

POLÍTICAS PÚBLICAS OU POLÍTICAS PÚBLICAS/ESTATAIS: O ESTADO EM AÇÃO NO CAPITALISMO

Sidiney Alves Costa¹
DFCH/UESB
Luiz Bezerra Neto²
PPGE/UFSCar

Este artigo é parte das reflexões realizadas na Tese de Doutorado em desenvolvimento no PPGE/UFSCAR e focaliza os estudos de políticas públicas, temática que tem crescido no Brasil, apesar da sua imprecisão conceitual. Toma como pressuposto que prevalece na maioria dos estudos a perspectiva de ação neutra do Estado e a definição de políticas públicas como sinônimo de ‘ação do Estado’ visando o interesse público – de todos, fatores que têm dificultado apreendê-las como produto histórico e expressão do modo de organização do Estado no capitalismo. Questiona se as análises focalizadas na ação estatal como ação voltada ao interesse de todos – do público – que desconsidera os estudos sobre o Estado capitalista que o apresenta como representante dos interesses da burguesia. Conclui que o termo público na concepção de políticas públicas possui um sentido adjetivado que privilegia a ação do poder público ou poder de Estado, porém é no sentido substantivo que o termo ‘público’ deveria dar sentido ao conceito, fazendo referência ao homem comum, do povo com características ou interesses comuns. Neste sentido, o que aparece como políticas públicas são, na verdade, políticas públicas/estatais, porque não visam interesses de todos, mas em especial são ações estatais focalizadas que resultam na manutenção do *status quo*.

Palavras-chave: Estado, Políticas Públicas, Políticas Públicas/Estatais, Relação Estado-Sociedade.

INTRODUÇÃO

Estudos de políticas públicas tratam das interações e das complementaridades entre Estado e sociedade, privilegiando abordagens dos governos ou das burocracias governamentais como *locus* dos embates (Arretche, 2003; Souza, 2003) e das dinâmicas entre instituições e motivações individuais (Reis, 2003). O aumento do interesse pela temática no Brasil foi apontado no Estado da Arte realizado por Celina Souza (2006), que também constatou a falta de consenso sobre a definição conceitual do campo:

Mead (1995) a define como campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) [...] é a soma das atividades dos governos [...] que influenciam a vida dos cidadãos Dye (1984) [...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer [...] Laswell [...] as

¹ Professor Assistente do DFCH/UESB
Mestre em Educação pelo PPGE/UFSCar
Doutorando em Educação pelo PPGE/UFSCar
sidineycosta@yahoo.com.br

Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação no Campo - GEPEC/HISTEDBR/UFSCar

² Professor do Departamento de Educação – DED/UFSCar
Professor da Pós Graduação em Educação – PPGE/UFSCAR
Coordenador do Curso de Pedagogia da Terra – UFSCAR
Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação no Campo - GEPEC/HISTEDBR/UFSCar
lbezerra@ufscar.br

decisões sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006, p. 24).

Assim, sobressaem análises que apontam a ação do Estado com destaque para as políticas restritivas de gastos, as novas visões sobre o papel dos governos, a substituição das políticas keynesianas do pós-guerra e a falta de coalizões para “desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2006, p. 20-21).

A discussão dos significados da ação estatal ou o papel do Estado ocupa pouco espaço e, nessa direção, políticas públicas são um “termo que se pretende neutro, portanto, funcional à lógica dominante e legitimadora dos diferentes programas e ações implementadas pela máquina burocrática” (Diógenes & Resende, 2007, p. 4) e, sobretudo, o *locus* de intermediação de interesses e espaço de políticos que figuram como agentes de interação entre sociedade e Estado. Esse conjunto de fatores tem dificultado dar visibilidade à composição e ao exercício do poder social e favorecido o foco sobre o poder estatal, de modo a reduzir-se a análise da política à “[...] busca pelo estabelecimento de políticas públicas” (DIAS & MATOS, 2012, p. 4).

Sobressaem estudos que questionam, entre outros fatores, como se formula uma política pública; quem decide sobre elas; que instituições intervêm nos processos decisórios; e quais problemas passam a fazer parte da agenda das políticas públicas (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Esses estudos visualizam os ciclos de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) voltados para temáticas como: a) identificação de problemas, em que as demandas para o Estado são manifestas; b) a constituição de uma agenda; c) a formulação de propostas; d) a legitimação, que muitas vezes se relaciona com a transformação de uma proposta em lei; e) a implementação de políticas; f) a avaliação de políticas (BATISTA, 2012).

Este artigo busca uma abordagem política sobre o papel do Estado nas políticas públicas, tomando por pressuposto que as relações são determinadas, em última instância, pelo modo de produção da vida material. Portanto, as formas de organização social, cultural ou política são “[...] sempre um produto histórico da existência humana, [...] expressão do modo de produzir dos homens” (Lombardi, 2010, p. 88). Por isso, os conhecimentos científicos e as políticas públicas também estão submetidos a essa determinação, pois, os homens fazem a História, mas não a fazem como querem, e sim submetidos às condições que os cercam.

1. SURGIMENTO DO ESTADO CAPITALISTA

Entre o século XV e XVII os contratualistas Hobbes, Locke e Rosseau explicaram cientificamente a origem do Estado por meio de “regularidades do comportamento moral/político dos homens” e não por um “desígnio divino” (MENDONÇA; FONTES, 2012, p. 56). Para eles os homens estabeleceram convenção social na qual abriram mão do direito do estado de Natureza em prol de uma entidade autoconsciente, acima e fora da sociedade, guiada por uma racionalidade imanente e detentora do monopólio da violência física: o Estado

No século XIX teóricos idealistas e materialistas postularam caminhos epistemológicos diferentes para explicar o surgimento do Estado. O filósofo idealista Georg Friedrich Hegel defendeu que o desenvolvimento da natureza, do homem e das relações entre os homens na sociedade derivou do desenvolvimento do espírito. Na obra *Princípio da Filosofia do Direito* postulou que o Estado surgiu como fundamento da Sociedade Civil e resultou do desenvolvimento dialético máximo da razão em direção à Razão Absoluta ou Espírito Absoluto (LÊNINE, 1986, p. 29).

Contra os idealistas, os materialistas formularam a tese de que “a família e a sociedade civil constituíram os pressupostos do Estado” (NETO, 1985, p. 20). Na obra *A Questão Judaica* Karl Marx (2010) tratou do Estado na “relação entre emancipação política e emancipação humana”. Mas, foi na obra *Críticas da Filosofia do direito de Hegel* que, segundo José Paulo Neto (1985, p. 21), Marx expressou metodologicamente que o “conhecimento da estrutura da sociedade civil” que assegurara o “conhecimento da estrutura do Estado”. E este é fruto da ação humana no estágio de seu desenvolvimento biológico e social na qual os homens foram divididos em classes opostas. Mas, este foi, segundo Marx e Engels (2007), apropriado pela burguesia por meio da “emancipação da propriedade privada em relação à comunidade”, quando se constitui a propriedade privada. O ponto marcante dessa apropriação ocorreu no período manufatureiro, em que:

[...] o Estado Moderno, que, comprado progressivamente pelos proprietários privados por meio dos impostos, cai plenamente sob o domínio destes pelo sistema de dívida pública, e cuja existência, tal como se manifesta na alta e na baixa dos papéis estatais na bolsa, tornou-se inteiramente dependente do crédito comercial que lhe é concedido pelos proprietários privados, os burgueses (MARX; ENGELS, 2007, p. 75).

