

# A QUESTÃO DOS INTERESSES NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Maria Virginia Moreira Guilhon<sup>1</sup>*

Relação entre interesses e políticas públicas na ótica do Liberalismo e do Marxismo. Aborda-se as formulações da doutrina clássica e do liberalismo econômico no que se refere a noção de interesse como algo individual e decorrente da natureza igualitária, livre e sobretudo racional do homem. Destaca-se a crítica marxiana sobre a questão, mostrando as determinações de classe embutidas nos interesses individuais. Conclui-se apreciando as correntes em estudo, assumindo-se um posicionamento sobre a questão.

## 1 INTRODUÇÃO

Uma afirmativa indiscutível no contexto da ciência política contemporânea é a de que o Estado não existe no vazio. Compreender seu processo de decisão e o conteúdo de suas ações significa, em grande parte, situá-lo na dinâmica da sociedade.

Dessa forma, verifica-se que as políticas públicas, enquanto conjunto de ações (ou omissões) sob a responsabilidade do Estado traduzem, essencialmente, o conjunto de decisões e não-decisões resultantes do jogo de interesses que se desenvolvem no seio da Política, encontrando sua determinação e seu limite em processos econômicos engendrados em uma realidade específica.

Em síntese, as políticas públicas se organizam a partir da explicitação e intermediação de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente.

Entretanto, o Estado e o sistema político mais amplo fazem a mediação desses interesses já que não são simples processadores passivos das demandas sociais. Nesse sentido, entende-se que a influência dos interesses socialmente organizados na formulação/implementação de ações concretas é balizada pelo modo que assume a sua relação com as instituições e instâncias decisórias e de operacionalização de políticas. Com isso, o tipo de interação entre interesses e instituições influencia decisivamente a capacidade desses mesmos interesses em condicionar a formação e implementação de Políticas.

---

<sup>1</sup> Professora no Departamento de Serviço Social e mestranda do curso de Políticas Públicas da UFMA.

A compreensão das políticas públicas, assim, cobre um campo que envolve a análise da relação Estado/interesses sociais organizados para detectar a razão pela qual o sistema político põe em ação determinados programas sociais.

Historicamente, a relação entre essas duas dimensões políticas - vem sendo trabalhada por diferentes vertentes, que procuram fundamentar a noção de interesses enquanto questão-chave para a compreensão dos cenários estratégicos e dos padrões e estruturas das decisões concernentes às políticas públicas.

De óticas teórico-políticas diversas, essas correntes ora enfatizam o papel das forças sociais na determinação das políticas ora defendem o ponto de vista de que o Estado possui a capacidade de perseguir objetivos próprios que não se vinculam necessariamente às demandas e interesses de grupos ou classes sociais.

O objetivo deste artigo é recuperar duas tradições teóricas em seu nascedouro: o liberalismo e o marxismo, procurando-se situá-las nos contextos históricos que determinaram sua emergência.

O documento está organizado de forma a situar, primeiramente, a consolidação da noção de interesses, no contexto da teoria liberal que se constituiu um corpo de conhecimentos legitimadores do processo de expansão e consolidação do capitalismo. A seguir, desenvolve reflexões acerca da problematização dos interesses, feita por Marx, em relação à tradição liberal. A título de conclusão, o artigo procede a uma apreciação preliminar das correntes trabalhadas, terminando por assumir um posicionamento frente a elas.

## **2 LIBERALISMO, INTERESSES INDIVIDUAIS E NÃO INTERVENÇÃO ESTATAL**

Ainda que a questão da representação de interesses tenha aparecido muito cedo na teoria política, através da distinção feita por Aristóteles do bom ou do mau governo em função dos interesses representados pelos governantes, é no momento da expansão e consolidação da sociedade burguesa que a noção de interesses deita raízes no campo da análise científica.

O desenvolvimento dessa noção está essencialmente vinculado ao processo histórico de dissolução de uma ordem social e de uma concepção teórica que fazem preceder a sociedade ao indivíduo. E na trilha da formulação da categoria de indivíduo, visto como ser singular a priori, que se consubstancia a valorização do interesse como móvel de ação humana.

Assim, é a perspectiva individualista, sedimentada na esteira do esfacelamento das totalidades hierarquicamente ordenadas características do

feudalismo, que permite o reconhecimento da noção de interesse, não só como algo ligado à racionalidade característica do homem, mas também como mecanismo capaz de promover benefícios e progressos à civilização.

No mundo capitalista, que então se constitui, o indivíduo é tomado como valor moral central, como o próprio fundamento das instituições jurídicas, políticas e filosóficas.

Hirschman (1979) apresenta uma tese bastante interessante de que a elaboração da ideia da função pacificadora do interesse visto como oposto à explosão das paixões (ou como forma eficiente e benéfica de controlá-las) se constitui poderosa justificação ideológica do capitalismo.

Politicamente, a defesa da busca dos interesses individuais se insere no conjunto das reflexões contrárias aos sistemas centralizados e autoritários que caracterizam o poder econômico e político na Europa do século XVII. Assim, a filosofia política que se instaura procura novas bases de poder centradas no indivíduo e em sua capacidade de articular e perseguir seus próprios interesses, já que o poder não é mais entendido como fruto da herança ou delegação divina mas resultado de aquisição e exercício.

A chamada doutrina clássica sedimenta a ideia da legitimidade da busca do interesse próprio porque fundado na racionalidade inerente ao homem e nos direitos naturais de liberdade e igualdade.

