mesmo na existência de cotas afirmativas para alguns daqueles grupos excluídos, ocupam a estrutura administrativa do Estado sem qualquer compromisso paritário com a diversidade. Nesse sentido, a participação social de usuários de políticas públicas assume um viés “*pedagógico de*

³ “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 reduzidos 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).

autorreconhecimento”, já que eles passam a se perceber “*enquanto sujeitos de direito*”. Em outras palavras: a participação atua como um mecanismo para a ampliação de políticas de reconhecimento:

“A representação dos usuários das políticas públicas nos espaços de participação social possui algumas particularidades. 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, Ângela Vieira. *Associativismo, reconhecimento e acesso às políticas públicas: o papel pedagógico da participação dos usuários*. Revista PRACS, v 13, n. 3, 2020).

É correto, então, afirmar que a defesa da democracia participativa tem o mérito de promover a necessária e urgente ampliação de espaços de cidadania ativa, o que passa, necessariamente, pela possibilidade de os usuários de políticas públicas serem ouvidos para além do *locus* institucionalizado da democracia representativa e indireta, em um projeto de recuperação da noção de soberania popular. No entanto, o entusiasmo à participação social, quando é pensado como uma estratégia emancipatória única e isolada, falha ao dar

“(…) **pouca (ou nenhuma) atenção aos problemas decorrentes da tentativa de implementar uma democracia participativa diante de uma estrutura de poder que já encontra-se constituída e cristalizada na cultura política da maioria das sociedades democráticas contemporâneas, que é a burocracia.** Assim, cremos que estes problemas e contradições entre burocracia e democracia só poderão ser superados teoricamente a partir de uma visão que contemple os níveis empírico e normativo da democracia, numa perspectiva que seja capaz de captar toda a complexidade da sociedade sem cair ou num idealismo excessivo sem fundamento na realidade, ou, num outro extremo, num realismo que não visualiza qualquer conteúdo moral à ideia democrática.” (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).

Assim, se por um lado o incremento do modelo participativo é desejável e recomendável, por outro, há que se tomar o devido cuidado para que ele não recaia em uma estratégia a serviço do capital⁴. Afinal, as propostas de controle da burocracia estatal por meio da defesa de processos de participação, a longo prazo, não se radicalizam de maneira suficiente, em especial quando propõem que as soluções para o problema da captura do interesse comum pela burocracia sejam

⁴ “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. Esse é o pano de fundo para a direita radical, que opera no mesmo espaço da social-democracia e explora suas contradições. Ela ‘pega os elementos que já estão construídos, desmonta-os, os reconstitui numa nova lógica e articula o espaço de uma nova maneira, polarizando-o à direita’. É capaz de apelar à desconfiança no estatismo, à frustração com a gestão social democrata da crise do capitalismo, avançando uma agenda neoliberal aparentemente antiestatista.” (HAIDER, Asad. *Armadilha da identidade: raça e classe nos dias de hoje*. Tradução de Leo Vinícius Liberato. – São Paulo: Veneta, 2019. Coleção Baderna).

resolvidos em canais de abertura que, em muitas das vezes, existem dentro da administração pública, como uma mera etapa ou cumprimento de formalidade. Ou seja: como reforço dos labirintos burocráticos.

III. O princípio político do comum como radicalização do modelo participativo.

“A classe dominante tradicional cada vez mais divide com a nova classe burocrática as funções administrativas da economia e da sociedade em geral, que antes detinha de forma exclusiva. Isso ocorre pelo surgimento da burocracia, fundada na produção de bens. Pois a concentração do capital e a ‘racionalização’ da produção, por mecanismos exteriores ao ato de produzir, tornaram obrigatório o aparecimento de tal burocracia. (...) 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 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. (...) Essa burocracia, em algumas situações, expropriou as classes dominantes tradicionais, e em outras fundiu-se com elas. No entanto, nunca mudou as relações de produção e a contradição no âmbito do processo produtivo entre dominantes ou dominados. (...) Industrialização burocrática não pode ser sinônimo de autogestão social ou socialismo que, para nós, constitui a participação autêntica, onde a maioria da população, através de órgãos livremente eleitos e articulados entre si, tem condições de dirigir o processo de trabalho e participar da decisão a respeito das finalidades da produção e outros aspectos da vida social que tenham significado.” (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).

