

Estado e Políticas Públicas: uma reflexão teórico-historiográfica

Sonia Regina de Mendonça *

Resumo: O ensaio explora a concepção de Estado Ampliado elaborada por Antonio Gramsci, destacando sua importância para o estudo das políticas públicas de uma maneira geral e no Brasil em particular. Partindo desta premissa teórica, analisa, de uma perspectiva crítica parte da produção historiográfica dedicada ao tema, enfatizando a atual resignificação do conceito de Sociedade Civil promovida pela intelectualidade afinada ao Neoliberalismo e as repercussões teórico-metodológicas daí decorrentes..

Palavras-Chave: Estado – Sociedade Civil – Sociedade Política – Políticas Públicas

Abstract: The paper examines Gramsci's conception of an Amplified State, detaching its relevance to the studies about Public Policies in general, and in Brazilian case, particularly. From this theoretical premise, the study analyses, from a critical perspective, the historiographical production specialized in this theme, empathizing the present resignification operated in concept of Civil Society by the neo-liberal intellectuality as well its theoretical - metodological effects

Key-Words: State – Civil Society – Political Society – Public Policies.

A discussão teórica acerca do conceito de Estado é o objeto das reflexões que se seguem, valendo destacar que se perpetua a tendência, recorrente na historiografia brasileira, de lastrear boa parte das interpretações sobre a história do país, dos séculos XIX a XXI, na centralidade do Estado.

Fazendo um balanço historiográfico, constatamos que, conquanto lançando mão de aportes teóricos os mais variados, autores prestigiados no meio acadêmico insistem em apontar o “*estatismo*” como uma das principais características de nossa formação social, guardando o Estado, sob tal ótica, um protagonismo particular, decorrente de uma “carga genética” legada pela colonização portuguesa. Talvez justamente por isto, dentro dessa linhagem interpretativa, o Estado resulte, no Brasil, de um amálgama entre poder público e privado, capaz de impor, de cima para baixo, e coercitivamente, normas e diretrizes, distribuindo prebendas e benefícios, donde um de seus mais renitentes corolários: o “patrimonialismo”, cujo mais conhecido representante é Raymundo Faoro (FAORO, R. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: Globo, 1977).

Mesmo na década de 1980, quando do processo de “abertura” política então em curso, vários autores dedicados ao estudo da história política do Brasil, aferraram-se à perspectiva teórica centrada no inquestionável predomínio do Estado sobre a Sociedade. Dentre eles, destacou-se José Murilo de Carvalho (CARVALHO, J. M. *A Construção da Ordem e Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004) que valoriza o peso da herança

* Docente do Mestrado em História - Unioeste - CNPq

colonial portuguesa na construção estatista da política e da sociedade brasileira. Para além de uma homogeneidade “coimbrã” que teria pasteurizado as “elites” “daquem mar”, o autor elabora a noção de *estatania*, a seu ver mais apropriada do que aquela de cidadania.

Essas reflexões, não são pobres em desdobramentos, dentre os quais se destaca a forte carga de negatividade atribuída ao Estado, mediante adjetivações como “centralizador”, “cooptador” e “coercitivo” pressupondo, como seu reverso necessário, a fragilidade da Sociedade, incapaz de promover formas próprias de organização e representação política. Análises deste tipo, aproximam-se de demandas elaboradas por frações da classe dominante na atualidade, em especial a que combate a intervenção pública, sobretudo em matéria econômica, demandas, aliás, típicas do pensamento liberal, conquanto tais frações estejam umbilicalmente inseridas no Estado que tanto criticam. As alternativas a esse “estatismo brasileiro” residem em premissas de teor tecnicista ou administrativo enquanto elementos supostamente capazes de efetivar sua “modernização” ou “desburocratização”.

A fala que se pretende legítima sobre a questão do Estado – claramente neoliberal – parte de argumentos usualmente desqualificadores da ação pública, tais como desperdício, corrupção e hipertrofia das próprias agências estatais. E na medida em que tais “análises” extrapolam os meios empresariais e acadêmicos, tem-se na mídia uma espécie de “caixa de ressonância” que promove a padronização das visões sobre o Estado, tornado ora um “ser reificado”, ora uma engrenagem de “aparelhos” que paira acima da Sociedade sendo, ele próprio, capaz de “criá-la” e “recriá-la”. Estamos, assim, diante do “Estado Sujeito” de que nos fala Poulantzas (POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980), imune a conflitos sociais em quaisquer de seus níveis. E aqui, por paradoxal que possa parecer, assiste-se à transmutação da negatividade em “positividade” do Estado, já que ele se torna o centro dinâmico “vida social”.

