O ESTADO E A PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

THE STATE AND THE PRODUCTION OF SOCIAL POLICIES

EL ESTADO Y LA PRODUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

LEDA VELLOSO BUONFIGLIO
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)/Instituto de Ciências Humanas e da Informação (ICHI)/Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO), campus Carreiros. E-mail: ledabuonfiglio@yahoo.com.br

* Artigo publicado em fevereiro de 2018.

Resumo: Para a contribuição no debate das políticas sociais, faz-se necessário retomar a análise sobre o Estado enfocando-se o processo de produção que as engendra. Com este intuito, o presente artigo parte de uma revisão teórica do Estado social buscando analisar três questões basilares: I) o funcionamento dos aparelhos estatais; II) a intervenção de demais agentes sociais; e III) o próprio exercício de formulação da política estatal apoiado em mecanismos que condicionam o campo de ação social institucional. À luz da teoria social crítica, reafirma-se a relevância do Estado como categoria central: resgatando sua relação dialética com a sociedade civil, ainda que de forma vertical e assimétrica. O Estado é o agente produtor principal das políticas sociais, mas não o único, e é também a própria instância de promoção das políticas públicas em disputa por diversos agentes sociais, dando forma a um tempo-espaço conflituoso, denominado esfera pública.

Palavras-chave: Estado, políticas públicas sociais, sociedade civil, aparelhos estatais.

Abstract: In order to contribute to the social policies debate, it is essential to resume the analysis on the State, focusing on the production process that creates them. To this end, this paper starts from a theoretical review of the social State, seeking to analyze three basic issues: I) how state apparatuses work; II) intervention of other social agents; and III) the exercise itself of creating state policies, supported by mechanisms which condition the institutional social field of action. In light of critical social theory, the State's relevance is reaffirmed as a central category: by resuming its dialectical relationship with civil society, albeit in a vertical and asymmetrical manner. The State is the main agent producing social policy, but not the sole one, and it is also the very instance of promotion of public policies being disputed by several social agents, which creates a conflicting time-space called the public sphere.
Keywords: State, social public policies, civil society, state apparatuses.
Resumen: Para contribuir en el debate sobre las políticas sociales, se hace necesario retomar el análisis sobre el Estado enfocándose en el proceso de producción que engendra dichas políticas. Bajo esta óptica, el presente artículo partirá de una revisión teórica del Estado Social buscando analizar tres cuestiones fundamentales: I) el funcionamento de los aparatos estatales, II) la intervención de los demás agentes sociales; y III) el ejercício propio de formulación de la política estatal apoyado en los mecanismos que condicionan el campo de acción social institucional. A la luz de la teoría social crítica, se reafirma la relevancia del Estado como categoría central: rescatando su relación dialéctica con la sociedad civil, aun de forma desigual y asimétrica. El Estado es el principal agente productor de las políticas sociales, pero no es el único, y a su vez se configura como una instancia en la promoción de las políticas públicas en disputa por los diversos agentes sociales, dando forma a un tiempo-espacio conflictivo, denominado la esfera pública.
Palabras clave: Estado, políticas públicas sociales, sociedad civil, aparatos statales.

Introdução

Para a compreensão da produção da política social, faz-se necessário analisar o Estado reafirmando sua relevância como categoria de análise central para a teoria social crítica e, sobretudo, marxista. No presente artigo, o Estado é analisado de uma perspectiva gramsciana, isto é, suficientemente abarcado pela sociedade civil, atravessado pelas lutas de classe, sustentado pelos aparelhos ideológicos e moldado pelo campo de ação social (POULANTZAS, 1981; ALTHUSSER, 1998; HIRSCH, 2010).

A revisão teórica do Estado se inicia no primeiro tópico deste artigo com Engels (2014) a partir de uma genealogia histórica, bem como com algumas definições conceituais marxistas de Estado.

No tópico seguinte, este artigo apresenta o debate da institucionalização, funcionamento e heterogeneidade de aparelhos no interior do Estado a partir do diálogo dos autores supracitados e Offe (1984).

No terceiro tópico, está presente o debate da política social como função do Estado a partir de Offe e Santos (2011). Este último autor apresenta os demais agentes da teoria social crítica, a saber, mercado e sociedade civil, simultaneamente, como produtores de formas de poder, formas de conhecimento e formas de direito.

O último tópico analisa o conceito de política pública, relacionando-a à esfera pública e aos cursos de ação (administrativo, técnico e político), e, em suma, o processo aqui denominado como produção da política, que compreende o exercício de formulação da política estatal propriamente dito num tempo-espaço preciso.

O Estado como ponto de partida da análise da produção da política

Na extensa teoria marxista, o Estado é um elemento central para o desvendamento da realidade social e figura em sua forma capitalista. Cabe ressaltar que Karl Marx não deixou um tratado específico sobre o Estado, muito embora suas concepções sobre este estejam difundidas por toda a sua obra. Assim, a reconstrução de uma versão da teoria marxista do Estado foi possível com a contribuição de trabalhos de Engels (HARVEY, 2005).

Engels aludiu às passagens históricas cruciais da Antiguidade, analisando os gregos (em especial, os atenienses), os romanos e os germanos, e as três formas respectivas de

surgimento do Estado nestes povo. Engels apontou, em sua investigação, como o Estado nasceu sobre as ruínas da antiga organização gentílica, as *gens*, cujo elo é a consanguinidade, os laços de parentesco. Os laços, nos quais se fundavam esses antigos povos, estavam atrelados ao direito materno e estabelecidos em antigas comunidades domésticas comunistas, nas quais não havia diferenciação no seio da constituição social. As guerras por terra, gado e escravos ocasionaram uma mudança radical ao sistema de valores desses povos, pois a escravidão (e, posteriormente, o domínio de terras e gado) passou a representar uma fonte regular de enriquecimento.

Dessa forma, surgiram a acumulação e a diferenciação de riquezas privadas entre os chefes de família dentro de uma mesma comunidade, em que o direito paterno hereditário (com bens acumulados) passou a vigorar, rompendo o direito materno e culminando na destruição do antigo sistema. A diferenciação social de algumas famílias, em contraste com as demais da comunidade, foi o germe dos antagonismos de classe.

O Estado, portanto, surge como um novo poder que fora paulatinamente se constituindo, contudo, não como um poder externo, imposto de fora para dentro, mas um produto gerado no interior da sociedade que foi se desenvolvendo sem ser notado, brotando das fissuras abertas pela irremediável contradição e irreconciliáveis antagonismos de classe que iam surgindo em detrimento de formações sociais antigas e preexistentes. O aparecimento do Estado é justificado como um poder "nascido da sociedade, mas posto acima dela e se distanciando cada vez mais", e que, uma vez situado "aparentemente por cima das classes em luta", pudesse contê-las (ENGELS, 2014, p.190-191).