O Estado, suas instâncias administrativas e seus mecanismos hierárquicos de poder retiraram dos indivíduos a possibilidade de se fazerem representar por si mesmos, alienando-os da participação direta na decisão e do acesso aos bens e interesses coletivos e sociais, que passaram a ser tratados sob o vago rótulo do interesse público e da propriedade estatal. Daí se verifica que a ideia de que o Estado detenha a atribuição de agir como instância última de solução dos conflitos entre o capital e as vontades dos diversos sujeitos individuais e coletivos sempre será uma ilusão falha e insuficiente, ainda que modelada com alguma abertura a canais participativos⁵.

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 democracia⁶. Por essa razão, a diretriz defendida no presente trabalho, que é a do comum enquanto princípio político, é avessa a qualquer noção que reforce o papel do como meio para a verdadeira revolução do social⁷.

⁵ “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).

⁶ 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.

⁷ “Na realidade, se hoje a questão do comum é tão importante, isso se dá porque ele anula brutalmente as crenças e as esperanças progressistas depositadas no Estado. Está claro que se trata não de fazer eco à condenação neoliberal das intervenções sociais, culturais ou educacionais do Estado, mas de resgatá-las de seus limites burocráticos e submetê-las à atividade social e à participação política da maioria”. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017.

Vejamos, então, algumas teorias possíveis para a abordagem do comum.

Aníbal Quijano, influenciado pela obra⁸ do peruano José Carlos Mariátegui, 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 poder⁹. 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. 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 gerais¹⁰.

Outra perspectiva para o comum é aquela trazida por Antonio Negri e Michael Hardt (HARDT, M.; NEGRI, A., 2016). O vocabulário *comum* preparado por eles tem o efeito de designar uma projeção política e filosófica para um futuro sociopolítico e econômico alternativo, mas sem advogar o retorno a uma proposta comunista, e muito menos a um passado que só era plausível antes dos efeitos provocados pelo capitalismo. O comum pode ser entendido, assim, como uma espécie de faceta do sistema atual, que não apenas denuncia os danos que aquele modo de produção provocou, mas que também identifica seus produtos benéficos e que visa reconduzir esses frutos a uma prática favorável à coletividade. Além disso, o comum negrihardiano é avesso a qualquer noção que reforce o papel do Estado e de sua burocracia como meio de transição ou revolução social - e isso precisamente porque, no entendimento de todos os autores ora trabalhados, o comum se situa para além da dualidade entre público e privado.

A influência da filosofia política de Hardt e Negri se faz presente em diversos outros trabalhos que abordam a temática do comum como referencial e orientação para movimentos e

⁸ 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).

⁹ QUIJANO, Aníbal. *Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica*. In: QUIJANO, Aníbal. *Cuestiones y horizontes. De la dependencia historic-estructural a la colonialidad/decolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO, 2014. p. 75-125.

¹⁰ FREITAS, Altieri 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.

lutas sociais anticapitalistas. Nesse universo, 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 – porque, 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*” (FEDERICI, S., 2019).

Além de Federici, também os pensadores franceses Pierre Dardot e Christian Laval sofreram uma bem-sucedida influência do pensamento negrihardiano, em especial nos livros *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal* 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* inicialmente pensado na obra conjunta daqueles autores.

Em *Comum*, o diagnóstico formado por Dardot e Laval assume um viés otimista e idealista. Para esses autores, a utilização do termo *comum*, no singular, tem o mérito do convite a um diagnóstico do presente, sem apego a um resgate dos espaços *comuns* – no plural - típicos das sociedades pré-capitalistas, ou seja, de antes da fixação da propriedade privada como um vetor referencial no funcionamento da economia e do direito. Tendo essa premissa, os pensadores franceses abordam o comum de uma forma didática, 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*.

