

POLÍTICAS SOCIAIS E LUTA DE CLASSES: o Estado sitiado pela ideologia

Jair Pinheiro

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

POLÍTICAS SOCIAIS E LUTA DE CLASSES: o Estado sitiado pela ideologia

Resumo: Este ensaio representa um duplo esforço: refutar a crítica de Easton, em seu ensaio “O sistema político sitiado pelo Estado”, à teoria de Estado de Poulantzas, por um lado, e, por outro, apresentar uma breve contribuição ao desenvolvimento desta última teoria.

Palavras-chave: Estado, cidadania, políticas sociais, luta de classes, interesses, ideologia.

SOCIAL POLICIES AND CLASS STRUGGLE: the State besieged by ideology

Abstract: This paper represents a double endeavor: on the one hand, it aims at refuting Easton's critique, in his paper “The political system besieged by the State”, of Poulantzas's Theory of State, and, on the other hand, it aims at presenting a brief contribution to the development of this last Theory.

Keywords: State, citizenship, public policy, class struggle, interest, ideology.

Recebido em 12.04.2009. Aprovado em 16.06.2009.

1 O INTRODUÇÃO

No final da década de 1960, Poulantzas publicou um tratado político intitulado *Poder Político e Classes Sociais*, com o qual o autor visava, entre outras coisas, preencher o que considerava uma lacuna no marxismo, a falta de uma teoria de Estado. Essa obra, considerada a principal do autor, repercute até hoje.

Em linhas gerais, na esteira de Althusser, para quem o modo social de produção é um todo estruturado, constituído pelas instâncias regionais da economia, da política e da ideologia. Poulantzas elaborou a teoria do lugar da política nesse todo estruturado. Antecipando um aspecto crítico do debate, por teoria, aqui, não se entende um corpus constituído de conceitos formais e logicamente dispostos, mas a reconstrução ideal (no sentido de representação) do objeto pela apreensão das conexões lógicas dos elementos que o compõe.

Para a reflexão que desenvolvo neste ensaio, entre os críticos de Poulantzas, merece destaque a contribuição de Easton, tanto pela importância que seu conceito de sistema político adquiriu na ciência política, como pela acolhida no Brasil, para quem o sistema político sitiado pelo Estado¹ – frase com a qual intitulou sua crítica – corria sérios riscos. Como o uso das palavras nunca é inocente e, num contexto institucionalizado procura-se conferir-lhe autoridade institucional, a frase-título de Easton (1982, p. 131), pode ser lida como um alerta tanto às instituições acadêmicas como às políticas quanto aos riscos do “reaparecimento do marxismo nos E.U.A.” acabar transformando a idéia de Estado “numa teoria política totalmente desenvolvida, que possa fazer frente ou que possa desbancar a Ciência Política convencional, empiricamente orientada.”

O autor avança na ideia de risco embutida na de sítio, identificando fontes e motivações da retomada do conceito de Estado: marxismo revivido, nostalgia da autoridade tradicional, liberalismo econômico e análise de políticas públicas. Para Easton (1982, p. 132),

cada uma das três primeiras fontes mencionadas carrega certas implicações ideológicas, como sugerido. Como tem sempre ocorrido com o conceito, boa parte de suas dificuldades no plano da utilidade empírica decorre desse fato. O fato é que esse termo ideologicamente carregado foi posto em uso como se fosse um instrumento de pesquisa presumivelmente mais ‘neutro’.

Como o autor não oferece nenhum conceito de ideologia nem remete a alguma contribuição sobre o tema, é lícito concluir que: primeiro, ele utiliza o termo no sentido corrente, ou seja,

ideológico é o pensamento do “outro”, o “meu” é conhecimento objetivo e, segundo, a esse conhecimento ideologicamente motivado se opõe o empiricamente orientado. Essas observações são suficientes para pôr em evidência como o terreno é escorregadio e que tentativas, como a de Easton, de contorná-lo pode abrir lacunas (O que é ideologia? Qual teoria orienta a pesquisa empírica?) sobre as quais é preciso se calar para assegurar a convicção de que o atalho foi acertado.

