

**POLÍTICAS PÚBLICAS REFORMISTAS:
ESBOÇO SOBRE A NATUREZA E FUNDAMENTO DA CATEGORIA “POLÍTICAS
PÚBLICAS”, SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICO-POLÍTICA MATERIALISTA**

**REFORMIST PUBLIC POLICIES:
OUTLINE ON THE NATURE AND FOUNDATION OF THE CATEGORY “PUBLIC
POLICIES”, FROM A HISTORICAL-POLITICAL MATERIALIST PERSPECTIVE**

Rander Luiz da Silva¹

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7196-3998>

Submissão: 20/06/2025

Aprovação: 08/07/2025

RESUMO:

A temática da pesquisa surge da necessidade de analisar criticamente o papel das políticas públicas no contexto do modo de produção capitalista, questionando a capacidade dessas políticas de promoverem transformações sociais efetivas e a real emancipação da classe trabalhadora. O estudo parte da premissa de que Direito e Estado são produtos das relações sociais e, portanto, limitados em seu potencial transformador dentro do capitalismo. O tema central da pesquisa é a análise da categoria "política pública" em sua perspectiva reformista, com foco nas políticas públicas de transferência de renda dos Estados de capitalismo dependente. O problema de pesquisa reside em analisar se há um caráter conciliatório nas políticas públicas e como a natureza e o fundamento dessa categoria se relacionam com esse caráter. Daí, levanta-se a hipótese de pesquisa de que ao invés de superar a dinâmica burguesa, as políticas públicas acabam por representar a ascensão de coalizões políticas reformistas com intuito de implementar o *Welfare State*, ou seja, as políticas públicas garantem a manutenção do capitalismo, na medida em que possuem a intenção de oportunizar

¹ Discente do curso de Direito na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Pesquisador no grupo de pesquisa Crítica do Direito e Subjetividade Jurídica – Universidade de São Paulo (USP). E-mail: rander.luiz@ufv.br - Ark:/80372/2596/v16/015

patamares mínimos aos beneficiários – que muitas vezes sequer são alcançados – mas sem reverter a estrutura da acumulação de renda e outras contradições do modo de produção capitalista. A pesquisa tem como objetivo geral analisar os processos e a materialidade da categoria "política pública" em sua perspectiva reformista, por meio de uma pesquisa bibliográfica como método de análise. Tal estudo se revela essencial pela necessidade imediata de se construir uma consciência crítica sobre as políticas públicas, a partir da conjuntura atual, evidenciando que, embora possam trazer ganhos pontuais, as políticas públicas não superam a estrutura burguesa e podem, na verdade, contribuir para a perpetuação da desigualdade social por meio do aparato estatal.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Reformismo. Capitalismo dependente.

ABSTRACT:

The research theme arises from the need to critically analyze the role of public policies in the context of the capitalist mode of production, questioning the capacity of these policies to promote effective social transformations and the real emancipation of the working class. The study is based on the premise that Law and State are products of social relations and, therefore, limited in their transformative potential within capitalism. The central theme of the research is the analysis of the category "public policy" from its reformist perspective, focusing on public policies of income transfer in dependent capitalist States. The research problem lies in analyzing whether there is a conciliatory character in public policies and how the nature and foundation of this category relate to this character. Hence, the research hypothesis arises that instead of overcoming bourgeois dynamics, public policies end up representing the rise of reformist political coalitions with the aim of implementing the Welfare State, that is, public policies guarantee the maintenance of capitalism, to the extent that they have the intention of providing minimum levels of income to beneficiaries – which are often not even achieved – but without reversing the structure of income accumulation and other contradictions of the capitalist mode of production. The research aims to analyze the processes and materiality of the category "public policy" from a reformist perspective, using bibliographical research as a method of analysis. This study is essential due to the immediate need to build critical awareness about public policies, based on the current situation, showing that, although they can bring specific gains, public policies do not overcome the bourgeois structure and can, in fact, contribute to the perpetuation of social inequality through the state apparatus.

KEYWORDS: Public policies. Reformism. Dependent capitalism.

1. INTRODUÇÃO

Dentre os três campos do pensamento jurídico e político contemporâneo, definidos no livro “Filosofia do Direito” (Mascaro, 2018), estão embrenhados, já no terceiro campo – das leituras críticas, marxistas, contemporâneas – outros três eixos principais e um de tangente, que formam esse campo. Para esta pesquisa destaco dois desses três eixos laterais, que se aproximam das formas sociais, de sua determinação e de sua derivação, que são: o primeiro, (i) uma crítica direta da forma política estatal, desvendando e trazendo à baila a insuficiência do capitalismo na resolução de problemas estruturais, culminando na proposição lógica de superação deste modo de produção por lutas fora do Estado; mas também, (ii) a denúncia da insuficiência das formas e contradições sociais erigidas pelo capitalismo, como a própria luta de classes – pois a classe trabalhadora também é produto da sociabilidade capitalista –, alcançando uma crítica do valor e de sua crise estrutural presente (Mascaro, 2019).

A partir tanto do primeiro como do segundo eixo, se considerarmos que Direito e Estado são concreções de práticas e relações sociais determinadas pelas categorias econômicas estruturantes da vida social adstritas ao modo de produção capitalista, a própria possibilidade de transformação social está limitada pelo processo econômico que os determina. Assim, esses eixos desvelam, por si só, o fato de que não se pode ter ação estatal, nos seus diversos desmembramentos, sem que seja marcada pela sociabilidade capitalista no seu próprio processo de existência, isto é, sua criação, trazendo consigo as contradições inerentes ao capital.

Um dos desmembramentos da organicidade estatal, que tem se destacado nos discursos políticos atuais, além de apresentar vasta produção acadêmica, são as políticas públicas de transferência de renda. Essas políticas, assim como todas as outras, são intrínsecas ao Estado, aqui compreendido, não como um ente a par das relações sociais, mas, propriamente, uma forma social; desse modo, é importante compreender que a organicidade estatal se trata de um momento de derivação factual, contingente e variável segundo os contextos históricos e geográficos.

Nessa toada, entender a natureza e fundamento da categoria “política pública”, é de suma importância para compreender seu próprio funcionamento e as dinâmicas que entrecortam sua criação imbricada a um Estado capitalista dependente. Assim, partindo do pressuposto de que as reformas do Estado (leia-se, políticas públicas) não conseguiram modificar de forma permanente a situação da classe trabalhadora, esta pesquisa propõe um breve esforço para trazer alguns dos conceitos essenciais sobre a concepção de Estado em Marx – com o auxílio de autores como Hirsh, Alysson Mascaro e outros –, com o intuito de compreender que os esforços para criar um capitalismo mais humano acabam por prolongar a exploração do homem pelo homem.

A partir desse esboço inicial de análise será possível uma breve constatação que, no seio de um Estado com forma e determinação social do modo de produção capitalista, não há políticas públicas, que dele emanam, que não sejam reformistas. Além de apresentar as limitações explícitas de transformação social pela chave das políticas públicas.

A presente pesquisa – devido seu tempo e extensão –, buscará trazer apontamentos iniciais acerca de uma possível crítica ao Estado, e seus desmembramentos, como as políticas públicas. Evidenciando suas – aqui reside o *core* da questão – limitações e contradições como via de transformação social e emancipação da classe trabalhadora.

Para tanto, será considerado o contexto de criação da própria categoria políticas públicas, ou seja, o Estado de Bem-Estar Social, e o caráter que essa categoria assume em Estados de capitalismo dependente. Além disso, mesmo se tratando de um problema estrutural, que reflete em todos os quatro tipos² de políticas públicas, esta pesquisa residirá esforços sobre as políticas redistributivas, isto é, de transferência de renda, pois melhor ilustram as limitações do Estado em promover mudanças substanciais na distribuição de renda da população.

² “Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente” (Souza, 2006).

Inicialmente, no segundo capítulo, será delineada a análise histórico-político materialista (HMPA), bem como suas potencialidades como ferramental para analisar políticas públicas e seus arranjos institucionais.

Em seguida, no capítulo seguinte, a investigação se voltará a um breve esforço para trazer alguns dos conceitos essenciais sobre a concepção de Estado em Marx, para que seja possível a compreensão de como as políticas públicas de transferência de renda operam em uma sociedade regida pelo modo de produção capitalista.

Por fim, o capítulo quarto, buscará compreender o conceito de políticas públicas reformistas, buscando averiguar seu imbricamento com o Estado capitalista. Com isso, será proposta uma reflexão sobre a potencialidade e os limites de transformação das políticas públicas de transferência de renda em contexto de capitalismo dependente, destacando sua utilização tanto como ferramenta de mitigação da pobreza quanto como ponto de partida para questionar as contradições do sistema socioeconômico vigente.

2. DA ANÁLISE HISTÓRICO-POLÍTICA MATERIALISTA

Esta seção introduz a análise histórico-política materialista (HMPA) como metodologia para estudar políticas públicas de transferência de renda, especialmente em países de capitalismo dependente, como o Brasil. Destaca como o método HMPA vai além das análises convencionais, focando no contexto político, nos projetos de poder e nas relações de dominação que moldam essas políticas. Inspirada majoritariamente em Gramsci, mas também em outros autores, essa análise entende que a dominação de classes pela forma política estatal ocorre tanto por coerção quanto por consenso, revelando como as políticas públicas mantêm estruturas de poder e desigualdades no capitalismo.

A seção está dividida em três partes. Primeiramente, justificará a análise histórico-política materialista, destacando sua capacidade de desvendar interesses e questões como a hegemonia, que estão por trás das políticas públicas. Em seguida, fará um esforço de síntese para explicar a estrutura metodológica dessa análise, alicerçada em torno de quatro eixos: (i) governamentalidade; (ii) interseccionalidade; (iii) teoria da regulação; e (iv) papel dos intelectuais. Por fim, apresentará a aplicação da HMPA às políticas de transferência de renda no Brasil e na América Latina, valendo-se, principalmente do exemplo do programa Bolsa Família; analisando contextos, atores e processos. Com o intuito de demonstrar que as

políticas públicas, embora apresentadas como soluções para desigualdades, reforçam o *status quo* e as relações de poder existentes.

2.1. POR QUE UTILIZAR ESSA ANÁLISE?

A análise histórico-materialista do direito nas políticas públicas surge da necessidade candente de um método que alcance – além da observação dos mecanismos institucionais e seus desenhos para consolidar finalidades das políticas públicas – os interesses específicos por trás da materialização de uma política pública, que compõem uma agenda de Estado (Vestena, 2016). De tal sorte que, diferentemente das análises convencionais, que investigam profundamente as dinâmicas e limites das políticas públicas e não problematizam o contexto e projetos políticos de onde estas mesmas surgem, esta análise vai na contramão, trazendo o contexto e os projetos para o centro da questão, entendendo como esses fatores, conseqüentemente, determinam certo desenho de ação concreta do Estado que ali representam. “É necessário observar o fenômeno jurídico no interior da política concreta com outras lentes; lentes essas que se direcionem às finalidades e relações de poder que se materializam na prática concreta” (Vestena, 2016).

Com suas bases teóricas ancoradas em interpretações do pensamento materialista, que vem, pelo menos, da década de 70, um dos principais autores a desenvolver essa teoria, foi o italiano Antonio Gramsci, pois sua obra e os trabalhos dela derivados, colocaram sob questão os conceitos tradicionais de estrutura e superestrutura, sociedade civil e intelectuais, reconfigurando, em última análise, a própria ideia de Estado (Vestena, 2016). Partindo de teorias como a da hegemonia³, desenvolvida por Gramsci, a análise aqui discutida, pressupõe-se que, na sociedade burguesa, a aprovação e a concordância em relação à ordem existente não podem ser simplesmente impostas por meio de medidas repressivas de uma autoridade superior, necessitam, existencialmente, cada vez mais, da hegemonia obtida por meio do consenso da sociedade civil.