Um dos traços característicos do surgimento do Estado foram a organização e o agrupamento dos súditos de acordo com uma divisão territorial que não mais se baseava em vínculos de sangue das *gens*. Outro aspecto divisor do modelo anterior (baseado em comunidades gentílicas) e do Estado moderno foi a

instituição de uma força pública especial, separada do povo, para a defesa deste ante um eventual ataque de inimigos. Para sustentar essa força pública, foram necessárias despesas e contribuições do povo, que culminaram na necessidade histórica de pagamento de impostos que acompanha o Estado moderno e contemporâneo.

Harvey (2005) retomou o pensamento de Engels (2014) em uma versão já bastante difundida no pensamento dialético: o Estado apenas pode nascer da contradição entre os interesses particulares e os da comunidade. Assim, é possível refutar o argumento de Hegel sobre o Estado como algo evoluído pela Razão Humana, cuja superioridade é a realidade da ideia moral ou a imagem e a realidade da razão.

Após essa breve introdução da origem social do Estado por Engels (2014), voltemos ao Estado Contemporâneo, difundido na teoria marxista pelos demais autores. Não é possível falar de um modelo único de Estado capitalista, já que há diversas formas históricas e inúmeras "configurações possíveis do Estado capitalista" (HIRSCH, 2010, p. 174).

Foi Antonio Gramsci quem formulou o conceito de Estado ampliado, se estendendo para além dos aparelhos estatais, compreendendo a sociedade civil em uma rede de instituições e normas sociais. O Estado e a sociedade civil estão reunidos em uma unidade maior (GRAMSCI *apud* CARNOY, 1988). Seu conceito-chave é a hegemonia que se define pelo exercício da ideologia da classe dominante; é o meio pelo qual a classe dominante conquista o consentimento das massas populares para sua dominação social. Por isso, a classe dominante pode penetrar na sociedade civil como um todo. Inicialmente, Gramsci apontava a oposição entre o Estado e a sociedade civil; a hegemonia (direção) era atribuída à sociedade civil, enquanto ao Estado cabia apenas a coerção (dominação) pelo controle dos aparelhos coercitivos.

Na evolução de seu pensamento, sociedade civil e Estado se fundiam da mesma maneira pela qual a hegemonia aparecia tanto nos aparelhos de Estado quanto na sociedade civil.

Portanto, a hegemonia se torna uma importante síntese do pensamento gramsciano: é o exercício do consentimento (no sentido de submissão das classes populares aos valores das classes dominantes) e a repressão pelos mecanismos tradicionais coercitivos do Estado (CARNOY, 1988). O Estado, em Gramsci, é, portanto, antes de mais nada, ideológico, um aparelho que surge da concepção da classe burguesa como um grupo em potencial inclusivo que incorporaria à sua classe por meio de um sistema de leis e normas. Para Gramsci, a transformação radical da sociedade capitalista estava no controle da consciência, que era parte intrínseca da luta política, tão fundamental quanto o próprio controle das forças de produção (CARNOY, 1988).

O Estado, para Nico Poulantzas (1985), abarca todas as classes sociais. No interior do Estado, há *fissuras*, por onde podem conflitar interesses antagônicos. Nesse sentido, as classes dominadas (divididas e/ou desorganizadas) estão e sempre estiveram presentes no Estado. As divisões e contradições no interior do Estado devem-se à existência de lutas populares. Tais lutas, portanto, atravessam o Estado e seus aparelhos.

Em sua teoria política, Gramsci se preocupou com o papel das classes populares (dominadas), mas o lugar delas estava delimitado fora do Estado, e, da mesma maneira, a solução para ocorrer a superação da hegemonia das classes dominantes e uma transformação radical partiria do mesmo modo, de fora do Estado, e, só por fim, o atingiria, sitiando-o num movimento de fora para dentro.

Em Poulantzas (1985), as lutas populares não são algo externo que cerca, assedia e pressiona o Estado, do lado de fora; do contrário, são internas a ele e estão inscritas na trama do Estado. Não são as lutas que são absorvidas ou incluídas pelo Estado, mas "é o Estado que está imerso nas lutas que o submergem" (POULANTZAS, 1985, p. 162).

Poulantzas desenvolveu a noção de autonomia relativa do Estado, refutando, por conseguinte, a concepção instrumentalista

de que o Estado é coisificado, instrumentalizado e manipulado apenas por interesses da classe dominante. A autonomia relativa diz respeito à relação do Estado com frações do bloco no poder para assegurar o interesse geral da burguesia (classe dominante) e a própria organização e unificação do Estado: "O Estado é a condensação material das relações de força [...] entre classes e frações de classes" (POULANTZAS, 1985, p. 30). São várias as frações da classe burguesa – capital monopolista e não monopolista – e mesmo de outras classes, como os proprietários de terra. Há, claro, contradições internas ao bloco no poder. Assim, o Estado, para Poulantzas, é uma *arena de luta* onde se inscrevem e se condensam as lutas de classe. Ao Estado cabe, portanto, uma função de organização e mediação das classes sociais em disputa, o que termina por constituir uma unidade conflitiva de aliança de poder e de um *equilíbrio instável* dos compromissos entre seus componentes.

A partir dos compromissos antagônicos que o Estado toma para si e do jogo de relação de forças entre classes, Joachim Hirsch concebeu o Estado como um "campo de ação" com condições e dinâmicas próprias. Sua perspectiva de Estado é centrada na ação social que, contudo, não é livre, nem arbitrária, mas submetida (assim como os próprios indivíduos) a condicionamentos e coerções estruturais enraizadas nas condições materiais de produção (HIRSCH, 2010, p. 104).

Mesmo governando com um equilíbrio instável, o Estado precisa garantir a unidade do aparelho político com uma "relativa coerência e certa homogeneidade da política estatal". A questão da legitimidade sob o risco de uma "crise da autoridade", nos termos de Gramsci, e do abalo da hegemonia da classe dominante é um problema fundamental nos autores que trabalharam na perspectiva do Estado capitalista. Hirsch (2010) assim a retomou:

> [...] é necessária uma direção política gerada por partidos ou constituída plebiscitariamente por personalidades legitimadas, que tenham a capacidade de apresentar a política dominante como plena de sentido, racional e

> legítima. Isso se realiza também por meio de pesos diferentes de cada aparelho de estado e das regras administrativas [...]. A direção política obtém uma base mais segura quando assume um caráter hegemônico, isto é, quando ela pode se legitimar apoiando-se nas representações generalizadas sobre a ordem correta e o desenvolvimento da sociedade capazes de abranger as classes e os grupos sociais. A política estatal resulta desse processo, e o seu conteúdo depende das relações sociais de força, tanto da força relativa das classes dominadas como das relações de força no interior do bloco no poder (HIRSCH, 2010, p. 58).