Seja como for, a contribuição de Easton é representativa das principais críticas dirigidas à teoria marxista do Estado, em geral, e à de Poulantzas, em particular: 1) ideologicamente motivada porque concebe o Estado como instrumento² de dominação de classe, 2) o que inviabiliza a operacionalização dos seus conceitos como instrumento de pesquisa empírica e 3) é metodologicamente funcionalista, incompatível, portanto, com a ideia de escolha entre alternativas políticas possíveis. Como o tema é amplo e a bibliografia vasta, limitarei minhas observações a essas três questões, recorrendo às contribuições de vários estudiosos conforme a necessidade de esclarecimento das minhas teses.

Sobre a primeira questão, de um ponto de vista geral das ciências sociais, se o que distingue o humano é a cultura, portanto a representação simbólica (ideal) do mundo, falar em motivação ideológica é tautológico e, por isso, não serve como critério de distinção entre diferentes abordagens teóricas. Como o termo ideologia é polissêmico, o seu uso sempre requer a explicitação precisa do sentido com que é empregado. Eagleton (1997, p. 15/6) enumera dezesseis “definições de ideologia atualmente em circulação”, sendo a de “veículo pelo qual atores sociais conscientes entendem o seu mundo” a mais próxima do sentido que imprimi na sentença acima, ou seja, como visão de mundo. Por ora, me limitarei a este significado, recorrendo a outros à medida que a questão tratada o exigir.

Assim, pesquisadores marxistas interessados na dominação de classe e suas implicações fazem escolhas de objeto e sobre o objeto, do mesmo modo que os pesquisadores liberais interessados no desenvolvimento da democracia representativa. Claro que a este argumento pode-se opor o de que o objeto “dominação de classe” é ideologicamente motivado, ao passo que a democracia representativa é fato; mas, também é fato que o que é representado pela democracia é a figura jurídico-política (portanto, construção ideológica) do cidadão, ou seja, uma dissolução abstrata – por isso, também ideológica ainda com o sentido empregado acima – das diferenças materiais de classes. Dessas diferenças resulta a dominação de classe cuja

detecção empírica requer o desvendamento das determinações dessa figura ideológica, que é o cidadão.

Assim sendo, a diferença entre a teoria de Estado marxista e a ciência política convencional, quanto à ideologia, é que a primeira parte de uma motivação ideológica para estudar um objeto empírico, inclusive as ideologias que o recobrem e, a segunda, também parte de uma motivação ideológica para o estudo empírico, mas de um objeto ideologicamente construído, já expurgado das suas determinações materiais. Por isso, cabe a cada corrente demonstrar a validade das suas premissas e a objetividade dos seus resultados, que é o que Poulantzas faz, enfrentando os desafios implícitos na tarefa: 1) definição clara da teoria que orienta a pesquisa empírica, teoria esta, já como resultado elaborado a partir das pesquisas históricas, e 2) ainda que apenas na forma de indicações gerais, definição de um modelo para interpretar a relação entre ideologia e conhecimento científico.

Como está subjacente à acusação de motivação ideológica e ao próprio significado de ideologia, acima mencionado, a questão da totalidade que, no plano da teoria, aparece como uma grande narrativa, para evitar a persistência de um mal-entendido implícito na dicotomia “teoria política totalmente desenvolvida” e “Ciência Política convencional, empiricamente orientada.”, recorro à advertência de Marx de que

A pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Caso se consiga isso, e espelhada idealmente agora a vida da matéria, talvez possa parecer que se esteja tratando de uma construção a priori.³

É uma premissa de Marx, incorporada por Poulantzas, que tanto o senso comum como o pensamento científico operam por totalização, isto é, pressupõem um todo inclusivo no qual se insere o objeto particular com o qual se ocupam em situações práticas. Por isso, um conjunto de dados empíricos sem a explicitação do modo específico como se combinam e do todo que comanda essa combinação específica, pouco ou nada explicam sobre a realidade social.