A rigor, as tentativas de explicar o processo histórico brasileiro com base no Estado e suas atribuições produzem uma segmentação entre Estado e Sociedade, uma vez que o primeiro se torna, simultaneamente, objeto e sujeito da História, “entidade” dotada de dinâmica peculiar, de práticas imanentes, quase sempre percebido em separado dos conflitos que perpassam a cena social, sobretudo aqueles entre as próprias frações da classe dominante. Tal procedimento, entretanto, guarda outros desdobramentos. De um lado, o Estado seria representante direto de vagos “interesses dominantes”, tornando-se seu títere. De outro, o Estado é tomado como o equivalente de “Governo” facilitando sua identificação ora aos grupos de interesse que o “conduzem”, ora a indivíduos que são seus titulares provisórios. Por certo, se algo escapa e se perde nessas interpretações é a complexidade inerente ao processo

histórico, sobretudo diante do fato de, a maioria delas, prescindir de seu chão mais palpável: a luta de classes, aqui entendida não apenas como a que contrapõe as classes fundamentais, mas também a que se verifica no seio de cada uma delas.

Inúmeros são os trabalhos dedicados ao estudo do Estado e das políticas públicas no Brasil, em particular nos dois últimos séculos, embora em sua maioria não derivem de historiadores, em geral pouco propensos a este tema. Em seu conjunto, tais estudos, embora solidamente embasados em pesquisa documental, padecem de uma mesma problemática: o não aprofundamento da reflexão sobre o Estado, partindo do suposto que a relação entre Estado e Sociedade – recortado a política desejada – é “naturalizada” ou marcada pela preponderância do primeiro sobre a segunda. Quando muito se secciona alguns agentes ou agências envolvidos na elaboração das políticas públicas recortadas, porém como entidades estranhas umas às outras ou despidas de conteúdo classista. Os problemas decorrentes dessa postura, materializam-se numa forma “naturalizada” de Estado, sendo este apreendido como um bloco monolítico de organismos, “vazios” de atores sociais e portadores de interesses específicos e donde emanam, de forma igualmente “natural”, as políticas públicas. Tais estudos tratam o Estado como uma “entidade” quase “mítica” que paira acima do embate entre as forças sociais, ao invés de ser por elas atravessado. Ora, isso implica em assumir que determinadas práticas estatais – dentre elas as políticas públicas – por serem “arbitrais”, são isentas de conflitos tanto em sua concepção, quanto em sua concretização. Não raro nos deparamos com jargões como “o Estado criou” ou “o Ministério fez” ou ainda com “intenções do Estado”. Por aí se vê que o Estado é quase sempre um sujeito dotado de vontade própria, quase humanizado. Porém o maniqueísmo inerente à matriz liberal de conceber o Estado não é seu privilégio exclusivo. Ele se imiscui até mesmo em abordagens marxistas mais ortodoxas ou reducionistas, que focalizam o Estado como objeto privilegiado da dominação de uma classe ou fração específica. Por certo há distinções entre esta abordagem e a matriz liberal, sobretudo por admitir o marxismo que a sociabilidade humana é coletiva, histórica e classista. Entretanto, supor a monopolização do Estado por uma única classe ou fração tem resultados também empobrecedores e restritivos.

De uma forma ou de outra, ambas as leituras do Estado – como Sujeito ou como Objeto – obscurecem sua visibilidade como Relação Social, logo, enquanto fruto de conflitos entre sujeitos coletivos organizados no âmbito da Sociedade Civil e que visam, no geral, fazerem-se presentes junto à Sociedade Política ou Estado em sentido restrito. Isto posto, o que se propõe, aqui, é uma outra matriz marxista de conceber o Estado: aquela filiada ao pensamento Antonio Gramsci.

