



Políticas públicas/estatais: contribuição para o estudo da relação estado-sociedade

Sidiney Alves Costa* e Luiz Bezerra Neto

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Estrada do Bem Querer, km 4, 45083-900, Cx. Postal 95, Vitória da Conquista, Bahia, Brasil.
*Autor para correspondência. E-mail: sidineycosta@yahoo.com.br

RESUMO. Os estudos de políticas públicas têm crescido no Brasil, embora alguns autores apontem a indefinição conceitual da temática e outros ainda assinalem a prevalência da perspectiva de ação neutra do Estado e a aceitação da objetividade das políticas públicas. Fatores como esses têm dificultado a apreensão das políticas públicas como produto histórico e expressão do modo de organização do Estado no capitalismo. Portanto, o artigo adota uma análise política da questão, tendo como pressuposto o fato de que a relação íntima entre o tratamento neutro e objetivo das políticas públicas como 'Estado em ação' fortalece a coesão social própria do sistema capitalista. O artigo questiona se as políticas públicas visam realmente ao interesse público, ou seja, de 'todos'. Após estudos de referência que envolvem a temática, o artigo aponta breve contribuição e, sobretudo, postula se não é o caso de se repensar a positividade da expressão 'políticas públicas', dado que o termo 'público', presente nessa definição, além de controverso, diz respeito à atuação interessada do Estado para atingir parcela definida da sociedade, e não à ação dirigida a todos - tratando-se, portanto, na maioria dos casos, de políticas públicas/estatais.

Palavras-chave: Estado, relação Estado-sociedade, políticas públicas/estatais, educação.

Public and state policies: Contributions for the study of state-society relationship

ABSTRACT. Studies of public policy have grown in Brazil. However, several authors detect the conceptual blurring of themes and others indicate the prevalence of neutral action perspective of the State and the acceptance of the objectivity of public policy. These factors have hampered the comprehension of public policy as a historical product and expression of the State's organizational processes in capitalism. Current paper analyzes the issue from a political point of view foregrounded on the fact that the close relationship between the neutral and objective treatment of public policies such as 'State in action' strengthens the very social cohesion of the capitalist system. The essay questions whether public policies actually aim at the public interest. After baseline studies involving the theme, current article discusses some contributions and, above all, postulates if it is not the case to rethink the adequacy of the expression 'public policy', as the term 'public', in this definition, definitely concerns the State's role to reach only certain segments of society and it is not addressed to all.

Keywords: State, relationship State-society, public policy/state, education.

Políticas públicas/estatais: contribución para el estudio de la relación estado-sociedad

RESUMEN. Los estudios de políticas públicas han crecido en Brasil, aunque algunos autores señalen la indefinición conceptual de la temática y otros incluso apuntan la prevalencia de la perspectiva de acción neutra del Estado y la aceptación de la objetividad de las políticas públicas. Factores como estos han dificultado la comprensión de las políticas públicas en cuanto producto histórico y expresión del modo de organización del Estado en el capitalismo. Por lo tanto, el artículo adopta un análisis político de la cuestión, teniendo como presupuesto el hecho de que la relación íntima entre el tratamiento neutro y objetivo de las políticas públicas como 'Estado en acción' fortalece la cohesión social propia del sistema capitalista. El artículo cuestiona si las políticas públicas tratan realmente del interés público, o sea, de 'todos'. Después de estudios de referencia que involucran la temática, el artículo señala breve contribución y, sobretudo, postula si no es el caso de repensarse la positividad de la expresión 'políticas públicas', dado que el término 'público', presente en esta definición, además de controvertido, dice respecto a la actuación interesada del Estado para alcanzar a una parte definida de la

sociedad, y no a la acción dirigida a todos - tratándose, así, en la mayoría de los casos, de políticas públicas/estatales.

Palabras clave: Estado, relación Estado-sociedad, políticas públicas/estatales, educación.