Desse modo, “a investigação das estratégias, atores, contextos e recursos mobilizados permite verificar [por essa análise] como as relações de força materializadas se alteram e mobilizam novas estratégias visando à hegemonia” (Vestena, 2019). Este caminho

³ O conceito de hegemonia de Gramsci toma por base uma leitura do Estado ampliado, composto pela sociedade política (agentes do Estado em estrito senso) e sociedade civil. Sendo assim, o Estado nada mais é do que a forma específica da dominação política existente na modernidade capitalista, que não é executada prioritariamente por meio de coerção e violência, mas principalmente por meio de liderança e organização do consenso. Esse consenso não significa de modo algum, concordância completa. Ao contrário, ele é obtido de forma constante por meio de instituições, aparatos e organizações sociais que, enquanto parte do Estado ampliado, atuam na produção da hegemonia (Opratko 2014)

se torna essencial posto o tema desta pesquisa, uma vez que as políticas públicas são uma das principais formas de dominação política existente. Angariadas por diversas coalizões políticas que têm ascendido ao poder, representam um método paliativo que se propõe – sem sucesso – a extinguir desigualdades e reverter o *status quo* destas mesmas, todavia, apenas provocam mínimas variações, sem confrontar questões essenciais (que estão na raiz do problema) como a acumulação de renda, garantindo a manutenção do capitalismo e a perpetuação da exploração de indivíduos sobre indivíduos.

Daí a importância da análise política histórico materialista (HMPA), pois permite uma abordagem que vai além dos projetos que compõem as políticas públicas, entendendo como certas políticas alcançam hegemonia. Além de entender porque políticas que alcançam esses patamares, acabam por fortalecer o próprio projeto de hegemonia, e entender quais são as estratégias de luta a fim de combater estes projetos específicos, tendo ou não a capacidade de alterar as posições de poder materializadas em determinado contexto.

Portanto, utilizar a metodologia de análise política histórico-materialista oferece a esta pesquisa sobre políticas públicas concretas ferramentas para reinterpretar um amplo conjunto de abordagens, dados econômicos e sociais, informativos, cartilhas, discursos, leis promulgadas, enfim, todo um conjunto de dados que reúne a manifestação discursiva de diferentes estratégias em prática (Vestena, 2019).

2.2. COMO ESSA ANÁLISE SE ESTRUTURA

A partir da aplicação dessa análise, constata-se que o Estado não é apenas uma instituição de controle em estrito senso, mas também uma “relação dialética entre coerção e consenso” que é caracterizada pela hegemonia (Oberndorfer e Caceres, 2013).

Assim, as teorias que compõem esse método e desmembraram de tal interpretação visam ir além de leituras materialistas que acabam por observar o Estado como unidade, centrado apenas no seu aparato de controle. Com isso, trazem elementos não tradicionalmente abordados, advindos de tradições materialistas e pós-estruturalistas, como, por exemplo, o papel da subjetividade e das relações de dominação de gênero, raça e de colonialidade (Vetesta, 2019).

Quanto a estrutura do método HMPA, em um esforço de síntese, Vestena (2016) o divide em quatro áreas complementares:

“Para o desenvolvimento da metodologia de análise política histórico materialista – HMPA, na sigla original, são somadas a questão da governamentalidade e da micropolítica presente nas práticas cotidianas (a), a interseccionalidade e transnacionalidade das formas de dominação (b), o trabalho da teoria da regulação com os conceitos de forma, especificamente forma jurídica e forma política (c), e por fim a análise dos intelectuais e os sistemas universais que forjam aparatos de Estado enquanto relações materiais de força (d)” (Vestena, 2016).

A primeira área se refere a *governamentalidade e da micropolítica presente nas práticas cotidianas (a)*⁴, que vislumbra o Estado como uma tecnologia do poder. Sendo assim, analisa questões como as formas de dominação, com destaque a análise da formação de subjetividades como resultado de processos biopolíticos, considerando a dimensão subjetiva no interior da política concreta e de sua modelagem institucional, explicando relações de dominações menos aparentes do que aquelas presentes em uma crítica meramente econômica ou que observam a institucionalidade, a partir de uma perspectiva homogênea do Estado.

A essa perspectiva, soma-se a interpretação da *interseccionalidade e transnacionalidade*⁵ das formas de dominação (b), que possibilita, a partir da análise histórico-materialista, observar os elementos materiais e sua função para a reprodução do capitalismo, agregado a outros fatores. Nesse viés, relações de dominação alcançam um olhar muito mais amplo e diferente do convencional, pois entrecortando a luta entre classes, a dominação se engendra em diversas nuances, como a dominação étnico-racial, de linguagem, de divisão sexual, de gênero; isto é, dimensões transversais que se somam à dominação na esfera econômica de uma classe sobre outra.

⁴ O conceito de governamentalidade é originalmente trabalhado por Foucault em Segurança, Território e População, desenvolvido nos seminários dos anos 1977-1978 no Collège de France. Cf.: (Foucault, 2008).

⁵ “Um ganho analítico que a HMPA pode oferecer, portanto, é justamente sua abordagem para investigar políticas públicas locais a partir da ideia de transnacionalização e as diferentes dimensões que os fenômenos sociais assumem considerando que se situam enquanto realidades entrelaçadas no capitalismo global. Nesse sentido, analisar as políticas concretas do Estado significa também analisar de forma complexa como relações de força se materializam em contexto local. Analisar os fenômenos de certa localidade significa observá-los sobre a perspectiva de que suas características locais são influenciadas e influenciam outros fenômenos locais, e essa dinâmica se entrelaça na esfera global” (Vestena, 2016).

Já a terceira área se concentra nas categorias provenientes da *teoria da regulação com os conceitos de forma, especificamente forma jurídica e forma política*⁶ (c) que desloca – e abrange – o foco da pesquisa para a análise conjunta com o interior das instituições, dos aparatos do Estado, e da sociedade civil, mediante as diversas micro-práticas de subjetivação e regulação que afetam os indivíduos cotidianamente, oferecendo uma amplitude maior ao termo regulação. Com isso, é possível compreender como diferentes relações de dominação se materializam e assumem certo grau de autonomia na sociedade capitalista. Para isso, a teoria da regulação trabalha com o conceito de formas, como a forma valor, a forma política e a forma jurídica, buscando entender como estas se materializam nas relações de força e nos antagonismos permanentes na sociedade. Como Marx (2011) descreveu de forma célebre no “18 do Brumário de Luís Bonaparte”, são formas “por trás das costas” dos sujeitos.

Por fim, a terceira área trazida por Vestena (2016) tem o objetivo de observar o *papel dos intelectuais e dos sistemas universais que forjam aparatos de Estado enquanto relações materiais de força* (d). Nessa seara, destaca-se o fato de que uma classe para ocupar o poder, precisa universalizar seus interesses próprios, mas não de forma direta, o faz de forma que a sua posição particular seja aceita e imposta sobre as ideias e instituições burguesas. Nessa medida, acaba cedendo a interesses divergentes de outras classes subalternas, criando uma certa ética política composta por um conjunto de opiniões que acabam em um senso comum, com o potencial de ser estendido no tecido social.

Portanto, essas quatro áreas complementares, acima apresentadas, possuem grande potencial como ferramental para analisar políticas sociais, como as políticas públicas de transferência de renda em Estados de capitalismo dependente, nas quais esta pesquisa se debruça. Nessa toada, por essa lente, é possível conceber que estes institutos são medidas sociais que condensam determinadas relações de forças em seu contexto material específico, sempre influenciadas pela conjuntura e a forma que assumem a partir da dinâmica política na qual estão inseridas.

⁶ A partir da teoria marxista, explica-se que, na forma valor, isso acontece a partir da produção de mercadorias mediada pelas trocas e, na forma jurídica, por meio de constituições, contratos e decisões dos tribunais. A forma política, por sua vez, se separa da sociedade e se coloca como sua instância externa, permanentemente ao contrário da sociedade em geral, como “sociedade segregada” (Buckel et al. 2014). Nesse sentido, para Buckel e outros, as teorias políticas tradicionais naturalizam os atores sociais, sem questionar como estes são continuamente forjados a partir de relações materiais, às quais se somam relações de classe, gênero, raça (Buckel et al. 2014)

2.3. ADERÊNCIA DESTA ANÁLISE A PESQUISA

Justificada, de forma preliminar, a escolha da análise política histórico-materialista, e apresentados alguns conceitos estruturais dessa metodologia, o método HMPA será aplicado sobre o objeto dessa pesquisa: políticas públicas de transferência de renda nos países de capitalismo dependente.

Antes, cabe justificar o recorte feito entre as políticas públicas de transferência de renda, qual seja, o recorte econômico, dentre os diversos Estados que apresentam esse tipo de política. Nesse sentido, dentro da grande estrutura da economia global, o foco dessa pesquisa serão os países de capitalismo dependente, isto é, que apresentam um nível de organização capitalista que depende dos ditos países desenvolvidos, que compõem os Estados de capitalismo central. Facilitando, assim, o entendimento da forma particular da inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho, expressa na lógica da dependência e na superexploração da força de trabalho, tema tratado na obra de Florestan Fernandes (2021).

O intuito desse delineamento é trazer a discussão das políticas públicas reformistas para dentro dos países de capitalismo dependente, assimilando a dinâmica da estrutura política da autocracia burguesa como particularidade desse capitalismo dependente. Com isso, levanta-se a hipótese de que a particularidade do capitalismo dependente imprime determinados contornos à luta de classes, ao grau de desenvolvimento das forças produtivas e às intervenções do Estado através da política social. Consequência disso são os limites históricos e estruturais à universalização das políticas sociais, impostos pela dinâmica do capitalismo dependente. Aqui, foi feita apenas uma justificativa inicial acerca desse recorte, no capítulo seguinte serão dados maiores contornos e nuances aos Estados de capitalismo dependente e a importância de canalizar a pesquisa nessa direção.

Feita esta digressão, volta-se para a aplicação do método HMPA. Como já mencionado, a análise se divide em três eixos, primeiramente, será observado o contexto, em seguida os atores, e, por fim, os processos, que marcam a elaboração de políticas públicas de transferência de renda.

Para compreender o contexto das políticas públicas de transferência de renda no cenário brasileiro, “é necessário analisar o histórico das políticas sociais vinculadas ao emprego nos anos 1930, até o modelo de assistência social adotado após a promulgação da constituição de 1988 e nos governos contemporâneos” (Vestena, 2019). Assim como é importante compreender governos como do PSDB, e os processos transitórios que o marcaram, como o final dos anos 1990 para os anos 2000, que representou a ascensão de

governos petistas, como destaca a própria Vestena (2019). Fagnani (2005), descreve que esse período foi marcado por uma visão em relação a assistência social direcionada a sociedade civil, sendo esta a única responsável, procedendo assim de forma difusa e filantrópica em parceria com empresas, acompanhada de ações focais e de impacto reduzido da administração federal.

Quanto aos atores, é mister destacar que a primeira política de transferência de renda condicionada foi implementada no segundo mandato de FHC⁷, em 2001, o programa Bolsa Escola, que emergiu em um contexto de controle de gastos do Estado. Já nos anos seguintes, no início dos governos petistas, o ano de 2003 é marcado pela grande expectativa e, consequente, adoção efetiva de um programa de assistência social com contornos maiores e estruturado para atuar de forma ampla, que também afirmava o protagonismo ativo do Estado para lidar com os problemas sociais mais emergentes vinculados a pobreza e a fome (Vestena, 2019).

