

POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO ESTADO EM AÇÃO¹

PUBLIC POLICIES FROM THE PERSPECTIVE OF THE STATE IN ACTION

Eugênia Aparecida CESCNETO* 

Resumo: O tema do artigo é a política pública, aqui nominada de Estado em ação, o objetivo é apresentar os elementos do Estado em ação (burocracia e política pública). As demandas das classes se encontram em constante disputa e a intervenção pública é a ação, a qual compreende a soma resultante do jogo de forças no processo decisório a respeito da intervenção. Pode-se dizer que as contradições da dinâmica estatal são mediadas pelas políticas públicas. O estudo pautou-se na abordagem dialética tomando-a como um processo histórico permeado por contradições que interferem nas formas como as relações são estabelecidas no contexto social e conformam as ações do Estado e da burocracia. Considera-se que a ação do Estado (autonomia relativa) para formular e implementar políticas públicas, com o apoio da burocracia profissionalizada, depende dos recursos financeiros de interesse social, com capacidade de direção, com a criação de consensos/legitimação e a dominação/coerção.

Palavras-chave: Políticas públicas. Estado. Burocracia.

Abstract: The theme of the article is public policy, here called State in action. The objective is to present the elements of the State in action (bureaucracy and public policy). The demands of the classes are in constant dispute and public intervention is the action, which comprises the sum resulting from the game of forces in the decision-making process regarding the intervention. It can be said that the contradictions of state dynamics are mediated by public policies. The study was based on the dialectical approach, taking it as a historical process permeated by contradictions that interfere in the ways in which relationships are established in the social context and shape the actions of the State and the bureaucracy. It is considered that the action of the State (relative autonomy) to formulate and implement public policies, with the support of the professionalized bureaucracy, relies on financial resources of social interest, with the capacity for direction, with the creation of consensus/legitimacy and domination/coercion.

Keywords: Public policies. State. Bureaucracy.

Submetido em 31/01/2022.

Aceito em 19/03/2022.

¹ O presente artigo foi apresentado no VIII Seminário de Políticas Sociais do Mercosul – (Novas) Demandas e (Novos) Desafios em tempos de Pandemia, realizado no período de 08/11/2021 a 10/11/2021, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas.

*Docente titular do Curso de Serviço Social e do Programa de Mestrado em Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Pesquisadora-Membro do Grupo de Pesquisa e Defesa dos Direitos Humanos Fundamentais da Criança e do Adolescente. Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade de Ciências Humanas Arnaldo Busato (1991), mestrado em História pela Universidade Federal Fluminense (2002) e doutorado em Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social Aplicado, atuando principalmente nos seguintes temas: serviço social, política social, criança e adolescente, formação profissional, e avaliação de políticas sociais. Unioeste: Rua da Faculdade, 645, Jardim Santa Maria, CEP 85903000, Toledo – Paraná. E-mail: eugenia.cesconeto@unioeste.br



© O(s) Autor(es). 2020. Acesso Aberto. Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR).

INTRODUÇÃO

O artigo tem como tema a política pública, aqui nominada de Estado em ação, cujo objetivo do estudo é apresentar os elementos do Estado em ação (burocracia e política pública). Uma vez que as demandas das classes se encontram em constante disputa e a intervenção pública é a ação, a qual compreende a soma resultante do jogo de forças sociais no processo decisório a respeito da intervenção. O processo de formulação e implementação da política social é permeável à influência de grupos privilegiados na defesa de seus interesses, cuja solução das disputas na arena política não deve pautar-se por atos violentos, mas pela construção de consensos das frações de grupos sociais com vistas à proteção dos direitos já inscritos na lei maior e os direitos ainda em disputa na ordem societária, logo reserva-se ao Estado o estabelecimento de um consenso (SOUZA FILHO, 2006; MASCARO, 2013).

As políticas públicas são processos intrínsecos aos aparelhos de Estado que são regulados e se determinam por contradições e antagonismos (explorações, dominações, direitos e crises de reprodução do capital; vontades do domínio econômico e do domínio político parecem não coincidir) presentes na ordem social. Ao serem implementadas por um governo, expressam fatores de diferentes natureza e determinação (concepção de Estado e Programa de governo), assim se torna importante a população e/ou movimentos sociais conhecer sua complexidade quando se pretende aferir, redirecionar ou alterar o rumo das políticas. Não se pode esquecer que isso exige um grande esforço das frações de grupos sociais, uma vez que estes diferentes fatores estão sempre referidos a uma concepção de Estado, no interior do contexto social no qual se movimentam.