Introdução

Os estudos das políticas públicas tratam das interações e das complementaridades entre Estado e sociedade, privilegiando abordagens dos governos ou das burocracias governamentais como *locus* dos embates (Arretche, 2003; Souza, 2006) e das dinâmicas entre instituições e motivações individuais (Reis, 2003). Na maioria das vezes, adotam como pressupostos a neutralidade da ação do Estado, as interações imparciais entre demandantes e burocratas e, sobretudo, a objetividade das políticas públicas.

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

O Conceito de Política

A busca pelo significado de ‘política’ leva, contraditoriamente, a relacionar, na atualidade, a política à atividade dos representantes do povo ou da burocracia estatal, e não à participação do povo soberano no exercício do poder, como no passado. Então, questiona-se: O que se deve entender por política? O que faz a política? Quem faz as políticas?

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

A sociedade grega era baseada no princípio da soberania interna do povo (participação direta) e no princípio de isonomia política de todos os membros da comunidade política, isto é, a igual distribuição

do poder. Isso permitiu “[...] a mais completa identidade possível entre as duas instâncias constitutivas do político” (Wolff, 2003, p. 34-35). Em outra passagem, o autor afirma:

A política define-se, portanto, por dois traços essenciais. É preciso uma comunidade e é necessário que, no ‘próprio seio’ dessa comunidade, e não fora dela, exista uma instância de poder. Existe política a partir do momento em que uma comunidade se coloca a questão do poder ou desde que o poder exercido por alguns (tais indivíduos, tais castas ou tal classe social) se exerça no quadro de uma comunidade e tendo em vista o seu modo de vida (Wolff, 2003, p. 29, grifo do autor).

A sociedade grega era composta de cidadãos e escravos; enquanto aqueles eram livres e dedicavam-se à administração da cidade-estado, à busca do belo e do prazer, aos escravos cabia a realização do trabalho forçado. Neste sentido, o bem comum nada mais significava do que uma conduta moral que não buscava o bem de todos, nem do público, mas somente daqueles que participaram da direção dos negócios da cidade, os ‘cidadãos’. É desse contexto que se extraiu a ideia usual, hoje, de política como a arte ou a ciência da organização, administração ou direção do Estado.

Na era Moderna, sobretudo no modo capitalista de produção, a política está relacionada à participação no poder do Estado ou ao conjunto de atividades que tiver como referência o Estado, sobretudo na resolução dos conflitos e/ou divisão dos bens públicos (Dias & Matos, 2012). Dessa forma, uma resposta ao questionamento sobre o que se deve entender por política aponta a ação no interior do Estado, mas não necessariamente nos aparelhos do Estado. No entanto, o princípio da soberania do povo e o princípio da igualdade política não estão claramente identificados, como para os gregos, mas

[...] encontram-se complementados e realizados em dois princípios particulares que têm justamente como objetivo, ou pelo menos como efeito, garantir a exterioridade entre a comunidade e o poder (Wolff, 2003, p. 35).

Na política, o princípio da soberania popular passa a ser feito por meio da representação, o que afasta das decisões políticas os membros da própria comunidade. Por isso, uma definição de política apresenta-a como um

[...] conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder em virtude da

resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos (Rua, 1998, p. 232).

Assim, a política no Estado Moderno diz respeito à ação do governo, e retrata o uso do poder, e não a soberania do povo ou sua participação igual no poder:

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

Nesse sentido, uma possível resposta ao questionamento sobre ‘o que faz a política’ mostra que a política trabalha pela conciliação dos interesses para a pacífica convivência e coesão dos seus membros. A política burguesa é, em suma, uma atividade que busca, institucionalmente, concentrar o poder para sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade, em vista da construção ou manutenção de uma ordem, que não é qualquer ordem, mas a ordem burguesa. Portanto, “[...] a política ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressa relações de poder” (Dias & Matos, 2012, p. 3).

Face do exposto, é possível dizer que a política tem como significado a posse, manutenção ou distribuição do poder e dos ‘bens públicos’, conforme a participação hierárquica na produção da vida material. Portanto, não é o conceito de política, a sua aparência, que interessa, mas o seu ser real, que o define como forma do Estado se manter o árbitro dos interesses de classes e de frações de classe e colocar-se como o representante de todos eles. A realização desse modo de exercer a política tem como parâmetro a organização do Estado capitalista.