Na verdade, a ideia de uma “Ciência Política convencional, empiricamente orientada.” está (ou sente-se) dispensada de explicitar a totalidade que pressupõe e na qual se baseia porque esta se identifica com a aparência imediata do real ou, na terminologia de Althusser, com o “discurso do objeto”, na sua manifestação fenomênica, ou seja, uma realidade que se apresenta à observação imediata como constituída pela

relação entre indivíduos racionais-interessados (PINHEIRO, 2006) e regulada por normas socialmente legitimadas, portanto, como uma narrativa totalizante. Aliás, um dos significados de ideologia em Marx é justamente a crença em que a realidade social possa ser reduzida a essa manifestação fenomênica, ou seja, um conhecimento distorcido.

Com relação à segunda questão, numa interpretação de Poulantzas cotejada com sua própria leitura dos fundadores do marxismo, Saes (1985 e 1998) define o Estado burguês como uma estrutura jurídico-política regida pelo direito igualitário, organizada de acordo com o burocratismo e constituída de duas frações: a militar e a coletora.

Diferente do direito que rege os Estados pré-capitalistas, o direito igualitário trata igualmente os desiguais, conferindo a todos personalidade jurídica, ou seja, reconhecendo os indivíduos membros das classes não-proprietárias como sujeitos de direito. É esse estatuto de sujeito de direito que permite ao trabalhador comparecer ao mercado de trabalho e firmar um contrato mediante o qual troca sua força de trabalho por salário, ou seja, é o mecanismo pelo qual o trabalho do trabalhador assalariado deixa de ser compulsório, como o trabalho do servo e do escravo nas sociedades classistas pré-capitalistas.

Por isso, como argumentei em outro lugar, a forma jurídica é portadora do paradoxo de exigir uma referência fixa à qual todos os demais conteúdos possam ser referidos; condição de estabilidade da forma (isto é, da mais ampla adesão) e da calculabilidade dos resultados. Ou seja, para que o direito racional formal abstrato regule as relações sociais em geral e, especialmente, as mercantis, ele precisa de um conteúdo suficientemente abstrato que permita que os conteúdos particulares, ou os meios de que se servem, se relacionem sob a forma da troca igualitária.

Do ponto de vista lógico, pode-se afirmar que o único conteúdo que serve a esse papel é o trabalho abstrato; todavia, mais que uma relação lógica, é o resultado do processo histórico de desenvolvimento do capitalismo levado a cabo pela burguesia que, ao expropriar os produtores diretos dos instrumentos de produção, lançou-os no mercado como vendedores de força de trabalho, que criou as condições para que todos os objetos, produto do trabalho (e necessários à satisfação das carências humanas), sejam trocados no mercado mediante operações de compra e venda, na forma contratual, portanto.⁴

O burocratismo, por sua vez, consiste na apropriação crítica das contribuições de Weber sobre a burocracia por Poulantzas, ultrapassando o nível descritivo e articulando-as ao conceito de Estado. Nessa perspectiva,

o burocratismo é entendido como o modo de organização da burocracia e consiste em dois critérios distintivos: 1) a meritocracia, que permite a não exclusão dos membros das classes dominadas das funções burocratas, e 2) o segredo, que dá sustentação à ideologia burocrática; sendo os demais critérios derivados destes. Essa estrutura do aparelho de Estado – tornada possível pela separação entre produtor direto e meios de produção – lhe permite exercer a função de representante dos interesses gerais do povo-nação, como seu efeito ideológico mais importante.

Ora, este conceito de Estado não apenas se apoia na pesquisa histórica e na incorporação crítica de contribuições de outras correntes teóricas com a qual Poulantzas dialoga (CODATO, 2008) como, também, permite e requer sua complementação por categorias de curto e médio alcance compatíveis com as necessidades da pesquisa empírica de casos específicos.

No que se refere à terceira questão, a atribuição ao Estado de uma função de ordem, nesta teoria, deve levar a reconhecer que há nela uma dimensão funcionalista; contudo, o funcionalismo aí não tem um caráter paradigmático, como em Parsons, mas apenas se refere ao efeito seletivo entre as políticas possíveis, efeito este operado pela relação dialética – esta, sim, paradigmática – entre os elementos internos de cada uma das estruturas constitutivas do modo de produção capitalista e entre essas estruturas, com determinação em última instância da estrutura econômica.