Nessa acepção, o Estado – sem ser Sujeito ou Objeto - afirma-se como condensação das relações sociais presentes numa dada formação social, num dado momento de sua História. Sob tal ótica, o Estado só pode ser visto como atravessado pelo conjunto das relações de classe existentes na formação histórica estudada, incorporando os próprios conflitos nela vigentes. Gramsci, ao redimensionar a reflexão sobre os conceitos Sociedade Política e Sociedade Civil, sobretudo este último, opera sua própria redefinição e, ao fazê-lo, recria o conceito de Estado, no sentido de um Estado Ampliado, que engloba tanto a uma quanto a outra, em permanente interação. Para o filósofo italiano, a peculiaridade do Estado Capitalista Ocidental consistia no fato dele guardar um espaço de Consenso – e não apenas coerção – entre os grupos nele representados, consenso entretecido e construído a partir dos sujeitos coletivos organizados junto aos aparelhos privados de hegemonia – ou seja, na própria Sociedade Civil - bem como através da ação do Estado restrito que igualmente promove e generaliza a visão de mundo da fração de classe hegemônica.

E falar de hegemonia em Gramsci remete a reflexão para a questão da Cultura, uma vez que, para ele, esta é inseparável da Política, logo, do Estado em seu sentido ampliado, já que até mesmo instituições da Sociedade Política tipicamente relacionadas à coerção respondem por um dado projeto cultural. Para o autor, as transformações em curso nas sociedades ocidentais contemporâneas pressupõem, antes de mais nada, a complexificação da Sociedade Civil mediante a multiplicação das vontades coletivas organizadas que disputam entre si, todo o tempo, a imposição de um projeto hegemônico. Mas, para tanto, os sujeitos coletivos organizados junto aos aparelhos de hegemonia – donde a importância fundamental dos intelectuais ¹ – precisam inserir seus representantes/projetos na Sociedade Política ou Estado restrito, evidenciando que o Estado Ampliado é, em si mesmo, uma Relação dinâmica e coerente às lutas de classe que atravessam a formação social a ser focalizada. Pensar o Estado gramsciniano é pensá-lo sob dupla perspectiva: a) a das formas pelas quais as frações de classe se organizam, para além da produção, na Sociedade Civil e b) a das formas pelas quais os órgãos públicos contemplam projetos e/ou atores sociais oriundos das entidades da sociedade civil organizada sendo que uma delas, certamente, deterá papel hegemônico junto ao dado organismo, o que não significa que dele estejam ausentes porta-vozes de outros grupos, em constante disputa.

¹ O intelectual, em Gramsci, longe está de ser o detentor do saber erudito ou mesmo diletante. O intelectual para o autor é o “persuasor permanente”, o organizador da vontade coletiva, aquele que tem na práxis o âmbito de sua ação de construir a “vontade coletiva organizada”. CF. GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. RJ, Civilização Brasileira, 1987.

No caso das políticas públicas, cabe ao pesquisador verificar quem são os atores imbricados a esses sujeitos coletivos, sua condição de classe, bem como aquilo que estão disputando junto a cada agência do Estado restrito, sem menosprezar a interrelação entre Sociedade Civil e Sociedade Política. Pensar o Estado e suas políticas é verificar, a cada momento histórico, o eixo que organiza e articula a Sociedade Civil enquanto matriz produtiva e, ao mesmo tempo, como tais formas de organização imbricam-se no e pelo Estado restrito, analisando seus agentes e práticas.

Estudar as políticas públicas é investir na pesquisa sobre que sujeitos coletivos organizados da Sociedade Civil contam com representantes seus – intelectuais - junto a quais organismos estatais. É também verificar que interesses tais organismos privilegiam e absorvem ao perpetrarem suas práticas, é investigar que outros aparelhos de hegemonia contam com porta-vozes, ainda que em posições não hegemônicas, junto aos demais “aparelhos” estatais. Estudar o Estado e as políticas públicas é estudar os conflitos, tornando explicável a vitória de uma política pública em detrimento de outras. O essencial na pesquisa sobre o Estado e suas políticas é tomá-las como resultantes do embate entre forças sociais distintas. E sabendo que tais projetos só terão força uma vez organizados a partir da sociedade civil junto a seus aparelhos de hegemonia, o passo inicial para o estudo das políticas estatais consiste em mapear os aparelhos afetos à política pública que se deseja analisar, verificando a organização de suas demandas, bem como a luta pela inscrição de seus quadros junto a esta ou aquela agência do Estado, ainda que isso se traduza na necessária criação de novo(s) órgão(s). O propomos é que, para chegarmos ao Estado restrito, é indispensável estudar, previamente, a Sociedade Civil e não o contrário.