Só quando emergiram historicamente os Estados nacionais, no sentido moderno desse conceito, como um Estado unitário dotado de um poder próprio independente de quaisquer outros poderes, é que também nasceu a moderna reflexão sobre o Estado, sobre a política e sobre exercício do poder político (Lombardi, 2005, p. 82).

Se a política implica a possibilidade de resolução pacífica dos conflitos, são as políticas de gastos públicos um dos caminhos para a manutenção pacífica da ordem social? Cabe, então, questionar: Como o Estado se forma? Como se concentram o exercício da política e o uso do poder? Como age o Estado para reduzir o conflito e assegurar a coesão? Como a política pode ser pública?

O Conceito de Estado

O conceito de Estado é importante à compreensão da questão colocada, pois no capitalismo, sua aparente função política é a de ser o representante do interesse comum; isso porque se tornou lugar-comum relacionar, de forma simétrica, o privado em oposição ao público. Desse ponto de vista, o ‘privado’ é identificado com o pertencente à sociedade civil, ao cidadão comum ou organizado, enquanto que o ‘público’ é identificado como sinônimo do patrimônio comum, daquilo que não pode ser objeto da apropriação de poucos. Buscando o significado das palavras público e privado, vê-se que o ‘público’,

[...] como termo substantivo expressa o próprio povo, entendido como conjunto de homens com objetivos comuns. Como adjetivo: o que é de todos, o que é de uso comum, de todos; o que diz respeito ao governo ou o próprio Estado (Lombardi, 2005, p. 77-78).

Já o termo ‘privado’ traz outra dimensão da vida social:

[...] como verbo designa originalmente a ação de ser despojado de alguma coisa ou de se despojar dela: como adjetivo o próprio despojado... ou, como resultado da ação anterior, o tornado particular; como substantivo: apesar do dicionário, a partir do latim sabe-se que se designa ‘particular’ (Lombardi, 2005, p. 78, grifo do autor).

Porém, ambas as palavras expressam relações jurídicas e sociais e possuem uma acepção histórica. Por isso, como explicita o marxismo,

[...] as relações jurídicas, políticas e sociais não se explicam por si mesmas ou pela evolução geral do espírito; ao contrário, deitam raízes nas condições materiais de existência (Lombardi, 2005, p. 72).

Assim, segundo Lombardi, a significação de público como sinônimo de estatal e privado como sinônimo de apropriado particularmente relaciona-se ao capitalismo,

[...] ao advento do modo capitalista de produção, que ‘reintroduziu’ esses termos para mascarar o exercício do poder do Estado por uma classe, em seu próprio benefício, jogando uma cortina de fumaça sobre as relações sociais, como se o Estado moderno fosse um bem comum e o exercício administrativo, para o bem de todos (Lombardi, 2005, p. 79, grifo do autor).

De fato, o Estado Moderno apresenta a realidade social, como se estivesse acima dos interesses de classe, como representante de todos, do interesse público.

Concorrentemente à consolidação do Estado, ocorre o surgimento do Mercado. Se o que regula as relações entre o Estado e a sociedade são as leis, o que regula as relações entre os participantes do mercado é o contrato [...]. Nesse sentido, na esfera onde se dão as relações entre iguais, pois um contrato só existe com a anuência de todos os participantes, é agora a sociedade dos iguais, a sociedade de mercado, em última instância, a esfera privada. Neste contexto é que se inicia a associação entre o Estado e o conceito de público, pois o espaço público agora passa a ser pensado como o espaço da representação política, onde se dá a interação entre o governo e a sociedade (Cruz, 2009, p. 1).

Porém, na prática, o Estado foi construído e apropriado pela burguesia capitalista - apropriação que está intimamente relacionada à transformação da forma de propriedade, pois

Por meio da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado se tornou uma existência particular ao lado e fora da sociedade civil, mas esse Estado não é nada mais do que a forma de organização que os burgueses se dão necessariamente, tanto no exterior como no interior, para garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses (Marx & Engels, 2007, p. 75).