Por outras palavras, o movimento dialético de negação/afirmação do trabalho pelo capital (GRESPLAN, 1999), na economia, sanciona os comportamentos dos indivíduos (personificações das categorias econômicas) conforme a funcionalidade para a acumulação capitalista; assim como a função de ordem do Estado inscrita na ordem legal (que tem a figura jurídica do cidadão como centro) sanciona – e, por conseguinte, seleciona – tanto os comportamentos individuais como as políticas públicas – através das várias agências estatais – e suas formas, segundo a maior funcionalidade para a preservação da ordem do capital de acordo com a correlação de forças da conjuntura, daí por que o sistema social apresentar um equilíbrio instável que expressa suas contradições internas.

2 DESENHO INSTITUCIONAL, LUTAS POLÍTICAS E RESULTADOS

Tornou-se um lugar-comum entre os estudiosos filiados à abordagem institucionalista a afirmação de que o desenho institucional é determinante dos resultados das políticas, enquanto o conceito de

luta de classes explicaria tudo por antecipação, o que invalidaria a abordagem marxista, ou, numa formulação mais elegante:

... muito se presume sobre o que o Estado é, mas não sabemos quase nada sobre seu funcionamento ou ações. De forma similar, não temos claro quais são os processos e mecanismos que eventualmente possam levar esse conjunto de organizações dotado de poder a se comportar como mero cumpridor dos interesses da burguesia, como gostaria a maior parte da literatura dos anos 1970 e 1980. (MARQUES, 2005, p. 27).

A última frase põe um limite cronológico na assertiva, mas não resolve seus muitos problemas. Em primeiro lugar, o poder aparece aí como uma substância cristalizada nas instituições estatais e exterior às classes, subtendendo-se que pode ser utilizado em benefício de todos, conforme quem o exerce e, sobretudo, o desenho das políticas públicas; equívoco derivado da fé ideológica na neutralidade do direito devido à recusa a admitir os fundamentos econômicos da forma jurídica, o que também impede o autor de perceber que esse é o mecanismo que leva esse conjunto de organizações a organizar, defender, promover e expandir os interesses da burguesia.

Em segundo lugar, o exposto no parágrafo anterior é consequência do poder de classe (POULANTZAS, 1977 e 1990), poder que nasce dos lugares de dominação/subordinação nas relações sociais de produção, correspondentes respectivamente às categorias de comprador (o capitalista) e vendedor (o trabalhador) de força de trabalho na esfera da circulação, onde impera a liberdade jurídica. Por consequência, a forma jurídica igualitária é a expressão da subsunção formal e real do trabalho ao capital ou, ainda, toda essa sentença no seu conjunto expressa a contradição entre a forma (igualitária) e o conteúdo de uma estrutura desigual (lugares de dominação/subordinação). O efeito seletivo dessa contradição é que o Estado tem como parâmetro geral para suas políticas a acumulação de capital ou, nos termos de Offe (1984), a acumulação por referência, o que subordina quaisquer outros interesses.

Por isso, em terceiro lugar, na teoria marxista a luta de classes explica “por antecipação”, para utilizar a terminologia inadequada da crítica, apenas a natureza de classe do Estado, mas não as formas que este adquire em situações históricas particulares e menos ainda o funcionamento de agências estatais específicas, justamente porque o conceito de luta de classes encerra o dinamismo das contradições sociais, políticas e econômicas, de modo que a explicação do funcionamento

do Estado ou de uma agência estatal particular exige a referência empírica à luta de classes nas suas configurações conjunturais particulares. Por outras palavras, porque o Estado é regido por princípios burgueses (direito igualitário e burocratismo), ele sempre “organiza, defende, promove e expande” os interesses da burguesia, mas não o faz sempre da mesma maneira e com o mesmo resultado prático, e sim, segundo a correlação de forças das conjunturas particulares, tendo, inclusive, de incorporar os interesses das classes dominadas em alguma medida; incorporação que não pode ser interpretada equivocadamente como priorização dos interesses dessas classes sobre os interesses da burguesia, pois estes são os limites de incorporação daqueles.