Para o estudo de uma política pública não basta compilar os documentos oficiais produzidos pelos órgãos ao qual está afeta, sob pena de empobrecer a construção do objeto e ater-se ao reducionismo analítico que toma uma política pública como a tradução do discurso oficial, tornado “verdade”. Por certo a pesquisa junto à documentação oficial de uma agência do Estado restrito é pré-condição para seu estudo, sendo igualmente imperioso que a abordagem desse *corpus* - Relatórios, Anais e Mensagens – parta da definição precisa do que se concebe como Estado pois, somente assim, será possível verificar aquilo que de relacional e conflitivo ele abriga, encoberto pelo tom aparentemente monocórdio da documentação, uma vez que os embates inter e intra estatais jamais podem ser descolados daqueles que constituem a própria Sociedade Civil. Qualquer mudança na correlação de forças vigente dentro ou entre aparelhos de hegemonia distintos tem, necessariamente, repercussões junto à Sociedade Política. Afinal, os atores sociais envolvidos nas agências da Sociedade Civil e da Sociedade

Política segmentadas para a pesquisa, não representam classes em abstrato inscritas num Estado “etéreo”. Este complexo tecido de relações se reconstrói no cotidiano de suas práticas e conta com rostos, projetos e embates. Em síntese, considerar o Estado como Relação Social permite evitar as armadilhas do conhecimento reificado e simplificador, além de estimular a desnaturalização dos mecanismos de seu funcionamento, em permanente reconstrução.

Neste ponto, retomo um aspecto essencial do pensamento gramsciano: a afirmação do conceito de Sociedade Civil enquanto princípio organizativo central de sua teoria do Estado, ferramenta para reconhecer a complexificação dos Estados capitalistas ocidentais, em cotejo com as autocracias “orientais”, denotando que o poder de classe não mais se encontrava concentrado, tão visivelmente, no Estado restrito, posto difundir-se por toda a sociedade mediante a proliferação das “casamatas do capitalismo” - os aparelhos de hegemonia contidos na Sociedade Civil – e suas práticas político-culturais e ideológicas. Todavia, é fundamental reter o objetivo último da redefinição do Estado e da Sociedade Civil realizada pelo pensador italiano visava demarcar o território de um novo tipo de luta que pautaria a batalha contra o capitalismo como não mais limitada às suas fundações econômicas, mas também às práticas cotidianas de ordem cultural e ideológica. O conceito de Sociedade Civil tal como reelaborado por Gramsci erigiu-se numa arma contra o capitalismo - donde seu conceito de guerra de posições – e não em instrumento de acomodação a ele.

Não é isso, entretanto, que se verifica em tempos “pós-modernos”, onde o mundo social é concebido a partir de uma *bricolage* de fragmentos e identidades que faz com que a unidade do capitalismo e seu imperativo totalizante ceda espaço à fragmentação de realidades sociais tão variadas e múltiplas quanto as construções discursivas tidas por capazes de organizá-las. A rigor, as próprias relações de classe do capitalismo desaparecem, subsumidas a inúmeras outras formas de “identidades” que minimizam sua centralidade histórica. Curiosamente, os esforços empreendidos por alguns pensadores para dissolver o conceito de capitalismo têm como denominador comum a própria noção de “Sociedade Civil”, só que transmutada em “palavra mágica”, aplicável a diversas situações, desde as que contam com aspirações emancipadoras (no caso de releituras de “esquerda”), até as que a utilizam como justificadora de um retrocesso político. Ambas as vertentes aferram-se à defesa das “liberdades humanas contra a opressão do Estado” e, com isso, tangenciam o perigoso terreno de erigir a “Sociedade Civil” justamente no oposto do esforço gramsciano: uma espécie de álibi para o capitalismo. O que se tem hoje como Sociedade Civil, aponta para mudanças teórico-políticas profundas e dramáticas. Em primeiro lugar, esta nova “Sociedade Civil” parece ter perdido seu sentido anticapitalista assumindo uma indisfarçável feição pró-sistema.