Segundo Marx e Engels (2007), no período manufatureiro a burguesia conquistou, contra a nobreza da monarquia absoluta, o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial. E conquistou, também, o domínio político exclusivo do moderno Estado parlamentar. Nesse período,

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

Se, na prática, a classe burguesa se 'apropriou' do Estado e fez valer os seus interesses perante as demais instituições e interesses alheios, na aparência, o Estado é o mediador de todas as instituições coletivas e sintetiza, em si, a sociedade civil. É na forma política, da representação política, por meio da lei, que ele aparece como mediador da sociedade. Na compreensão de Lombardi (2005), o próprio ordenamento jurídico burguês dá significado aos conceitos de público e privado, dando vazão à complexidade e à centralidade que ambos possuem na organização da normatização da sociedade capitalista.

A partir de então [do ordenamento jurídico capitalista], a categoria de privado, por referência ao direito privado, passou a abranger o conjunto de normas e leis que dizem respeito aos direitos e liberdades dos indivíduos, enquanto cidadãos; e a de público, no que diz respeito a direito público, como constituída pelo conjunto de normas e leis que regulam e disciplinam a constituição e competência do Estado, do governo e dos serviços públicos (Lombardi, 2005, p. 81).

O Estado constituiu-se como universalidade e a sociedade aceitou a lei como expressão da vontade geral, por cima dos elementos particulares. Uma universalidade baseada na vontade separada de sua base real [*realen*] e fundada na vontade livre. O Estado burguês transformou o 'ser político', o povo soberano, em um 'ser egoísta', em um ser excluído de participação em igualdade do poder, em um ser individualista:

A 'constituição do Estado político' e a dissolução da sociedade burguesa nos 'indivíduos' independentes – cuja relação é baseada no direito [...] se efetiva 'em um só e mesmo ato'. O homem, na qualidade de membro da sociedade burguesa, o homem 'apolítico', necessariamente se apresenta então como o homem 'natural' (Marx, 2010, p. 53, grifos do autor).

A revolução política burguesa superou, objetivamente, o caráter político da sociedade burguesa, ao transformar em objetivo de toda associação política a preservação dos direitos naturais, dos direitos egoístas – a posse privada. A vida política foi transformada em simples meio, cuja finalidade passou a ser a vida da sociedade civil (Marx, 2010). No entanto, essa revolução aboliu o caráter político da sociedade civil, ao reduzir

A atividade vital específica e a situação vital específica foram reduzidas a uma importância apenas individual. Elas não mais constituíam a relação universal do indivíduo com a totalidade do Estado. A questão pública como tal se tornou, antes, a questão universal de cada indivíduo e a função política se tornou uma função universal (Marx, 2010, p. 52).

Nas sociedades em que o Estado político alcançou o pleno desenvolvimento, o homem leva, segundo Marx,

[...] uma vida dupla, não só mentalmente, na consciência, mas também na realidade, na vida concreta; ele leva uma vida celestial e uma vida e uma vida terrena, a vida na comunidade política, na qual ele se considera um ente comunitário, e a vida na sociedade burguesa, na qual ele atua como pessoa particular, encara as demais pessoas como meios, degrada a si próprio à condição de meio e se torna um juguete na mão de poderes estranhos a ele (Marx, 2010, p. 40).

O conflito entre os homens deixou de dirigir-se ao Estado político e tornou-se um conjunto de pendências particulares e egoístas a serem resolvidas na sociedade civil. A sociedade civil, que aparece para si mesma e para os outros como um indivíduo real, surge como fenômeno ilusório.

Da contradição entre o interesse particular e o interesse universal, o interesse social, digo, o Estado, assume, na perspectiva marxista, uma forma autônoma, separada dos reais interesses individuais e gerais e, ao mesmo tempo, uma forma de comunidade ilusória, mas sempre sobre a base real dos vínculos existentes.