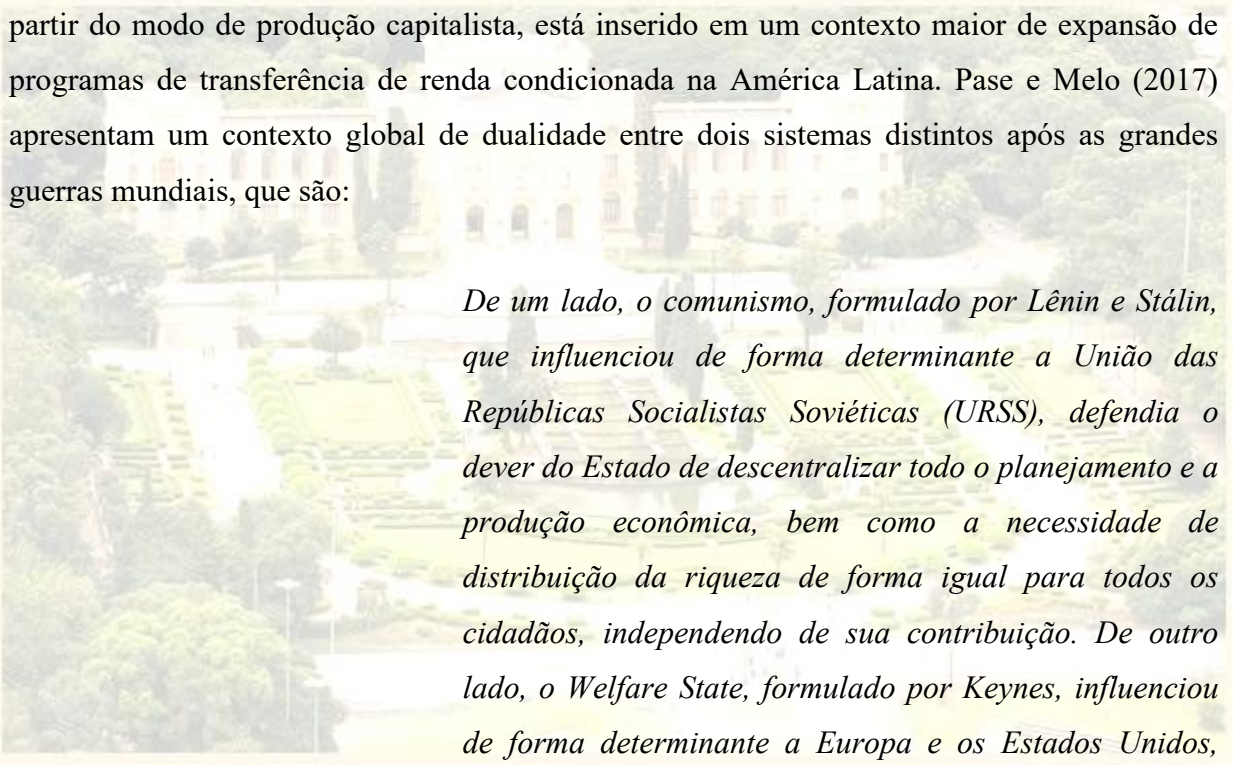
Já o processo, isto é, os projetos políticos que determinam certo desenho de ação concreta dos aparatos de Estado, podem ser entendidos a partir do exemplo específico do programa Bolsa Família. Como destacam Vestena (2017) e Curralero (2012), o processo específico de implementação e institucionalização desse programa precede da própria disputa interna de definição de agenda do programa. Diferentes interesses delimitaram sua estrutura final, a qual se condensou como política de transferência de renda condicionada com escopo de abrangência massiva de beneficiários. Outro ponto importante de destaque é que os mecanismos regulatórios inseridos nos institutos que configuram o programa podem ser compreendidos como recursos mobilizados pelos seus gestores para a manutenção de uma tessitura flexível, a qual pôde ser adaptada para atender as finalidades, os projetos de expansão e as reformulações trazidos por gestores e atores do campo partidário.

Portanto, a partir da aplicação inicial da análise histórico-político materialista (HMPA) apresentada acima, incidindo sobre políticas públicas de transferência de renda, de modo mais específico, sobre o programa Bolsa Família, no contexto brasileiro, ajuda a seguir os indícios de problemas políticos a partir da reconstrução de seus processos estruturantes. A proposta dessa perspectiva de abordagem é observar políticas públicas e, especialmente, o papel da regulação em seu interior, de forma a compreender relações de poder, grupos de interesse e estratégias políticas que determinam, em última medida, o conteúdo político

⁷ Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi um sociólogo, professor e político brasileiro, presidente do Brasil de 1995 a 2002. Filósofo de formação, destacou-se na academia com estudos sobre desenvolvimento e dependência econômica. Como presidente, implementou o Plano Real e promoveu reformas econômicas voltadas para a estabilidade monetária e privatizações.

impresso na política pública: não se trata de mera gestão administrativa (Vestena, 2019). Trazer as linhas gerais da HMPA para discussão oferece um quadro de análise para refletir sobre o papel dessa política social específica em um projeto político mais amplo, sendo possível aferir que políticas públicas como essa, de certa forma, promovem à continuidade do modelo de acumulação neoliberal conduzido pela política de uma boa parte dos Estados com coalizões reformistas ocupando o poder, e suas, não menos questionáveis, alianças, firmadas no próprio processo de ascensão a esse poder.

Não só a especificidade brasileira apresentada contém essa dinâmica. É importante ampliar esse debate e compreender que o “*modus operandi*” do processo de elaboração e institucionalização dessas políticas públicas, no seio da organização estatal a partir do modo de produção capitalista, está inserido em um contexto maior de expansão de programas de transferência de renda condicionada na América Latina. Pase e Melo (2017) apresentam um contexto global de dualidade entre dois sistemas distintos após as grandes guerras mundiais, que são:



De um lado, o comunismo, formulado por Lênin e Stálin, que influenciou de forma determinante a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), defendia o dever do Estado de descentralizar todo o planejamento e a produção econômica, bem como a necessidade de distribuição da riqueza de forma igual para todos os cidadãos, independentemente de sua contribuição. De outro lado, o Welfare State, formulado por Keynes, influenciou de forma determinante a Europa e os Estados Unidos, defendendo uma concepção segundo a qual o Estado é o ator principal para impulsionar e gerir o progresso econômico e, do lado social, o responsável por garantir o mínimo necessário para a sobrevivência de todo e qualquer indivíduo, independentemente da sua contribuição para a construção da riqueza nacional. (Pase e Melo, 2017).

Nesse contexto, Pase e Melo (2017) afirmam que, na segunda metade do século XX, essas duas concepções começam a promover disputas no território da América Latina, por meio da articulação de programas de desenvolvimento econômico de ajuda entre os Estados no âmbito internacional. Organizações como o Banco Mundial⁸ e a Organização das Nações Unidas (ONU)⁹, particularmente seu braço para a alimentação e agricultura (FAO)¹⁰, criaram diversos programas para apoiar governos da América Latina. Junto a isso, o início do século XX é marcado pela eleição de diversos presidentes com a política de caráter reformista – alguns claramente de esquerda –, como é o caso da Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Equador (Pase e Melo, 2017). Percebe-se, então, um esforço geral entre diversos países que compõem a América Latina para enfrentar questões urgentes como a pobreza e a exclusão social – ressalvadas as devidas proporções de cada país – pelas políticas públicas de transferência de renda.

3. O ESTADO CAPITALISTA: ENTENDENDO O ENTE *POR TRÁS* DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas reformistas não são institutos dissociados da realidade que as cercam, pelo contrário, estão imbricadas à organicidade estatal – que é anterior à sua própria institucionalização – e a partir dela são materializadas. Para entender as raízes históricas e as construções por trás da estrutura das políticas públicas é necessário dar um passo atrás, analisar o momento factual derivado de contextos históricos, sociais e geográficos que dá origem ao ente estatal hegemônico, como conhecemos. Uma vez que todas as ações, contingências e omissões desse “Estado” desvelam a operacionalização do domínio de classes e a institucionalização da exploração de indivíduos sobre outros pela forma política estatal.

Esta seção pretende adentrar esse campo, mesmo que de forma inicial, entendendo o conceito de forma política e como este se desenvolveu ao longo da história, e qual sua especificidade dentro de uma economia política capitalista. Também, trazendo à tona

⁸ O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional fundada em 1944, voltada ao financiamento de projetos de desenvolvimento econômico e social em países de baixa e média renda, com foco na redução da pobreza e no crescimento sustentável.

⁹ A Organização das Nações Unidas (ONU) é uma organização internacional criada em 1945 para promover a paz, a segurança e a cooperação entre os países, atuando em diversas áreas, como direitos humanos, desenvolvimento sustentável e ajuda humanitária.

¹⁰ A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) é uma agência especializada da ONU, fundada em 1945, com a missão de erradicar a fome e a insegurança alimentar por meio de políticas e programas de desenvolvimento agrícola sustentável.

alguns conceitos da obra de Hirsch, analisará de forma incipiente a estrutura e a dinâmica de funcionamento dos aparelhos do Estado surgido a partir da forma política estatal. Concluindo que, não há possibilidade de ação estatal que não seja marcada pelas contradições do capital, sendo a categoria “políticas públicas” um dos exemplos desses desmembramentos dos aparelhos estatais, que continuam umbilicalmente ligados a essa dinâmica.

3.1. BREVE INTRODUÇÃO SOBRE A FORMA POLÍTICA

Partindo dessa conjuntura de inserção e derivação das políticas públicas reformistas da realidade material, é importante entendê-las enquanto situadas no atual contexto do Estado Social. Souza e Bucci (2019), em seu texto destinado a entender a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), criada pela própria autora Maria Paula Dallari Bucci¹¹, trazem à tona o pensamento de Clune¹², que ressalta o fato das políticas públicas não serem entidades atemporais, e sim, produtos de contextos históricos e sociais específicos que refletem a forma com que o Estado está organizado e as dinâmicas sociais. Destacam, também, o fato de que, como os mercados e os entes privados não objetivam a resolução de problemas sociais, a atuação do governo tem por objetivo solucionar essas demandas sociais.

Portanto, as políticas públicas são moldadas por um conjunto de normas jurídicas que norteiam a ação governamental. Assim, a produção normativa auxilia na legitimação e suporte dos novos rumos ditados por um governo, ao mesmo tempo em que o exercício legiferante precedente pode criar restrições para a consolidação dessas mudanças (Souza e Bucci, 2019).

Conclui-se, a partir disso, que as políticas públicas estão umbilicalmente ligadas ao Estado Social e à economia capitalista. Assim, o próprio Estado é o viabilizador para concretização de direitos sociais, atuando de modo prestacional para alcançar esses objetivos, como evidencia Duarte (2007):

¹¹ Professora Associada do Departamento de Direito do Estado. Livre Docente (2012), com Doutorado (2000) e Mestrado (1994) pela Faculdade de Direito da USP. Coordenadora da Escola Superior Nacional de Advocacia Pública (ESNAP), curso de especialização em Direito Público em convênio entre FDUSP, e a Associação Nacional de Procuradores dos Estados e Distrito Federal (ANAPE), desde 2021. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas. Foi Visiting Scholar na Universidade de Wisconsin (2022). É membro do Conselho da Revista da Advocacia Geral da União (AGU). Integra o Instituto Articule, em seu Conselho de Governança.

¹² William H Clune III é professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin, diretor do Grupo de Política do Instituto Nacional para Educação Científica e pesquisador sênior do Consórcio para Pesquisa Política em Educação (CPRE)

No Estado social de direito, é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização dos poderes em torno da função planejadora (Duarte, 2007).