Na condição de *princípio político*, o comum depende de uma participação social constante dos sujeitos coletivos, sobretudo para que seja assegurada uma contínua revisão da esfera de interesses que devem compor e ser gestados por esse comum. Assim, Dardot e Laval rejeitam a possibilidade de qualquer predefinição¹¹ universal, apriorística, essencializada ou natural sobre o que constitui o comum porque, ao fim e ao cabo, o que delimita seu escopo são as decisões e escolhas tomadas– e revisadas - pelos indivíduos, em um processo político contínuo e coletivo:

“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

¹¹ 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.

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. Portanto, tem raízes na tradição política da democracia, em especial na experiência grega. Dá a entender que o único mundo humano desejável é o que se funda explícita e conscientemente no agir comum, fonte dos direitos e das obrigações, intimamente ligado ao que, desde os gregos, denominamos justiça e amizade. Mas aparece mais singularmente na história de nossas democracias inacabadas (...).” (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017).

Em outro momento, os autores esclarecem:

“Portanto, política não é um ‘fazer’ reservado a uma minoria de profissionais, não diz respeito à competência de especialistas e não pode ser profissão: ela é assunto para aquele que queira ou deseje participar da deliberação pública, seja qual for seu status ou sua profissão. (...) Como princípio político, o comum tem vocação a prevalecer tanto na esfera social como na esfera política pública.” (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017).

Esse método permite que sejam fundadas instituições de natureza social, política, econômica e jurídica genuinamente aptas ao estabelecimento de um *direito do comum*, que fuja aos princípios e institutos típicos do direito de propriedade, seja sob a ótica civilista ou administrativista. O *direito do comum*, assim imaginado por eles, deverá regular todo um escopo de coisas que não podem ser *apropriadas* pela burocracia estatal ou pelos setores privados. Não se tratam, 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 anticapitalistas¹².

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 - especialmente porque os autores traçam uma abordagem inovadora, que desloca a centralidade jurídica e econômica hoje prevalecente (em que Estado e mercado operam como os principais atores na produção e gestão de bens, serviços e utilidades, e, portanto, como os responsáveis pela manutenção de situações de exclusão de classe).

No cenário pretendido por Dardot e Laval, a empresa, os serviços públicos, as atividades burocráticas e o trabalho devem ser emancipados e resgatados para um modelo de *autogoverno democrático*, no qual o *interesse comum* e as decisões sobre ele não estariam mais adstritos às funções

¹² A proposta de Dardot e Laval, contudo, não advoga o rompimento absoluto com os modos de produção adotados no capitalismo, o que seria imprescindível por uma leitura literal do marxismo. Os autores franceses assumem que o projeto de 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.

estatais burocráticas ou ao modo de produção capitalista – o que certamente possibilitaria uma maior redistribuição da gestão e do acesso aos frutos produzidos:

“Do ponto de vista distributivo, a injustiça surge na forma de desigualdades semelhantes às da classe, baseadas na estrutura econômica 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.)

Além de *princípio político*, o comum em Dardot e Laval assume os papéis de *práxis instituinte* e de *processo democrático*, que devem ser contínuos e plurais. Nesse sentido, a revolução por eles pensada não adquire a natureza de uma guerra civil¹³, e sim de um evento pontual de mudança radical das instituições vigentes, em um período delimitado - e que será complementado pela constante produção e participação coletiva direta na elaboração dos seus conteúdos, para o que o prolongar do tempo não as fixe em categorias imutáveis:

“A lógica do comum que deve prevalecer no campo social é a da participação política direta na decisão e na gestão do que é ‘posto em comum’. Os fluxos financeiros que circulam entre contribuintes e beneficiários não são ‘de ninguém’ em particular, assim como não são de ‘responsabilidade’ do empregador: na realidade são usos da produção decididos coletivamente e atribuídos individualmente. Portanto, a organização e o significado da solidariedade têm de ser inteiramente revistos a partir do eixo do comum. Permitindo-se a introdução de relações democráticas no governo dos organismos sociais, é a administração do Estado social que deve se transformar em instituição do comum.” (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017).

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 nova ordem jurídica e política. E, por outro, também constitui a atividade 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.*” (LAVAL, C. e DARDOT, P., 2017).