Tais qualidades são vistas como a condição “natural” dos homens em todas as circunstâncias, como aquilo que está dentro deles como sua natureza. São elas próprias que vão impor a necessidade e mesmo a imprescindibilidade da instituição de um contrato para convivência conjunta e o estabelecimento de uma autoridade que possa agir em nome de todos, ou seja, do “bem-comum”, permitindo simultaneamente o controle e o refreamento das paixões dos homens e a livre expressão de seus interesses individuais tendo por base um contexto pacífico.

Seja para Locke (1988), seja para Hobbes (1988), a sociedade se funda num pacto que se constitui uma defesa contra um estado de guerra que se instaura caso não haja regras para reger as relações de poder entre os homens e uma autoridade soberana capaz de absorver uma parte do direito natural de julgamento e execução de ações, permitindo, assim, a todos, indistintamente, conceber e explicitar seus interesses numa esfera própria, que é a privada.

Para os clássicos, o Estado, em termos concretos, não representa os interesses de ninguém, apenas assegura que eles se explicitem no espaço privado.

Colocando a verdadeira fonte do poder político nos homens que se agregam para assegurar a afirmação dos seus direitos naturais independentes do Estado, Locke coloca, ao mesmo tempo, o próprio Estado como a condição mesma da existência dos indivíduos e da própria sociedade. Afirma como necessária, tal como Hobbes, uma autoridade suprema para julgar entre os indivíduos protegendo-os do estado de guerra e da destruição. Mas a legitimidade e soberania dessa autoridade se relaciona diretamente à sua capacidade de identificar e aplicar as leis naturais que são as leis da razão, possibilitando a afirmação dos direitos naturais dos indivíduos. Neste particular, expressa-se Coutinho, assim:

“... a passagem do estado de natureza para a sociedade civil só se justifica se o governo resultante dessa passagem assegurar esses direitos os quais, para Locke, contendem-se com a explicitação dos interesses individuais, condição para isso é que o governo garanta e proteja, sem nela intervir, uma esfera livre de mercado.” (Coutinho, 1989, p 48-49)

Extrapolando para os demais clássicos o que Coutinho atribui somente a Locke, podemos afirmar que os teóricos do contrato social consubstanciam suas propostas numa certa noção de homogeneidade social, mesmo fazendo, por exemplo, uma identificação ambígua (e indevida) entre propriedade e apropriação, ao fundamentar a noção de igualdade. Não estabelecendo diferença entre possuidores e não possuidores dos meios de produção, acabam todos igualmente sendo vistos como proprietários (ainda que da própria força de trabalho).

Assim sendo,

o “Estado liberal estaria assegurando os direitos civis de todos: as liberdades de consciência, de ir e vir, de escolher a própria profissão, de contratar livremente no mercado, de vender e comprar a força de trabalho”. (Coutinho, 1989, p 50)

A ideia de “bem-comum”, que aparece como diretriz do Estado não se identifica, mesmo no pensamento de Rousseau, com a noção de interesse comum que é característica da visão holista e, sim, com a concepção de interesse de todos. O que a ideia de interesse de todos revela é que não há transcendência, ou seja, não há um conjunto mais substantivo que se sobreponha aos indivíduos que compõem o todo social.

O que é primitivo e originário nessa tradição é o indivíduo portador de qualidades naturais de ser livre, igual, autônomo, singular e portador de direitos.

Mas vai ser com Smith (1985) que se estabelece uma justificativa mais substancial para a busca de interesse próprio. A partir dele, interesse individual e interesse social passam a coincidir.

Essa justificativa busca sustentação na ideia de que o social encontra fundamento em si mesmo. Para Smith, não é no contrato, ou seja, no político que se deve buscar o fundamento da sociedade pois ele está no econômico e no mercado. Ainda com Smith, o social, aqui identificado ao econômico, possui uma racionalidade própria, espontânea, necessitando de uma regulação artificial, externa, burocratizada, ou seja, estatal, apenas na ocorrência interna de falhas ou debilidades.

Para Quiroga (1994) no modelo contratualista o vínculo social se processa mediado pelo político, estando o Estado e a sociedade sediados no mesmo espaço no sentido de que o político é ao mesmo tempo Estado e sociedade. Logicamente, o estado de natureza é “não-social” e embora o homem possa tender à associação, necessita da interferência do Estado para se constituir enquanto tal.

Embora insira-se na mesma tradição liberal, Smith difere dos contratualistas por enfatizar que a ordem, o funcionamento sem conflitos da sociedade e mesmo o bem-estar social dependem da liberdade ilimitada do mercado. Este é visto como regulador por excelência da vida em sociedade, mecanismo mais adequado de melhoria da condição humana.

Há, ainda, nesse autor unia espécie de recusa de que o homem abandone seu self-government ou poder sobre si para submeter-se a um poder comum que assegure a sociabilidade, Para ele, o lugar lógico da união social, o único laço que pode produzir benefícios à humanidade está na própria sociedade. E a oposição mesma entre os homens deixados livres para perseguir e realizar seus interesses que gera o bem-comum e o progresso social.

Longe de pressupor a instituição da vontade soberana enquanto único poder a superar o arbítrio, é o próprio arbítrio dos indivíduos que é considerado fonte de harmonia social. O axioma fundamental de Smith é o de que a procura constante de interesses próprios leva o indivíduo, quando em conjunto com os demais, a maximizar o bem-estar coletivo. A riqueza e prosperidade da sociedade são deduzidas do desejo do homem de melhorar a sua condição, pelo aumento de seus bens. O desejo de ganho econômico e bem-estar social são dois elementos que se articulam dedutivamente.

Para o autor em foco, é claro, os benefícios que os homens proporcionam ao conjunto da sociedade não são resultado de uma motivação consciente mas de uma dinâmica governada por urna “mão invisível” que produz urna espécie de consequência global positiva pela sorna de resultados parciais também vistos como positivos.