É preciso ainda levar em conta que a grande executora da atividade do Estado é a burocracia em suas três frações: administração, direito e força (SOUZA FILHO, 2006; MASCARO, 2013, CUNHA, 2017). Nesse âmbito ocorre a conversão da questão social², em objetos da administração e passam a se constituir em políticas sociais. Não entanto, a questão social não pode ser superada definitivamente, pois incorrem na possibilidade de eliminar seus próprios pressupostos objetivos. Assim, o conjunto de elementos (Estado, Burocracia, Política Social e pessoal do Estado) encontra-se limitado, ou seja, tem uma autonomia relativa no seu processo de existência na sociedade capitalista.

O capital precisa recorrer ao Estado e a sua burocracia para conter a si mesmo, diminuir as tensões e garantir a reprodução social e da força de trabalho. O pessoal do Estado (burocratas/agentes), em todos os níveis, tem como característica o aspecto mecânico, automático; aparentemente mecanizado por ações determinadas por padrões previamente fixados, assim, as ações se põem em movimento, impulsionadas por “protocolos”, expressas na impessoalidade. Eles precisam de leis (ordenamento jurídico) para exercerem o poder, papel de cobrar e recolher impostos, distribuir direitos, aplicar a lei, emitir ordens. A atividade

² Questão social é entendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum, a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2012).

burocrática reproduz mecanismos e ações que atingem diretamente outros campos da atividade social e, portanto, não é imparcial. Nesse sentido, apesar de ancorada nos fundamentos de sustentabilidade da ordem social capitalista, a burocracia, mais especificamente o pessoal do Estado, por vezes confronta os interesses de seus mandatários, com base justamente no apelo à dimensão das ações individuais, que ao agirem ‘espontaneamente’, alinham sua ação com os fins do Estado, ou não, repondo novamente a impertinência de se entender o Estado como impermeável a alterações.

O referencial teórico-conceitual dos fundamentos da teoria do Estado nos propiciou uma leitura aproximativa da sua autonomia relativa, a partir dos autores de referência Hirsch, 2010; Codato e Perissinotto, 2011 e Mascaro, 2013; já a burocracia foi apresentada a partir de Souza Filho, 2006, Cunha, 2017, Fortes, 2017 e Matorano, 2017. Que ao explicitar as contradições da dinâmica estatal, presentes na incorporação de distintos interesses das classes sociais e/ou segmentos de classe e, mediados pelas políticas públicas. O estudo pautou-se na abordagem dialética que compreende a realidade como um processo histórico permeado por contradições que interferem nas formas como as relações sociais são estabelecidas no contexto social.

Na compreensão Bourguignon (2006) e Netto (2009), o método dialético é o caminho pelo qual se pode desvendar a constituição do todo através de aproximações sucessivas sem a pretensão de esgotar a complexidade e dinamicidade do real. As categorias – que expressam relações, segredo do processo de investigação – são: totalidade, historicidade e mediação, posto que são referenciais fundamentais para sustentar o processo de reflexão sobre o real e sua reprodução intelectual.

A escolha do tema decorre da investigação realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, na Universidade Federal de Santa Catarina (2019/2021), cujo título é “A construção da intersetorialidade na implementação do SINASE no município de Toledo – Paraná”, supervisionado pela professora doutora Vera Maria Ribeiro Nogueira. Da experiência da extensão desenvolvida junto ao Projeto de Apoio à Política de Proteção à Criança e ao Adolescente (PAPPCA, 2014-2020). Das construções teórico-prático-metodológicas desenvolvidas no espaço do “Grupo de Estudo e Pesquisa Defesa dos Direitos Humanos Fundamentais da Criança e do Adolescente”, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná; e da participação junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas e Serviço Social – NESPP, da Universidade Federal de Santa Catarina.