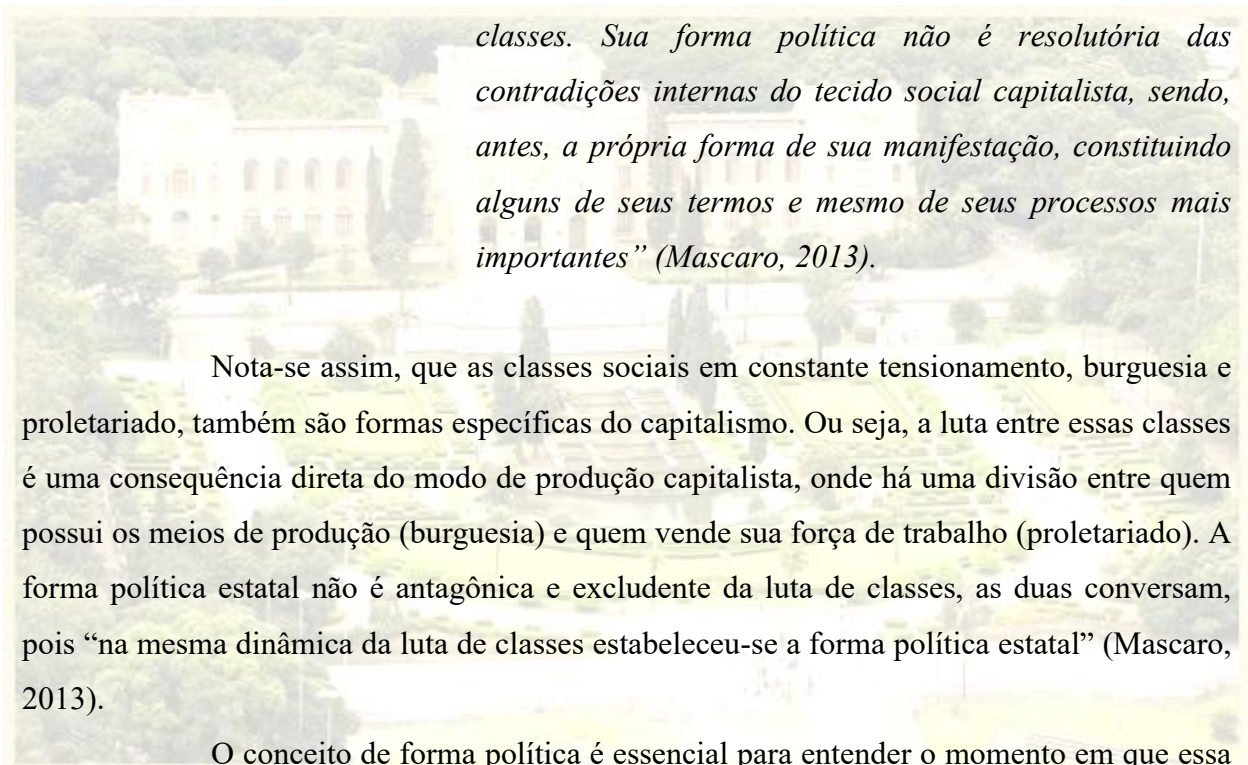
Daí a importância de compreender a forma política, que revela que a organização e funcionamento do Estado, da forma em que conhecemos, não surgiu de repente, mas sim como resultado de um processo histórico. Assim como a economia capitalista e a mercadoria (produtos que são trocados no mercado) foram se consolidando ao longo do tempo, a forma política do Estado também foi se desenvolvendo gradualmente. Como destaca Mascaro (2013), descrevendo que esse ente estatal é marcado pela qualidade do político, que diferencia a forma específica de uma determinada reprodução social advinda de um processo de instalação:

“(...) a instalação da forma política estatal deve ser pensada, tal qual a consolidação da forma-mercadoria e da reprodução capitalista, como um processo. O Estado surge historicamente antes; a forma política estatal surge depois” (Mascaro, 2013).

Assim, segundo Mascaro (2013) o que é originário do capitalismo não são instituições, aparatos ou funções, e sim, a forma política. Uma vez que o capitalismo não criou instituições (como o governo ou o judiciário), aparatos (como a polícia ou o exército) ou funções (como cobrar impostos ou fazer leis) do zero. Essas coisas já existiam antes. O que o capitalismo trouxe de novo foi uma forma política específica, ou seja, uma maneira particular de organizar o poder e as relações políticas dentro da sociedade. Essa forma política está diretamente ligada às necessidades do sistema capitalista, como a proteção da propriedade privada e a mediação dos conflitos entre classes sociais.

Tanto o Estado é específico do modo de produção capitalista – em sua forma política – quanto às classes sociais em luta também o são, pois a sua forma política foi moldada para atender às demandas do sistema.

“É apenas no tipo específico de luta de classes capitalistas que a forma política estatal exsurge. [...] Se no nível econômico dá-se o cerne da luta de classes, ela se localiza também no nível político, seja porque o político é forma derivada das formas sociais que também constituem a luta de classes, seja porque esta é reconfigurada e refigurada pelo político. O Estado não é a forma de extinção das lutas em favor de uma classe, mas sim de manutenção dinâmica e constante da contradição entre classes. Sua forma política não é resolutoria das contradições internas do tecido social capitalista, sendo, antes, a própria forma de sua manifestação, constituindo alguns de seus termos e mesmo de seus processos mais importantes” (Mascaro, 2013).



Nota-se assim, que as classes sociais em constante tensionamento, burguesia e proletariado, também são formas específicas do capitalismo. Ou seja, a luta entre essas classes é uma consequência direta do modo de produção capitalista, onde há uma divisão entre quem possui os meios de produção (burguesia) e quem vende sua força de trabalho (proletariado). A forma política estatal não é antagônica e excludente da luta de classes, as duas conversam, pois “na mesma dinâmica da luta de classes estabeleceu-se a forma política estatal” (Mascaro, 2013).

O conceito de forma política é essencial para entender o momento em que essa sociabilidade pautada pelo modo de produção capitalista, isto é, as relações sociais, se derivam em forma política estatal, instituindo esse ente que pretende ser imparcial e fora da dinâmica de classes, atuando como um intermediador de conflitos. Contudo, é o próprio canalizador do domínio perpetuado entre a classe dominante, pois, por meio da repressão estatal (polícia, instituições, legislações) mantém a propriedade privada e o controle dos meios de produção nas mãos de uma parte ínfima da população.

Mascaro (2013) ainda adverte que a forma política estatal criada a partir das reproduções do capitalismo possui um núcleo tão rígido que independe da conjuntura de

classes estabelecida (qual está no poder) para mudar sua forma, apenas uma revolução poderia alterar sua operacionalidade.

Nesse sentido, há uma relação processual de dupla imbricação entre a dinâmica da luta de classes e a institucionalização da forma política estatal. A dinâmica molda as instituições e a forma política molda a dinâmica. Logo, não é uma conjuntura específica ou padrões médios reiterados de captura institucional – por grupos ou classes – que determinam a forma específica do político no capitalismo.

“O Estado se planta no tecido social, recebendo o passado em sua complexidade e suas profundas contradições, mas não toma a si tal legado de modo passivo. É justamente na reconfiguração das identidades, dos controles, dos saberes e das disciplinas das classes, dos grupos, das minorias e dos indivíduos que o Estado conforma o tecido social” (Mascaro, 2013).

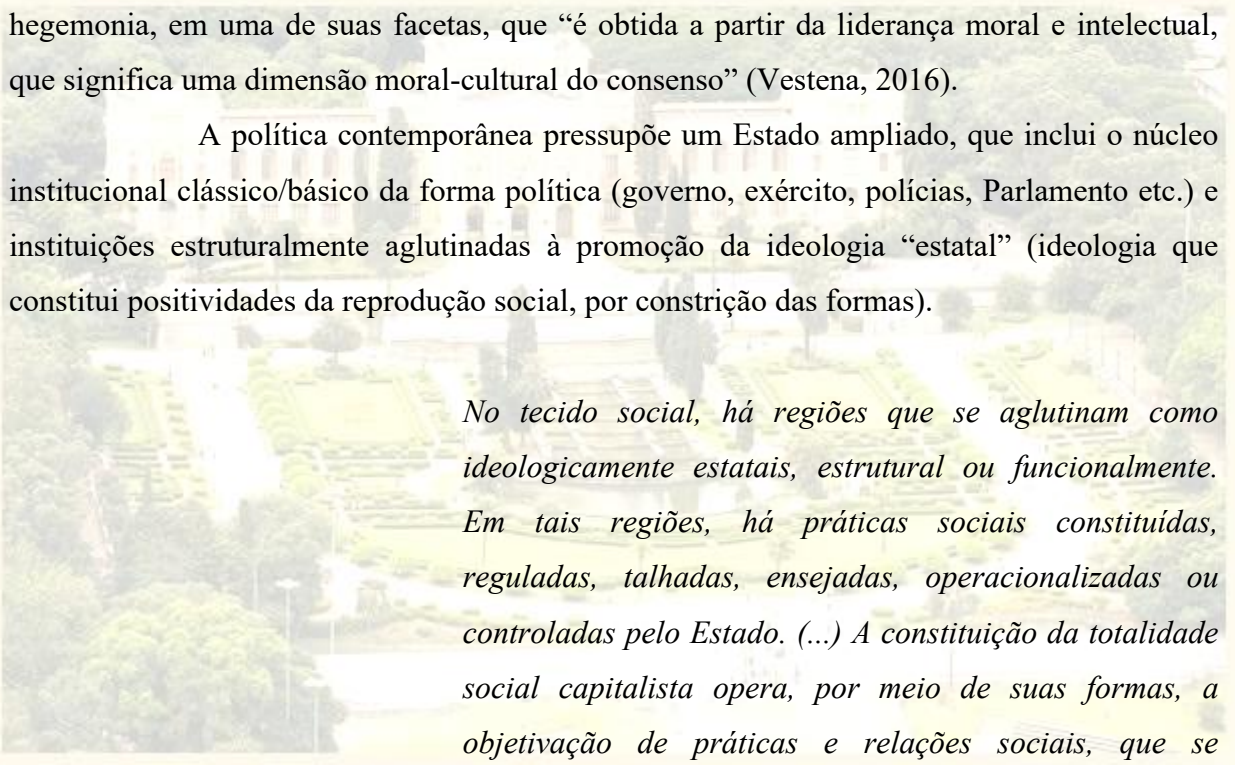
O “Estado ampliado” (Mascaro, 2013), que se refere ao fato de que o Estado não se trata apenas daquilo que estabelece sua definição jurídica, mas que é o vetor de muitas instituições sociais que lhe são íntimas e possuem uma alta conexão, nos leva a entender que esse processo não ocorre de maneira simplificada e nem só por membros da administração pública. Silva e Bassi (2012) ainda trazem à tona que o processo de construção de uma política pública vai além dos participantes formais da gestão, cooptando diversos atores da sociedade civil e empresarial, mesmo que sua materialização seja atribuída aos governos.

“De acordo com Secchi (2014) o envolvimento desses atores define a abordagem dada às políticas públicas, sendo uma abordagem estatista, que considera as políticas públicas como sendo exclusivamente promovidas pelo Estado e a abordagem multicêntrica, que considera que além do Estado, organizações privadas, Organizações Não-Governamentais, entre outros atores, também são protagonistas das políticas públicas, operando junto com o Estado” (Silva et al., 2018).

Nesse contexto de ampliação de atores no processo de elaboração das políticas públicas, tem se apresentado certa prevalência da abordagem multicêntrica. Uma vez que a iniciativa privada explora esse campo como um negócio, exercendo influência e visando um futuro ganho econômico, pois se valem dos exorbitantes orçamentos de suas empresas – ou fortunas pessoais – para conquistar poder político e atuar ativamente nas ações governamentais.

Outro ponto de análise é que para estas instituições que desmembraram do Estado, o seu controle não é feito apenas pela repressão; a reprodução das relações sociais capitalistas também opera no nível da constituição do consentimento e da naturalização da exploração, tanto nos explorados quanto nos exploradores. O que Gramsci denomina como hegemonia, em uma de suas facetas, que “é obtida a partir da liderança moral e intelectual, que significa uma dimensão moral-cultural do consenso” (Vestena, 2016).