No próximo tópico, esta análise se centrará nos aparelhos estatais como condição de "costura" para a formulação das políticas sociais.

Os aparelhos de Estado na produção da política

O(s) aparelho(s) de Estado concreto(s) é (são) apenas a expressão institucional de estruturas sociais existentes, isto é, há uma forma social que se manifesta em uma materialidade institucional que articula o modo de socialização, as instituições e as ações sociais. Colocando de outro modo, para Hirsch (2010), são os princípios básicos de socialização capitalista que fundamentam a formação de instituições, portanto, tais processos de institucionalização não se desenvolvem arbitrariamente, mas a partir de uma coerção cujo resultado é a determinação formal da configuração institucional, que, por sua vez, gera a probabilidade de que o curso de ação social (opções estratégicas e ações orientadas) seja compatível com a reprodução do modo de socialização capitalista.

Para Frey (2000, p. 230), as instituições servem "para a estruturação de interações sociais", da mesma forma que são "padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados".

Do ponto de vista histórico, para Poulantzas (1985), a separação relativa do político e do econômico se materializa na separação formal entre Estado e as classes dominantes economicamente, gerando uma autonomização da classe política dos governantes e dirigentes com a institucionalização de aparelhos heterogêneos no interior do Estado.

Hirsch (2010) abordou o momento histórico da autonomia dos aparelhos de Estado e da separação entre Estado e sociedade como a base para o aparecimento do Estado moderno e a dissolução da sociedade medieval. Quando um aparelho de domínio monárquico "administrativo, profissional e centralizado, inicialmente, nas áreas financeira e militar" (HIRSCH, 2010, p. 64) se autonomizou e se profissionalizou diante da corte principesca da Europa, ocorreu a descentralização do poder da corte e dos príncipes. Assim, alguns estratos nobres, relativamente independentes da monarquia (mesmo durante o período do Absolutismo), como a Igreja, a justiça e as cidades, escaparam à intervenção do poder central. Dessa forma, estavam dadas as "precondições para o desenvolvimento de uma sociedade com uma esfera pública e uma economia separadas da aparelhagem estatal" (HIRSCH, 2010, p. 67).

A especificidade do Estado moderno está ligada justamente à separação relativa do político e do econômico e calcada na divisão entre trabalho manual e intelectual.

> Os aparelhos do Estado implicam exatamente a efetivação e o domínio de um saber e de um discurso em que as massas populares estão excluídas, exclusão essa que é específica e permanente, pois tais massas estão situadas ao lado do trabalho manual (POULANTZAS, 1985, p. 62-63).

Para Poulantzas (1985), a materialidade institucional e a ossatura do Estado capitalista consistem justamente em um agrupamento de funções anônimas, impessoais e formalmente distintas do poder econômico. Sua emergência como aparelho especializado e centralizado advém de sua natureza política.

Hirsch (2010, p. 19) retomou a concepção de Poulantzas sobre o Estado ser a condensação material de uma relação social de força a fim de explicar que seu aspecto material advém justamente da forma política que assume, marcada por mecanismos burocráticos e políticos no interior do sistema das instituições. Este autor atribui aos mecanismos de condensação de estruturas e aparelhos a ação condicionada dos indivíduos: "[O Estado] é gerado e reproduzido pelos indivíduos ativos, mas sob condições que fogem à sua consciência imediata e do seu controle":

> Estruturas sociais e relações de dominação e econômicas têm origem na ação dos indivíduos. Ação que em regra é orientada por interesses bastante diferentes e portadora de conflitos. Vale dizer, o resultado da ação não corresponde incondicionalmente aos objetivos de seus participantes (HIRSCH, 2010, p. 68).

Ele aborda a questão entre estrutura (no caso, as instituições e aparelhos do Estado) e a ação (humana), destacando uma relação dialética em que nem a estrutura nem a explicação estrutural que dela redundam podem ser autônomas:

> [...] os resultados da ação humana condensam-se em estruturas que adquirem uma existência independente da vontade e das intenções dos sujeitos participantes, e não podem ser modificadas facilmente por eles. Da mesma forma, as estruturas sociais são mantidas, reproduzidas e também transformadas pela ação social (HIRSCH, 2010, p. 68).

Poulantzas (1985) explicita a rigidez da aparelhagem estatal, uma vez que esta possui uma consistência e estabilidade tal que reagem e retroagem, estabilizando as mudanças capazes de produzir efeitos no interior do Estado.

Retomando de Gramsci a noção de ideologia, Althusser (1998) prolonga a margem de ação do Estado por meio dos *Aparelhos Ideológicos de Estado* (AIE), como "tentáculos" que perpassam a vida social em instituições diversas. Para Althusser, há uma diferença entre poder do Estado e aparelho do Estado, de forma que pode haver alternância e transformação do poder de

Estado, e o aparelho manter-se intacto, ainda que haja uma mudança na classe que detém o poder do Estado.

Assim, em ambos os autores, também no caso de uma mudança da relação de forças e da modificação do poder de Estado – no caso de Poulantzas (1985), mesmo que seja em favor das classes populares –, o Estado tende, em curto ou longo prazo, a restabelecer sob nova forma a relação de forças em favor da burguesia. Da mesma maneira que, para Engels (2014), o Estado brota do seio da sociedade (e de seus antagonismos irreconciliáveis), mas se coloca acima dela, assim também são os aparelhos de Estado sobre a sociedade.

Para Hirsch (2010), por sua vez, as estruturas sociais não são intactas, e há certa capacidade de adaptação da aparelhagem estatal. Elas tanto podem ser mantidas e reproduzidas como podem ser transformadas pela ação social, já que a base dos aparelhos estatais é calcada por relações com as classes e grupos sociais, estando sujeita à instabilidade e alteração nas relações de força e posicionamento diante dos conflitos sociais.

A separação formal que produziu um modo específico de institucionalização das relações de classe, fazendo com que as economicamente dominantes não fossem idênticas à classe dos governantes, permitiu também a organização de classes economicamente dominantes, com o domínio do trabalho intelectual, e a desorganização das classes dominadas, com o trabalho manual. Aos membros do bloco no poder estavam postas sempre uma concorrência e luta constantes, que impediam as classes dominantes de desenvolver uma estratégia comum de exploração e dominação. Dessa forma, uma política das classes dominantes apenas se torna possível a partir de mecanismos de aparelhagem do Estado:

> Apenas no interior e através de seus aparelhos pode formar-se algo como a política comum das classes e frações de classes dominantes, mas, ao mesmo tempo, concorrente e em luta, e eles também preparam o arcabouço institucional para uma vinculação tanto repressiva, como material-ideológica das classes dominadas e exploradas (HIRSCH, 2010, p. 37).