1. ELEMENTOS TEÓRICOS DO ESTADO EM AÇÃO

As políticas públicas estão circunscritas à dinâmica da ação estatal, expressando um fenômeno complexo, em que é possível compreender o Estado como o espaço de resolução/intervenção na conflitividade social e, o seu caráter relacional e contraditório. A aparência contraditória do Estado, no modo de produção capitalista, se revela ao ser tomado como “um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob a forma

assalariada” (MASCARO, 2013, p.18), e suas funções atuais tendem a favorecer uma explicação para sua aparente autonomia, sendo esta extensiva à política social, à burocracia, e à ação profissional.

As políticas públicas encontram-se constantemente disputadas e são tencionadas pelas demandas das classes sociais, visando adequá-las às relações sociais estabelecidas, principalmente na concretização e ampliação dos direitos, construídas no conjunto das relações políticas, que não são situações acabadas e, portanto, permitem a construção de estratégias e instrumentos que se concretizam em políticas públicas, configurando-se com distintos conteúdos políticos.

Essa configuração permite investigar o *Estado em ação* na operacionalização das políticas públicas, como se constrói, qual o papel dos agentes públicos, e as respostas dadas a realidade social, ou seja, a sua dimensão institucional. A dimensão institucional do Estado é a referência nesse estudo, pois parte-se da análise das atuais das configurações do Estado, que os autores estudados tratam como determinada forma de institucionalização das relações sociais de poder. O Estado ou a forma política são considerados um campo de ação que possui condições e dinâmicas próprias (HIRSCH, 2010; MASCARO, 2013).

A discussão sobre o conceito de Estado tem suscitado uma série de interpretações, uma vez que não se revela por si mesmo, ao ser definido no contexto das reflexões da teoria social, exploram o seu significado, sua origem e o seu modo de funcionamento. No século XX o Estado não recebeu nenhuma consideração teórica especial pela Ciência Política, enquanto o foco foi a discussão da política, “compreendida como interação, conflito e jogo comum de diferentes atores (coletivos) e, [...] o Estado é apenas o campo organizativo em que a política é formulada e implementada” (HIRSCH, 2010, p.11). A Ciência Política brasileira, conforme Codato e Perissinotto (2011), em franco crescimento, tem mostrado sinais de vitalidade e capacidade produtiva.

Para explicitar que no curso da expansão neoliberal no século XXI a questão do Estado, em vários sentidos e, em específico a sua expressão política (modalidade de ação/estrutura estatal), volta a se colocar como tema a ser explorado pelos cientistas políticos e sociais. Assim, o esforço dos teóricos é para decifrar as ações do Estado, enquanto um complexo de relação sociais no contexto capitalista.

No contexto das lutas políticas entre os indivíduos, grupos, facções e frações de classe, o Estado passa a ser percebido pelos cientistas políticos e sociais enquanto instituição (ou poderosa organização) dotada de recursos organizacionais próprios, recursos esses que lhe conferem capacidade de iniciativa e capacidade de decisão, além de definir a distribuição de recursos diversos (ideológicos, econômicos, políticos). Assim, as classes sociais “lutam entre si para *controlar* diretamente ou influenciar à distância os diferentes ramos do aparelho estatal (e não necessariamente para dominá-lo)” (CODATO, PERISSINOTTO, 2011, p. 44).

Segundo Hirsch (2010), foi Antonio Gramsci (1989) quem começou a refletir sistematicamente sobre a independência da política e da economia, principalmente, em suas análises do Estado como relações de força que não se reduzem às relações econômicas e, de hegemonia. Ao entender o Estado, além do aparelho governamental, o traz à cena como aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil. Segundo

esse pensador a sociedade civil, enquanto parte do estado ampliado, localiza-se entre a estrutura econômica e o Estado, com sua legislação e sua coerção. Sendo assim, em seu âmbito estão presentes as instituições e organizações (associações, sociedades científicas, igrejas, clubes etc.), que são formalmente separadas do Estado, e possibilitam a obtenção de consenso social. Gramsci torna, portanto, possível ampliar a visualização do Estado, para descrever uma nova forma de direção e governo (HIRSCH, 2010).