O Estado burguês se coloca como o mediador entre todas as instituições coletivas e sintetiza, em si, a sociedade civil, uma vez que a revolução política burguesa superou objetivamente o caráter político da sociedade burguesa, transformou em objetivo de toda associação política a preservação dos direitos naturais, dos direitos egoístas – a posse privada. A vida política passou a ser simples meio, cuja finalidade é a vida da sociedade civil - dos interesses egoístas (MARX, 2010, p. 51). A atividade vital específica e a situação vital específica “não mais constituíam a relação universal do indivíduo com a totalidade do Estado”, mas uma questão individual a ser resolvida no mercado, enquanto que a questão pública se tornou, antes, a questão universal de cada indivíduo e a função política se tornou uma função universal do Estado (MARX, 2010, p. 52).

Nas sociedades em que o Estado político alcançou o pleno desenvolvimento, o homem passou a viver na “comunidade política”, onde começou a ser tratado como ser “comunitário”, e na “sociedade civil”, passou a agir como simples indivíduo privado (MARX, 2010, p. 40). O conflito entre os homens deixou de dirigir-se ao Estado político e tornou-se um conjunto de pendências particulares e egoístas a serem resolvidas na sociedade civil.

A sociedade civil, que aparece para si mesma e para os outros como um indivíduo real, surge como fenômeno ilusório porque o Estado político moderno transfere da coletividade para os representantes do povo o sentido e significado da política como força ativa dos seres humanos organizados, não só no plano jurídico e ideológico, mas na realidade. O aparato jurídico-político da sociedade realiza, ao mesmo tempo, de uma lado, a conversão do ser político em ser egoísta, pelo critério de direitos iguais – fundado no critério da posse e propriedade e, de outro lado, transforma a força política e social dos indivíduos em força política de seus representantes – fundado no critério da representação política. Assim, a sociedade civil, o sistema jurídico e o sistema político trabalham para a manutenção da sociedade burguesa.

2. O ESTADO DE BEM-ESTAR

No final do século XIX e início do século XX alguns Estados, em alguns países do capitalismo desenvolvido ou centrais, sobretudo da Europa do pós-guerra, passaram a prover serviços sociais individuais e coletivos entendidos como direito

assegurado pelo Estado, e realizados por meio de políticas sociais, cujo símbolo são os Estados de Bem-Estar ou simplesmente *Welfare State*.

[...] é certo que o fenômeno do *Welfare State* experimentou incontestável expansão e até mesmo institucionalização no período do pós-guerra. É a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais nesses países um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, etc. (ARRETCHE, 1995, p. 3).

Trata-se de da configuração de um Estado baseado no pacto entre Estado, Mercado e Trabalhadores, que resulta de amplo acordo sobre o papel positivo do Estado para garantir o pleno emprego, a moderação de desequilíbrios e socorro à áreas econômicas deprimidas. A origem e o desenvolvimento do *Welfare State* pode ser analisado por seus condicionantes de natureza política ou econômica. Neste caso, as razões de sua emergência são colocados nos “impactos do processo de industrialização sobre as formas de intervenção e atuação do Estado” (ARRETCHE, 2003, p. 5), dando ênfase à “correlação entre as variáveis crescimento industrial e gastos sociais”, nas quais, a primeira é condição de existência da segunda. Com isso, “a origem dos programas sociais está no desenvolvimento industrial. Sua expansão, contudo, é fortemente associada a traços da cultura nacional” (ARRETCHE, 2003, p. 6 - 8).

O *Welfare State* é uma resposta funcional ao seu desenvolvimento das sociedades capitalistas e não representa uma mudança estrutural. É o preço pelo desenvolvimento industrial para corrigir/compensar as disfuncionalidades ou problemas estruturais da economia de classes baseada no capital do sistema.

O acesso a uma vida digna para (quase) todos, ainda que gerasse reações históricas na velha direita, assegurou um ambiente de prosperidade, de paz social e de liberdade excepcionais. Não estamos aqui chamando isto de mundo ideal, mas o fato é que se estava bastante melhor. ...[Porém,] Assim, aos trinta anos de ouro de socialdemocracia, seguiram-se trinta anos de fortunas dos grandes grupos, no quadro do neoliberalismo, gerando de novo as situações críticas que tendências semelhantes haviam criado nas vésperas da crise mundial de 1929. (DOWBOR, 2014, p. 98).

A natureza política da origem do *Welfare State* deriva da ampliação progressiva de direitos (dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais), como descreveu Thomas Marshall, em *Cidadania e classe social* (1967), segundo o qual foi por meio da política social que criou a crescente igualdade política e modificou as desigualdades econômicas. Nesta direção, houve o desenvolvimento progressivo dos direitos, que vão dos direitos civis, passam pela conquista dos direitos políticos até alcançar os direitos sociais. Desta forma, o Estado de Bem-Estar é prolonga o Estado protetor clássico de Locke e Hobbes, a ampliando a participação política, pois:

O fundamental, nesta nossa discussão da governança, é que em termos político-institucionais, não havia apenas partidos políticos: as organizações profissionais foram associadas diretamente aos processos decisórios empresariais, o que lhes conferiu evidente função de contrapeso político ao poder do dinheiro e uma democracia apoiada agora em dois pés, partidos e sindicatos, passou a funcionar melhor (DOWBOR, 2014, p. 98).

Um aspecto político importante deste momento da conjuntura das nações modernas foi a subida ao poder da social democracia.

O interesse da social democracia, ainda que em declínio, é que acrescentou um segundo pilar de representação que são as organizações profissionais, os sindicatos de diversos tipos. O modelo surgiu nos anos 1920 nos países nórdicos, em particular na Suécia, se expandiu nos Estados Unidos nos anos 1930 com o *New Deal* como reação à crise de 1929, e se generalizou na Europa

a partir do fim da II Guerra Mundial, em 1945. A guerra teve um papel muito importante, pois o imenso choque político e de valores causado, ao se ver barbáries indescritíveis perpetradas por meios tecnológicos modernos, por pessoas com formação superior, gerou um clima de revolta que abriu caminho para soluções mais democráticas (DOWBOR, 2014, p. 98).

A ampliação dos direitos econômicos e sociais aparece como prolongamento do Estado burguês, numa perspectiva de desenvolvimento progressivo que naturalizou as condições existentes ao longo processo do século XIX ao século XX responsável pela evolução do direito civil ao direito social e que inaugurou a lei que gestará o Estado de Bem-Estar. Este movimento rompeu com a racionalidade liberal e fez emergir um contrato social mais completo que o contrato social de Rousseau (ARRETCHE, 1995, p. 22), em que a vida civil se tornou objeto do Estado.

Esse Estado acarretou ganhos para a classe trabalhadora pela imposição de políticas que os beneficiassem, mas precisa ser visto mediante as relações sociais presentes no período de sua constituição e existência. Neste sentido:

Impulsionadas pelas lutas populares, as democracias burguesas tiveram que introduzir uma série de reformas que objetivamente beneficiaram às classes populares. No entanto, é impossível negar que esses desenvolvimentos tropeçaram com os limites inflexíveis do despotismo do capital no terreno decisivo da produção. O impulso reformista se deteve diante das portas das fábricas e dos bancos (BORÓN, 1995, p. 74-75).

Longe de ser a redenção das desigualdades ou a melhora geral das condições de vida da maioria da população, o Welfare State significou alívio passageiro de uma situação insustentável ao próprio capitalismo, que poderia ter levado a mudanças radicais em sua estrutura. Não significou, contudo, outra coisa que não o alívio passageiro ao sistema. O houve foi “compromissos” que cavalgam sobre essa contradição e atenuam seus aspectos mais desestabilizantes, não sendo outro o significado que tem a democracia burguesa e o Estado Keynesiano de Bem-Estar (BORÓN, 1995, p. 75).