Por isso, a definição do objeto das políticas públicas como o conjunto de “[...] instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação.” (SOUZA, 2006, p. 20) como um campo de investigação isento de interferência ideológica seria ingênua, não fosse ideologicamente motivada, pois tal formulação, ao abstrair este conjunto do todo de que é parte, o Estado, apenas prolonga o equívoco mencionado acima.

Mais ainda: estabelecidos como resultado da pesquisa empírica os princípios que regem o Estado e a luta de classes como fator de variação da sua forma, este conjunto de instituições, regras e modelos nada mais é que o resultado dessa luta em determinada conjuntura e, as políticas sociais implementadas, a expressão das conquistas ou derrotas das classes trabalhadoras. Neste intervalo de variações possíveis e de efeitos da forma do Estado sobre a luta de classes, muito há a ser conhecido por novas pesquisas empíricas, por exemplo: 1) maior ou menor prevalência do direito ou, a sua variante, eficácia das instituições, 2) importância do corpo de funcionários e de seus interesses e sua ideologia na formulação de políticas, 3) impacto dessas políticas sobre as condições de vida das classes trabalhadoras e, por conseguinte, sobre as lutas dessas classes, 4) instabilidade ou estabilidade política etc.

Neste ponto, constata-se uma curiosa aproximação entre as abordagens institucionalista e marxista, talvez explicada pelo objeto, já que o método as distancia. Assim, encontra-se entre os estudos institucionalistas observações tais como: os interesses das elites e de classes influem nas fases de formulação, execução e avaliação das políticas públicas (RUA, 2009); papel das forças políticas, do formuladores de políticas (policy communities) e do pessoal de governo no modelo de agenda-setting (KINGDON apud CAPELLA, 2007) e a influência de interesses políticos nos modelos de avaliação das políticas (FARIAS; FILGUEIRAS, 2007).

Entretanto, tais observações apenas assumem, sob diferentes prismas, a perspectiva dos indivíduos investidos na categoria ideológica de cidadão, ou seja, depurado da sua condição material de personificação das categorias econômicas de capital e trabalho. Desse modo, a constatação do conflito nunca chega ao fundamento dele, tampouco consegue detectar a determinação das políticas de Estado por este fundamento, porque não ultrapassa a superfície da percepção desses indivíduos sobre o lugar que ocupam na morfologia social, segundo a divisão social do trabalho e/ou as mais diversas formas associativas.

Neste contexto, a busca da unidade e de um aperfeiçoamento institucional que elimine as contradições internas ao Estado – malgrado os esforços dos engenheiros institucionais – é vã, porque tal unidade tem o direito e o burocratismo como princípios, mas o poder de classe – que ultrapassa o Estado e o direito, nunca é demais lembrar – como o fundamento5.

Assim, a unidade institucional do Estado, várias vezes referida por Poulantzas, nada tem a ver com homogeneidade do aparelho de Estado, cuja organização é bastante heterogênea.

Mas – diz o autor – essa unidade do poder de Estado, condensada como unidade institucional dos aparelhos de Estado, não se estabelece de forma *simples* (...). Ela se estabelece de fato, seguindo as contradições de classe, de forma complexa, e por toda uma cadeia de subordinações de certos aparelhos a outros que condensam por excelência o poder da fração hegemônica; por subdeterminações, abreviações e duplicações de certos aparelhos por outros; por deslocamentos de “funções” entre aparelhos e defasagens entre *poder real* e *poder formal*; por deslizamentos respectivos de aparelhos do campo dos aparelhos ideológicos para o campo do aparelho repressivo e vice-versa; finalmente, pelas delimitações importantes no próprio seio de cada aparelho. (POULANTZAS, 1978, p. 178)

Portanto, essa unidade institucional condensada pode adquirir diferentes formas porque está sujeita a muitas variações internas, “Mas cada forma particular do Estado capitalista deve ser referida, na sua unidade (grifo no original), a modificações importantes da luta de classes” (POULANTZAS, 1975: 24), pois o que o Estado assume como competências suas e a distribuição destas entre as agências estatais cristalizam as lutas passadas e integram o conjunto das determinações das presentes.