Althusser (1968) parte desse entendimento expresso por Gramsci e verificou que o Estado e o domínio estatal não se limitam somente ao aparelho estatal. O domínio estatal não se esgota para Althusser nos Aparelhos Repressivos de Estado ARE (governo, polícia, administração, tribunais etc.), uma vez que o poder também está presente nos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE), reconhecíveis na tradição gramsciana do Estado ampliado, como AIE (religioso, escolar, familiar, político, mídia).

Dentro da discussão do Estado ampliado apresentada acima, as noções de hegemonia de Gramsci e a de aparelhos ideológicos de Althusser, apesar de distintas, contribuem para entender que “o Estado é expandido para além da definição normativa ou do núcleo governamental-administrativo que tradicionalmente o identifica” (MASCARO, 2013, p. 69).

Outro autor que discute o Estado é Nicos Poulantzas, que entende o Estado a partir da década de 1960 em três momentos distintos de sua obra, Estado como estrutura; como aparelho; como relação, expressando o amadurecimento do seu percurso teórico. Assim, tem-se: a) o Estado como uma “estrutura invariante que produz através do direito e do burocratismo burguês, efeitos ideológicos funcionais para a reprodução do sistema social”. E cabe ao “*Estado a função específica de constituir o fator de coesão dos níveis [político, econômico, ideológico] de uma formação social*” dividida em classes; b) *Estado como um feixe de aparelhos* (repressivos e ideológicos) Poulantzas (1969) – em que o sistema estatal é composto por vários aparelhos e instituições, ao qual se acrescenta “tudo aquilo que participa da função do Estado é, para todos os efeitos, Estado, sendo seu desempenho apreensível através do jogo social entre AIE e ARE” e c) Poulantzas (1985) - o Estado é a condensação material da *relação de forças* entre as classes e frações em uma sociedade determinada. Logo, a partir desses autores apresenta-se, a especificidade do Estado capitalista como uma instituição separada, mas não independente, das relações de produção; assim, o estado não é apenas o papel que ele desempenha (a dominação política), mas um aparelho, ou melhor: um conjunto de aparelhos repressivos, ideológicos e, agora, econômicos (CODATO, PERISSINOTTO 2011, p. 115, 116 e 118).

A materialidade institucional do Estado e o aspecto relacional do poder transfiguram-se e/ou constituem-se nos conflitos e contradições dentro dos aparelhos de Estado e o atravessam de alto a baixo. Poulantzas chega a sua conceituação “de que o Estado capitalista representa a condensação material de uma *relação de forças*” (HIRSCH, KANNANKULAM, WISSEL, 2017, p. 733). A partir desse entendimento, subentende-se a existência no interior do Estado de uma multiplicidade de interesses (inclusive na preservação de sua própria estrutura), para além daqueles diretamente associados às classes burguesa e trabalhadora, bem como os interesses privados dos agentes estatais.

Para Hirsch (2010), o Estado é um complexo de relações sociais. Ele é gerado e reproduzido pelos indivíduos ativos, mas sob condições que fogem à sua consciência imediata e ao seu controle. O Estado é a expressão de uma *forma social* particular/determinada que assumem as relações de domínio, de poder e de exploração nas condições capitalistas.

As *formas sociais* “caracterizam relações objetivas e reificadas face aos indivíduos em que a sua ligação social se manifesta disfarçada, não transparente. E destaca que, sob as condições capitalistas, a sociabilidade (relação entre as pessoas na sociedade) não pode ser gerada de outro modo” (HIRSCH, 2010, p.24 e 30). Assim, complementando esse entendimento, Mascaro (2013, p. 21), define as *formas sociais* como: “[...] modos relacionais constituintes das interações sociais, objetificando-as (relações objetivas exteriores e reificadas face aos indivíduos)”. Trata-se de um processo de mútua imbricação: as formas sociais advêm das relações sociais, mas acabam por ser suas balizas necessárias. O processo de constituição das formas, no entanto, é necessariamente social, histórico e relacional. É por meio de interações sociais que elas mesmas se formalizam. Assim, para esse autor: “[...] A forma representa uma objetivação de determinadas operações, mensurações, talhes e valores dentro das estruturas históricas do todo social. [...] As interações sociais capitalistas forjam formas que são específicas e necessárias às suas estruturas, distintas de todas as demais até então havidas” Mascaro (2013, p.22).