3. O Estado Neoliberal

Para os neoliberais o Estado deveria maximizar a liberdade e reduzir os controles centrais sobre as iniciativas individuais, levando ao máximo a liberdade pelo controle por meio da lei e do próprio poder político. Não é à toa que enquanto as bases do Estado de Bem-Estar da Europa se constituíam, criou-se a Sociedade de Mont Pèlerin, que reúne os adeptos desta orientação ideológica, tais como “Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros” (ANDERSON, 1995, p. 10).

Friedrich A. Hayek foi o ideólogo precursor do neoliberalismo, na obra *O Caminho da servidão* (2013), fez em 1944 a defesa das liberdades política e de mercado e um ataque feroz às limitações de tais liberdades pelo intervencionismo do Estado e pelas políticas do Welfare State. Este movimento foi o responsável pelo surgimento do neoliberalismo, mas sua origem foi tributada ao momento posterior à II Guerra Mundial na Europa e nos EUA como “reação teórica e prática veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p. 09).

Com a crise do petróleo nos anos 1970 o discurso burguês de caráter neoliberalismo ganha força para combater as baixas taxas de crescimento e as altas taxas de inflação causadas pela longa e profunda recessão do capitalismo. Trata-se de discurso que defende o desmonte do Estado de Bem-Estar.

Na obra *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático* Perry revelou que o neoliberalismo é um “movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial” produzido para atender aos interesses do capitalismo de maneira que “jamais havia produzido no passado”. Para o autor trata-se de “um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão estrutural” (ANDERSON, 1995, p. 22).

Segundo Lima (2014), esta nova forma de liberalismo assumido pelo Estado Capitalista, que, apesar de se modificar e se “moldar às novas conjunturas políticas e sociais”, possibilitou sua sobrevivência e, paradoxalmente não perdeu “suas características intrínsecas”: defesa da propriedade privada e o próprio modo de produção baseado na livre iniciativa. Para essa autora, o neoliberalismo é:

Uma das formas assumidas foi o chamado neoliberalismo, surgido na década de 1970, que é a aplicação dos princípios liberais a uma realidade econômica pautada pela globalização e por novos paradigmas do capitalismo. Dentre seus mentores, destacam-se Friedrich Hayek (1899 a 1992) e Milton Friedman (1912 a 2006). No neoliberalismo, defende-se, de forma ainda mais explícita e acentuada, a ideia de que o Estado não deve interferir nos rumos da economia, ou seja, no livre mercado (LIMA, 2014, p. 29).

É na América Latina, precisamente no Chile, que está, segundo Anderson, a “primeira experiência neoliberal sistemática do mundo”, ocorrida durante o período da ditadura de Augusto Pinochet.

O Chile de Pinochet começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos. Tudo isso foi começado no Chile, quase um decênio antes de Thatcher, na Inglaterra. No Chile, naturalmente, a inspiração teórica da experiência pinochetista era mais norte-americana do que austríaca. Friedman, e não Hayek, como era de se esperar nas Américas (ANDERSON, 1995, p. 19).

As raízes da crise do capitalismo foram atribuídas ao sindicalismo e ao movimento operário, com sua pressão para o aumento de salários e para a expansão de gastos sociais pelo Estado, o que, segundo eles, havia corroído as bases de acumulação capitalista, os lucros, provocando, também, processos inflacionários. O remédio sugerido foi um Estado capaz de romper com o poder dos sindicatos, manter rígido controle do dinheiro, conter os gastos sociais e eliminar ou reduzir suas intervenções econômicas. Este conjunto de fatores políticos deveria convergir, no campo econômico, à estabilidade monetária - a nova palavra de ordem do neoliberalismo. A estabilidade foi, então, conjugada, ainda, com a dependência de disciplina orçamentária, da restauração da taxa natural de desemprego e de reformas fiscais.

O conjunto destas políticas ganhou alento no início da década de 1980. Na Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE), a eleição de Margaret Thatcher na Inglaterra, em 1979; na América do Norte, a eleição de Ronald Reagan, em 1980; na Alemanha, Helmut Kohl derrota o regime social liberal, em 1982; na Dinamarca, modelo de bem-estar, a coalisão de direita ganha a eleição e constitui-se o governo Schluter, 1983. Em seguida, quase todos os países da Europa Ocidental, com exceção de Suécia e Áustria, passaram a ser governados pela direita. Por isso, Anderson (1995, p. 12) afirmou que o neoliberalismo ganha força política, para além da questão econômica, com a ascensão da nova direita na Europa e na América do Norte, ou seja, “Os anos 1980 viram o triunfo mais ou menos incontestado da ideologia neoliberal nesta região do capitalismo avançado”.

O fortalecimento do neoliberalismo significou um processo de direitização do Ocidente nos anos 1980 e:

[...] consigo um duplo movimento: por um lado, uma supersticiosa exaltação do mercado, fechando os olhos para os resultados catastróficos que seu funcionamento autônomo havia produzido no passado – até desembocar na Grande Depressão de 1929 – e absolvendo-o piedosamente de suas culpas. Por outro, uma recíproca satanização do Estado como causador de todas as desgraças e infortúnios que, de diferentes maneiras, afetaram a sociedades capitalistas (BORÓN, 1995, p. 77).

Se inicialmente, na Europa, apenas governos de direita aplicavam o receituário do neoliberalismo, com o passar do tempo, qualquer governo, inclusive os que se proclamavam de esquerda, aderiram ao neoliberalismo. De modo que, ao final de 1980, os ideais do neoliberalismo haviam triunfado nos países da OCDE. O Japão e os países da América Latina também continuavam fora da tentação e pressão neoliberal do período.

É nos anos de 1990 que os ideais políticos e econômicos neoliberais fortalecem, fundamentalmente pela queda do comunismo na Europa oriental e União Soviética, de 1989 a 1991, e pela recessão nos países de capitalismo avançado de 1991, justamente no período em que o neoliberalismo no Ocidente tornou-se mais óbvio. Com isso, triunfou o capitalismo “de tipo específico liderado e simbolizado por Reagan e Thatcher nos anos 1980” (ANDERSON, 1995, p. 20). p. 18).

A América Latina torna-se, para o autor, a terceira área de “experimentações neoliberais”.

A virada continental em direção ao neoliberalismo não começou antes da presidência de Salinas, no México, em 88, seguida da chegada ao poder de Menem, na Argentina, em 89, da segunda presidência de Carlos André Perez, no mesmo ano, na Venezuela, e da eleição de Fujimori, no Peru, em 90 (ANDERSON, 1995, p. 20).

Diante do exposto, chama a atenção o alerta do autor com relação à insistência dos formuladores do neoliberalismo em dizer que a democracia e o neoliberalismo não são a única via possível e sim que a teologia de mercado também se adapta e floresce em regimes autoritários.

Mas a democracia em si mesma – como explicava incansavelmente Hayek – jamais havia sido um valor central do neoliberalismo. A liberdade e a democracia, explicava Hayek, podiam facilmente tornar-se incompatíveis, se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse (ANDERSON, 1995, p. 20).

Outra questão, citada pelo autor, seria a hiperinflação como componente equivalente ao medo da ditadura como elemento para aceitação tácita de medidas neoliberais pela população.

[...] há um equivalente funcional ao trauma da ditadura militar como mecanismo para induzir democrática e não coercitivamente um povo a aceitar políticas neoliberais das mais drásticas. Este equivalente é a hiperinflação. Suas consequências são muito parecidas (ANDERSON, 1995, p. 21).

O autor conclui que:

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não desestabilizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (ANDERSON, 1995, p. 23).

Nesta conjuntura, as investidas neoliberais sobre a América Latina e nos demais países em desenvolvimento, sobretudo as de caráter econômico e político, colocaram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM) como instituições propagadoras e financiadoras das políticas de interesse do neoliberalismo, vale dizer, do interesse do grande capital financeiro internacional.