“A honestidade, o senso de dever, o amor pela nação e a solidariedade pelos concidadãos, que são essenciais para a reprodução social, são portanto, parte inerente da maioria dos

indivíduos numa sociedade competitiva e de livre empresa. Nessa sociedade, baseada nos 'direitos naturais' dos indivíduos, é o indivíduo que é o portador da melhoria não intencional da condição social, bem como a coesão social deliberada". (Carnoy, 1990, p 41)

Com Adam Smith, desaparece a perspectiva mais ou menos igualitária que os contratualistas adotam no sentido de que somente uma certa homogeneidade (economia baseada em pequenos proprietários) pode produzir o contrato necessário à coesão da sociedade burguesa.

Para ele e os utilitaristas que o seguem, o homem não deve ser refreado na busca dos seus interesses econômicos (a não ser pelos sentimentos morais dos quais partilham) não sendo antitéticas a acumulação de riqueza e a coesão social, constituindo-se como princípio articulador da ação em sociedade o favorecimento e reconhecimento do mérito pessoal.

Assim, as pessoas não mais precisam ser iguais em seu poder político e nem mesmo devem ser substancialmente iguais.

Nesse contexto, o Estado se torna objeto de desconfiança, adquirindo a política, nas palavras de Smith, a qualidade de "loucura dos homens" já que muitas vezes oposta ao curso natural do funcionamento do mercado.

Desse modo, à medida em que o capitalismo vai se sedimentando na sociedade e a burguesia vê-se obrigada a enfrentar a ampliação da militância da classe trabalhadora em defesa de seus interesses, verifica-se um deslocamento teórico observado, por exemplo, nas elaborações de James Mill e Bentham. Com estes, cada vez mais a problemática da igualdade econômica ambigualmente trabalhada pelos contratualistas se transfere para a questão da igualdade política expressa no sufrágio. Com isso, procede-se à separação radical entre economia e Estado.

Para os contratualistas, o Estado assegura a realização de interesses no mundo privado mas se constitui, de uma certa forma, mecanismo de controle dos excessos econômicos de determinados indivíduos. Para os utilitaristas, são os indivíduos que devem proteger-se dos excessos do Estado e, especialmente, precaver-se da corrupção e da tendência das instituições políticas de premiar a incapacidade e incompetência de determinados cidadãos, através da formulação de políticas de proteção social.

A solução apontada no sentido de impedir que o Estado se volte contra os interesses dos cidadãos e os oprima é a realização cíclica de eleições, a liberdade de imprensa, etc. Enquanto o mercado deve ser deixado livre para seguir seu curso rumo à abundância, eleitores, explicitando a vontade geral, devem garantir, através de trocas periódicas dos governantes, o não desvirtuamento do papel do Estado.

“O problema foi deslocado do papel do Estado como fiador da igualdade na produção a fim de preservar o Estado democrático) para a questão do sufrágio numa sociedade de classe - isto é, a quem deveria ser permitido, entre as diferentes classes de produtores e não-produtores, participar da eleição (e, por esse meio, do controle) de um governo que proveria um número limitado de serviços e o cumprimento das leis”. (Carnoy, 1990. p47)

A democracia se constitui aqui instrumento de limitação da atuação indevida dos funcionários do governo, dando aos cidadãos, através da vontade geral, a condição de mudar situações indesejadas, que não correspondem a seus interesses.

Conforme colocado acima, a grande questão do Liberalismo é nesse momento definir quem deve participar do processo, tendo em vista a preservação e segurança do sistema de propriedade privada, havendo sempre a tendência de restringir os direitos políticos aos proprietários e seus aliados. Assim, regras de exclusão, em maior ou menor escala, se constituem mecanismos constantes no conjunto dos Estados liberais dos séculos XVIII e XIX.

Convém colocar-se que o processo de construção histórica da perspectiva liberal não se dá sem críticas ou contrapropostas. Isto porque, por um lado, a transformação das relações de dependência/proteção estruturadas com base na autoridade tradicional características do feudalismo não é abrupta e nem se dá sem resistência por parte dos que têm interesses a conservar; e por outro, tal transformação também não passa despercebida daqueles que propugnam uma superação progressista da sociedade burguesa, defendendo uma igualdade substantiva que elimine a exploração de uns sobre os outros.

E nesse contexto de confronto de projetos no qual o Estado se caracteriza pela extrema seletividade e qualificação restritiva da participação política que Marx problematiza a questão da representação de interesses tal como colocado no pensamento liberal.

### **3 O MARXISMO, OS INTERESSES ÕE CLASSE E A DEPENDÊNCIA ESTRUTURAL DO ESTADO**

A crítica de Marx quanto à representação de interesses se desenvolve no contexto de um Estado liberal que exclui da cidadania política grande parcela da população. Por isso, de acordo com Coutinho (1989), é que ele acaba por assumir uma visão também restrita do Estado *“mas essa visão correspondia não só a formulada pela própria teoria liberal como também à realidade do Estado realmente existente na época em questão”* (51 -52). Daí a razão da famosa e tão controvertida afirmativa de que *“o governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”* (Marx, 1990, p.23)

Mas o que importa reter aqui é que Marx introduz no debate uma dimensão nova - as determinações de classe que estão embutidas nos interesses dos indivíduos. Se, para a teoria liberal, os interesses são individuais, para Marx dependem do grupo fundamental ao qual pertence o indivíduo. A rigor, não existe interesse do indivíduo e, sim, das classes. Esta afirmativa está alicerçada na ideia de que os homens, longe de serem indivíduos, são seres sociais e, como tais, produzem sua vida, sendo a abstração do homem isolado posta como origem e fundamento da relação social uma “robisonada”. (Marx, 1987, p 3) No processo de produção da vida, os homens contraem relações determinadas correspondentes ao estágio de desenvolvimento das suas forças produtivas, o que lhes destina um lugar social específico. Assim, seus interesses estão coletivamente determinados por esse lugar - são interesses comuns como membros de uma classe.