Enquanto a *forma política* deriva da *forma social* capitalista. A “*forma política* é aquela que se instaura como Estado”. Ressalta-se “o modo como se desenvolve a atividade estatal, suas funções e políticas concretas dependem de cada estágio do processo de acumulação e das relações sociais de força ligadas ao mercado mundial” (HIRSCH, 2010, p. 46).

A *forma política* se materializa, segundo Mascaro (2013, p.30), em organismos estatais e num “vasto conjunto de instituições sociais concretas e autônomas, (por exemplo: instituições educacionais, judiciárias, religiosas, políticas, familiares, econômicas), consolidando-se em aparatos que lhe são específicos e próprios”. O autor considera o Estado como sendo o núcleo material da forma política capitalista; o governo enquanto núcleo dirigente; e a administração, o seu corpo burocrático”. O governo e a administração são os organismos da política estatal (MASCARO, 2013, p.38).

As intervenções do Estado se reconfiguram em decorrência das contínuas modificações das relações de força entre as estruturas econômicas já dadas e a ação estratégica de determinados atos (partidos, grupo de interesses, movimentos sociais a burocracia e, o ‘capital’). A ação do Estado “surge da dinâmica das relações sociais e de classe, que encontram expressão na totalidade dos aparelhos políticos”, ou seja, sua atividade concreta “é resultado de sua determinação formal” (HIRSCH, 2010, p. 40).

No aparelho de Estado somente alguns ramos detêm o “poder efetivo” (capacidade decisória real) em detrimento de outros. O poder político concentra-se em núcleos específicos do sistema institucional de aparelhos do Estado. Esses podem ser ocupados diretamente (ou controlados, ou constrangidos, ou influenciados) por diferentes classes sociais (CODATO, PERISSINOTTO, 2011, p. 49). A relação entre a forma política (Estado) e as instituições políticas é contraditória, conflituosa, instável e muitas vezes até

oposta. Pois, determinadas instituições podem agir de modo contrário aos interesses de algumas classes dominantes (MASCARO, 2013).

A autonomia política – ou mais rigorosamente: a autonomia dos processos políticos diante das funções do Estado, se expressa: a) na ação política dos grupos políticos sem base produtiva, e sem base de classe; b) nas complexas relações de representação política e simbólica de classe (papel independente dos agentes políticos profissionais; c) no movimento das formas políticas (partidos, facções, movimentos) não é o reflexo mecânico da vontade das classes economicamente dominantes; mas, ao contrário, são essas classes que não raro buscam adaptar-se às novas condições políticas produzidas à sua revelia no processo político; d) na relação entre *ação política* e *resultado histórico*, isto é, a ideia de que um resultado histórico é produzido pela interdependência entre as diversas opções e decisões estratégicas tomadas pelos agentes políticos no curso da luta política (CODATO, PERISSINOTTO, 2011, p. 76-77).

No espaço político é onde se encontram os atores e sua movimentação, e funcionam como mecanismo de mediação entre a estrutura política e a estrutura econômica. Então, no contexto capitalismo monopolista “verifica-se que o papel econômico do Estado infla, supera e submete à sua lógica as outras funções estatais (repressivas e ideológicas)”. O espaço político/Estado amplia-se, modifica-se e constitui-se de acordo com a reorganização dos aparelhos de Estado (CODATO, PERISSINOTTO, 2011, p.147).

No campo político, as instituições políticas costumam ser agrupadas e/ou tomadas de modo genérico como aparatos, aparelhos, instâncias. Sua especificação “se materializa e se apreende nas instituições sociais, resultado das práticas materiais concretas das relações sociais. [...] As instituições políticas no capitalismo, operam sua dinâmica sob a coerção da forma política e das formas sociais do capital” (MASCARO, 2013, p. 37-38).

Ainda é preciso levar em consideração, segundo Codato, Perissinotto (2011, p.48), a modificação nas funções do Estado capitalista nos países centrais - sob o regime democrático-liberal, expressas “na *forma* de Estado, o *estatismo autoritário*, com declínio do legislativo, fortalecimento do executivo, perda de representatividade dos partidos, diminuição das liberdades políticas e decadência dos mecanismos democráticos”. Talvez essa nova forma de Estado, também esteja presente na realidade brasileira atual, não na totalidade, mas em franco desenvolvimento no governo de Jair Messias Bolsonaro.