4. O NEOLIBERALISMO NO BRASIL

Apesar de ter surgido antes, foi durante os anos 1990 que o pensamento neoliberal atingiu, com maior amplitude, o Brasil e os demais países da América Latina, significando uma virada continental dos ideais neoliberais no continente sul americano. Trata-se de movimento que defendeu o capitalismo globalizado como solução para os problemas do próprio capitalismo. Um capitalismo baseado na globalização e internacionalização do capital que desconhece fronteiras e derruba as barreiras e no qual os projetos nacionais devem ser compreendidos na dinâmica internacional de reformulação e atualização do capital.

O Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) deflagrou o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia. Mas, o representante oficial do Neoliberalismo em nosso país foi Fernando Henrique Cardoso que, quando senador, impôs à reforma constitucional de 1988 os princípios fundamentais do Neoliberalismo (MALANCHEN, 2014, p. 28).

A adoção das políticas neoliberais no Brasil resultou no reordenamento das estruturas do Estado nacional em direção à abertura da economia e do mercado aos capitais internacionais. As características principais desta reestruturação são:

Ajuste fiscal; redução do tamanho do Estado; fim das restrições ao capital externo (eliminar todo e qualquer empecilho ao capital especulativo ou vindo do exterior); abertura do sistema financeiro (fim das restrições para que as instituições financeiras internacionais possam entrar em igualdade de condições com as do nosso país); desregulamentação (redução de regras governamentais para o funcionamento da economia) reestruturação do sistema previdenciário (COGGIOLA e KATZ, 1996, p. 196).

A adoção do projeto neoliberal implicou no desmonte dos instrumentos fundamentais de defesa da soberania nacional, erguidos no período anterior de industrialização via substituição de importação. Segundo (FERNADES, 1995, p. 57):

O neoliberalismo, aqui, se apresenta como inimigo do nacionalismo, diferentemente do que ocorre na Europa ou nos Estados Unidos. No Brasil, por exemplo, a direita abandona a bandeira da “defesa da nação”, e a deixou nas mãos da esquerda – o que vem provocando surpreendentes rupturas e realinhamentos no âmbito das próprias Forças Armadas, que não encontram mais respaldo político na direita para o seu projeto de conversão do Brasil em “potência mundial”

O pensamento político neoliberal recusa a participação social da maioria da população na definição das ações públicas, pois a política descentralizada implicaria queda de dinamismo na tomada de decisão e na aplicação dos recursos. Da mesma forma, a falta de ajuste estrutural do Estado provocaria ou inibiria a austeridade fiscal e a diminuição da carga tributária, um duplo elemento ideológico cuja consequência prática foi a diminuição da capacidade do Estado para formular e executar políticas públicas.

As ações segundo esse pensamento resultaram em desregulações, liberalizações, aberturas indiscriminadas dos mercados e as privatizações, mediante as quais os capitalistas se apropriaram de empresas e estatais e dos serviços públicos mais

rentáveis. As desregulações atingiram principalmente as políticas de interesse dos trabalhadores, demonstrando que elegeram os trabalhadores e suas organizações como seus inimigos, atuando para restringir os reajustes automáticos de salários, de estabilidade no emprego e de educação laica e gratuita e, por fim, regulasse ao mínimo o acesso ou a existência de um serviço público geral. O pensamento neoliberal negou a necessidade de democratização das ações do poder público e das práticas distributivas, deixando qualquer tipo de política totalmente subordinada à política econômica e ao papel fundamental do Estado, ou seja, o papel do poder público seria apoiar aqueles que não possuíssem reais condições de se manter, deixando para a iniciativa privada aqueles que as tivessem.

[...] os capitalistas locais [da América Latina] e seus sócios metropolitanos obtiveram várias vantagens: primeiro, reforçaram de maneira considerável seu domínio econômico, reduzindo drasticamente o controle público dos recursos nacionais e facilitando a atuação do setor privado. Segundo, algo muito importante para o grande capital financeiro internacional e do qual se fala muito pouco: garantiram (pelo menos até agora) o pagamento da dívida externa, destinando para esse efeito recursos e propriedades de caráter público antes “intocáveis”; terceiro, modificaram a seu favor, e de maneira decisiva, a correlação de forças entre o mercado e o Estado, condicionando desse modo os graus de liberdade que pudesse ter algum futuro governo animado por uma vocação reformista ou transformadora (BORÓN, 1995, p. 79).

Este pensamento também se aplica à criação de políticas voltadas para o desenvolvimento da educação como um todo, que deve se resumir às ações focalizadas ou pontuais para apoiar apenas os mais necessitados, defendendo, assim, uma política de educação fragmentada e não universal. Tutela, dessa maneira, os interesses que são próprios dos investidores privados na educação e, de forma contundente, os interesses da classe dominante que não querem gasto de dinheiro público para financiar a universalização da educação para todos, pois isso implica, segundo eles, o aumento de impostos para os mais ricos (GENTILI, 1995). A contradição fundamental dos modelos neoliberais é a promoção da autonomia individual que poderia ser denominada de liberdade total e apoio aos já privilegiados.

O neoliberalismo coloca no terreno das ações do Estado a possibilidade de realização de ações focalizadas. Trata as políticas sociais como ações compensatórias para amenizar as demandas sociais, por meio das quais o Estado aceita negociar com os movimentos sociais, materializando negociações que têm como base a “substituição” dos “direitos sociais básicos” por políticas e programas que resultam em conquistas balizadas com os interesses do capital nacional e do capital financeiro internacional. (ROCHA, 2007, p. 33).

Assim, estaríamos na presença de um Estado cujos elementos basilares são os colocados pelo Consenso de Washington, dentre eles, a ideia de que o Estado é irreformável, ineficaz, parasitário e predador. Por isso, paradoxalmente, a reforma apregoada pelo Consenso consiste em reduzi-lo ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado. As transformações na relação Estado e Sociedade dariam ao terceiro setor papel de destaque na arena política, ao mesmo tempo, que diminuiria a participação dos partidos na definição das ações estatais de caráter social, focalizando suas atenções para questões estruturais da reforma privilegiada pelos capitalistas.

5. A POLÍTICA E FORMAS DE AÇÃO POLÍTICA NO/DO ESTADO

O conceito de “política” tem seu fundamento no passado da sociedade grega, que constituiu seus dois traços básicos: a existência de uma comunidade e a criação de uma instância de poder criada no seu interior.

Existe política a partir do momento em que uma comunidade se coloca a questão do poder ou desde que o poder exercido por alguns (tais indivíduos, tais castas ou tal classe social) se exerça no quadro de uma comunidade e tendo em vista o seu modo de vida (WOLFF, 2003, p. 29).

A definição clássica foi elaborada por Aristóteles (1985) no século IV a.C., na obra intitulada *Política*, que a descreve como uma derivação do grego-antigo *politeia*, que indicava todos os procedimentos relativos à *polis* ou cidade-estado. De *polis* derivaram palavras como *politiké* (política em geral) *politiká* (aquilo que é público) e *politikós* (pertencentes ao cidadão). Nesta definição, a política diz respeito a uma realidade moral da comunidade, cujo significado maior é a busca pela felicidade ou bem comum.

Apesar dessa sociedade estar fundada na soberania interna (participação direta – dos cidadãos livres) e a isonomia política dos seus membros (igual distribuição do poder – entre os cidadãos livres fundadores das cidades-Estado), sua estrutura social havia tido sua gestação a partir de uma base de produção escravista (TIERNO, 2008, p. 10). Por isso, não é uma sociedade baseada na busca pela felicidade de todos ou no bem de todos. O sentido do bem comum foi uma conduta moral e não a realização do bem de todos que a compunham. Pelo contrário, sua democracia visava a manutenção do privilégio dos cidadãos fundadores das cidades-Estado, do *status quo*.