A política contemporânea pressupõe um Estado ampliado, que inclui o núcleo institucional clássico/básico da forma política (governo, exército, polícias, Parlamento etc.) e instituições estruturalmente aglutinadas à promoção da ideologia “estatal” (ideologia que constitui positivamente a reprodução social, por constrição das formas).



No tecido social, há regiões que se aglutinam como ideologicamente estatais, estrutural ou funcionalmente. Em tais regiões, há práticas sociais constituídas, reguladas, talhadas, ensejadas, operacionalizadas ou controladas pelo Estado. (...) A constituição da totalidade social capitalista opera, por meio de suas formas, a objetivação de práticas e relações sociais, que se aglutinam, de modo repressivo e ideológico, ao poder estatal (Mascaro, 2013).

Essas instituições que ensejam práticas denominam-se aparelhos ideológicos e, porque unificadas para corroborar à reprodução social, sob pálio da ideologia dominante, “de Estado”, são denominados AIE (Aparelhos Ideológicos de Estado). Ali se realiza, com primazia, a ideologia e, de maneira secundária, a repressão. Nos aparelhos repressivos de Estado, por outro lado, realiza-se, com primazia, a repressão, mas também, de maneira secundária, a ideologia.

A complexidade dos diversos AIE enseja o possível surgimento de práticas imediatamente contrárias à dinâmica institucional do núcleo da forma política, chegando-se a considerar a possibilidade até mesmo de lutas contra-hegemônicas:

Tal aparelhagem, dentro e para além do núcleo imediato ou declarado do poder estatal – governo e administração –, enseja dissonâncias no interior de uma singularidade. O poder estatal, naquilo que dele se depreende a partir da posse dos cargos, mandatos e do controle de suas instituições juridicamente consolidadas, é constantemente apropriado ou tomado por classes específicas, mas os aparelhos ideológicos, como são maiores que tal núcleo de poder estatal, e dada sua concretude material no bojo das relações sociais, podem ensejar práticas distintas e mesmo nitidamente contrárias àquelas que operam a partir do controle do núcleo central do Estado (Mascaro, 2013).

Além do consenso pela hegemonia, outra forma da organicidade estatal articular seu domínio sobre os indivíduos é por meio da própria burocracia que entrecorta sua criação e articula seus diversos desmembramentos. É necessário, para isso, analisar os conceitos à luz da teoria política e da administração pública, especialmente no que diz respeito à estrutura do Estado e ao funcionamento da burocracia. Assim, surge uma diferenciação essencial entre “órgãos e funções” e “agentes políticos e funcionários públicos”. A primeira, refere-se à estrutura institucional e às atividades desempenhadas pelo Estado, já a segunda diz respeito às pessoas que ocupam cargos dentro dessa estrutura, seja no âmbito decisório (agentes políticos) ou no âmbito executivo (funcionários públicos).

Mascaro (2013), visualizando a burocracia como uma derivação necessária das relações capitalistas, sendo configurada tanto pela força técnica/econômica interna quanto pela regulação jurídica do Estado. Destaca que, enquanto os agentes políticos exercem o poder de forma direta, os funcionários públicos operam a máquina estatal de acordo com as normas estabelecidas, sem autonomia para alterar as estruturas fundamentais do sistema.

A competição e interação entre indivíduos e entidades (sujeitos de direito), a partir da subjetividade jurídica, sobrepõem-se, pela forma política, as instituições e corpos de agentes políticos com funções de poder configuradas pela normatividade estatal. A burocracia surge da própria materialidade das formas e não como fenômeno autorreferente ou autônomo.

A força técnica ou econômica interna e a regulação jurídica da burocracia do Estado são suas configurações imediatas; a derivação estrutural das específicas relações capitalistas é sua forma estrutural e necessária. (Mascaro, 2013).

Pensando por dois vieses: (i) juridicamente, as instituições de governo e administração de fato possuem uma existência orgânica e competências juridicamente formalizadas e definidas, dentro da esfera normativa da burocracia. Todavia, (ii) materialmente, o que ocorre são configurações múltiplas e contraditórias, sujeitas às dinâmicas das lutas de classes e grupos, tanto externa quanto internamente (classes ou frações de classe ou grupos em disputa).

“Se no capitalismo a forma estatal resulta necessariamente distinta e autônoma em relação à sociedade, a burocracia é constituída como corpo estrutural e funcional apartado das classes, grupos e indivíduos, e, justamente para que tal constituição se dê, ela adquire materialmente contornos de poder e de funcionalidade própria. Assim, ela não é sempre e totalmente complacente às influências e capturas da sociedade. É por sua própria natureza estrutural que a burocracia resiste parcialmente às relações sociais” (Mascaro, 2013).

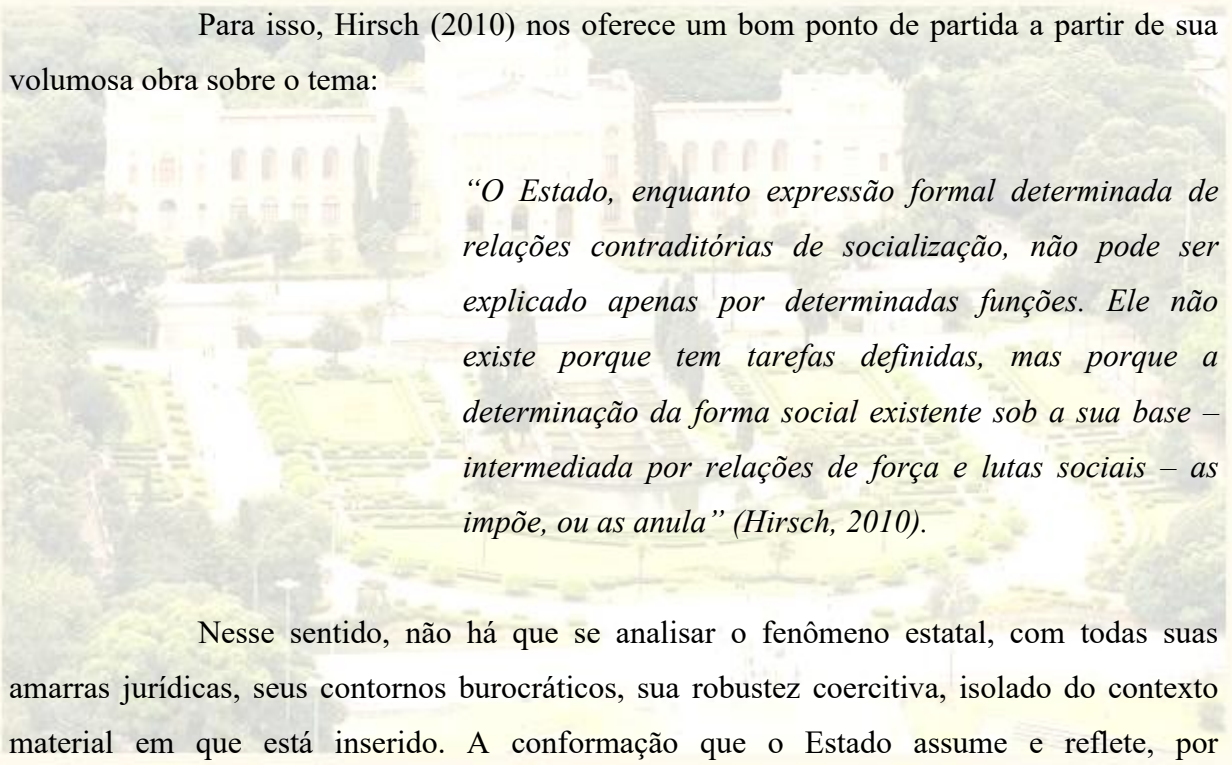
Assim, se, por um lado, a burocracia, como o Estado, não são “capitalistas coletivos”, oniscientes e eficazes guias dos rumos do modo de produção, sujeitando-se às dinâmicas de crises e das lutas, por outro lado, apresenta um “limite de sistema”, qual seja: a

reprodução das relações sociais de produção e circulação, a manutenção do núcleo das formas sociais. Dessa forma, nem mesmo os burocratas escapam à constrição pelas formas. Sua vontade ou captura institucional episódica – pela classe trabalhadora – não se revelam aptas à superação do capitalismo.

3.2. **ESTRUTURA E MODO DE FUNCIONAMENTO DOS APARELHOS DO ESTADO**

A partir de uma breve introdução, na subseção anterior, sobre a forma política, e como esta pode se concretizar de maneira específica na forma política estatal, passemos a análise, agora, para os aparelhos que compõem esse Estado já constituído.

Para isso, Hirsch (2010) nos oferece um bom ponto de partida a partir de sua volumosa obra sobre o tema:



“O Estado, enquanto expressão formal determinada de relações contraditórias de socialização, não pode ser explicado apenas por determinadas funções. Ele não existe porque tem tarefas definidas, mas porque a determinação da forma social existente sob a sua base – intermediada por relações de força e lutas sociais – as impõe, ou as anula” (Hirsch, 2010).

Nesse sentido, não há que se analisar o fenômeno estatal, com todas suas amarras jurídicas, seus contornos burocráticos, sua robustez coercitiva, isolado do contexto material em que está inserido. A conformação que o Estado assume e reflete, por consequência, em seus aparelhos – pois não existe um sem o outro – são determinados por processos históricos, travados pela constante dinâmica das lutas de classe. Por ora ampliando direitos e fortalecendo instituições, por outras desmantelando estas mesmas instituições e transferindo ainda mais o controle para as classes dominantes, que, pela roupagem do Estado, exercem e perpetuam seu domínio e as desigualdades.

A partir de uma análise marxista da natureza do Estado capitalista, há de se entender que esse ente estatal se mascara por meio de uma estrutura que opera baseando-se nas leis e instrumentos jurídicos, aparentemente neutros, mas que em seu núcleo, nada mais apresentam do que a lógica do capital. Não há autonomia em seus atos, nem ato de

discrecionariade dentre os procedimentos burocráticos em que atua. O Estado apenas é determinado pelas necessidades estruturais do capitalismo, como sintetiza Hirsch (2010):

Aquilo que se constitui como atividade concreta do Estado é principalmente resultado de sua determinação formal, exatamente por ele ser a institucionalização da força física, formalmente separada das classes sociais e dos processos de reprodução econômica. (Hirsch, 2010).