Desse modo, o que confere unidade ao Estado não é uma suposta uniformidade organizacional, mas o poder de classe das

classes dominantes que integram o bloco no poder, com a hegemonia de alguma fração burguesa, que, no interior do Estado, é garantido por um determinado arranjo jurídico-institucional sancionado pela aplicação da forma jurídica igualitária a uma situação concreta. É este arranjo que molda todas as políticas públicas e garante a unidade institucional, apesar das contradições e incongruências que possam existir entre as instituições por efeito das lutas de classes. Neste contexto de contradições e incongruências, alguma agência do Estado, responsável por sua função econômica (normalmente, o ministério da fazenda, o banco central e/ou o tesouro), cuidará para que a execução das políticas das demais agências não comprometam a coordenação da política econômica⁶; enquanto agências e instituições (secretarias de relações institucionais e o Legislativo, por exemplo), responsáveis pela função política⁷, operam para legitimar ambos os tipos de política.

Exemplo disso na história recente do Brasil é o que Dagnino (2004), com uma perspectiva teórica diversa da aqui adotada, chamou de “confluência perversa”, que consiste no contraste entre o consenso em torno do discurso participativo e a ausência de mudanças significativas na qualidade de vida das camadas populares e de um efetivo poder dessas camadas na definição das políticas sociais, pois justamente o que permitiu o consenso em torno do discurso participativo foi a substituição pelos movimentos da radicalidade, que impôs ao Congresso Constituinte o reconhecimento das bandeiras populares, por uma orientação marcadamente judicializante.

Por isso, além das frações militar e coletora, mencionadas por Saes (1985), é preciso acrescentar outras três, correspondentes a funções específicas, na teoria do Estado capitalista. A fração gestora corresponde à função de administração do próprio aparelho de Estado e, mesmo que não haja uma agência estatal onde essa função esteja alocada, ela é facilmente detectável como departamentos ou seções, em outras agências, cuja função é administrar o próprio corpo burocrático e elaborar a ideologia que lhe confere unidade e justifica seu *modus operandi*.

A função do Estado de coordenação da política econômica e de gestão do capital, em geral engendra a função de planejamento. Neste caso, pode não haver uma agência estatal encarregada de planejar a economia, pois isto pode ser realizado por outra agência ou por instituições juridicamente privadas que, nessa matéria, atuam em consonância com o Estado. Como essa função econômica corresponde à função política de coesão do bloco no poder, esta última alternativa pode oferecer a vantagem de

deslocar parte da pressão sobre o Estado para um campo relativamente difuso.

Por fim, a função econômica do Estado de gestor da força de trabalho (Cf. BRUNHOFF, 1985) também engendra uma fração própria da burocracia, a assistencial. Em tempo de políticas neoliberais, não resta qualquer dúvida de que os serviços de assistência podem ser prestados por instituições juridicamente privadas, mas também, aqui, em consonância com as políticas de Estado. Acrescente-se o fato de que a abrangência (universalista ou focalizada, para usar o jargão corrente) a medida (dotação orçamentária) e a forma de prestação da assistência (direta, em parceria, terceirizada ou mercantil) depende da correlação de forças da luta de classes em cada conjuntura. Cada uma dessas formas inclui estratégias políticas específicas e interpelações ideológicas compatíveis com vistas à cooptação das classes trabalhadoras e um desenho institucional adequado, ou seja, este desenho resulta da luta de classes e, uma vez consolidado, se torna uma das suas determinações; aliás, é por tudo isso que se travam lutas políticas em torno da legislação e de modelos de gestão.