É do contexto social e político da Grécia antiga que se extraiu a ideia de política no Estado moderno como a arte ou a ciência da organização, administração, direção ou participação no poder do Estado (DIAS; MATOS, 2012). Definição que atribui à noção de política a ação exclusiva no interior do Estado ou nos Aparelhos de Estado³ e, sobretudo, esconde que ação política é anterior ao Estado e condição para a sua construção.

No entanto, essa definição é coerente com a sociedade moderna, na qual a burguesia dissipou a força social concentrada que deu origem à organização política Estado quando foi estruturado, delegando o poder aos representantes.

A democracia moderna aplica o princípio da soberania popular por meio de representantes e não dá igualdade a todos, senão como direito de eleger os próprios representantes. Tudo se passa como se esse regime se esforçasse para construir, fora da comunidade política da qual ela deveria emanar, uma instância separada encarregada de exercer sobre ela o poder e governá-la do exterior (WOLFF, 2003, p. 40).

Embora sejam representantes eleitos pelo povo, eles o substituem, subvertem e usurpam a força e o poder social de ação política coletiva direta do povo, afastando-o das decisões políticas. Não é apenas por meio da ação no interior do Estado pelos representantes eleitos ou pela burocracia que se realiza a ação política. É também por meios dos Aparelhos de Estado, que não agem apenas por meio do uso da força ou da violência, mas também com recurso ideológico ou simbólico (ALTUSSER, 1985; BOURDIEU, 1998), bem como da coação material e da organização cognitiva dos saberes sociais:

[...] força e violência não explicam tudo; além de serem, por sua vez, palavras polissêmicas, donde o uso, hoje em dia, de expressões como “poder simbólico”. A coação, material ou simbólica, consciente ou não, é, sem dúvida, de importância capital na regulação social; mas as pessoas obedecem também por outras razões, incluindo o interesse, o cálculo ou a estratégia. As ações humanas vinculam-se à aptidão para organizar o pensamento em estratégias cognitivas e em roteiros de ação, na dependência das informações auferidas

³ Sobre a definição e concepção de Aparelho de Estado e Aparelho Ideológicos de Estado, vide Altusser (1985).

durante um processo em curso. O poder não serve somente para reprimir, mas também para organizar a trama social mediante o uso de saberes, o que é de grande relevância, já que tal poder não é o atributo de alguém que o exerce, mas sim uma relação (CARDOSO, 2012, p. 41).

A definição de *política* na sociedade moderna não passa de “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder em virtude da resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos” (RUA; VALADÃO, 1998, p. 232). A política como ação do governo em prol do bem comum não passa de apelo ideológico, pois ela retrata o uso do poder e não a soberania ou a participação igual no poder. Ideológico porque pretende justificar a existência do Estado e do sistema político e, assim, subtraí-los para o atendimento de interesses de particulares no interior da sociedade. Ideológico pois, também, falseia os conflitos sociais e os conflitos de interesse.

A política poderia ser definida como a resultante – dinâmica e ao mesmo tempo sistêmica (daí a noção de “sistema político”) – de todos os fenômenos implicados pela conquista e pelo exercício do poder. Resta saber até que ponto a integração em um sistema pode ser conseguida mediante um engodo, isto é, o apelo legitimador falacioso a um “interesse geral” ou “bem comum”, fator ideológico que o conceito de política ou de sistema político oculta. A realidade estaria dada por uma dialética do conflito e da ordem sociais, encarada sob o ângulo do que se convencionou chamar de “política”. (CARDOSO, 2012, p. 38).

Neste sentido, a política visa o consenso ou conciliação de interesses e, sobretudo, busca tornar aceitável o exercício do poder. A definição do conceito de política mostra a tentativa do Estado, sob a tutela da burguesia e comandado pelos “representantes do povo”, em se manter o árbitro dos interesses de classes e de frações de classe e colocar-se como o representante de todos eles.

Se a definição de política implica a possibilidade de resolução pacífica dos conflitos, o exercício do poder não se realiza sem a ação política. Um exemplo de ação política em direção ao poder é ação revolucionária da burguesia contra a sociedade feudal, que mostra o contexto que surge e os limites da ação política no Estado moderno. Desta forma, compreender a ação revolucionária da burguesia é a chave para explicar as possibilidades de ação política contemporânea porque essa classe “derrubou o poder do soberano [representante de Deus na terra] e alçou os assuntos de Estado à condição de assuntos de toda a nação, que constituiu o Estado político como assunto universal, isto é, como Estado real” (MARX, 2010, p. 52).

A ação política do homem no mundo criado segundo os interesses da burguesia, tanto no âmbito do público quanto no privado, ocorre por relações nas quais, segundo Marx (2010, p. 39), o “Estado é o mediador entre o homem e a liberdade do homem [...] o mediador para o qual ele [homem] transfere toda a sua impiedade, toda a sua *desenvoltura humana*”. Relações regidas ou amparadas pelo ordenamento jurídico.

Após transformar a lei em máxima expressão de sua existência secular, não por um ato de fé mas contra a religião e seu domínio sobre o Estado, a burguesia tratou de negar qualquer possibilidade do Estado ser resultado de uma força social coletiva e em seu lugar apresentou-o como o representante de todos.

[...] a revolução política *superou o caráter político da sociedade burguesa*. Ela decompôs a sociedade burguesa em seus componentes mais simples, ou seja, nos *indivíduos*, por um lado, e, por outro, nos elementos *materiais e espirituais* que compõem o teor vital, a situação burguesa desses indivíduos. Ela desencadeou o espírito político que estava como que fragmentado, decomposto, disperso nos diversos becos sem saída da sociedade feudal; ela o consagrou a partir da dispersão, depurou-o da sua mistura com a vida burguesa e o constituiu como a esfera do sistema comunitário, da questão *universal* do

povo com independência ideal em relação àqueles elementos *particulares* da vida burguesa (MARX, 2010, p. 52 – grifos no original).

A ação política do Estado moderno foi dissipada, passou a ser uma relação de cada homem. Sobretudo porque ela passou das mãos da força social conseguida pelo conjunto dos indivíduos às mãos dos representantes e burocratas, em vista do exercício do poder. Ela começou a ser organizada e distribuída conforme a participação hierárquica na produção da vida material. De tal modo, a função pública se tornou questão universal de cada indivíduo, e a função política se tornou uma função universal do Estado. Nisto residem os postulados da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1791. Estes são em parte direitos políticos e que precisam ser exercidos em comunhão com outros.

[...] seu conteúdo é constituído pela *participação* na *comunidade*, mais precisamente, na comunidade *política*, no *sistema estatal*. São os direitos do membro da sociedade burguesa, ou seja, o homem egoísta, separado do homem e da comunidade. Eles são classificados sob as categorias da liberdade política e dos *direitos do cidadão*” (MARX, 2010, p. 47, grifos no original).

A outra parte dos direitos humanos são, segundo o autor, “os *droits de l’homme* [direitos do homem]”, que são distintos dos direitos do cidadão.

Os *droits de l’homme*, os direitos humanos, são diferenciados *como tais dos droits du citoyen*, dos direitos do cidadão. Quem é esse *homme* que é diferenciado do *citoyen*? Ninguém mais ninguém menos que o *membro da sociedade burguesa*. Porque o membro da sociedade burguesa é chamado de “homem”, pura e simplesmente, e por que os seus direitos são chamados de *direitos humanos*? A partir de que explicaremos esse fato? A partir da relação entre o Estado político e a sociedade burguesa, a partir da essência da emancipação política. (MARX, 2010, p. 48).