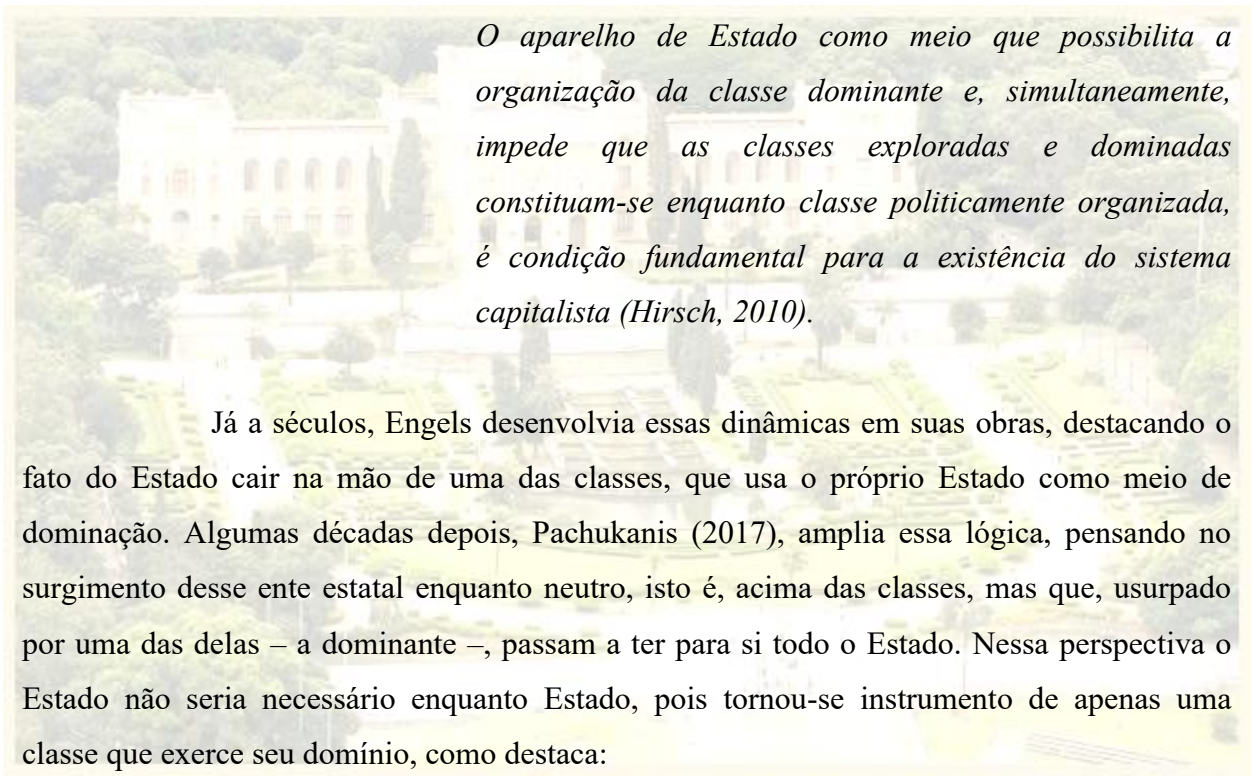
Os indivíduos que ocupam a gestão e o controle desses aparelhos são levados a tomar medidas que mantenham em movimento o processo de produção e reprodução e estabilizem as classes sociais, mediante diversas intervenções econômicas e sociais que também servem como controle das relações das classes. O que nos leva a entender que o Estado não controla diretamente a economia – e aqui reside o cerne da crítica materialista –, como em outros modos de produção, como o feudalismo; mas garante as condições para que o capitalismo funcione, seja por meio da propriedade privada, de contratos, ou por uma suposta ordem social, etc. Forjando-se de uma aparência técnica, promove a sustentação da acumulação de capital, gerando uma ficção jurídico-política, por meio de aparelhos que de si derivam como as políticas fiscais, criminalização de movimentos sociais, etc.

Dentro da dinâmica do sistema representativo em que se estrutura a máquina burocrática estatal, Poulantzas (1977) destaca outra particularidade do modo de socialização capitalista, consistente em colocar os membros da classe economicamente dominante para que ocupem o poder, formando, como o próprio autor definia, o “bloco de poder”, a partir de uma relação de concorrência e luta permanente. O objetivo da criação dessa estrutura é resguardar as próprias classes dominantes para que não desenvolvam uma estratégia comum de exploração e que assegure sua dominação. Com isso, o proletariado, que é classe dominada, encontra um caminho ainda mais árduo e sofisticado para fugir das amarras da exploração, pois, ao assumir essa forma multifacetada, a elite dominante ganha novos contornos e dificulta a organização da classe trabalhadora, que não consegue encontrar um caminho comum para sua emancipação, uma vez que o domínio se articula de várias formas.

“O Estado é então o campo sobre o qual a ‘política do capital’ pode ser formada” (Hirsch, 2010). Contudo, não devemos cometer equívocos, acreditando que os aparelhos do Estado desenvolvem uma política capitalista de classe de maneira consciente. A

sua própria dinâmica de existência, que consiste em conservar o poder e a reprodução do pessoal dirigente, como diria Hirsch (2010), obriga-o a adotar políticas que garantam a sustentação do processo capitalista de produção e de reprodução.

É por isso que as contradições que marcam a existência do Estado sempre tendem a favor das classes dominantes, seja como via de organização de classe, garantindo sua coesão e poder político, seja em desfavor das classes exploradas (proletariado), fragilizando sua capacidade de luta e resistência. Essa estrutura é essencial para a manutenção do capitalismo, pois assegura o controle da elite econômica enquanto neutraliza possíveis ameaças revolucionárias oriundas das classes oprimidas. Como diria Hirsch (2010):



O aparelho de Estado como meio que possibilita a organização da classe dominante e, simultaneamente, impede que as classes exploradas e dominadas constituam-se enquanto classe politicamente organizada, é condição fundamental para a existência do sistema capitalista (Hirsch, 2010).

Já a séculos, Engels desenvolvia essas dinâmicas em suas obras, destacando o fato do Estado cair na mão de uma das classes, que usa o próprio Estado como meio de dominação. Algumas décadas depois, Pachukanis (2017), amplia essa lógica, pensando no surgimento desse ente estatal enquanto neutro, isto é, acima das classes, mas que, usurpado por uma das delas – a dominante –, passam a ter para si todo o Estado. Nessa perspectiva o Estado não seria necessário enquanto Estado, pois tornou-se instrumento de apenas uma classe que exerce seu domínio, como destaca:

“Todo o posterior aperfeiçoamento do Estado burguês, que se originou tanto por meio de explosões revolucionárias quanto da adaptação pacífica aos elementos monárquico-feudais, pode conduzir a um único princípio, que estabelece que, entre duas partes que se confrontam no mercado, nenhuma deve ser capaz de surgir na qualidade de reguladora do poder da relação de troca, mas, para isso, é preciso uma terceira parte, que

encarne aquela garantia mútua que os possuidores de mercadorias na qualidade de proprietários dão um ao outro e que são, conseqüentemente, as regras personificadas pela sociedade de possuidores de mercadorias” (Pachukanis, 2017).

Compreender o sistema de aparelhos de Estado não é tarefa simples, pois trata-se de relações de classe complexas, institucionalizadas nesse sistema, o que faz com que existam diferentes orientações e constelações de interesse. Gerando disputas constantes dentro da aparelhagem estatal, trazendo uma configuração heterogênea ao Estado; e não homogênea, como muitas vezes se pensa. O Estado não age em unicidade, por apenas um meio, ele é ramificado, possui várias frentes de atuação, e nelas diversos atores políticos disputando hegemonia e controle de formas distintas. As políticas públicas de transferência de renda, foco desta pesquisa, são uma das formas de buscar condições mínimas a minorias exploradas, pela via estatal. Nesse sentido, no seu próprio processo de criação entra na lógica dos aparelhos sociais e deles se vale para que seja aplicada e ampliada. Todo esse sistema modifica, encoberta e “fetichiza”, na forma de conflitos institucionais internos – que afastam a classe trabalhadora, na dinâmica de um sistema representativo –, o fato das relações de classes se tratar de um antagonismo claro entre “povo” e “Estado”.

Por fim, recorde-se que não há a pretensão de esgotar o tema aqui proposto, considerando a complexidade dos debates sobre o Estado capitalista e os limites do presente artigo. Na verdade, pretende-se apenas lançar algumas pistas teórico-metodológicas sobre a conformação estatal e a política social que o permeia, à luz de autores clássicos do pensamento crítico social, mas também, autores latino-americanos e contemporâneos.

4. A TENTATIVA DE TRANSFORMAR O SISTEMA *POR DENTRO*: POLÍTICAS PÚBLICAS REFORMISTAS

As seções anteriores trataram de desenvolver de forma organizada, o surgimento do Estado, desde a forma mais elementar de organização social, a forma política, ou seu momento de derivação em forma política estatal, até a constituição de toda a organicidade deste ente, que o opera e o estrutura por meio dos aparelhos estatais. Nesse terreno, é sólida a compressão de que como o Estado é o principal – mas não o único, como será apresentado nesta seção – desenvolvedor de políticas públicas, não há como pensar em políticas que carreguem em sua estrutura a possibilidade de mudanças substanciais, pois emanam do Estado e são marcadas pelas contradições do capital, seja pela iniciativa privada que se vale dos instrumentos estatais – como as políticas públicas – para estender seus negócios e concentrar o lucro na mão de um pequeno grupo; seja pela própria dinâmica do Estado que não permite a superação do *status quo* da distribuição de renda, pois valendo-se do aparato legal – ou outros – mantém e estende o domínio de enorme parcela da propriedade privada na mão de poucos, ou, também, garante a exploração institucionalizada do trabalhador, entre outras contradições.

Agora, avançando, essa seção dedicar-se-á investigação material, baseada na análise histórico-político materialista (HMPA), já apresentada, sobre o espectro de possibilidade de transformação real, que as políticas públicas de transferência de renda podem alcançar imbricadas à dinâmica do Estado capitalista. Será possível mudar o sistema por dentro? Há uma conformação social possível em que os aparelhos estatais poderão ser usados a favor da classe trabalhadora? Essa seção buscará responder estas e outras questões que a eles são atinentes.

Para isso, primeiramente, situaremos o momento de surgimento das políticas públicas no plano concreto, dando pistas sobre os objetivos por trás de sua existência para grupo dominantes, mas também, apresentando outros momentos em que são produzidas, para além daqueles hegemonicamente viabilizados pelo Estado.

Adiante, em um segundo momento, essa seção buscará delimitar o conceito trazido nesta pesquisa de “políticas públicas reformistas”, isto é, entender o seu significado na prática e o que se pretende com seu uso.

Por fim, serão tratadas as limitações das políticas públicas como instrumento de transformação social, explorando os benefícios reais que algumas parcelas da população conseguem a partir de programas de transferência de renda; a necessidade de ampliação desses programas, uma vez que se trata de necessidades imediatas de alguns grupos, mas sem perder o horizonte crítico de análise da possibilidade real de mudanças na desigualdade entre classes por essa via.

4.1. CONTEXTO DE SURGIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REFORMISTAS NO ESPAÇO E NO TEMPO

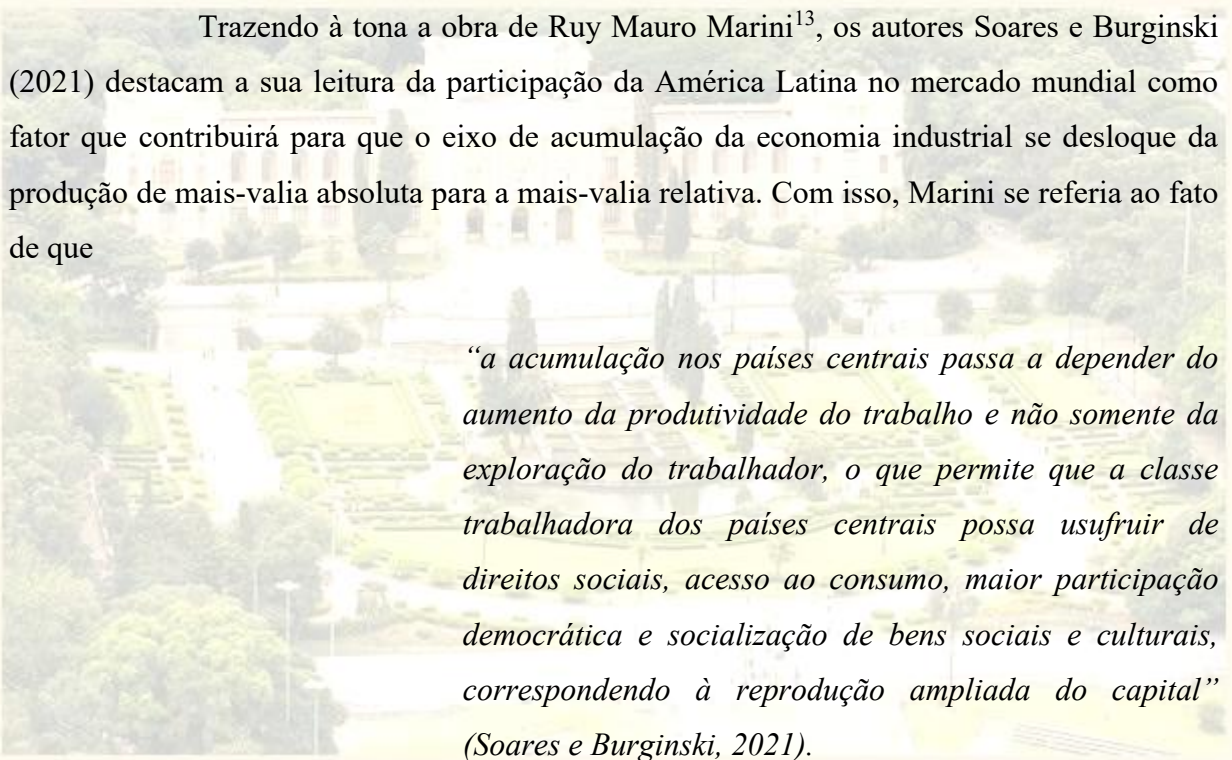
A partir do esboço inicial desenvolvido anteriormente acerca da organização estatal anterior a própria criação das políticas públicas, podemos avançar acerca do conhecimento sobre essa categoria específica que compõem a aparelhagem do Estado, as políticas públicas. Para Secchi (2014) às políticas públicas “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”, tratando-se, ao final, de “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (Secchi, 2014). Nessa linha, Silva et al. (2018), sintetizam essa elaboração, se referindo a políticas públicas como “diretrizes tomadas pelo governo para responder demandas que este recebe da população”, mas sem negligenciar o fato de que “historicamente, o Estado brasileiro preocupa-se a responder às necessidades da classe alta” (Silva et al., 2018). Isto é, mesmo que na teoria algumas dessas políticas, como as aqui destacadas políticas de transferência de renda, tenham em seu escopo o objetivo de tirar grupos de grandes mazelas sociais e promover o mínimo existencial a todos – sem distinção –; como elas não enfrentam as grandes contradições do modo de produção capitalista, acabam por promover pequenos avanços – quando alcançados – sem reverter a dinâmica da dominação e exploração dos indivíduos, garantindo a sustentação dos donos dos meios de produção e da “classe média” que os rodeiam, e o permanecimento das classes economicamente vulneráveis em posições inferiores e condições degradantes.