O Estado, a *forma política*, é considerado por Hirsch (2010) e Mascaro (2013) como um *campo de ação* que possui condições e dinâmicas próprias, que se materializam em organismos estatais e num conjunto de instituições sociais. As instituições sociais e os organismos estatais são postos em movimento pela ação humana, reproduzindo ou modificando-as em consequência das estratégias dos atores sociais, e dos elementos histórico-conjunturais. Há no Estado um espaço político de negociação, de organização do consentimento, de legitimação e de oportunidade de acesso aos direitos – nas palavras de Hirsch (2010) *espaço de ação para a política concreta* - expresso nas políticas públicas e executadas pelo pessoal do Estado.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERANDO A BUROCRACIA

A burocracia será apresentada de modo a visualizar o seu movimento, ampliando o cenário dessa discussão, colocando-a no debate recente, uma vez que, no capitalismo abre-se “a separação entre o domínio econômico e o domínio político, e o burguês não necessariamente é o agente estatal” (MASCARO, 2013, p.17). Principalmente, o reconhecimento da burocracia enquanto uma parte e particularidade do Estado, ou seja, ela expressa o seu caráter de classe, e ao mesmo tempo, indica a possibilidade de assumir a emancipação humana, a depender da luta de classe.

A atividade burocrática reproduz mecanismos e ações que atingem diretamente outros campos da atividade social, tais como o econômico, o cultural etc., e, portanto, não é imparcial. Nesse sentido, apesar de ancorada nos fundamentos de sustentabilidade da ordem social capitalista, a burocracia por vezes confronta os interesses de seus mandatários, pois nem sempre é o burguês que assume o papel de agente público, com base justamente no apelo à dimensão das ações individuais, que ao agirem ‘espontaneamente’, alinham sua ação com os fins do Estado, ou não, repondo novamente a impertinência de se entender o Estado como impermeável a alterações.

Como sinaliza Cunha (2017, p.18 e 19), a burocracia no século XVIII, “desempenhou a função de pressuposto necessário, mas não suficiente ao desenvolvimento do próprio capitalismo, ou o florescimento material e cultural da indústria e do comércio”. A burocracia então é adequada e necessária ao capitalismo, e se constitui num “fenômeno indispensável” para a sociedade burguesa, pois ela “resulta da luta de classes, e permanece presente na ordem social capitalista estabelecida”. A luta social no contexto do campo burocrático, “fixa disputas nas suas entranhas”, é parte intrínseca do processo (MASCARO, 2013, p.83).

A burocracia, na discussão marxista, diz respeito “à *maquinaria de Estado*, à divisão do trabalho, à ossatura do próprio Estado na unidade entre administração, direito e força (militar, policial), [...]” (CUNHA, 2017, p. 16). Ela apresenta-se como uma das mediações entre o Estado e as classes sociais, que visa manter a ordem estabelecida.

A burocracia, ao ser considerada a responsável por manter a ordem social capitalista, mantém também a garantia dos interesses da classe dominante, sem que isso se torne visível a todos, pois se coloca como interesse geral (SOUZA FILHO, 2006).

A autonomia relativa da burocracia se espelha na autonomia relativa do Estado, justamente porque,

de um lado, a dinâmica do capitalismo não permite total captura do domínio dos aparelhos do Estado por particulares e, de outro lado, também porque a própria existencialidade da burocracia não é alheia à própria reprodução social capitalista da qual exsurge como um corpo necessário. (MASCARO, 2013, p. 81).

No entanto, adverte-se que essa autonomia tem demandado o controle sobre a burocracia, indicando a utilização de mecanismos democratizadores da administração, os quais requerem estratégias de

participação no poder, do ponto de vista dos dominados, seja direta ou indiretamente. A participação da população ocorre no contexto da democratização da vida cotidiana, o lugar autêntico e efetivo da vida (SOUZA FILHO, 2017).

Na dinâmica do capitalismo a burocracia é operada e constantemente disputada pela luta de classe, pois é onde estão em disputa os interesses particulares e o interesse geral, levando-a de acordo com sua autonomia relativa, a reconstituir-se (MASCARO, 2013).