Entre os direitos descritos na Declaração, em seu artigo 2º, estão os ditos “*naturais e imprescritíveis*”, que são: a igualdade, a liberdade, a segurança e a propriedade. O direito à liberdade, prossegue o autor:

[...] equivale, portanto, ao direito de fazer e promover tudo que não prejudique a nenhum outro homem [...] Trata-se da liberdade do homem como mônada isolada recolhida dentro de si mesma [...] No entanto, o direito humano à liberdade não se baseia na vinculação do homem com os demais homens, mas, ao contrário, na separação entre um homem e outro. Trata-se do direito a essa separação, o direito do indivíduo *limitado*, limitado a si mesmo (MARX, 2010, p. 49).

Já o direito humano à liberdade equivale ao direito à “propriedade privada”. O autor questiona: Em que ele consiste? E responde, com base no Artigo 16 da Constituição de 1793⁴: “O direito humano à propriedade privada, portanto, é o direito de desfrutar a seu bel prazer (*à son gré*), sem levar outros em consideração, independentemente da sociedade, de seu patrimônio e dispor sobre ele, é o direito ao proveito próprio” (MARX, 2010, p. 49).

O direito à liberdade e o direito à propriedade são fundamentais para a ação política, uma vez que são estruturantes da sociedade burguesa, pois, segundo o autor: “Aquele liberdade individual junto com esta sua aplicação prática [direito humano de propriedade privada] compõem a base da sociedade burguesa. Ela faz com que cada homem veja no outro homem, não a realização, mas, ao contrário, a restrição de sua liberdade” (MARX, 2010, p. 49).

⁴ “O direito de propriedade é aquele que pertence a todo cidadão de gozar e dispor à vontade de seus bens, rendas, fruto de seu trabalho e de sua indústria” (MARX, 2010, p. 49, - Nota 21, N. T, no original).

Dois outros direitos humanos compõem a Declaração: o direito humano à igualdade e o direito humano à segurança. A igualdade é um sentido não político, na medida em que não se trata da igualdade ao acesso dos bens historicamente produzidos pela humanidade, mas simplesmente da igualdade de ser e permanecer um ser egoísta, ou, o que dá no mesmo, igualdade de liberdade.

O direito humano à segurança tem forte apelo de consciência, pois trata da segurança da propriedade e dos negócios, e a segurança é o conceito social supremo da sociedade burguesa, ainda que este direito se estenda a direito de conservação de cada pessoa e de seus direitos. Mas, nenhuma das pré-condições deste direito fala mais alto do que a possibilidade de segurança, no sentido de assegurar o egoísmo de cada homem.

Por isso, o autor conclui sobre tais direitos:

[...]nenhum dos assim chamados direitos humanos transcende o homem egoísta, o homem como membro da sociedade burguesa, a saber, como indivíduo recolhido ao seu interesse privado e ao seu capricho privado e separado da comunidade. Muito longe de conceberem o homem como um ente genérico, esses direitos deixam transparecer a vida do gênero, a sociedade, antes como uma moldura exterior ao indivíduo, como limitação de sua autonomia original. O único laço que os une é a necessidade natural, a carência e o interesse, a conservação de sua propriedade e de sua pessoa egoísta (MARX, 2010, p. 50).

Feitas estas considerações, o autor expõe a condição do *citoyen* (do cidadão):

[...]vemos que a cidadania, a *comunidade política*, é rebaixada pelos emancipadores à condição de mero meio para a conservação desses assim chamados direitos humanos e que, portanto, o *citoyen* é declarado como serviçal do *homem* egoísta; quando vemos que a esfera em que o homem se comporta como ente comunitário é inferiorizada em relação aquela em que ele se comporta como ente parcial; quando vemos, por fim, que não o homem como *citoyen*, mas o homem como *bourgeois* é assumido como homem *propriamente dito e verdadeiro*. (MARX, 2010, p. 50).

A vida política dessa sociedade é um simples meio, cujo fim é a vida da sociedade burguesa, o homem que vale de fato é o homem propriamente dito e não o cidadão, pois o “homem *político* constitui apenas o homem abstraído, artificial, o homem como pessoa alegórica, moral” (MARX, 2010, p. 53). Desta forma, conclui que a “emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a cidadão, a pessoa moral” (MARX, 2010, p. 54).

Os conceitos de público e de privado expressam relações jurídicas e sociais e possuem acepções históricas que deitam raízes nas condições materiais de existência (LOMBARDI, 2005, p. 72) e tem influência na ação política. Do ponto de vista sociológico, são os sujeitos coletivos que, segundo Lucien Goldmann (1980), dariam conta do conjunto dos fenômenos. Desta forma, as práticas de ação políticas assumidas coletivamente são aquelas que adquirem certo valor social para a relação entre seus membros. Para este autor, a passagem da inautenticidade de um mundo alienado para a autenticidade, ou seja, a destruição da pseudoconcreticidade, pode se efetuar através de diferentes formas de ação, tanto individuais como coletivas, que constituem opções históricas, com conteúdos sociais e de classe precisamente determinados.

Para Karel Kosik (1986), os elementos que fundamentam a ação política coletiva e são positivamente considerados, do ponto de vista da transformação social revolucionária, são os que promovem a passagem do “mundo do cotidiano” para o “mundo da História”, dentro do qual, o homem pode praticar a verdadeira autenticidade, frente a um mundo alienado e inautêntico.

Antônio Gramsci (1978; 2000) busca fundamentar uma filosofia crítica como base para o conhecimento e para a reflexão política de projetos para o futuro e para a transformação da sociedade. A partir de considerações sobre “sociedade política”, “sociedade civil”, “Estado ampliado” e “conquista da hegemonia”, trata da vinculação prática da ação política, o que envolve a discussão da ideologia, uma vez que toda ação política representa, conseqüentemente, um conjunto de concepções dos grupos sociais que a realiza, contra as concepções dos demais, cujas validades devem ser verificadas segundo critérios da eficiência política. Para o autor, o Estado não resulta do pacto ou acordo, mas procede das relações sociais. Na sociedade, a realização da ação política se dá, sobretudo, na sociedade civil, aproveitando as lacunas abertas pelo “Estado ampliado”, de modo que, nas relações políticas dos grupos sociais diferenciados internamente na sociedade, conquistem a “hegemonia”.

A ação política serve, por isso, como instrumento para a atuação consciente e organizada de grupos ou membros estabelecidos da sociedade, tanto para expressar suas demandas à sociedade política, na expectativa de reformas da situação existente, quanto para ser instrumento de atuação na contestação ou negação da sociedade existente. Por isso a correlação de forças e a análise concreta da estrutura e da superestrutura são os instrumentos que devem guiar a ação concreta

Convém apreender a importância da ação política e perceber como ela serve para manter, transformar ou revolucionar uma sociedade. Em outras palavras, trata-se de ação coletiva e organizada dos grupos visando defender ideais e valores contra outros ideais e valores, para garantir a hegemonia de suas propostas no interior das relações sociais de uma sociedade ou de várias sociedades.

6. AS POLÍTICAS PÚBLICAS/ESTATAIS

Como vimos, na introdução, os estudos das políticas públicas tratam das interações e das complementaridades entre Estado e sociedade e visualizam via de regra o tratamento neutro e objetivo das políticas públicas como “Estado em ação”, o que fortalece a coesão social própria do sistema capitalista e dificulta sua apreensão como produto histórico e expressão do modo de organização do Estado capitalista, que visa legitimar a ordem existente.