A ênfase da análise de ambos os autores citados recai sobremaneira no poder de organização das classes dominantes por mecanismos da aparelhagem estatal. Mas, afinal, quais seriam o papel e a forma de organização das classes populares dentro da aparelhagem do Estado?

A arena de lutas do Estado, para Poulantzas, não corresponde a um duplo poder compartilhado pelas classes dominantes (burguesia) e pelas classes dominadas (massas populares). Pelo contrário, o Estado é, antes, um local para a classe dominante se organizar estrategicamente em uma relação de subordinação das classes dominadas (CARNOY, 1988).

É importante frisar que o fato de a política das classes dominantes ser preponderante não significa que, no interior dos aparelhos de Estado, haja uma política capitalista de classe de maneira consciente. Há, antes, a necessidade de manutenção do Estado e de conservação do poder pela reprodução do pessoal dirigente (Hirsch, 2010).

As lutas populares repercutem e se fazem presentes de forma mediatizada, dependendo da conjuntura e das contradições entre as diversas frações do capital e as classes populares, podendo eventualmente obter o apoio, inclusive, de determinadas frações do bloco no poder. Mais que isso, o Estado organiza estas classes e frações de classes sob o poder das classes dominantes. Assim, mesmo que o Estado de Poulantzas seja moldado e atravessado pelas classes sociais e, portanto, seja permeável e intrínseco às lutas populares, elas estão relegadas a uma posição subalterna:

> A presença das massas populares no Estado não significa que elas detenham poder, uma vez que sua materialização no interior do Estado não ocorre da mesma maneira que as classes e frações dominantes. As classes populares sempre estiveram presentes no Estado sem que isso tenha modificado jamais alguma coisa no núcleo essencial desse Estado. A ação das massas populares no seio do Estado é a condição necessária para sua transformação, mas não é o bastante (POULANTZAS, 1985, p. 164-165).

A estrutura do Estado, para Poulantzas, atua na mediação dos conflitos entre as classes dominantes e dominadas, dividindo e desorganizando as massas, mas, simultaneamente, comprometendo-se com muitas de suas demandas. As contradições estão presentes entre as frações do bloco no poder e nas divisões internas do Estado (CARNOY, 1988).

A aparelhagem do Estado deve servir justamente para mediar tais divergências e o estabelecimento dos compromissos. Isto significa que as classes dominantes cristalizam um poder próprio, por meio de aparelhos ou setores no interior do Estado, enquanto as classes dominadas apresentam apenas focos de oposição ao poder (POULANTZAS, 1985, p. 164).

Hirsch (2010) explicitou a heterogeneidade dos aparelhos do Estado analisando sua relação com as classes populares, e citou como exemplo aparelhos, tais quais os Ministérios da Assistência Social ou do Trabalho, nos quais os interesses das classes dominadas podiam, em certa medida e de forma subordinada, materializar-se:

> Ele não é uma unidade organizativa fechada, mas desmembra-se em instâncias relativamente autônomas frequentemente em concorrência e mesmo em disputa entre si. Nelas sempre se manifestam relações sociais e de classe próprias, seja quando elas agem como ponto de apoio de classes ou de parte de classes, seja sob a forma de agências que se relacionam com as classes dominadas e cujos interesses incluem-se nos mecanismos estatais de decisão (HIRSCH, 2010, p. 38).

Da leitura desses dois autores, conclui-se que os aparelhos de Estado incorporam relações com todas as classes e grupos, e, de fato, o Estado é capaz de escutar diferentes orientações e constelações de interesse, mas o faz de maneira notadamente diferenciada e seletiva. Mais que isso, o Estado institucionaliza e condensa, no interior de seus aparelhos, uma relação com todas as classes sociais, pactuando com certos interesses das classes populares, embora estas apareçam como clientes ou, então, figurem como "objeto de medidas de atendimento social" (HIRSCH,

2010, p. 38), o que não configura, necessária nem automaticamente, a institucionalização de um poder das classes populares no bojo do Estado.

Para finalizar, as instituições ou os aparelhos de Estado podem ser enquadrados como barreiras que servem para impedir "a entrada direta da vontade popular no processo decisório estatal", dentro de um horizonte limitado, resultado do "próprio princípio da representação na democracia de massas sem elementos de democracia direta" (HIRSCH, 2010, p. 42).

No mesmo raciocínio, para Frey (2000), as instituições acarretam graves custos, já que

> [...] eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual. A institucionalização implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo (FREY, 2000, p. 231).

Fica patente, portanto, uma contradição no seio do Estado, pois se a institucionalização e a aparelhagem estatal erguem "barreiras para a liberdade individual", elas também abrem "chances sociais de liberdade". Esta contradição permite a produção da política pública no bojo do Estado contemporâneo.

Os demais agentes da produção da política

De modo geral, há a presença de três agentes sociais nas análises marxistas, representados de forma abstrata: o Estado, o mercado e a sociedade civil, que funcionam como uma fusão contraditória, e dos quais nenhuma teoria sociológica pode escapar.

Ao longo do acúmulo da teoria crítica, Estado e sociedade civil foram dicotomizados, distanciados e religados. Se, com Gramsci, é possível compreender melhor a sociedade civil, extrapolando e ampliando a ação do Estado dentro dela,

Poulantzas incorpora este movimento e traz, para o interior do Estado, a presença da sociedade civil, tornando-o menos refratário, já que moldado pelas lutas de classe.[1]

Já em sua gênese, como advogou Engels, o Estado nasce e brota da sociedade, mas a suplanta, a debela e a domina, colocando-se acima dela pela imposição da força ou pelo consentimento, incluindo, ainda que precariamente, todos os seus estratos sociais.

O mercado também brota da sociedade, mas a sufoca, a doma e a subjuga, com sua lógica mercantilista e excludente assentada sobre a competição de todos contra todos. Ambos (Estado e mercado) praticam e investem de violência sobre o tecido social, mas, da mesma forma como reprimem a sociedade, a "atendem", embora não na mesma medida.

O Estado se volta às demandas populares com medidas de atendimento social, e é justamente esta contingência que o faz atuar positivamente, intervindo, transformando, e não apenas reprimindo com base em suas funções ideológico-repressoras (CARNOY, 1988).

A sociedade civil continua a ser o substrato e o objeto do Estado; é abarcada pelo Estado e pelo mercado. Tanto Estado quanto mercado se dirigem à sociedade como público-alvo, seja como grupo de beneficiários de políticas sociais, seja como consumidores. Portanto, para a produção das políticas sociais, os três agentes se combinam numa relação múltipla e dialética. Mas, afinal, quem são esses agentes? Como categorias "em si", sem articulação com a prática política, sociedade civil, mercado e Estado são apenas um exercício teórico de abstração de um ideal.