A conversão dos problemas sociais em objeto da administração governamental e responsabilidade estatal é atribuição da burocracia, ao “executar as medidas administrativas (*administração e direito*) e das que regridem às medidas dessa natureza (*direito e polícia*)”, nesse processo o “objeto passa a ser administrado, disciplinado e perpetuado” (CUNHA, 2017, p.22).

A burocracia tem o papel de convencer os indivíduos a habituar-se em seus pensamentos, e à forma de agir e julgar a ordem social capitalista, sendo que isso pode ocorrer mediante o uso da força do Estado ou decisão dos indivíduos. Ou seja, o hábito³ no capitalismo

[...] requer-se que todos os homens se habituem aos postos que lhe são conferidos pela espontaneidade da divisão do trabalho; que se habituem aos deveres que espontaneamente derivam destes postos assumidos dentro da divisão social do trabalho; que se habituem ao fato de que o andamento normal do processo social geral desenvolve-se independentemente de sua vontade e de seus desejos e de que eles só podem contemplá-los como exploradores, diante de coisas feitas, já que não está em seu poder determinar-lhes a direção. (FORTES, 2017, p. 133).

Outra questão que faz com que os indivíduos se habituem a burocracia, decorre da concretização de tarefas que são apresentadas como de interesse comum da população, o que Poulantzas chama de “[...] Essa exitosa operação de se apresentar como se estivesse a serviço exclusivo do conjunto da sociedade” (MARTORANO, 2017, p. 169).

A habituação às exigências, as ações, aos comportamentos, os julgamentos, precisa ser incorporada como costume, tornar-se comum na sociedade capitalista. O espontaneísmo “é precisamente a ação irrefletida e imediata que toma os fundamentos das ações como naturais, como aspectos habituais e comuns a toda ação no interior da sociedade” (FORTES, 2017, p. 133). Cabe à burocracia instaurar novas normativas (leis), limitar a ação dos homens, “introyetar na vida das individualidades mecanismos e instituições afins, de modo a fazer com que sejam tomados como naturais, [...] pertencente à ordem natural da vida” (FORTES, 2017, p. 135).

A legitimidade burocrática se baseia em fenômenos como o “funcionamento hierárquico por delegação de poder”, o “fetichismo do poder” presente sobretudo nas classes não dominantes

³ O hábito “é uma categoria sociológica generalíssima, que não pode deixar de ter um papel significativo em todas as sociedades”. Nesse sentido, pode-se habituar tanto às tendências e instrumentalizações burocráticas de uma dada sociedade (seja ela capitalista ou mesmo a do socialismo real), ou os hábitos adotados podem significar exatamente a libertação das amarras da burocracia. (FORTES, 2017, p. 142).

(MARTORANO, 2017). A burocracia tende a acompanhar as mudanças do contexto social adaptando-se, aperfeiçoando-se e criando instrumentos de controle, no entanto, sua essência continua a mesma.

A criação do hábito é um processo de obscurecimento que impede a revolta contra o sistema capitalista. A atividade burocrática cabe aos burocratas, a quem deve ser garantida a autonomia para imprimir seu saber técnico na administração do Estado e de suas políticas, mas ao mesmo tempo esse poder deve ser acompanhado de controles, já que a burocracia é uma das mediações entre o Estado e as classes, visando à manutenção da ordem.

A burocracia e a ação dos burocratas têm relevância no processo de discussão das políticas públicas, pois são eles que diretamente atuam na construção dos espaços institucionais (administração), bem como na tradução dos programas na distribuição e/ou interdição de bens e serviços públicos.

A implementação de políticas sociais é, portanto, resultado da interação de diversos atores no espaço institucional e relacionais na forma política estatal. Para Hirsch (2010, p. 94), as relações políticas expressas na “democracia liberal não constituem uma situação acabada, mas representam um campo de luta, [...] que coloca a possibilidade de um contínuo desenvolvimento da democracia para além da atual existente”. Apesar dos limites impostos às políticas públicas pelo Estado, há também um campo de disputa em aberto, no qual devem ocorrer os avanços no contexto de cidadania.