Hoje, mais do que em qualquer outra quadra histórica, é imperativo considerar as determinações de classes constitutivas do Estado. E se vai analisar política social, seus projetos e programas, é preciso considerar a dupla função deste Estado de classe. [...] por uma parte, ele é garantidor de todo o processo de acumulação capitalista; por outra, ele é também um fiador, um legitimador da ordem burguesa. (NETO, 2003, p. 21).

Ao invés de análises das relações determinadas pela produção da vida material, que condiciona as formas de organização social, cultural ou política, elas são sobre a composição e o exercício do poder estatal ou questionam, entre outros fatores: como se formula uma política pública; quem decide sobre elas; que instituições intervêm nos processos decisórios; e quais problemas passam a fazer parte da agenda das políticas públicas (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Ou, então, visualizam os ciclos de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) voltados para temáticas como: a) identificação de problemas, em que as demandas para o Estado são manifestas; b) a constituição de uma agenda; c) a formulação de propostas; d) a legitimação, que muitas vezes se relaciona com a transformação de uma proposta em lei; e) a implementação de políticas; f) a avaliação de políticas (BATISTA, 2012, p. 51).

O Estado é visto como *locus* de intermediação de interesses e espaço de políticos de ação, ambiente de disputa de hegemonia de grupos em condições iguais de participação e de apresentação de demandas, ou seja, a literatura consagrou as políticas públicas como sinônimo de políticas implementadas pela “ação do Estado”.

Política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. (RODRIGUES, 2013, p. 13).

No entanto, ao se desdobrar o tratamento do significado do público e do privado vê-se que não existem políticas públicas no sentido *lato* do termo, mas sim políticas públicas/estatais. José Luís Sanfelice tratou do público e do privado na história da educação brasileira e afirma:

Rigorosamente, entretanto, a escola estatal [política estatal] não é escola pública [política pública], a não ser no sentido derivado pelo qual o adjetivo “público” se relaciona ao governo de um país ou estado: o poder público. A escola estatal [política estatal] não é necessariamente pública quando tomamos o adjetivo “público” na forma de qualificação daquilo que pertence a um povo, a uma coletividade, que pertence a todos, que é comum (SANFELICE, 2005, p. 178).

Ao substituir os termos escola pública por política pública, tem-se o mesmo raciocínio. É na forma substantiva que “público”, de fato, faz referência ao “homem comum, do povo e de um determinado lugar com características ou interesses comuns” (SANFELICE, 2005, p. 179). É o substantivo “público” que dá sentido ao termo política pública e demonstra que é o interesse dos homens – que vivem em comum suas características e lugares – que deveria dar substância ao conceito de políticas públicas, ou seja, a participação soberana desses sujeitos na distribuição do poder.

Porém, é na forma adjetivada que o conceito de políticas públicas se apoia. Ou seja, na sua forma adjetiva, porém, o termo “público” surge para afastar o interesse da participação soberana do povo nos negócios do Estado e, então, o Estado se coloca como elemento privilegiado na mediação da participação, organizando uma forma aparente de participação na política e no poder, uma participação regulada na soberania e no poder, na qual seus protagonistas são os representantes eleitos pelo povo e não o próprio povo. Assim, é mais prudente denominar tais ações de políticas públicas/estatais em vez de políticas públicas, apenas.

O público reveste-se de significado adjetivado como “bem de todos ou interesse de todos”, como vimos, embora não seja esse o resultado prático da ação estatal. A ação estatal – embora designada e revestida de aparência de ação dirigida ao bem de todos – é sempre e cada vez mais focalizada ou setorizada. Esta compreensão é fundamental quando se pensa em interesse público, pois a natureza do Estado na visão marxista compreende que o “Estado ou o que é estatal não é público ou do interesse público, mas tende ao favorecimento do interesse privado ou a interesses do próprio Estado com sua autonomia relativa” (SANFELICE, 2005, p. 183). A autonomia relativa do Estado provoca a relativização do papel do Estado para o atendimento das demandas sociais, ao passo que centraliza nele próprio as medidas de força da economia para assegurar os interesses do capitalismo.

Ao recorrermos à literatura especializada encontraremos prevalência de definições de políticas públicas que imputam unicamente ao Estado a prerrogativa de elaboração de políticas públicas. O foco das discussões sempre recai no papel do Estado, desconsiderando os aspectos conflituosos, ignorando ainda a participação de outros sujeitos. Se admitirmos como verdade essas definições estaremos negando a histórica luta de classes, e o movimento

histórico, tomando a realidade como estática e livre de conflitos, assumindo uma postura de passividade e pseudo neutralidade do Estado (LIMA, 2014, p. 56).

Por isso, mais uma vez, não faz sentido atribuir a esta especificidade da ação do Estado a definição de políticas públicas, mas identificá-la como uma política pública/estatal. Desse modo, a política pública/estatal diz respeito à atuação política no interior do Estado, que visa a atingir os objetivos estatais que ele assume como sua ou como importante para atender às demandas setoriais da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos ter elementos para considerar que o que é tomado como políticas públicas nunca foram públicas e tampouco pode sê-las numa sociedade assentada sobre a propriedade privada capitalista dos meios de produção. Mas, deve ser consideradas políticas públicas/estatais

Com isso, entendemos atacar a discussão que busca identificar se uma política pública é estadocêntrica ou multicêntrica. Do mesmo modo, ponderamos pelas necessidade de considerá-las pela totalidade de suas múltiplas determinações e não exclusivamente função do “Estado em ação”. Isto porque grande parte da historiografia produzida na área de política consagrou a terminologia “política pública” como sinônimo de ação do governo: Programa ou política implantados por este ou por aquele governo. Mesmo com mudanças de governos, a responsabilidade pelo Programa ou política dificilmente é atribuída ao Estado, mas sempre à qualidade, aproximação ou distanciamento deste ou daquele governo com o dito programa ou política. De tal modo, fazer políticas públicas passou a ser entendido como decorrência da vontade e da força de quem pode produzir leis e, portanto, descartaram-se, invariavelmente as relações humanas enquanto totalidade contraditória.

É enganoso, por isso, tomar o público - pertencente ao conjunto dos membros do povo - como sinônimo de estatal, pois a ação do Estado não visa necessariamente ao povo – o interesse da maioria de seus membros não se volta para a garantia de direitos e de justiça – papel fundamental das políticas sociais. Com isso, o substantivo “público”, que é tomado como elemento basilar para sustentar o conceito de políticas públicas perde sentido, uma vez que a política pública por sua natureza, ao menos semântica ou substantiva, deveria prezar pela participação soberana dos sujeitos na distribuição do poder. Porém, é a sua forma adjetiva do público que foi incorporada pelo Estado e pelos estudos. Mas, esta acepção do termo exclui os sujeitos da participação soberana no conjunto das ações de Estado, dando aos representantes eleitos pelo povo o protagonismo no Estado, enquanto a participação do povo adquire a forma aparente, modo regulado ou controlado de participação ou de controle da política.

Neste sentido, a defesa da política pública não é outra coisa senão a defesa do Estado. Por isso, o Estado e a política estatal estão constituídos não para preservar os interesses comuns”, mas para garantir a sobrevivência dos que não possuem propriedade privada dos meios de produção para mantê-los como força de trabalho à disposição dos proprietários dos meios de produção.

As políticas públicas e a ações estatais não aparecem como finalidades de Estado em atender aos interesses de quem ele de fato privilegia (burguesia), mas como voltadas para aqueles a quem o Estado diz dirigir a ação (o público), revestindo-se tais políticas e ações de sentido de público (significado adjetivado de bem de todos). O que é ideologicamente explicado como política pública, na realidade, destina-se ao interesse privado ou de interesse do próprio Estado em sua autonomia relativa.