Concreta e politicamente, o Estado é encarnado em membros do poder público executivo, legislativo e judiciário, em

[1] Segundo Carnoy (1988, p. 160), "Poulantzas faz com relação ao Estado o que Gramsci fez com relação à sociedade civil: Poulantzas toma o conceito gramsciano da hegemonia da classe dominante em toda a sua complexidade e penetração e o articula para o Estado".

suas três esferas: municipal, estadual e federal (sejam eles cargos comissionados de confiança, sejam eles funcionários de carreira ou até mesmo quadros em regime de contrato temporário da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

Os agentes do mercado são empresários de todos os ramos e atividades econômicas que representam as instituições privadas de atuação em âmbito nacional, seja das indústrias, seja do comércio de bens, serviços e turismo. São também os banqueiros e os proprietários de terras.

A sociedade civil é uma parcela ainda mais ampla: organizações públicas ou privadas, organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais liberais, movimentos populares, minorias e/ou grupos políticos em defesa de diversas causas e associações de bairro.

Boaventura Santos resgatou duas transformações históricas que resultaram na distinção entre sociedade civil e Estado, e elas ocorreram justamente pelas "externalidades do crescimento econômico decorrentes da crescente desigualdade dos agentes econômicos" e pelo "reconhecimento político das externalidades sociais do desenvolvimento capitalista" (SANTOS, 2011, p. 147-148). Ou seja, para este autor, a intervenção estatal fora necessária, no seio do próprio capital, para a regulação dos mercados. Como exemplo disto, ele citou a intervenção do Estado na relação salarial e no consumo coletivo.

Nas questões sociais, a intervenção do Estado se deu como resultado da expansão do processo político na medida da politização da sociedade civil, como, por exemplo, nas conquistas dos direitos políticos (como o direito ao voto) e em questões trabalhistas que emergiram com os partidos operários. Boaventura Santos denominou de "pacto social entre capital e trabalho" mediado pelo Estado, que deu forma ao Estado Providência e ao keynesianismo em diversos Estados capitalistas dos países centrais (SANTOS, 2011, p. 148).

Claus Offe (1984) explicitou a intervenção estatal na economia e nas questões sociais, preenchendo justamente uma lacuna, seja pela incapacidade de atuação do capital e dos capitalistas, seja por seu desinteresse por determinadas questões. No primeiro caso, ele argumentou que o Estado possui um nível de racionalidade na definição de interesses com uma capacidade de seletividade, detendo condições de formular e expressar os interesses de classe de forma mais adequada que a "anarquia" das unidades isoladas de capitalistas (empresas ou grupos de capitais individuais, cuja produção está regida pela competição). Por isso, cabe ao Estado depurar um interesse maior, plural e global de classe, livre de quaisquer divergências. Os diversos interesses da classe capitalista são isentos de uma *concepção solidária* no sentido de compartilhamento de interesses, acentuado, sobremaneira, no processo de formação de monopólio de empresas. Outra limitação à imposição dos interesses de capital está na dimensão temporal. Mais uma vez, a competição acirrada, nacional e internacional, bem como a pressão decorrente dela, impossibilitam uma orientação estratégica de longo prazo.

Para a intervenção social, Offe (1984) demonstra um desinteresse do capital, já que há uma série de temas que o capital individual considera fora de seu âmbito de competência. Portanto, diante do que este autor denomina de "miopia social e temporal" dos capitalistas individuais, cabe ao Estado atuar de forma racional, abarcando as dimensões objetiva, social e temporal (OFFE, 1984).

Para ele, por conseguinte, a política estatal social é definida como solução dos problemas estruturais do próprio capitalismo e como forma de integração da força de trabalho (massa despossuída) no mercado, e a socialização mediante o trabalho assalariado:

> A política social não é mera reação do Estado aos problemas da classe operária, mas contribui de forma indispensável para a constituição dessa classe. A função mais importante

> da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização (Offe, 1984, p. 22).

Para Offe, o Estado contribuía fornecendo as condições socioestruturais para o funcionamento efetivo do trabalho assalariado e, ao mesmo tempo, as medidas institucionais especiais que dessem proteção e/ou dispensassem da força de trabalho uma parcela da sociedade que não podia se tornar assalariada.

Essa socialização dependia de outras formas de existência ou subsistemas externos ao mercado de trabalho, com uma função assistencial na fase pré-industrial (tais como a Igreja, a família, a escola e saúde), e que passaram a ser assumidas, organizadas e sancionadas pelo Estado. No decorrer do desenvolvimento industrial, a organização da vida societária foi sendo paulatinamente assumida pela atividade estatal, quando os subsistemas antes periféricos ao Estado perdem sua eficácia, e passam a ser substituídos por regulamentações políticas formalizadas, isto é, passam a ser estatizados como forma de controle das condições de vida.

Santos demonstrou a fusão entre os três agentes e as dimensões que estabelecem como modos básicos de produção da prática social, que consolidam as mais elementares e sedimentadas relações sociais: a diferença sexual e de geração; a diferença de classe; a relação cliente-consumidor; as diferenças raciais, étnicas, religiosas, internas ou externas ao Estado-Nação. Há, para este autor, seis modos distintos de produção de poder (patriarcado; exploração; fetichismo das mercadorias; diferenciação desigual; dominação e troca internacional desigual). Da mesma forma, seis tipos de produção de conhecimento (cultura familiar; produtivismo; consumismo e cultura de massas; conhecimento local e tradicional; nacionalismo e cultura cívica; ciência e cultura global) e seis tipos de produção do direito (direito doméstico; da produção; da troca; da comunidade; territorial estatal; sistêmico). Portanto, cada campo social se orienta por um

princípio organizador da vida individual e coletiva, com suas instituições protagonistas: o casamento, a família, a fábrica ou a empresa, a organização popular, a vizinhança, a Igreja, os organismos internacionais; suas dinâmicas de desenvolvimento que mobilizam simbolicamente: afetividade e emoção, lucro, utilidade, identidade, lealdade, eficácia. Cada qual é um conjunto com contradições internas e dinâmicas endógenas, produto de longos processos históricos que os distinguiram e os autonomizaram como campos próprios. Contudo, eles se articulam e se interferem mutuamente, interpenetrando-se, seja por meio de suas instituições, seja por meio de suas dinâmicas de desenvolvimento (SANTOS, 2011).

Nesses seis espaços estruturais propostos pelo autor, coexistem, em todas as dimensões, várias formas de exploração, não estando estas restritas apenas aos espaços da produção e do mercado. Do mesmo modo, também podem coexistir, de forma latente ou residual, autonomia, solidariedade e justiça na essência do princípio da comunidade[2] e nas relações sociais humanas, de modo geral.