As classes são definidas, portanto, em relação à posição na estrutura produtiva e ao conjunto das relações sociais de produção, correspondendo os interesses à estrutura de classes assim erigida. Neste sentido, os indivíduos se constituem anéis de uma cadeia que os conecta, sendo a sociedade o fundamento e o pré-requisito necessário ao indivíduo.

Se, desde o começo, ou seja, se o ponto de partida não é o indivíduo social livre (e, sim, acorrentado socialmente), o resultado da relação recíproca entre os homens só pode consistir *num “poder social estranho que os subordina”* pois *“sua ação recíproca é um processo e uma força independente de/es”*. (Marx, 1982, p.47)

É lógico que esse movimento comporta momentos singulares relacionados à vontade consciente e às finalidades particulares dos indivíduos. Entretanto, a totalidade do processo, ou seja, a resultante da interação dos indivíduos conscientes aparece como conexão objetiva não residente na consciência deles, constituindo-se, por isso, poder autônomo acima deles e que os pressiona.

Portanto, tal é o laço social - objetivo e independente da consciência - tais são os interesses. A realização desses interesses, entretanto, implica, no pensamento marxiano, na sua conversão em ação política, sem o que não se dá a plena formação da classe. A classe se constitui através de um processo de consciência política em função do qual indivíduos que partilham de uma mesma posição na esfera produtiva (formando a classe-em-si) se tornam força coletiva na busca da imposição dos seus interesses de classe (constituindo a classe-para-si).

A contraposição entre interesses de classe contraditórios traz sempre como consequência uma espécie de “guerra civil” aberta ou latente que determina o estabelecimento de posicionamentos estratégicos e a adoção de

táticas, pelas classes, tendo em vista a acumulação de recursos de poder para estabelecer ou fortalecer seus lugares econômicos.

Coerentemente a isso é que Marx percebe o Estado como instrumento através do qual as classes proprietárias materializam e organizam seus interesses comuns de classe dominante.

Para Marx, a fixação da atividade social possibilitada pelo lugar de classe determinado pela divisão do trabalho introduz uma **“contradição entre o que é interesse do indivíduo ou da família singulares e o interesse coletivo de todos os indivíduos que se relacionam entre si”**. (Marx, 1982, p 47)

Aquilo que os conecta - **“a dependência recíproca de indivíduos entre os quais o trabalho está dividido”** - se constitui como que algo natural e não uma relação conscientemente buscada por eles, tornando-se, por isso, um poder estranho que os subjuga. Face a isso - cisão entre o interesse particular e o interesse comum e a fixação involuntária do indivíduo numa atividade - o “interesse geral” (o bem comum dos clássicos) só pode aparecer como coletividade ilusória que se separa e autonomiza dos reais interesses particulares e gerais. Ao mesmo tempo, está enraizado nos laços sociais existentes na medida em que se constitui a expressão política da dominação de uma das classes sobre as demais.

O que a ideia de “interesse geral” representa, na verdade, é uma forma ilusória através da qual se desenvolvem as lutas reais entre as diferentes classes<sup>2</sup>. Na medida em que concretamente o interesse particular não coincide com o interesse coletivo, o Estado representa exatamente a expressão do empenho das classes em conquistar o poder para apresentar seu interesse particular como coletivo. Ainda com Marx, ouça-se o que diz:

“a luta prática desses interesses particulares que constantemente e de modo real chocam-se com os interesses coletivos e ilusoriamente tidos como coletivos, torna necessário o controle e a intervenção prática através do ilusório interesse-geral como Estado”. (Marx, 1982, p 28)

Desde A Questão Judaica Marx (1991) já afirma que o Estado comporta uma contradição em suas premissas. Se, por um lado, anula politicamente a propriedade privada (por exemplo, através do sufrágio universal em que cada voto tem igual peso na determinação das decisões políticas) por outro, não destrói as bases da vida egoísta que atua ao largo da esfera estatal.

Assim, o homem leva uma vida dupla.

---

<sup>2</sup> Marx vai estabelecer a noção de sintoma social referindo-se a uma resposta inadequada ou ilusória do homem a uma situação concreta vivenciada por ele. O sintoma é exatamente o que revela a verdade ao mesmo tempo em que a esconde. No caso, a ideia de “interesse gerar” é uma ilusão mas se refere às lutas reais entre as classes sociais.

“uma celestial e outra terrena, a vida na comunidade política na qual ele e considera um ser coletivo, e a vida na sociedade civil, em que atua como particular no Estado, onde o homem é considerado como ser genérico, ele é membro imaginário de uma soberania imaginária, acha-se despojado de sua vida real e dotado de uma generalidade irreal”. (Marx, 1991 p 26-27)

Num Estado fundado nessas bases, o homem se caracteriza como um ser clivado, comportando uma contradição fundamental - a oposição entre o “burgeois” e o “citoyen” o divórcio entre interesse particular e o interesse geral ilusório, entre Estado político e sociedade burguesa.

Marx discorda de Bauer por ter feito a crítica ao “Estado cristão” deixando de lado a crítica ao “Estado em geral” enquanto pressuposto da emancipação humana. Entende que o Estado do seu tempo oferece a ilusão da possibilidade de acesso do homem à condição de ser genérico ao ter separado em duas esferas distintas - sociedade civil e sociedade política - o que na sociedade feudal se amalgama.