Dessa forma, a ação estatal não se dirige ao público, mas ao desejo egoísta. Assim, não é possível tomar o estatal como algo imediatamente análogo ao público, como sendo de interesse comum (Sanfelice, 2005). Se ação estatal é voltada para a vontade aparente do povo, não pode ser vista como análoga ação do público, nem as suas políticas receberem a denominação de 'políticas públicas'. Nesse sentido, cabe questionar: por que as políticas denominadas públicas estão diretamente relacionadas ao Estado e não à vida comum ou civil?

É da explicação dessa totalidade histórica formada pela burguesia, e não da predominância das causas econômicas, que se pode entender o Estado como representante da burguesia, como postula o marxismo. Por isso, é necessário apontar o modo como a burguesia se apropria da força social (do poder de Estado = poder da comunidade), das ideias (do direito à palavra = fim da igualdade de participação) e dos meios de produção (do direito a participar igualmente dos resultados da produção, distribuição e consumo), para depois tratarmos dos efeitos dessa apropriação nas políticas públicas.

O Conceito de Políticas Públicas

O conceito de políticas públicas também demandou atenção, em busca de sua conceituação, de sua abordagem metodológica e de seus eixos de análises, no sentido de questionar o conceito de políticas públicas, sobretudo porque elas ocorrem no interior do Estado, mas não atingem a todos, dado que elas são atinentes à ação no campo estatal. Portanto, indaga-se: o público e o estatal são sinônimos?

A pesquisadora Celina Souza (2006) constatou o ressurgimento, no Brasil, do interesse por essa temática e identificou a inexistência de um consenso sobre a definição conceitual do campo. Por isso, Souza apresenta algumas definições usualmente aceitas sobre políticas públicas, como as que seguem:

Mead (1995) a define como campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes

questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) [...] é a soma das atividades dos governos [...] que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) [...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer [...] Laswell [...] as decisões sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006, p. 24).

Dessa forma, sobressai da análise de Souza que os estudos apontam a ação do Estado, com destaque para as 'políticas restritivas de gastos'; as novas 'visões sobre o papel dos governos'; a substituição 'das políticas keynesianas do pós-guerra' e, ainda, a falta de coalizões para

[...] desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (Souza, 2006, p. 20-21).

Assim, os estudos pouco colocam em discussão os significados da ação estatal ou o papel do Estado. Por isso, emergem discussões em que as políticas públicas são vistas como elementos comuns da política neutra e funcional do Estado, de modo até a se reduzir a análise da política à "[...] busca pelo estabelecimento de políticas públicas" (Dias & Matos, 2012, p. 4). Tal compreensão tem dificultado dar visibilidade à composição e ao exercício do poder social, e favorecido o foco sobre o poder estatal. Este, sim, um *locus* de intermediação de interesses e espaço de políticos e burocratas, que passaram a figurar como agentes de interação entre sociedade e Estado. Nessa direção,

[...] políticas públicas são, pois, um termo que se pretende neutro, portanto, funcional à lógica dominante e legitimadora dos diferentes programas e ações implementadas pela máquina burocrática (Diógenes & Resende, 2007, p. 4).

Ao invés de análises políticas, à luz das questões mais amplas sobre o papel do Estado, sobressaem estudos que questionam, entre outros fatores, como se formula uma política pública; quem decide sobre elas; que instituições intervêm nos processos decisórios; e quais problemas passam a fazer parte da agenda das políticas públicas (Gelinski & Seibel, 2008). Esses estudos visualizam os ciclos de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) voltados para temáticas como: a) identificação de problemas, em que as demandas para o Estado são manifestas; b) a constituição de uma agenda; c) a formulação de propostas; d) a legitimação, que muitas vezes se relaciona com a transformação de uma proposta em lei; e) a implementação de políticas; f) a avaliação de políticas (Batista, 2012).

Ao invés de percorrer os elementos dos ciclos de políticas públicas, como é comum nos estudos deste tema, procura-se apreender o que faz uma política ser considerada pública, bem como saber se são políticas são públicas ou políticas públicas/estatais.