A produção dos direitos, enquanto instância do domínio estatal, está dentro de um campo de lutas que só consegue se materializar mediante a existência das políticas públicas. Por esse motivo, se considera a política pública, ou seja, escolhas sobre o que fazer, como o *locus* onde os embates em torno de interesses, de preferências e de ideias se desenvolvem dentro dos projetos de governos. Entretanto, outra decorrência é a distância entre a decisão pública e sua materialização, sua execução nos diversos planos hierárquicos, quando novas decisões são necessárias para a execução das propostas governamentais. Daí decorre que a implementação de políticas públicas é, portanto, resultado das interações entre os diversos atores nos espaços institucionais onde o Estado põe sua marca de condução da vida social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão aqui apresentada não tem a pretensão de esgotar ou indicar caminhos, mas problematizar a ação do Estado quanto a sua autonomia relativa para formular e implementar políticas públicas, com o apoio da burocracia. Para que isso ocorra, o Estado depende dos recursos financeiros de interesse social, com capacidade de direção, com a criação de consensos/legitimação e a dominação/coerção. Quer dizer, a partir das suas funções de cobrar impostos, promover bens e serviços, administrar os conflitos internos e externos, fazer cumprir normas e leis, e proteger direitos deve ter a possibilidade de tomar decisões, que por vezes, vai contra frações ou grupos de interesses burgueses.

O Estado, no entanto, ao se orientar pelo projeto político e econômico de mercado, estabeleceu uma reforma do aparelho estatal para tornar a administração mais eficiente, representando uma

“contrarreforma conservadora e regressiva”. Nesse sentido, pode-se dizer no Brasil, as definições e os rumos da política pública não estão imunes às influências internacionalmente hegemônicas, apesar de manter especificidades, não estão completamente desconectadas. A política pública também passou a atuar na lógica da concorrência, privatização e individualização, principalmente quanto aos custos da cobertura da proteção social.

No Brasil, os reflexos da crise a partir da implantação do projeto neoliberal/conservador em 2016, foram levados a cabo pelo presidente eleito em 2018, Jair Messias Bolsonaro, e tem três grandes objetivos definidos: “desnacionalizar o que ainda resta de nacional; destruir o sistema de proteção social previsto na Constituição Federal vigente e, flexibilizar totalmente o mercado de trabalho, livrando-o de todas as amarras regulatórias e socialmente protetivas” (PEREIRA, 2019, p. 12), acrescenta-se a privatização extremada da subjetivação, haja vista o enfoque dado pelo Banco Mundial ao capital humano em 2019. O Estado nesse momento histórico, utiliza-se da burocracia e das políticas públicas para garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, e ainda tem o papel fundamental de coordenação econômica, com impactos devastadores na garantia dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

- BOURGUINON, Jussara A. O processo de pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa: UEPG, ano 6, v. 1, n.1, p. 41-52, 2006.
- CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: Ed. UFPR, 2011. 282p. (Série Pesquisa, nº 191).
- CUNHA, Elcemir P. **Marxismo e burocracia de Estado**. Campinas: Papel Social, 2017.
- FORTES, R. V. A burocracia como modo fenomênico necessário do capitalismo: a crítica de Lukács ao burocratismo e a necessidade da democratização da vida cotidiana. In: CUNHA, Elcemir P. **Marxismo e burocracia de Estado**. Campinas: Papel Social, 2017 (p.123 -146).
- HIRSCH, Joaquim. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Trad. Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 326p.
- HIRSCH, Joaquim; KANNANKULAM, John; WISSEL, Jens. A teoria do Estado do “marxismo ocidental”. Gramsci, Althusser, Poulantzas e a chamada derivação do Estado. **Revista Direito e Práxis**, v.8, n 1, p. 722-760, 2017. [Online].
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053_es.pdf. Consulta, 10/11/2019.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- MARTORANO, L. C. Nicos Poulantzas: burocracia e burocratismo. In: CUNHA, Elcemir P. **Marxismo e burocracia de Estado**. Campinas: Papel Social, 2017 (p.163 – 180).
- MASCARO, Alysson. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013. 132p.

NETTO, José P. Introdução ao método da teoria social. In: **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS e Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPPS, v.1, p.667-700. Brasília, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. Notas sobre a política social e seus impasses. [Prefácio]. In: FERNANDES, Rosa M. C. (Org.). **Educação no/do trabalho no âmbito das políticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2019.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. [Tese Doutorado]. Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.