Entretanto, a conciliação de objetivos antagônicos e o equilíbrio de interesses reduziram os ideais de emancipação

> [...] a proporções realistas, e as opções de princípio a compromissos contingentes. Solidariedade, justiça e igualdade podiam ser compatíveis com autonomia, identidade e liberdade, desde que cada conjunto de valores, aparentemente incompatíveis, fosse reduzido ao que era realisticamente exequível numa sociedade capitalista (SANTOS, 2011, p. 149).

Essa conciliação significou, para Boaventura Santos, a tensão dinâmica entre a regulação e a emancipação social, que assentou as bases do paradigma sociocultural da modernidade ocidental, desde, pelo menos, os séculos XVI e XVII. Com o

[2] Hirsch (2010) partiu de Gramsci para demonstrar como é errôneo contrapor sociedade civil ao Estado, como se a sociedade civil fosse portadora da libertação e da emancipação, enquanto ao Estado coubesse sempre o papel opressor e coercitivo.

desenvolvimento do capitalismo, houve uma gradual e crescente transformação das energias emancipatórias em energias regulatórias. Hoje, de acordo com este autor, vivemos o total colapso da emancipação pela regulação, com uma crise sem renovação do paradigma com, no máximo, o triunfo do reformismo (onde houve, não foi completado) sobre a revolução.

Muito embora a natureza política do poder não seja atributo exclusivo do Estado – mas, antes, uma combinação de diferentes formas de poder e de seus respectivos modos de produção –, com base em Boaventura Santos, a produção da política se situa no espaço estrutural da cidadania, em que o Estado é a forma institucional privilegiada, ainda que haja interferência das demais instituições:

> O espaço da cidadania é o conjunto de relações sociais que constituem a esfera pública e, em particular, as relações de produção da obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado. [...] A dinâmica de desenvolvimento do espaço da cidadania partilha algumas características com a do espaço da comunidade, e a competição entre ambas subjaz às tensões mais intratáveis do sistema interestatal. Ambas as dinâmicas funcionam através da definição de pertença, desenhando círculos de reciprocidade em territórios físicos ou simbólicos delimitados. [...] O espaço da cidadania, embora assente no poder coercitivo do Estado, maximiza seu desenvolvimento potencial através da legitimação e da hegemonia, ao passo que o espaço da comunidade afirma-se como dotado de legitimidade original, mas recorre frequentemente à coerção para maximizar seu desenvolvimento potencial (SANTOS, 2011, p. 278-283).

A citação acima traz o enunciado da obrigação política e vertical do Estado, que, a nosso ver, representa uma síntese da produção da política social. Se emerge uma "noção de solidariedade", o Estado a assume mais como uma obrigação dupla para com a sociedade civil, que se torna, por um lado, contribuinte e, por outro lado, beneficiária das políticas sociais. Esta relação se torna vertical e distinta da relação horizontal, na gênese da comunidade (SANTOS, 2011, p. 148). Ainda que Santos tenha reconhecido um fortalecimento do princípio da comunidade, esta se

transforma num exercício de dependência relativa ao Estado a partir da politização de dimensões da questão social e do caráter distributivo das políticas sociais. Para complementar tal análise, retoma-se, uma vez mais, Offe (1984, p. 227): "O cidadão torna-se o órgão executivo último e decisivo da política estatal".

Dentro desta perspectiva, as políticas sociais estão relacionadas com a produção e extensão de direitos sociais e coletivos. Para Bobbio et al. (2004), o Estado deve assumir uma situação de certeza, daí decorrendo seu comportamento ativo diante da exigência e garantia de direitos que os cidadãos cobram.

Longe de o Estado ser um "administrador neutro do bem-estar comum" ou a "corporificação de uma vontade popular democrática", positivamente, no interior deste Estado, se gestam, com muitas contradições, alguns compromissos sociais (HIRSCH, 2010, p. 111). É justamente a luta entre forças sociais distintas que faz do Estado o lugar de articulação de compromissos sociais.

Tais compromissos e concessões ganham um tempo-espaço, concreto, como se verá adiante, por meio da constituição de uma esfera pública.

O tempo-espaço da produção da política

Para a compreensão da produção da política, a teoria precisa rearticular os agentes, uma vez que estes não estão soltos num espaço etéreo, como entidades abstratas vagando no universo da teorização; eles se imbricam num espaço-tempo preciso. É necessário também retomar brevemente o debate da configuração institucional do aparelho estatal para compreender os limites da ação social empreendida por agentes investidos de ideologias e algum nível de poder.

A produção da política se desenrola no interior de uma dimensão denominada esfera pública,[3] definida como uma arena

[3] A política pública pode ser compreendida como uma vertente de pesquisa aplicada que nasce da ciência política, na década de 1950, nos Estados Unidos, denominada "policy science", que objetivava a orientação e o aprimoramento da racionalidade das decisões de organizações públicas e agregava conhecimento aos

de lutas onde se estabelecem "conflitos em torno de diferentes alternativas possíveis" e onde é disputada "fundamentalmente, a visão de mundo que informa a ação sobre a realidade" (MELAZZO, 2010, p. 18).

Portanto, a arena de lutas de Poulantzas (1985) é retomada para dar forma à esfera pública como ambiente conflituoso da produção das políticas sociais:

> A política pública apenas pode ocorrer no seio da esfera pública quando os interesses privados divergentes da arena de lutas e as "linhas de ação particulares" convergem em decisões e ações públicas que se institucionalizam. Assim, só se justificaria o uso desta expressão "política pública", quando se aproxima dos interesses de uma coletividade, extrapolando os limites de proveitos particularistas ou mesmo individuais, na medida em que deve ser expressão de um debate público, aberto à participação de interesses contraditórios dos interessados diretos ou indiretos (MELAZZO, 2010, p. 13-14).

Da mesma maneira que, num espaço concreto, a produção da política se desenrola num horizonte temporal preciso, determinado pelo período de atuação do governo que a produz, que a coordena ou, ainda, que a transforma (no caso de já haver se institucionalizado).