Ao suprimir as relações de dependência características do feudalismo que representam a inserção do homem ao mesmo tempo na vida privada e na vida estatal, o capitalismo cria num só ato o indivíduo independente (que aparece como natural, não-político) e o Estado que ilusoriamente aparece como esfera comunitária, dando a aparência de que encerra em si o conteúdo geral.

Mas, apesar de ter feito essa revolução política (ter libertado o homem das determinações a priori de casta, estamento, corporações. Etc). a vida burguesa não elimina os interesses particulares e, assim, os direitos humanos dos quais o Estado é o guardião se referem na verdade ao homem egoísta da vida privada.

Assim, o que o Estado defende são direitos formais uma vez que estão fundados sobre o interesse pessoal, do homem independente da sociedade “como uma mônada isolada, dobrada sobre si mesma”. (Marx, 1991, p.42)

Com isso, os chamados direitos humanos, enquanto direitos naturais imprescritíveis - igualdade, liberdade, segurança e propriedade – não priorizam a vida genérica fazendo com que o “citoyen” seja servo do homem egoísta.

Convém frisar-se que o princípio e a origem da socialidade, em Marx, não estão na liberdade dos sujeitos que se enlaçam socialmente por um ato de concordância de vontades e de consenso. A conexão social não coloca imediatamente um problema político expresso na necessidade e inexorabilidade da instituição da vontade soberana enquanto a única capaz de superar o arbítrio dos interesses individuais que homens racionais e livres, tal como pensado pelo liberalismo clássico.

A conexão social, então, não depende das intenções conscientes de seus membros presos aos seus objetivos específicos pois há entre eles uma conexão efetiva e geral independente do seu querer subjetivo e de seu consenso manifesto. Esses indivíduos estão ligados necessariamente entre si com base em carecimentos, interesses e finalidades privadas.

Para Marx, o laço social advém da produção coletiva que está fundada em carecimentos e necessidades concretas dos homens. Assim, o que se constitui o âmbito mais natural da vida - a própria relação do homem com a natureza na produção de objetos - só se constitui enquanto tal como necessidade social, como atividade coletiva. Mas a partir do momento em que se quebram os vínculos globalizantes característicos das sociedades tradicionais, tal processo só se desenvolve pelo reconhecimento do outro enquanto sujeito formalmente independente. Esse reconhecimento, que é aquilo que possibilita as trocas numa sociedade caracterizada pela fixação do homem numa atividade produtiva específica determinada pela divisão do trabalho, não se processa com base em níveis hierárquicos diferenciados mas está fundado num único grau de dignidade humana (o grau dos direitos do homem).

Entretanto, os princípios liberais de igualdade e liberdade se constituem ilusões, servindo, na verdade, para justificar a figura histórica do burguês enquanto homem privado, definido por direitos individuais que lhe facultam a troca e a livre concorrência. Mas, para Marx, deve-se ir além dessa superfície, procurando perceber o que especifica a relação de troca na sociedade burguesa, ou seja, buscando captar sua anatomia. Esta reside, não na "liberdade" do homem como cidadão privado, mas na "liberdade" em relação aos meios de produção que divide os homens em duas classes distintas e contrapostas. Assim, é como realidade desigual, posto que dividida em classes antagônicas, que a sociedade capitalista é vista por Marx, sendo o Estado fruto desse antagonismo.

O processo dinâmico de luta de interesses entre as classes fundamentais é visto como projetado no Estado, determinando sua natureza e, conseqüentemente, suas funções específicas. Mas, embora Marx sublinhe o vínculo de classe do Estado, sua teoria vai mais além do entendimento dessa instituição como um simples complô de classe.

Isto porque quaisquer formas sociais se constituem por uma conexão objetiva que ultrapassa o desejo ou a vontade consciente dos envolvidos. Embora a classe burguesa o torne como instrumento dos seus interesses privados, podendo realizar ou consolidar aí a sua dominação econômica, o Estado se constitui uma instituição necessária já que, face a uma estrutura de classes definida, acaba por se constituir um mecanismo classista

para estabelecer as mediações dos próprios conflitos que o sustentam enquanto instituição.

“Minha investigação desembocou no seguinte resultado: relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser tomadas por si mesmas nem do chamado desenvolvimento geral da mente humana, mas tem suas raízes nas condições materiais de vida, em sua totalidade, relações estas que Hegel combinava sob o nome de sociedade civil. Cheguei também à conclusão de que a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política .. Na produção social de sua vida, os homens entram em relações determinadas, necessárias, e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a que se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona, de forma geral, o processo da vida social. “Não é a consciência dos homens que determina sua forma de ser mas, ao contrário, sua forma de ser social que determina sua consciência. (Marx, 1987. p.29-30)

Tal posicionamento se mostra coerente com o que Marx (1981) defende na 6ª Observação à Proudhon na Miséria da Filosofia, onde se recusa a pensar a realidade e a história como resultado de uma intenção positiva, de um objetivo da Providência, do gênio social.

Entretanto, isso não diminui a relevância da ação política pois embora os interesses sejam plenamente objetivos, relacionando-se às posições estruturais ocupadas coletivamente, precisam ser incorporados de forma a servir de catalisadores da organização de classe.