Política Pública ou Política Estatal

Ao tratar as especificidades das políticas públicas, a literatura consagrou-as como sinônimo de políticas implementadas pela ‘ação do Estado’; no entanto, são vistas, erroneamente, como aquelas políticas que visam ao interesse do público, quando, na verdade, elas visam aos interesses de setores da sociedade, sendo, portanto, ações para atender a interesses mais focalizados do que universais, ações mais ou menos organizadas, que conseguem colocar, na agenda do Estado, as suas demandas. Por isso, ao se desdobrar o tratamento do significado do público e do privado, vê-se que não existem políticas públicas no sentido lato do termo, mas sim políticas estatais.

O mesmo estranhamento é notado por José Luis Sanfelice, ao tratar do público e do privado na história da educação no Brasil, para ele:

[...] salvo melhor juízo, grande parte da historiografia produzida na área consagrou a terminologia ‘educação pública’ como sinônimo de educação estatal. Neste sentido, referimo-nos à educação pública oferecida pela escola pública e, muito raramente, a defesa da escola pública não é outra coisa senão a defesa da escola estatal (Sanfelice, 2005, p. 178, grifo do autor).

Essa forma de compreender a questão baliza este artigo, embora a temática do autor seja ‘escola pública – escola estatal’. No entanto, essa questão pode ser perfeitamente usada para a discussão no campo conceitual das políticas públicas, pois ambas as discussões têm em sua materialidade o Estado e a sua apropriação pelas camadas dirigentes. Aliás, é bom lembrar, a política educacional é uma das políticas sociais dentre as chamadas políticas públicas. Tanto as políticas direcionadas à satisfação de necessidades particulares do povo como as direcionadas à satisfação da educação do povo são políticas sociais. Em ambas, o sujeito principal da ação é o Estado, que amealha o direito legítimo e exclusivo de prover as ações direcionadas ao público. Aqui se torna claro que a política deixa de representar luta no interior da sociedade civil, ou seja, ‘conjunto de interações’ para a ‘construção do consenso e luta pelo poder’ e passa a significar ‘ação do governo’ legitimado para alocar ‘recursos’ da sociedade (Dias & Matos, 2012).

A compreensão do que sejam políticas públicas pode também ser observada pelo prisma da

abordagem. A abordagem estatista ou estadocêntrica considera protagonista das políticas públicas o monopólio “[...] de atores estatais [...] em função de sua personalidade jurídica” (Secchi, 2013, p. 2). Já a abordagem multicêntrica ou policêntrica, por outro lado,

[...] considera [protagonistas] as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas [...] juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas (Secchi, 2013, p. 3).

Por isso, a análise política das políticas públicas é pouco representativa quando se atém ao protagonismo de quem as faz¹. Mas deve-se questionar por que uma política pública tem como centro não o público, e sim a ação estatal, na qual o Estado organiza e produz seu aspecto legal:

[...] o termo ‘público’ que aparece associado à política quando se está fazendo referências às decisões e ações realizadas por uma instituição pública [Estado], e que terão impacto sobre uma determinada população ou sobre os atores diretamente envolvidos na sua elaboração (Cavalcanti, 2012, p. 31, grifos nossos).

Portanto, o termo ‘público’ adota um sentido derivado de ação do poder público.

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

Observa-se que, ao substituir os termos ‘escola pública’ por ‘política pública’, tem-se o mesmo raciocínio apresentado por Sanfelice, sobretudo quando ele chama a atenção para o fato de que é em sua forma substantiva que ‘público’, de fato, faz referência ao “[...] homem comum, do povo e de um determinado lugar com características ou interesses comuns” (Sanfelice, 2005, p. 179).

Com isso, o substantivo ‘público’ que dá sentido ao termo política pública demonstra que é o interesse dos homens – que vivem em comum suas características e lugares – que deveria dar substância

¹Jean-François Lyotard, em *A Condição Pós-Moderna* (1979), utiliza o conceito de ‘jogos de linguagem’, de Ludwig Wittgenstein, como característica da experiência pós-moderna, da fragmentação e multiplicação de centros e da complexidade das relações sociais (apud Lombardi, 2010).

ao conceito de políticas públicas, ou seja, a participação soberana desses sujeitos na distribuição do poder.