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

¹³ Essa postura mais “pacifista” sobre a revolução do comum é resultante da referência que Dardot e Laval espelham de Hannah Arendt, Proudhon e Cornelius Castoriádis, dentre outros nomes importantes. como sobre a redistribuição das riquezas, as utilidades, os serviços e tudo aquilo que compuser ou vier a compor os interesses comuns.

exercício plural de contínua deliberação política coletiva – tanto sobre as práticas de *pôr em comum*¹⁴, como sobre a redistribuição das riquezas, as utilidades, os serviços e tudo aquilo que compuser ou vier a compor os interesses comuns.

IV. Conclusão: por uma estratégia dúplice.

“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, 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.).

Este trabalho objetivou elaborar um panorama geral sobre o tema do conflito entre burocracia e democracia, mais especificamente à luz das críticas e propostas formuladas dentro do campo do pensamento crítico e social. Nesse sentido, buscou-se demonstrar a importância da abertura de canais de participação como um possível instrumento de freio aos efeitos nocivos da centralização da burocracia estatal, sobretudo como uma estratégia para o aprimoramento de políticas e ações de reconhecimento, com efeitos pedagógicos. Mas, de forma mais radical e específica, a ideia defendida no presente estudo adota o marco referencial do princípio político do comum. Assim, foram sinalizadas breves lições de autoras e autores que tratam do tema, como é o caso de Aníbal Quijano, José Carlos Mariátegui, Silvia Federici, Michael Hardt e Antonio Negri, Pierre Dardot e Christian Laval.

O que se nota, ao final, é que a defesa do comum não é uma crítica às estratégias de participação social – na verdade, se trata de uma forma de radicalização dessa luta. Transitar de um modelo participativo dentro do Estado para uma prática que devolva aos sujeitos coletivos e, sobretudo, a grupos atravessados por demandas de reconhecimento e redistribuição – em razão de marcadores de gênero, raça, classe, identidade sexual, minorias religiosas – a capacidade de produzir, gerir e organizar bens e utilidades públicas de forma mais verdadeiramente democrática, para além do âmbito decisório restrito ao Estado e ao mercado. E, assim, mais radical do que seria o modelo de participação - que, em alguns casos, se encerra em formalidades burocráticas,

¹⁴ “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).

sem qualquer possibilidade efetiva de influenciar políticas relacionadas aos interesses comuns.

Assim, se por um lado se reconhece a ainda inegável indispensabilidade do Estado como uma instância para a implementação de políticas afirmativas e de distribuição de renda, por outro, há o perigo, de longo prazo, de que a tática participativa – quando isolada de outras perspectivas mais drásticas- se esvazie como um fim em si mesmo, e nunca consiga ser operada de uma forma que abale, a sério, a estrutura burocrática do Estado e a lógica capitalista de mercado.

Para além das convergências e divergências apontadas ao longo do presente trabalho, 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 e estatal do séc. XXI. Certamente, todos aqueles setores compromissados e interessados em um futuro alternativo, democrático e verdadeiramente coletivo podem e devem tomar as obras aqui descritas como um ponto de partida para a revolução contemporânea – ou, ao menos, para experimentações de realidades próximas, que se descolem da noção de que tudo que é de interesse público passa, necessariamente, pela gestão burocrática do Estado.

V. 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.

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, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

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

FEDERICI, Silvia. *Reproduzindo os Comuns*. In: FEDERICI, Silvia. O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Editora Elefante, 2019. Parte III, p. 238417.

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

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

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. *Bem-estar comum*. Rio de Janeiro: Record, 2016.

KARL, Marx. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. Tradução Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo editorial, 2011

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

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.

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

NEVES, Ângela Vieira. *Ameaças à democracia hoje: desafios contemporâneos*.

QUIJANO, Aníbal. *Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica*. In: QUIJANO, Aníbal. *Cuestiones y horizontes. De la dependencia historic-estructural a la colonialidade/decolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO, 2014. p. 75-125.

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.

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.

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

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.

WILLEMANN, 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.