Assim, a subjetividade, que nesse contexto se refere ao plano da ação política, é importante para a constituição de sujeitos coletivos capazes de defender seus interesses de classe. Entretanto, essa dimensão política é ela também determinada assentando-se sobre uma estrutura de classe que vai moldar ou condicionar os elementos políticos de vontade e consciência pois **“é preciso explicar esta Consciência a partir das contradições da vida material”**. (Marx, 1987, p 30). Assim, embora os homens precisem tomar consciência do conflito inerente às relações burguesas para levá-lo até o fim, verifica-se que

“a humanidade só se propõe a tarefas que pode resolver, pois, se se considera mais atentamente, se chegará à conclusão de que a própria tarefa só aparece onde as condições materiais de sua solução já existem, ou, pelo menos, são captados no processo de seu devir”.  
(idem)

Em termos gerais, podemos dizer que as ideias de conflito e mediação se constituem eixos fundamentais, na produção marxiana, para compreender o entrelaçamento entre a questão dos interesses e o Estado.

Leiamos o que Marx diz na “Origem da família, da propriedade privada e do Estado”:

“O Estado é ... um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar”, (Marx. 1990, p. 135-136)

Observa-se aí o caráter conflituoso do Estado já que carrega urna contradição que além do mais só se resolve através de um enfrentamento violento,

“No entanto, a fim de que esses antagonismos, essas classes Com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não atendem a sociedade numa luta infrutífera, um poder. aparentemente acima da sociedade, tem-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, surgido da sociedade, mas colocado acima dela e cada vez mais se alienando dela á o Estado”, (Marx. 1990 p136).

Essa qualidade de mediador dos conflitos atribuída p0r Marx ao Estado tem colocado elementos para que estudiosos depreendam no seu pensamento uma dimensão de autonomia do aparato estatal. Assim, os interesses materiais e políticos de grupos não estariam imediatamente colocados no Estado já que este tem por função conservar a “ordem” capitalista em seu conjunto.

Essa visão está, segundo esses estudiosos, melhor desenvolvida no 18 Brumário de Luís Bonaparte (1988), onde Marx afirma que o Estado acabou por se constituir uma máquina consolidada e autônoma frente à sociedade burguesa.

Nesse contexto a burocracia é vista como grupo social diferenciado e complexo, tornando-se inclusive um “espantoso organismo parasitário” que se vê entre dois interesses: os oriundos do próprio desejo de manter e/ou ampliar sua posição e os advindos da necessidade de contribuir para a reprodução da sociedade capitalista. Como não pode realizar os primeiros sem operacionalizar os últimos a burocracia acabaria por identificar seus interesses com os do Estado mas assumindo, de certa forma, um distanciamento em relação a grupos burgueses específicos.

De toda forma,

“na medida em que o Estado surgiu da necessidade de conter os antagonismos de classe, mas também apareceu no interior de conflitos entre elas, torna-se geralmente um Estado em que predomina a classe mais poderosa. a classe econômica dominante, a classe que, por seu intermédio se converte na classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida.” (Marx, 1990 p 137)

Em síntese, o Estado representa o predomínio político da classe economicamente dominante. Inserindo-se na dimensão super-estrutural não é por isso, determinante mas determinado pelas condições materiais e pelos interesses econômicos. Isso tem uma consequência na elaboração marxiana - a de que a luta de interesses dirigida ao Estado é necessariamente imitada já que está circunscrita à distribuição do produto social sem conseguir influenciar no modo como esse produto é gerado no contexto do capitalismo.

“Para Marx, isso era um perigoso equívoco: devia-se lutar não por uma justa distribuição de renda, e sim, por novas relações de produção. pois estas é que determinam tanto a distribuição de renda quanto a transformação da condição humana.” (Macpherson, 1991, p.24)

No entendimento de Marx (1987) produção, distribuição, intercâmbio e consumo são de fato elementos de uma totalidade mas esta é uma unidade que começa e recomeça sempre a partir da produção. Por isso, a luta mais substantiva deve se processar nesse nível e não no âmbito do Estado.

#### O que Marx levanta

“em termos de justiça é que os direitos dela decorrentes referem-se não à distribuição igualitária de determinados bens, ou ao estabelecimento de um patamar mínimo de bem-estar para todos mas ao direito de todos intervirem nos processos sociais de produção da vida coletiva de forma a alterar os mecanismos que, recorrentemente, produzem resultados sociais considerados iníquos.” (Oliveira, 1993, p 91)

Isso somente é possível de ser realizado, para Marx, através da ruptura abrupta com o mercado e a propriedade privada e a produção para o lucro e com sua substituição por um sistema cooperativo de produção e distribuição.

Para Coutinho (1989 p. 52-53) o que está suposto nessas afirmações é a necessidade de pauperização absoluta da classe operária na sociedade capitalista. Refletindo sobre um contexto marcado essencialmente pela extração da mais-valia absoluta, Marx vê a luta de interesses no capitalismo como um jogo de soma zero em função da qual o ganho de um implica necessariamente em Perda para o outro.

Assim sendo, medidas voltadas aos interesses dos trabalhadores são vistas como resultado de conquista, produto da consciência e lutas da classe operária.

Mas, embora se considerem essas medidas como problemáticas (porque só acontecem como fruto de conquistas) e limitadas, Marx aí revela uma certa percepção do Estado como capaz de atender a interesses dos trabalhadores, mesmo contra os capitalistas, tendo que fazer representar interesses dos setores dominados na formulação de Políticas. A primeira

medida limitando a jornada de trabalho na Inglaterra, é vista por Marx, inclusive, como uma inédita, porém possível vitória da economia política da classe operária sobre a economia política do capital.

A partir da segunda metade do século XIX e, sobretudo, no século XX, acontecem modificações de ordem econômica aliadas à ampliação da participação política, o que possibilita maior efetivação da cidadania política bem como a expansão dos direitos sociais no seio das sociedades capitalistas. Tais modificações provocam, através da reformulação dos critérios de seletividade de atuação estatal, o fim do caráter restrito do Estado, tornando mais complexa a relação entre interesses e formulação de políticas.