3 CONCLUSÃO

Em síntese, o exposto até aqui permite sumariar algumas teses que emergem tanto da interpretação crítica dos estudos institucionalistas como das pesquisas empíricas de estudiosos marxistas; desnecessário dizer que em ambos os casos, poucos deles são citados aqui. As teses: 1) o desenho institucional é determinante dos resultados – incluídos elaboração, execução e avaliação das políticas – é uma tese institucionalista compatível com a teoria marxista de Estado, mas, para esta, este desenho é efeito da luta de classes sobre o Estado, o que resulta numa forma estatal específica, de modo que sua explicação exige a referência aos interesses (políticos, econômicos e ideológicos) pelos quais as classes lutam; 2) a forma que o Estado adquire expressa o equilíbrio instável – para usar a terminologia de Gramsci – entre as classes em luta na conjuntura, enfim, a institucionalização do conflito de classes; 3) por isso, quando essa conjuntura é caracterizada pelo esgotamento da capacidade de uma determinada forma de Estado de institucionalizar o conflito de classes, característica da crise de hegemonia, a luta política ultrapassa o horizonte das reivindicações materiais e põe em questão a própria forma institucional do Estado e, dependendo do grau de antagonismo da crise, seus fundamentos.

Nesses momentos, geralmente ocorre um realinhamento no interior do bloco no poder, com ou sem mudança da classe ou

fração hegemônica, o que dá lugar a formas de Estado de exceção ou democrático, conforme a capacidade desse realinhamento de reinstitucionalizar a luta de classes e a polarização com as classes populares. No caso de a crise dar lugar a um avanço democrático, as classes dominadas tendem a apresentar demandas que vão do simples aperfeiçoamento à ruptura institucional e, as classes dominantes, por sua vez, em resposta, são levadas a incorporar avanços institucionais reclamados pelas classes dominadas.

Mais uma vez, a história recente do Brasil é ilustrativa. A promulgação da Constituição em 1988 sob a divisa “direito do cidadão, obrigação do Estado” tinha o significado, para os movimentos que se esforçaram por incluir suas bandeiras na nova Constituição, de prestação de serviços públicos pelo Estado com caráter universal. Collor e FHC, que governaram em seguida, adotaram como bandeira política a reforma do Estado – embora, assinale-se, o primeiro tenha sido malsucedido na execução – que teve como alvo os direitos sociais recém-conquistados, sob a alegação de crise fiscal e ineficiência do Estado.

O resultado, na década de 1990, foi a reversão de um processo que se acreditava concluído, na de 1980, de um padrão de bem-estar social garantido pelo Estado e universal para um padrão de políticas compensatórias combinado com programas de parcerias e terceirizações. Não por acaso, o crescimento de ONGs no período foi exponencial (COUTINHO, 2004; ZARPELON, 2002), cuja difusão e implantação contou com forte intervenção política e investimento financeiro do Estado e de empresas privadas.

Enfim, a Constituição de 1988 esboçou um desenho institucional alicerçado no tripé descentralização, participação e universalização, numa conjuntura em que os movimentos populares e os partidos de esquerda tinham a iniciativa na definição da agenda política. Entretanto, a conjuntura mudou e, com essa mudança, os movimentos perderam aquela iniciativa para uma coalizão que incluía PSDB, PFL, mídia⁸ e alguns departamentos de ciência política, quando aquele tripé foi substituído por outro: focalização, mobilização comunitária através das ONGs e busca do equilíbrio fiscal – eufemismo para corte nos gastos sociais⁹. Os dispositivos legais relativos à descentralização e à participação foram mantidos e até complementados por legislação infraconstitucional, mas implementados sob a coordenação daquelas agências estatais responsáveis pela função política e sob a ótica daquele segundo tripé, tiveram por efeito a restrição do potencial de influência dos movimentos na medida em que passaram da

condição de protagonistas, nas décadas de 1970 e de 1980, para a de coadjuvantes a partir da de 1990.

REFERÊNCIAS

BRUNHOFF, Suzanne. **Estado e Capital: uma análise da política econômica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007.

CODATO, Adriano. “Poulantzas, o Estado e a revolução”. In: **Crítica Marxista**, n. 27, Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas: Unicamp, 2008.

COUTINHO, Joana A. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). PUC, São Paulo, 2004.

DAGNINO, E.. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004.

EAGLETON, Terry. **Ideologia: uma introdução**. São Paulo: Ed. da Unesp: Boitempo, 1997.