Há que se destacar outro fator estrutural na especificidade do capitalismo dependente brasileiro, que alterou a dinâmica da organização estatal e oportunizou terreno fértil para surgimento das políticas públicas, que seriam as mudanças ocorridas na sociedade brasileira com o fim do regime militar, já no final do século XX. Essa alteração acabou por influenciar o Estado a assumir um novo protagonismo, agora, voltado à garantia da equidade no que tange às oportunidades e condições de vida dos brasileiros, com vistas a amadurecer o

processo de desenvolvimento social do país. Como destacam (Silva e Bassi, 2012), a efetivação desse papel passa por políticas públicas que permitam que a intervenção estatal seja norteadora nos processos de transformação da realidade social.

Dentro desse contexto, também é importante compreender como a peculiaridade brasileira, de um capitalismo dependente, influencia materialmente na construção desse ente estatal por trás das políticas públicas. Soares e Burginski (2021) destacam que na sociabilidade capitalista o alargamento das funções do Estado se tornou tão necessário à própria reprodução do sistema, que é impossível a existência do capitalismo sem o papel do Estado. Desse modo, é possível uma dimensão de como a conformação que esse ente estatal assume será definidora e estruturante das políticas públicas que dele emanarão.

Trazendo à tona a obra de Ruy Mauro Marini¹³, os autores Soares e Burginski (2021) destacam a sua leitura da participação da América Latina no mercado mundial como fator que contribuirá para que o eixo de acumulação da economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para a mais-valia relativa. Com isso, Marini se referia ao fato de que



“a acumulação nos países centrais passa a depender do aumento da produtividade do trabalho e não somente da exploração do trabalhador, o que permite que a classe trabalhadora dos países centrais possa usufruir de direitos sociais, acesso ao consumo, maior participação democrática e socialização de bens sociais e culturais, correspondendo à reprodução ampliada do capital”
(Soares e Burginski, 2021).

Nesse sentido, percebe-se que não só o excedente de lucros produzidos nos países periféricos é transferido para as econômicas centrais, por meio das importações de bens de

¹³ Ruy Mauro Marini (1932–1997) foi um intelectual, cientista político e economista brasileiro, reconhecido como um dos principais teóricos da Teoria da Dependência, corrente de pensamento crítico latino-americano que analisou o desenvolvimento econômico da região a partir de sua inserção subordinada no sistema capitalista mundial. Marini destacou-se por sua análise da superexploração do trabalho como mecanismo central da acumulação capitalista dependente, argumentando que as economias periféricas transferem valor para os países centrais por meio de relações desiguais de troca. Exilado durante a ditadura militar brasileira (1964–1985), Marini atuou como professor e pesquisador em instituições no México, Chile e Alemanha. Suas obras, como *Dialética da Dependência* (1973), influenciaram gerações de estudiosos da economia política e do desenvolvimento. Sua crítica ao imperialismo e ao capitalismo periférico mantém relevância nos debates sobre desigualdade global.

consumo, mas também os ganhos obtidos pelo barateamento de matérias primas às custas da superexploração do trabalhador na periferia. O que garante que esses países imperialistas centrais alcancem certa estabilização econômica – mesmo com a instabilidade inerente ao capitalismo –, conferindo um padrão de consumo razoável e uma proteção social capitalista mais abrangente e civilizatória.

Além disso, avançando nessa reflexão, Soares e Burginski (2021), também trazem a visão de Florestan Fernandes¹⁴ sobre o capitalismo monopolista, típico das nações de capitalismo central, que necessitam cada vez mais de uma burguesia forte para saturar todas as funções políticas autodefensivas e repressivas da dominação burguesa. Toda essa dinâmica e esse direcionamento da produção para o abastecimento de mercados estrangeiros acabam por aumentar, exorbitantemente, a acumulação da riqueza nacional nesses países.

Como “efeito rebote”, essa conformação social, típica dos padrões de reprodução social da dependência, culmina em altos níveis de conflitos sociais, além de “agudas fraturas sociais, ou seja, ‘ilhas de riqueza no meio de um mar de pobreza, trabalhadores esgotados prematuramente, miséria e desemprego, que tendem a potencializar os enfrentamentos sociais e as lutas de classes’” (Soares e Burginski, 2021). Daí a importância do contexto de capitalismo dependente que transcorre a realidade brasileira para entender que nesse cenário, a criação de políticas públicas de transferência de renda, que buscam reparar – ou ao menos amenizar – a grande disparidade econômica entre as classes é acentuada. Gerando diversas políticas desse tipo, sem, contudo, atingir o cerne do problema, o modo de produção capitalista.

Nesse ponto alto de reflexão, cabe o questionamento que guia esta pesquisa, isto é, há de se reconhecer os avanços sociais que as políticas de transferência de renda, em seus diversos modos, oportunizam a indivíduos que se encontram na linha da miséria, e a necessidade do fortalecimento destas políticas e consequente ampliação. Todavia, esse movimento que busca acabar com o açoitado histórico de alguns grupos postos na linha da pobreza, e reverter o status quo da distribuição de renda, que seria o movimento de ampliação de políticas públicas, deve ser desenvolvido concomitantemente a superação de uma estrutura que aprisiona e perpetua os indivíduos na posição de explorados. Ou seja, na luta pela ampliação de políticas públicas não se pode perder o horizonte revolucionário do próprio sistema vigente, pois pela lógica do sistema capitalista estas mesmas políticas públicas não

¹⁴ Florestan Fernandes (1920–1995) foi um dos mais importantes sociólogos brasileiros, conhecido por seus estudos sobre desigualdade social, raça e capitalismo no Brasil. Sua obra *A Revolução Burguesa no Brasil* (1975) tornou-se referência na análise da formação social brasileira. Professor da USP e deputado federal, destacou-se por seu pensamento crítico e compromisso com a educação pública.

conseguem garantir materialmente os direitos fundamentais presentes no seu escopo. A exemplo do já mencionado programa Bolsa Família, pois não há práxis, dentro da sociabilidade capitalista, que o permita um dia erradicar a pobreza.

Outro ponto a se destacar no surgimento das políticas públicas, é que, nem sempre, esse processo é tarefa exclusiva dos governos, pois pode envolver diversos atores, não só da gestão formal do Estado, mas da iniciativa privada e organizações não governamentais (as conhecidas ONG's), e até podem conter a presença de movimentos sociais, como o exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)¹⁵. Segundo Secchi (2014), o envolvimento desses autores define qual abordagem terá a política pública em questão, seja estadista, no caso de promoção exclusiva pelo Estado; ou multicêntrica, quando, além do Estado, outros atores são protagonistas no processo de elaboração.

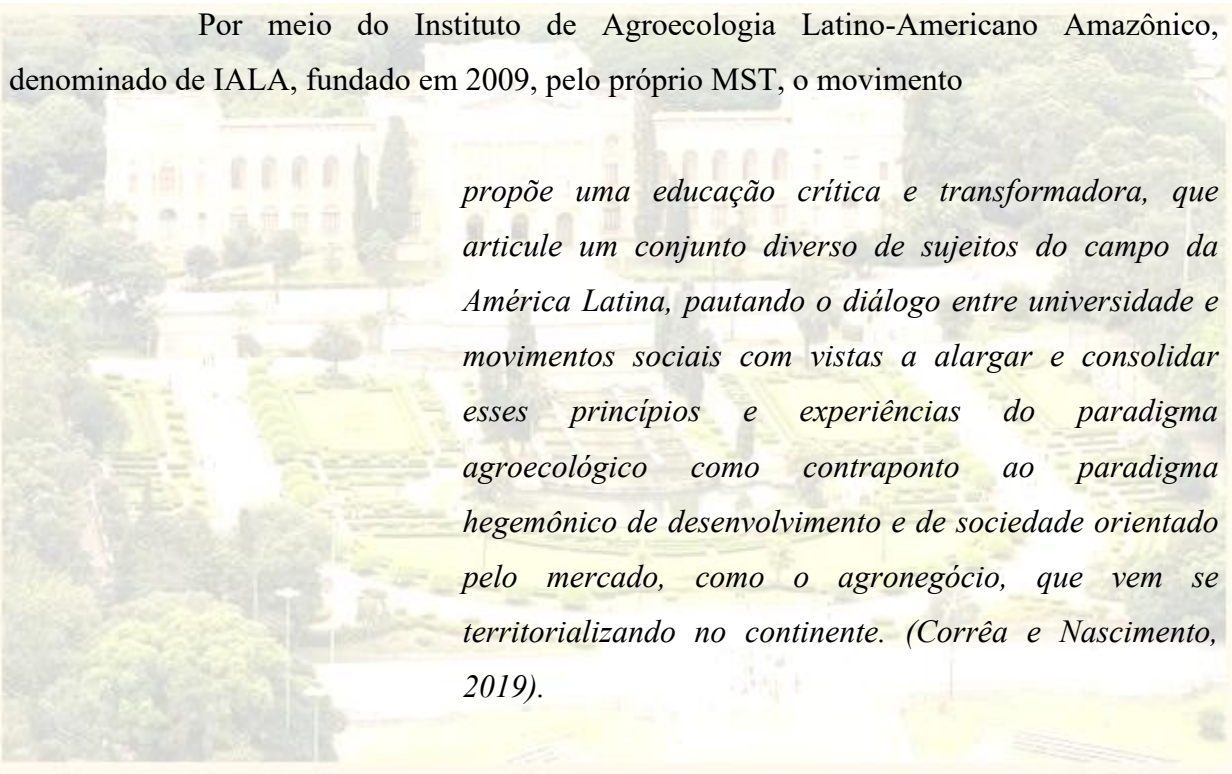
Nessa toada, Silva et al. (2018) destacam a prevalência da abordagem multicêntrica no contexto atual, orientadas pelas exigências do mercado, que explora o processo de desenvolvimento de políticas públicas que serão utilizadas pelos mesmos como negócio final. O que é reflexo de um movimento cada vez mais forte das camadas privilegiadas para que a intervenção do Estado seja mínima nos mecanismos do mercado, conhecido como neoliberalismo. Para Ianni (2004), isso é fruto de transformações drásticas nas relações do Estado com a sociedade, onde o que se procura é

(...) reduzir a presença do Estado, em termos de planejamento governamental e empresas produtivas estatais, mas garantindo as regras do jogo de tal modo que as forças econômico-financeiras privadas possam desenvolver-se. Privatizam-se empresas e setores das atividades, tais como a educação, saúde e previdência, nos quais passa a desenvolver-se empresas privadas nacionais e transnacionais (Ianni, 2004).