Ressalte-se que passam a conviver no sistema capitalista uma economia de mercado, que é o reino da desigualdade fundada na assimetria de dotação de recursos, e um sistema democrático que tem como pressuposto e sedimenta a ideia de igualdade formal e se expressa em mecanismos pelos quais cidadãos manifestam preferências acerca da distribuição mais equitativa desses recursos.

Nesse contexto, em que obviamente o Estado já não representa exclusivamente os interesses comuns da burguesia, o que revela uma mudança de algo na sua natureza, a questão da relação entre interesses e Estado vai ser retrabalhada tanto na teoria liberal como no marxismo que evoluem no sentido de incorporar novos elementos postos pela realidade contemporânea. O desenvolvimento e atualização destes enfoques teóricos, entretanto, não se constitui objeto do presente artigo.

#### **4 CONCLUSÃO**

As reflexões desenvolvidas no presente artigo pretendem recuperar uma questão vital no campo da análise do Estado: a da relação entre interesses e a formulação da políticas públicas - a partir da ótica dos fundadores de duas tradições teóricas fundamentais: o Liberalismo e o Marxismo.

O Liberalismo é entendido como corpo teórico que sedimenta a noção de interesse no contexto da análise política, a partir da expansão do capitalismo. A teoria clássica fundamenta a concepção de indivíduo como ser racional e livre, dotado de uma mesma dignidade humana como pressuposto e justificativa necessária à busca do interesse próprio.

Assim, a noção de interesse passa a ocupar lugar central na teoria social enquanto aquilo que, opondo-se às paixões, se constitui o móvel da ação humana, podendo levar a sociedade à ordem e ao progresso.

Com Smith, essa noção ganha status de elemento fundante da própria sociedade. É porque os homens perseguem seus interesses no desejo

de acumular bens que estabelecem laços sociais independentes do Estado e, assim, constituem ou fundam a sociedade.

Mas seja em sua versão política (na qual a sociedade é pensada como espaço criado pela política), seja em sua argumentação econômica (pela qual é no mercado que se (leve buscar o fundamento do social) o Liberalismo, enquanto teoria, se constitui uma defesa da explicitação de interesses privados em espaços também privados e uma recusa do caráter ativo do Estado no que se refere à formulação de políticas.

O Liberalismo é regido por um princípio que se situa no polo que advoga a hegemonia do mercado como critério definidor do posicionamento estatal na regulação da vida social e considera que a distribuição diferenciada de capacidades deve ser o parâmetro para a distribuição, pelo Estado, dos benefícios sociais.

Este princípio revela a crença de que a igualdade que uma sociedade (leve promover é a igualdade de oportunidades, sendo que o critério de justiça, que deve orientar as ações estatais, leva à restrição de suas iniciativas dotação, aos indivíduos, de recursos mínimos necessários ao seu bom desempenho na competição de mercado. Este é entendido como o mecanismo por excelência de promoção de justiça, posto que premia os mais capacitados. destinando a cada um a magnitude de bens e serviços que faz por merecer.

Essas reflexões permitem afirmar que esse corpo teórico se constitui ao mesmo tempo reflexo e projeto político da sociedade burguesa em formação já que:

- a) a ideia de que as relações de troca entre os homens são as mais elementares e precedentes à instituição do político vem reforçar a separação entre espaço econômico e espaço político que se confundem, no feudalismo, dificultando o pleno desenvolvimento do primeiro;
- b) correlativamente, a afirmativa de que as relações econômicas possuem leis particulares de funcionamento preparou a ação política da classe burguesa que passa a tratar essas relações como naturais e imutáveis;
- c) a visão individualista fundante da ideia de um acordo consensual, porque igualitário, entre indivíduos, serve de justificativa ideológica para busca do interesse próprio.

Marx problematiza essa questão, mostrando que não há interesses individuais e, sim, de classes. Com ele, de justificativa ideológica do Capitalismo, a noção de interesses individuais passa ser a denúncia da desigualdade encontrada sob a capa dos direitos humanos.

O que Marx pergunta é de quem são os interesses representados no Estado. Para ele, são os interesses comuns da burguesia. Isto porque, se o Estado tem como critério de seletividade de suas ações exatamente a não intervenção na vida social em função da necessidade da livre movimentação dos interesses próprios, está servindo a um tipo específico de interesse - daqueles que detêm o poder econômico e que se beneficiam da omissão do Estado para a compra da força de trabalho alheia nas condições que lhe são propícias.

Assim, os interesses comuns da burguesia - manutenção do sistema de assalariamento - se projetam no Estado, assumindo uma forma política. Essa forma política é, nesse contexto, unia espécie de espelho no qual se reflete o poder da classe economicamente dominante.

E embora a história seja vista como um processo de luta de classes, o seu objetivo principal não é o Estado. E, se o Estado deve ser tomado pelo operariado, isto é feito em nome de um projeto de mudança mais global e mais determinante -- o de transformação do modo de vida burguês, ou seja, das circunstâncias que estão determinando este Estado, assim como todos os aspectos da dimensão político-ideológica.

Dessas duas interpretações clássicas sobre as relações Estado-sociedade, considera-se o Marxismo como o paradigma mais relevante em termos da apreensão da teia de relações estabelecidas entre Estado/grupos organizados, podendo melhor captar as determinações fundamentais do perfil assumido pelo sistema político na formulação de políticas públicas.

Esse paradigma envolve a concepção de que o jogo de interesses na sociedade capitalista, pela desigualdade estrutural que lhe é inerente, se reveste de caráter estratégico e conflitual em função do qual o Estado ocupa lugar privilegiado.