As demandas por políticas públicas expressam, assim, os interesses particulares de grupos no interior da sociedade, os quais acreditam que a conquista destas políticas, ditas públicas, servirá para melhorar a sua vida, esquecendo-se, no entanto, de que as políticas públicas/estatais atendem, como não poderia deixar de ser, a demandas focalizadas dos aspectos sociais da população. Desta forma, não promovem melhoria de vida, mais minoram sofrimentos causados pela impossibilidade de conquistas de igualdade social no interior da sociedade capitalista, essencialmente desigual.

Embora o Estado não seja um bloco monolítico e seja marcado por contradições em todas as suas funções (ideológica, repressiva e econômica), não é no campo das políticas públicas/estatais que as contradições fundamentais da sociedade serão resolvidas, muito menos será no âmbito das políticas públicas/estatais, marcadamente focalizadas, que se irá adquirir as condições de emancipação humana geral. Assim, o Estado e seu conjunto de práticas e instituições continua agindo em prol da manutenção do *status quo* de um grupo hegemônico em detrimento das classes trabalhadoras.

Nada mais ilusório do que o varejo das demandas por políticas públicas no interior da sociedade civil, como podemos constatar. Sobretudo porque, quando decisões coletivas são tomadas, elas se convertem em algo a ser compartilhado em comum, por isso, a base da existência das ações humanas em sociedades deriva de decisões estabelecidas no consenso. Contrariamente, a base de todas as políticas públicas/estatais é a economia política ou a realidade ordinária de produção social da existência. No entanto, a determinação desta é a equação dos desejos da burguesia ou a parte permutável dos interesses desta burguesia no interior do Estado. Para a maioria dos estudos, no entanto, as políticas públicas são a sínteses dos resultados do atendimento das demandas específicas livremente negociadas no varejo da sociedade civil ou da sociedade política e da ação neutra do Estado, em busca do bem comum.

Com isso, a ciência política faz das políticas públicas a causa eficiente da ação dos governos, de maneira que, para ela, a política pública é a constituição de todos os governos: “as políticas públicas é o que o Estado decide fazer”; “as políticas públicas são o Estado em Ação”. Subordinam o conjunto das relações políticas à noção jurídica ou filológicas das ações políticas e, por isso, não podem ir além das respostas já dadas ou realizar a interpretação utópica da realidade.

Deveriam se perguntar sobre o conjunto das relações políticas que, na sua forma real atual, sustentam a manutenção da propriedade material e não quais as expressões jurídicas de relações de vontade. Mas, transformam as relações jurídicas historicamente criadas em ideias eternas. Esquecem que o uso e a construção das políticas públicas/estatais não dependem exclusivamente da ação do governante ou grupos sociais organizados ou não, mas são determinadas pelas condições sociais que se encontram colocadas pela sociedade dividida classe, em prol da hegemonia da classe detentora do poder econômico

Por fim, entendemos que o Estado, em suas diferentes configurações – Liberal, Bem-Estar ou Neoliberal - servem prioritária e preponderantemente aos interesses da classe dominante. Neste sentido, o que é tratado como políticas públicas que visam o interesse de todos são na verdade políticas públicas/estatais servem como reguladoras das condições sociais e silenciador dos conflitos por meio de políticas sociais e, ao mesmo tempo, sustenta a imagem ilusória de um Estado que se mantém acima dos interesses de classe, quando na verdade pode e, muitas e invariavelmente, age em função de interesses que não são comuns, mas da classe detentora do poder econômico.

REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 9 – 39.
- ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Mario da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 2003, p. 7–10.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 39, 1 semestres de 1995. São Paulo: Anpocs, 1995.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, São Paulo: Anpocs, 2003.
- BATISTA, Gustavo Camilo. Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas. In *PSICOLOGIA USP*, São Paulo, 23(1), 2012, p. 45-67.
- BORÓN, Atilio. Sociedade civil depois do dilúvio Neoliberal. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 63 – 118.
- BOURDIEU, Pierra (1998). *O Poder Simbólico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CARDOSO, Ciro Flamarion. História e poder: uma nova história política? In. CARNOY, Martin. (2005). *Estado e teoria política*. 11 ed. Campinas: Papyrus, 2012.
- COGGIOLA, Osvaldo & KATZ, Claudio. *Neoliberalismo ou crise do capital?* SP: Xamã, 1996.
- DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- DIÓGENES, Elione Maria Nogueira e RESENDE, Fernanda Motta de Paula (2007, 28 a 30 de agosto). Estado, classes sociais e políticas públicas. In *III Jornada Internacional de Políticas Públicas*. São Luís: UFMA, 28 a 30 de agosto.
- DOWBOR, Ladislau. *Os Mecanismos Econômicos* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.
- FERNADES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p.139 – 180.
- GELINSKI, Camen R. O. G. e SEIBEL, Erni José. Formulações de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. In *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis: EDUFSC, v. 42, n.1 e 2, Abril e Outubro, 2008, p. 227-240.
- GENTILI, Pablo. Coordenação e comentários da mesa. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p.139 – 180.
- GOLDMAN, Lucien. *Ciências humanas e filosofia: o que é filosofia?* São Paulo: Difel, 1980.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da História*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos de Cárcere*, volume 3 (Maquiavel, Notas sobre o Estado e a política) 3ª ed. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- HAYEK, Friedrich A (2013). *O Caminho da servidão*. Campinas: Vide Editorial.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

- LÊNINE, Vladimir Ilitch. *Obras escolhidas*. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. (Tomo I).
- LIMA, Elianeide Nascimento. *Políticas Públicas para a Educação do Campo no Estado de São Paulo: impactos, contradições e perspectivas*. Tese (Doutorado em Educação). São Carlos: PPGE/UFSCar, 2014.
- LOMBARDI, José Claudinei. Público e o privado como categoria de análise da educação: um reflexo desde o marxismo. In LOMBARDI, J. C, JACOMELI, M. R.M. & SILVA, T.M. T. da (orgs.) *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; Unisal, 2005. (Coleção Memórias da educação).
- LOMBARDI, José Claudinei. *Reflexões sobre a educação e ensino na obra de Marx e Engels*. Tese (Livre Docência). Campinas: FE/Unicamp, 2010.
- MALANCHEN, Julia. *A Pedagogia Histórico-Crítica e o Currículo: para além do multiculturalismo das políticas curriculares nacionais*. Tese Doutorado (Educação Escolar). Instituição: Universidade Estadual Paulista: UNESP/Araraquara, 2014.
- MARSHALL, Thomas. *Cidadania e classe social*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MARX, Karl (2010). *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 1967. (Coleção Marx-Engels).
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MENDONÇA, Sonia Regina de e FONTES Virgínia. História e teoria política. In. CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS Ronaldo (orgs.). *Novos Domínios da História*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2012.
- NETTO, José Paulo. Prólogo à Edição Brasileira. In: Engels. *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, p. I-XIV. 1985.
- REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas - *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, São Paulo, fev., 2003.
- ROCHA, Helianane Oliveira.. *A educação do campo nos espaços das lutas políticas dos movimentos sociais: análise e contribuição da formação dos(as) educadores(as) do MST no Maranhão via PRONERA*. Dissertação (Mestrado em Educação). São Luiz: PPPGE/UFMA, 2007.
- RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha.
- RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. (1998). *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 2013.
- Sanfelice, J. L. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In J. C. Lombardi, M. R. M. Jacomeli, & T. M. T. Silva (Orgs.), *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas* (p. 177–185, Coleção memórias da educação). Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez, 2006, p. 20 – 45.
- SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, São Paulo, fev., 2003.
- TIERNO, Patrício. *Aristóteles: a teoria política da constituição e a deliberação*. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: FFLCH/USP, 2008.
- WOLFF, Francis. A invenção da política. In NOVAES, Adauto (org.). *A crise do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 23 -54.