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

Na busca por compreender este conceito, cabe questionar qual o papel do Estado no desenvolvimento das políticas públicas/estatais. Do ponto de vista marxista, o Estado passou a atender prevalentemente os interesses da classe burguesa, podendo agir, portanto, em função dos interesses que não são os comuns, já que, numa sociedade capitalista, jamais os interesses serão universalmente comuns. Assim,

O que é ideologicamente explicado como educação pública [política pública], na realidade, destina-se ao interesse privado, e a educação estatal [política estatal] assim deve ser denominada, pois não é do interesse comum, do público, mas do privado (Sanfelice, 2005, p. 179).

Parafraseando Sanfelice, entende-se que o Estado e a política estatal “[...] estão constituídos não para preservar os interesses comuns dos seres humanos [...]” (Sanfelice, 2005, p. 179), mas para assegurar a sobrevivência daqueles que não possuem propriedade privada dos meios de produção, para que possam vender sua força de trabalho aos proprietários dos meios de produção na ordem política chamada democracia².

Se, por um lado, o conceito de privado designa o mercado e a privacidade do indivíduo, por outro, o público identifica-se com a sociedade civil, enquanto o Estado estaria identificado com o espaço das relações políticas. Assim, também nas políticas públicas, a ação do estatal não aparece como finalidade daqueles a quem ela, de fato, privilegia, mas está identificada com aqueles para os quais o Estado dirige a ação – o público. O público reveste-se de significado adjetivado como ‘bem de todos ou

interesse de todos’, como vimos, embora não seja esse o resultado prático da ação estatal. Por isso, mais uma vez, não faz sentido atribuir a essa especificidade da ação do Estado a definição de políticas públicas, mas identificá-la como políticas públicas/estatais. Desse modo, a política pública/estatal diz respeito à atuação política no interior do Estado, que visa a atingir os objetivos estatais que ele assume como seus ou como importantes para atender às demandas setoriais da sociedade.

Assim, pode-se observar que a ação estatal – embora designada e revestida de aparência de ação dirigida ao bem de todos – é, sempre e cada vez mais, focalizada ou setORIZADA. Essa compreensão é fundamentada na natureza do Estado, pois que

Estado ou o que é estatal não é público ou do interesse público, mas tende ao favorecimento do interesse privado ou a interesses do próprio Estado com sua autonomia relativa (Sanfelice, 2005, p. 183).

A autonomia relativa do Estado provoca, nos tempos atuais, o que demanda mais investigação, inclusive a relativização do papel do Estado para o atendimento das demandas sociais, ao passo que centraliza no Estado as medidas de força da economia para assegurar os interesses do capitalismo.

Conforme o pensamento marxista, o Estado como toda a estrutura da sociedade capitalista da sociedade, “[...] funda-se na contradição entre a vida pública e a vida privada, entre os interesses gerais e os particulares” (Sartório, 2011, p. 5). É um instrumento político nas mãos de uma classe dominante, em que o público não passa de uma abstração, assim como a expressão ‘políticas públicas’ abstrai sua real intencionalidade ao ser entendida apenas em termos morfológicos, recuando no estudo da totalidade das relações na sociedade.

Considerações finais

A discussão deste artigo, longe de ser original ou conclusiva, postula tratar como políticas públicas/estatais a ação do Estado. Geralmente, essas políticas são descritas como políticas públicas e, sobretudo, toma o ‘público’ como ação do Estado e como ação dirigida à ‘todos’. Porém, o Estado capitalista não é o representante do interesse público. Pelo contrário, o Estado é instrumento político nas mãos de uma classe dominante, para a qual o ‘público’ não passa de uma abstração, que faz referência ao próprio Estado.