EASTON, David. O sistema político sitiado pelo Estado. In: LAMOUNIER, Bolívar (ed.). **A Ciência política nos anos 80**. Brasília: Ed. UnB, 1982.

FARIA, Carlos A. P. de; FILGUEIRAS, Cristina A. C. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. e MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed.FIOCRUZ, 2007.

FONSECA, Francisco. **O consenso forjado**. São Paulo: Hucitec, 2005.

GRESPLAN, Jorge L. **O Negativo do capital**. São Paulo: Hucitec, 1999.

MARQUES, Eduardo. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, E.; TORRES, H. **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Ed.Senac, 2005.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Brasileiro, 1984.

PINHEIRO, J. Para uma teoria marxista da ação. **Novos Rumos**, n. 46, São Paulo, 2006.

_____. Do indivíduo abstrato ao concreto. Goiânia: **Antítese**, n. 6, 2009.

POCHMAN, Marcio. Gasto social, nível de emprego e a desigualdade de renda do trabalho no Brasil. In: SICSÚ, J. (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vai?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

POULANTZAS, Nicos. O Problema do Estado Capitalista. In: **debate sobre o Estado capitalista**. Porto: Afrontamento, 1975.

_____. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1990.

RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas: Conceitos básicos**. Disponível em: <http://www.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>. Acesso em: 18 nov. 2009.

SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil: 1888-1891**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

_____. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?. In: SICSÚ, J. (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vai?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. Rio Grande do Sul. 16 ano 8, 2006.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18, v. 2, 2004.

ZARPELON, Sandra R.. ONGs, movimento sindical e novo socialismo utópico. **Idéias**, Campinas: ano 9, n.1, 2002.

NOTAS

1. The Political System Besieged by the State» In *POLITICAL THEORY*, n.º 9, pp. 303-321, 1981.
2. Assinale-se que Poulantzas critica a concepção de Estado como instrumento de uma classe.
3. Prefácio de Marx à segunda edição d'O *Capital*, em 1873.
4. Do indivíduo abstrato ao concreto, Antítese, n.º 6, Goiânia.

5. Com perdão do preciosismo semântico, devo assinalar que uso o termo “fundamento” com o sentido científico de causa necessária, que é a relação capital/trabalho, e, “princípio”, com o sentido mais flexível de conjunto de regras, que também é um efeito daquele fundamento.
6. Não por acaso, na avaliação de programas sociais o custeio subordina todos os demais critérios.
7. “Motivados ou premidos pelas exigências constitucionais, pelos convênios com órgãos federais (dados importantes fornecidos pelo IBGE revelam que governadores e ministérios lideram a criação de conselhos de gestão pública paritários, muito acima das ações de prefeitos brasileiros) e Ministério Público, prefeitos de todo o país institucionalizam (e, muitas vezes, traduzem ou interpretam a partir de seu ideário peculiar) vários mecanismos de gestão participativa na deliberação de políticas locais.”. Rudá Ricci, **Folha de São Paulo**, São Paulo, de 20/10/09.
8. Para uma análise da atuação da mídia impressa em favor da agenda neoliberal, veja Fonseca, 2005.
9. A este respeito, é ilustrativo o fato de que a carga tributária “saltou de 29% para 37% do PIB, no período de 2004 a 2005.” (Salvador, 2007, p. 81) e que o Bolsa Família, maior programa social do Estado brasileiro nos últimos 15 anos, “garante a 8 milhões de famílias o acesso a um benefício monetário, cujo montante representa somente 0,3% do PIB, a política de juros do Governo Federal transfere anualmente a poucas famílias ricas (20 mil clãs parentais, segundo o autor) uma quantia monetária equivalente a 7% do PIB.” (POCHMAN, 2007, p. 77).

Jair Pinheiro

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Efetivo da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências e pesquisador do NEILS – Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais, da PUC-SP, e do CPMT – Cultura Política do Mundo do Trabalho, da Unesp/Marília.
E-mail: pinheiroj@uol.com.br

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Filosofia e Ciências - UNESP.

Campus de Marília, Departamento de Ciências Políticas e Econômicas.
Av. Hygino Muzzi Filho, 737.
CEP 17525-900
Marília - SP