O Estado, assim, é lugar de luta, ou seja, um campo de forças, mostrando-se estruturalmente sensível e até mesmo dependente daqueles interesses mais poderosos. Por isso, as ações estatais empreendidas tendem a privilegiar o capital.

Em termos estruturais, portanto, percebe-se que o desenvolvimento e maturação do sistema capitalista cria as condições básicas para a articulação de forças em torno dos recursos socialmente produzidos. Tal processo projeta-se sobre o Estado, condicionando sua natureza e suas ações.

Entretanto, não se pode reduzir a problemática das políticas públicas simplesmente relacionando o Estado capitalista às determinações do modo de produção tomadas como determinações universais. Nesse tipo de raciocínio, o

Estado está condenado - tal é a sociedade burguesa, tais são o aparelho estatal e as políticas que implementa.

E evidente que a natureza do Estado está condicionada pelas condições materiais de produção e que sua função é a de possibilitar a manutenção das relações capitalistas. Entretanto, para uma melhor compreensão da questão é necessário sair do plano geral para o particular da análise, procurando captar as formas concretas do desenvolvimento capitalista em formações históricas específicas. Isto inclui a recomposição de processos econômicos atinentes a essa realidade, a forma de estruturação das classes e as condições de representação de seus interesses, o grau de autonomia da dimensão política e o papel das burocracias nesse contexto.

O Estado é produto de forças sociais, é um campo relacional que engloba o reconhecimento dos sujeitos na estrutura, mas principalmente o estabelecimento de estratégias que garantam a implementação dos seus interesses políticos.

Por conseguinte, essa é uma dinâmica que não se passa apenas no nível econômico. As políticas públicas se relacionam à constituição de sujeitos coletivos - burocracias, sindicatos, partidos e movimentos sociais - que realizam escolhas estratégicas que condicionam e delimitam o perfil do Estado. E, embora o econômico indique os limites ou as restrições à institucionalização de formas de atuação estatal, não permite, por si só, assegurar, por exemplo, que a cidadania social e política será instituída ou mesmo explicar a larga variação na forma, criação e difusão de benefícios sociais. E o político que, atuando nos marcos dos constrangimentos postos pelo econômico, imprime um perfil determinado de intervenção estatal, definindo, inclusive, a ampliação ou diminuição das fronteiras entre o público e o privado.

#### INTERESTS IN PUBLIC POLICY FORMULATION.

This paper deals with the relationship between interests and public policies according to the Marxist and Liberal views. It shows the formulations of the Classical Doctrine and of Economic Liberalism concerning the idea of interest as an individual practice derived from the principles of equality, freedom and, mainly, rationality, in human nature. The Marxist criticism is emphasized by showing class determinations as pervading individual interests, concluding with an overview of existing approaches.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade - para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 173 p.

\_\_\_\_\_. BOVERO, Michelangelo. Sociedade e estado na filosofia política moderna. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 179 p.

CARNÓY, Martin, Estado e teoria política. Campinas: Papyrus, 1990. 339 p.

COIMBRA, Marcos Antonio. Abordagens teóricas ao estado das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio, SANTOS, W. C., COIMBRA, M. A. A política social e combate à pobreza. 2. cd. Rio de Janeiro: Zahar, 1989. 126 p 165-103

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (org). Reforma Sanitária: em busca de Lima teoria. São Paulo: Cortez, 1989. 232 p. 47-60.

GUIMARÃES, Antonio 5. A. Classes, interesses e exploração: comentários a um debate anglo-americano. BIB, Rio de Janeiro. n. 31, p.4966, 1. sem. 1991.

HIRSCHMAN, Albert O. As paixões e os interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 127 p.

HOBBS, Thomas. Leviatã. 4. cd. São Paulo: Nova Cultural.. 1988. 218 p.

LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. São Paulo: Nova Cultural, 1988. 147 p.

MACPHERSON, C. B. Ascensão e queda da justiça econômica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 200 p.

MARX, Karl. Miséria da filosofia: resposta à Filosofia da Miséria, do Sr. Proudhon. São Paulo: Ciências Humanas, 1981. 225 P

\_\_\_\_\_. A questão judaica. São Paulo: Moraes, 1991. 127 p•

\_\_\_\_\_. Para a crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural. 1987. Prefácio, p.27-32.

\_\_\_\_\_. Manuscritos econômicos-filosóficos. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. O 18 Brumário de Luis Bonaparte. São Paulo: Nova Cultural, 1988. 82

\_\_\_\_\_. ENCELS, Friedrich. Obras escolhidas. São Paulo: Alfa Oniega, 1990 v. 3 Origem da família, da propriedade privada e do Estado. 13.7-143.

\_\_\_\_\_. Manifesto do Partido Comunista. v. 1. p.l 3-47.

\_\_\_\_\_. A ideologia alemã (1 - Feurbach). 3. cd. São Paulo: Ciências Humanas, 1982. 138 p.

QUIROGA, Hugo. Mercado e solidariedade social: reflexões a partir da crise do Estado de Bem-estar. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 28, n. 2, p.92-113, abr/jun. 1994.

RIBEIRO, Isabel de A. O. A discussão da justiça social em contraposição à concepção de justiça no liberalismo: a problemática do direito natural moderno. Ciências Sociais Hoje, São Paulo, p.86-103. 1993.

ROSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. 4. ccl. São Paulo: Nova Cultural, 1987. 145 p.

SMITH, Adam. A riqueza das nações. São Paulo: Nova Cultural, 1985. v. 1. (Os Economistas).