Desde seu nascimento, esse Estado amplia seu controle sobre a vida econômica, social e política, tomando para si o direito legítimo e exclusivo sobre

²O trecho parafraseado é: “Assim, o Estado e a educação estatal estão constituídos não para preservar os interesses comuns dos seres humanos que não possuem a propriedade privada dos meios de produção, mas para garantir que estes sobrevivam em certas condições e que possam vender a sua força de trabalho, única fonte de riqueza, para os proprietários dos meios de produção, para os possuidores do capital e, se possível, dentro de uma ordem política que se convencionou denominar democracia” (Sanfelice, 2005, p. 179).

a sociedade, sob o manto do interesse comum, contudo afasta de si a política como luta na/da sociedade civil para o exercício do interesse público e torna-se uma administração de coisas e recursos.

Com essa reflexão, conclui-se o que tem sido tratado como políticas públicas nunca foram públicas, tampouco podem sê-las numa sociedade assentada sobre a propriedade privada capitalista dos meios de produção. Desse modo, é conveniente chamá-las de políticas públicas/estatais, diluindo a discussão pouco colaborativa de saber se uma política é 'estadocêntrica' ou 'multicêntrica'. Do mesmo modo, tal reflexão possibilita ponderar as considerações das políticas, privilegiando os vários agentes envolvidos, numa visão de totalidade e não exclusivamente como o 'estado em ação', o que corrobora a posição de que "[...] o papel do Estado, em sua autonomia relativa, necessita de uma investigação profunda". (Sanfelice, 2005, p. 185). Caso contrário, as políticas públicas/estatais não serão apreendidas em suas múltiplas determinações.

References

- Aristóteles. (1985). *Política*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.
- Arretche, M. (2003). Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), p. 7-10.
- Batista, G. C. (2012). Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas. *Psicologia USP*, 23(1), p. 45-67.
- Cavalcanti, P. A. (2012). *Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação*. Salvador, BA: Eduneb.
- Cruz, M. S. (2009). Público e privado: o surgimento e a evolução dos conceitos. Recuperado em <http://www.batebyte.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1468>.
- Dias, R., & Matos, F. (2012). *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo, SP: Atlas.
- Diógenes, E. M. N., & Resende, F. M. P. (2007, 28 a 30 de agosto). Estado, classes sociais e políticas públicas. *III Jornada Internacional de Políticas Públicas*. São Luís, MA: UFMA.
- Gelinski, C. R. O. G., & Seibel, E. J. (2008, abr.-out.). Formulações de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, 42(1/2), 227-240.
- Lombardi, J. C. (2005) O público e o privado como categoria de análise da educação: uma reflexão desde o marxismo. In J. C. LOMBARDI, M. R. M. JACOMELI, & T. M. T. SILVA (Orgs.), *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas* (p. 59-96, coleção Memórias da educação). Campinas, SP: Autores Associados: Histedbr & Unisal.
- Lombardi, J. C. (2010). *Reflexões sobre a educação e ensino na obra de Marx e Engels*. (Tese Livre Docência). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP: FE/Unicamp.
- Marx, K. (2010). *Sobre a questão judaica* (Coleção Marx-Engels). São Paulo, SP: Boitempo.
- Marx, K., & Engels, F. (2007). *A ideologia alemã*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Reis, E. P. (2003). Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), p. 21-30.
- Rua, M. G., & Valadão, M. I. (1998). *O Estudo da Política: Temas Selecionados*. Brasília, DF: Paralelo 15.
- Sanfelice, J. L. (2005). A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In J. C. Lombardi, M. R. M. Jacomeli, & T. M. T. Silva (Orgs.), *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas* (p. 177-185, Coleção memórias da Educação). Campinas, SP: Autores Associados: Histedbr & Unisal.
- Sartório, L. A. V. (2011, julho). A Comuna de Paris e a perspectiva do trabalho. In *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História*. São Paulo, SP: ANPUH.
- Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos* (2a ed.). São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Souza, C. (2006, jul.-dez.). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), p. 20-45.
- Wolff, F. (2003). A invenção da política. In A. Novaes (Org.), *A crise do Estado-nação* (p. 23-54). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Received on November 19, 2014.

Accepted on January 18, 2016.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.