Para Offe (1984), a formulação da política estatal é um exercício de racionalidade com capacidade de objetividade e seletividade na definição de interesses, cercado de critérios, parâmetros, opções de inclusão e exclusão. Como "curso de ação deliberada", as políticas públicas envolvem uma escolha consciente e com algum nível de racionalidade e objetividade: "[...] toda política pública se constitui como uma opção dentre um número finito de opções/possibilidades" (MELAZZO, 2010, p. 15). Tal objetividade empregada, ainda que com finalidade pragmática, não é neutra, porque depende do formulador da política. Como

processos de formulação e implementação de políticas estatais. Esse campo de investigação apresenta uma natureza descritiva, com o predomínio de estudos empíricos ligados, desde sua origem, à razão instrumental (ANDREWS, 2005; FREY, 2000; MELAZZO, 2010).

afirmou este autor, a deliberação depende de ponderações que já são filtros orientados por ideologias e visões estabelecidas de mundo. Do mesmo modo, as condições da formulação da política se situam dentro do Estado, isto é, "foram historicamente delegadas ao Estado, também crivado de historicidade em suas condições concretas de atuação a cada momento" (MELAZZO, 2010, p.15). A política formulada não está imune às próprias condições da ação social, concernente ao individual e ao coletivo, e da ação institucional, concernente ao Estado. Questiona-se, portanto, quais as condições reais de ação e de intervenção para a produção da política?

Essa questão vai ao encontro das teorias da ação social de Hirsch (2010). Para este autor, o Estado não pode ser encarado como sujeito ativo autônomo que dirige a sociedade; é, antes, uma engrenagem posta em movimento pela ação social. Isto é, o Estado é formado e gerido por indivíduos que agem socialmente, embora de forma deliberada, e nem sempre com toda a clareza ou consciência de seus efeitos. E esta engrenagem, que resulta numa estrutura e na própria aparelhagem, como apontado no tópico 2 deste artigo, acaba por condicionar os indivíduos. Portanto, para Hirsch (2010), a ação social é constrangida, limitada e condicionada por uma estrutura, não sendo, contudo, eliminada, pois é resultado da ação estratégica de determinados agentes. As relações de força se materializam em instituições que refletem e determinam as posições de poder (FREY, 2000; HIRSCH, 2010). Por serem as instituições a condensação de relações sociais de força, "existe um considerável espaço de ação para a política concreta", justamente "face às contínuas modificações das relações sociais de força" (HIRSCH, 2010, p. 40).

Claus Offe (1984) analisou as possibilidades do curso da ação política administrativa de uma perspectiva flexível, que se mostra contundente e atual quando pensamos na prática estatal contemporânea das gestões municipais. Em primeiro lugar, este autor nos auxilia a entender como a política deve ser funcional ao

Estado (interventor e social), movendo-se mais em prol da adequação aos fins e propósitos de realização de tarefas do que à conformidade legal, à obediência e à adequação à norma. Assim, o que determina os conteúdos políticos não é a ação administrativa burocrática, mas o inverso, os resultados projetados da ação administrativa (tarefas e sua realização) é que são os critérios de avaliação, tanto para a ação administrativa interna quanto para o próprio processo decisório.

Offe inverte, portanto a lógica da eficiência pautada no modelo weberiano de burocracia, questionando justamente o sentido e a funcionalidade de um Estado em que o esquema normativo da administração tende a ser, por um lado, tão eficiente na previsibilidade dos resultados e, por outro, a ser pouco ou nada eficiente na correspondência entre a máquina estatal e as exigências externas (satisfação de requisitos e necessidades básicas), tornando a política e o próprio Estado disfuncionais.[4] Trata-se de uma política cujo modo de racionalização é capaz de tematizar sobre suas próprias premissas, na medida em que se vê diante de situações problemáticas específicas que precisa ordenar:[5]

> Por um lado, a orientação da ação administrativa através de regras fixas e situacionalmente independentes fracassa em todas aquelas matérias que não são padronizáveis e que, por sua natureza, não podem ser subordinadas a rotinas gerais. É, via de regra, o caso das tarefas de orientação do Estado social [...] Por outro lado, entretanto, o espaço dentro do qual a administração pode concentrar-se em tarefas, inventando regras adequadas ao seu objeto, é limitado por certas premissas constituídas pelas restrições institucionais e fiscais. Essas premissas se impõem de tal forma que a

[4] A eficiência não é aqui definida pelo respeito às regras, e sim pela realização de funções e pela tentativa de provocar efeitos: "As premissas da ação administrativa não são mais regras que precisam ser seguidas sem restrições, e sim recursos, avaliados do ponto de vista de sua adequação para certas tarefas" (OFFE, 1984, p. 221).

[5] Para esse autor, a ideia do Estado de direito perde sua capacidade de programar a ação administrativa, já que se trata de uma administração moderna que é planejadora e "[...]programa ela própria as instituições jurídicas das quais necessita, e que só parcialmente é programada pela forma jurídica" (OFFE, 1984, p. 222).

> administração, apesar do seu crescente envolvimento com programas finais, não consegue liberar-se do seu vínculo condicional com as premissas legais (OFFE, 1984, p. 222).

Para "driblar" as premissas legais, a política deve recorrer às formas de "legitimações supralegais", já que não pode se orientar exclusivamente para seus propósitos das normas de direito. Assim,

> [...] só há dois caminhos para obter legitimações alternativas [...] ou se procura a saída ao nível supralegal das concepções ordenadoras concretas [...] ou ao nível infralegal dos processos do consenso. [...] A política administrativa social-estatal se coloca na dependência de legitimações extralegais na medida que deixa de orientar-se pelos *inputs* jurídicos, tornando as normas de direito disponíveis sob o aspecto de sua adequação, ou seja, essa política se torna dependente ou de concepções ordenadoras substancializadas e supralegais, ou de processos consensuais empíricos (OFFE, 1984, p. 225-226).

Trata-se, pois, de um modo de racionalização que se apoia no consenso político, sem deixar excluída a possibilidade de negociação, o que se impõe por variadas circunstâncias. Da mesma forma, não podem seguir critérios irracionais com base no acaso ou arbítrio de seus membros.

Quando há divergências entre os métodos, recorre-se a uma "esfera de valores substancializados" como "instância de apelação para a ação executiva", "postulando-se um consenso universal" apoiando-se na disposição de grupos sociais interessados para colaboração, no esforço de alcance das metas políticas e administrativas.

Para sistematizar, Offe (1984) defende três modos de racionalização da ação administrativa que são intrínsecos às próprias funções indispensáveis de um Estado social: a intervenção, o ordenamento e a necessidade de legitimação. Cabe ao Estado, portanto, tentar harmonizar e fazer coincidir tais fundamentos jurídicos, funções sociais e os interesses de grupos sociais de referência, "equilibrando-se", por sua vez, em racionalidades contraditórias.

Como as instituições são a "expressão condensada de rotinas consolidadas" (HIRSCH, 2010, p. 49), não se trata de anular ou minimizar os efeitos burocráticos dessas rotinas, internas ao expediente institucional, de cuja política pode, de fato, ficar refém. Porém, cabe situar a burocracia na política contemporânea, não de forma decisiva, a ponto de não permitir o papel de intervenção do Estado social e, portanto, da produção da política social.