O conceito de “sociedade civil” tornado “senso comum” é utilizado para servir a tantos fins que se torna difícil isolar uma só corrente de pensamento a ele associada, embora em sua esteira tenham surgido alguns temas recorrentes. De uma forma geral, “sociedade civil” é utilizada para delimitar um espaço potencial de liberdade fora do Estado, onde predominariam a autonomia e a associação voluntária e plural. Com isso, a nova ênfase atualmente conferida a esta noção passou a residir na pluralidade das relações e práticas sociais existentes, malgrado seja a “Sociedade Civil” muitas vezes definida a partir de oposições dicotômicas como Estado *versus* espaço-não Estatal (em geral regulado pelo mercado) ou ainda Poder Político” *versus* “Poder Social”, dentre outras. Nesta nova leitura opera-se uma dicotomização que opõe a coerção (apanágio do Estado) à liberdade e ação voluntária (apanágios da Sociedade Civil). Com isso, o próprio conceito de Estado adquire nova roupagem, celebrando a pluralidade contida num sem número de instituições e relações sociais de tipo diverso, tradicionalmente não contempladas pelo marxismo, transmutando-se numa “noção guarda-chuva” que abriga desde ONGs, a entidades filantrópicas.

Certamente, o preço a ser pago por tais usos não é pequeno, particularmente quando reparamos que seu produto final é a redução de todo o sistema social do capitalismo a um mero conjunto de instituições e relações que, não só o dissolvem, como também ao conceito de classe social. E algumas vezes isso se dá em nome do “combate” ao “reducionismo economicista” ainda imputado ao marxismo. O resultado dessa operação simplificadora é driblar a noção Totalidade ou mesmo negá-lo completamente, em nome de uma série de novas situações de “dominação” e de “lutas” que, segundo seus defensores, seriam inexplicáveis a partir do conceito de classe. O capitalismo se dissolve uma pluralidade indiscriminada de relações “de novo tipo” como as de ordem étnica, religiosa, de gênero, etc., o que não além de enfraquecer a força analítica do conceito de Sociedade Civil tal como concebido por Gramsci, esvazia-o de sua capacidade de organizar projetos emancipatórios de um ponto de vista totalizante. Encontramo-nos, assim, diante de sério risco: o do culto a uma “Sociedade Civil” emasculada de seu caráter transformador ou contra-hegemonico, que ganha novos adeptos em tempos neoliberais. Tal amesquinamento conceitual parte um poderoso pressuposto: a questão de “identidades sociais” (“pluralismo”) descoladas do conceito de classes. Importa reter que, num mundo “pós-moderno”, as diferenças atuam como detergentes das universalidades e, na mesma escala em que proliferam movimentos baseados em identidades de raça, de gênero, de sexualidade e de etnicidade, amplia-se o que hoje é denominado de “sociedade civil”: noção que a tudo engloba ou engole.

O curioso é que semelhante culto ao pluralismo costuma justificar-se pela aspiração “democrática” nele contida, i.e., uma democracia idealizada e tão frágil que não resiste ao teste de situar, dentro dela mesma, uma outra diferença, tão denegada: a diferença de classes. Tal teste deitaria por terra esta nova “sociedade civil”, já que é inimaginável ter-se diferenças de classe sem relações de desigualdade e de poder. Por certo a execução da centralidade da classe nas sociedades capitalistas - isso quando admite-se a existência do próprio sistema capitalista – decorre da suposição de que ela foi devidamente subsumida a concepções difusas de “sociedade civil” ou a um vasto conjunto de “identidades”, desagregadoras da totalidade.

Esse quadro não deixa de ser preocupante, particularmente porque os novos desenvolvimentos teóricos feriram, frontalmente, o preceito marxista relativo ao papel privilegiado da classe. Entretanto, preocupa ainda mais constatar que, teorias incapazes de distinguir entre miríades de “instituições” e “identidades”, são também incapazes de enfrentar criticamente o próprio capitalismo, permitindo que ele seja camuflado por “escombros” de fragmentos e diferenças, no rumo da aceitação de um capitalismo “expurgado” das classes sociais, sua exploração e suas lutas.

Por tudo isso, nunca é demais reafirmar que o capitalismo é constituído pela exploração das classes, conquanto não se resuma a um mero sistema de opressão de classe, já que submete toda a vida social às exigências do mercado e da mercantilização da vida. É necessário reafirmar a crença na causalidade histórica e no capitalismo enquanto totalidade, já que sua afirmação é a pré-condição para que se elaborem projetos de emancipação do homem. E o Estado Ampliado, sem deixar jamais de ser uma condensação dessas mesmas relações, contribui, para além da simples coerção, para perpetrá-lo.