Da mesma forma, Melazzo apontou:

> Não há uma relação direta entre o arcabouço institucional que determina automaticamente o quadro das regras, limites e possibilidades legais [daquele] em que se desenrola a negociação política entre diferentes forças e em que são formulados os conteúdos empíricos de cada ação. Na verdade, essas diferentes dimensões se influenciam reciprocamente e de maneira permanente, sofrendo alterações ao longo do tempo (MELAZZO, 2010, p. 22).

Em síntese, as dimensões técnica e política estão sempre implicadas na produção da política pública. Há, portanto, uma contradição entre a "negociação política" (busca de consenso, necessidade de legitimação) e o "arcabouço institucional" (lógica burocrática e normativa), como tramas que enredam a produção da política social em determinado contextos específicos, que, de modo algum, se estabelece sem conflitos.

A produção da política se estrutura como processo em movimento, que, contudo, não é tão rígido e nem linear, podendo apresentar desvios entre sua concepção e formulação até sua implantação. Nem a implantação da política pública é um processo apenas administrativo e burocrático de execução de tarefas previamente estabelecidas, nem a definição de metas e recursos cabe exclusivamente à etapa da formulação. Todos os momentos da produção da política abarcam conflitos e poder, como um "complexo jogo de oposições e alinhamentos, negociações e barganhas" (MELAZZO, 2010, p. 25).

Na realidade, os momentos não são estanques, e em todos há a necessidade de planejamento e de revisão da estratégia. Nos roteiros estratégicos da produção da política pública entremeados de caminhos eletivos, não podem passar despercebidos os momentos de exposição, apresentação, avaliação e correção da política. Eles têm sido incorporados no bojo da política contemporânea, à luz do controle social, restaurando, em alguma medida, a legitimidade do Estado, ampliando a esfera pública e alargando a prática política, anteriormente monopólio estatal (influenciado por agentes capitalistas).

As audiências públicas representam bem esses momentos de captura de linhas de ação particulares divergentes num esforço de buscar o consenso de agentes cujas ações sociais e relações de força são desiguais. Da mesma forma, os conselhos instituídos encarnam ambientes constituídos para fiscalização, avaliação e possível correção de rumos da política adotada, e alguns deles têm tentado conquistar um poder maior de deliberação de fato, para além de serem apenas conselhos consultivos.

A teoria social crítica deve problematizar tais momentos e ambientes, porque, frequentemente, têm sido utilizados com o intuito de pactuar, validar e referendar um dado aspecto ou uma intervenção arbitrária, causados pela política pública em questão, sob a ideologia da participação popular. A presença de atores sociais diversos na esfera pública não implica necessariamente uma maior participação popular, nem o estabelecimento de um equilíbrio com iguais possibilidades de ação/intervenção.

Tal esfera pública mais ampla, porque permite explicitar o conflito, não torna o desenho político horizontal, mas tão somente ameniza o arranjo vertical da clássica mediação Estado/Sociedade, no processo de produção de políticas sociais.

Considerações finais

O ensejo deste artigo foi contribuir para o debate político contemporâneo, embasando-o em uma revisão teórica do Estado, de seus aparelhos e funcionamento, bem como de seu "produto": as políticas públicas sociais, em que pesem todas as limitações e constrangimentos estruturais postos no horizonte de um Estado capitalista. Este artigo reafirma a necessidade de se retomar o debate do Estado como valiosa categoria de análise para a teoria social crítica.

Com Poulantzas e Hirsch, é possível avançar em aspectos cruciais do funcionamento da estrutura estatal e compreender que é por meio de sua aparelhagem heterogênea que o Estado capitalista pode estabelecer uma mediação entre as várias classes sociais, formulando, direcionando e conduzindo as políticas sociais. Da mesma forma, é possível vislumbrar as classes populares, bem como as classes dominantes, em suas lutas na arena política, dentro do Estado.

Como analisou Hirsch, o Estado funciona, portanto, como o centro institucional no qual se inscrevem as concessões sociais, e não pode escapar da ação social concreta, que, por sua vez, é condicionada por mecanismos individuais e coletivos. Boaventura Sousa Santos e Claus Offe nos auxiliaram a compreender como as políticas sociais se tornaram funções do Estado, mas não estavam inscritas em sua gênese, evidenciando a relação de obrigação política e vertical do Estado para com a sociedade.

No processo analisado de produção da política social, ocorre a influência de demandas da sociedade civil e a influência do poder do mercado, e, em última instância, é possível concluir que mercado e sociedade civil produzem política da mesma forma como produzem conhecimento. Há, portanto, uma combinação de diferentes formas de poder e de seus respectivos modos de produção a partir da leitura de Boaventura Sousa Santos.

A produção da política possui um tempo-espaço conflituoso que não se restringe ao espaço estatal, mas se forma em uma esfera pública (definida como uma arena de lutas, nos termos de

Poulantzas, com base nos antagonismos e lutas de classe que estão no bojo do Estado), e, num tempo determinado, por um período de atuação com um ou mais governos. Da mesma forma, a produção da política é um processo em movimento, com possibilidades no curso de ação estatal, um roteiro a ser percorrido com base na tentativa de estabelecimento de consenso e negociação política, ainda que plenos de conflitos e formas de participação limitadas.

A ação social dos indivíduos não é livre, mas atrelada a determinados agentes, situada em posições estruturais e condicionada a determinados contextos. Como os indivíduos são investidos de ideologias e visões de mundo, linhas de ações em várias direções são acionadas e disputadas, concomitantemente. A produção da política captura as diversas linhas de ação, devendo, contudo, apresentar um único curso de ação, deliberado, porque detém uma racionalidade, objetividade e seletividade não imunes a interesses, prioridades, critérios, parâmetros. Por fim, a política implantada – a ser transformada, reelaborada, mantida, aprovada ou desaprovada por governos sucessores, pelo mercado e pela sociedade civil como um todo – será sempre definida por complexas relações de força, e, como resultado final, são diferentes estratégias e distintas políticas públicas sociais adotadas perante os problemas sociais e as massas populares.

Referências bibliográficas

ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Trad. Joaquim José de Moura Ramos. São Paulo: Martins Fontes, 1970 (Versão digital).

ANDREWS, Christina W. "As "policy sciences" como ciência: método e reificação". In: *Perspectivas.* Revista de Ciências Sociais, v. 27, p. 13-37, 2005.

BOBBIO, N. et al. *Dicionário de política*. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

CARNOY, Martín. *Estado e teoria política*. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

ENGELS, F. *Origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: BestBolso, 223p., 2014.

FREY, Klaus. "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas". In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 210-259, 2000.

HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

MELAZZO, Everaldo. "Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão". In: *TÓPOS*, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 386 p., 1984.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 310p., 1981.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 8ª ed. São Paulo: Cortez, volume 1, 415 p., 2011.