¹⁵ O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é um movimento social brasileiro fundado em 1984, que luta pela reforma agrária e pela redistribuição de terras improdutivas. Surgido em um contexto de intensa desigualdade no acesso à terra, o MST organiza ocupações de propriedades rurais consideradas improdutivas, pressionando o governo a desapropriá-las para assentamentos de famílias camponesas. Além da luta pela terra, o movimento promove educação no campo, agroecologia e a soberania alimentar. O MST é um dos maiores e mais organizados movimentos sociais da América Latina, mas também é alvo de controvérsias, especialmente por parte de setores do agronegócio e de críticos que questionam seus métodos de ação (Carter, 2010).

Contudo, nem sempre a iniciativa privada exprimi seus tentáculos na elaboração de políticas públicas. Há exceções, como mencionado anteriormente, de certas ações que assumem corpo e forma de políticas públicas, que são promovidas por movimentos sociais de massa, autônomos ao Estado, como é o caso do MST, na sua relevante contribuição no desenvolvimento, aprendizado e aplicação de projetos no campo da agroecologia. Mesmo que algumas dessas ações sejam desenvolvidas em parceria com o governo, o MST assume o papel de protagonista em sua elaboração. Para tanto, partiremos da experiência de transição agroecológica que o MST vem produzindo em sua proposta de educação do campo no âmbito dos assentamentos rurais na Amazônia.

Por meio do Instituto de Agroecologia Latino-Americano Amazônico, denominado de IALA, fundado em 2009, pelo próprio MST, o movimento

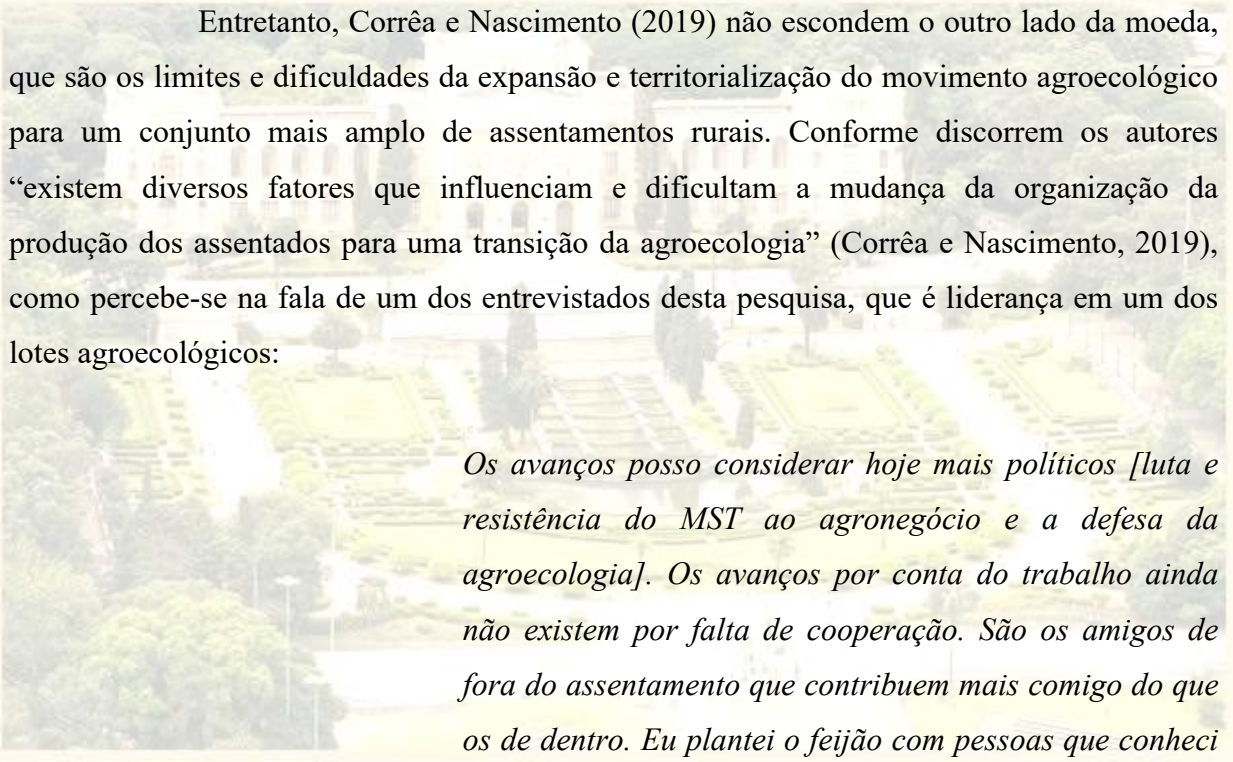


propõe uma educação crítica e transformadora, que articule um conjunto diverso de sujeitos do campo da América Latina, pautando o diálogo entre universidade e movimentos sociais com vistas a alargar e consolidar esses princípios e experiências do paradigma agroecológico como contraponto ao paradigma hegemônico de desenvolvimento e de sociedade orientado pelo mercado, como o agronegócio, que vem se territorializando no continente. (Corrêa e Nascimento, 2019).

Nesse intento, acabam promovendo políticas públicas em sentido amplo, pois promovem, como destacam Corrêa e Nascimento (2019), a articulação de sujeitos do campo que vivem processos de lutas e resistência na Pan-Amazônia, buscando articulá-los às universidades, pesquisadores, movimentos sociais e camponeses. Realizando processos de formação, escolarização e trocas de experiências agrícolas com ênfase nos princípios da agroecologia, além de produzir novos conhecimentos por meio de um processo de reformulação dos currículos e metodologias dos cursos, primando pelo diálogo com a diversidade de experiências e sujeitos e, fundamentalmente tendo a realidade como lócus de investigação para a transformação.

Essas ações impactam a vida material dos indivíduos que por ela são transpassados. Os espaços físicos para troca de saberes e conhecimentos científicos oportunizam mudanças substanciais e concretas na forma como a população vive no campo, mas não só, enseja, também, discussões acerca de como os seres humanos lidam com os recursos naturais, o trabalho, e o próprio desenvolvimento da sociedade. Além disso, não se restringem a luta brasileira em relação as contradições do capital no que tange o desenvolvimento sustentável e o devido aproveitamento de nossos recursos naturais, buscam, também, expandir essas ações e ultrapassar as fronteiras nacionais, levando o projeto para outras nações; a exemplo disso destaca-se a criação do ELLA no Paraná (2005); o IALA Paulo Freire na Venezuela (2006) e o IALA Guarani no Paraguai (2008).

Entretanto, Corrêa e Nascimento (2019) não escondem o outro lado da moeda, que são os limites e dificuldades da expansão e territorialização do movimento agroecológico para um conjunto mais amplo de assentamentos rurais. Conforme discorrem os autores “existem diversos fatores que influenciam e dificultam a mudança da organização da produção dos assentados para uma transição da agroecologia” (Corrêa e Nascimento, 2019), como percebe-se na fala de um dos entrevistados desta pesquisa, que é liderança em um dos lotes agroecológicos:



Os avanços posso considerar hoje mais políticos [luta e resistência do MST ao agronegócio e a defesa da agroecologia]. Os avanços por conta do trabalho ainda não existem por falta de cooperação. São os amigos de fora do assentamento que contribuem mais comigo do que os de dentro. Eu plantei o feijão com pessoas que conheci há pouco tempo, que não tem ligação com o assentamento. O grande desafio de tocar o lote é por conta disso. Então, o avanço que considero é que o lote se tornou referência, ele não é só um sistema agroecológico, é também uma vitrine para debates. (Entrevistado E) (Corrêa e Nascimento, 2019).

Ou seja, nota-se a carência de um trabalho cooperado e coletivo no assentamento, para realizar essa transição de paradigma, tornando-se um aspecto limitante.

Em suma, essa seção buscou dar pistas e proposições iniciais sobre o processo de surgimento das próprias políticas públicas; a relação que as mesmas possuem com outros atores sociais, como é o caso da iniciativa privada, mas também, tratar de movimentos sociais autônomos comprometidos com mudanças sociais. Desse modo, o intuito foi localizar tanto o processo hegemônico de criação de políticas públicas, ou seja, como ocorre esse procedimento na grande maioria dos casos, mas também trazer exemplos de outras formas de se criar políticas públicas, seja em auxílio ao Estado ou de forma autônoma, buscando suprir ausências desse mesmo ente estatal na promoção de direitos materiais aos indivíduos. Além de retratar a dificuldade da condução de políticas públicas com o enfoque completo na promoção do interesse público e da garantia de direitos sociais em sua totalidade, e não, servindo como *modus operandi* da burguesia, disfarçando interesses da classe dominante, pela iniciativa privada, para manter estruturas de dominação.

4.2. DELIMITAÇÃO DO CONCEITO “POLÍTICAS PÚBLICAS REFORMISTAS”

É importante delimitar o que se pretende com o conceito trazido nessa pesquisa, de “políticas públicas reformistas”, para que o leitor não se confunda. Para isso, será feito um recorte nesse conceito. Primeiro, buscando elucidar o que são as “políticas públicas”, em seguida, o que seria o caráter “reformista” dessas políticas, para que, ao final, seja possível entender o nível de intersecção entre os recortes e como se relacionam em um nível superior.

Em primeiro plano, é mister entender as políticas públicas de forma ampla, relacionadas ao contexto histórico que estão inseridas, para compreensão das forças que deram origem ao cenário atual como uma forma de vislumbrar suas principais características, seus pontos de tensão, seus padrões de mudança no passado e, quem sabe, no futuro próximo. Para isso, Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (2019) produziu um estudo, baseando-se em dados empíricos das experiências de políticas públicas em diversos países, fornecendo diversas constatações que servirão de instrumental para essa parte da pesquisa. Moraes (2019) recupera o capitalismo no fim do século, mais precisamente, final do século XX, nos anos 1980, em que o mundo se dispôs a três tipos de reforma, fruto da nova estratégia imperialista, que podem ser resumidas em:

No primeiro mundo, a começar pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, o big bang financeiro de Thatcher e

Reagan. O dismantelamento do segundo mundo (as economias planificadas do leste europeu) seria estimulado por diversas vias, e o terceiro mundo seria guiado pelo cabresto da dívida e dos planos de ajuste estrutural recomendados pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelos bancos privados credores (Moraes, 2019).

A primeira reforma se refere a desregulação dos mercados financeiros promovida por Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos, que culminou no domínio do capital financeiro sobre outras formas de capital (industrial, etc.). Em uma ótica leninista-marxista, esse fato representa uma fase do capitalismo, em que o capital fictício (valores financeiros desvinculados diretamente da produção de material) assume um papel central no modo de produção, intensificando as desigualdades de classe e promovendo crises cíclicas, pois os interesses da elite financeira são sobrepostos aos da classe trabalhadora. Como nas palavras do próprio Lenin, “o capital financeiro não é senão o capital industrial que chegou a um certo estágio de desenvolvimento, quando ele se dissocia parcialmente da produção e assume uma forma de capital-dinheiro, reproduzindo-se por meio de operações especulativas, empréstimos e títulos” (Lenin, 2012).

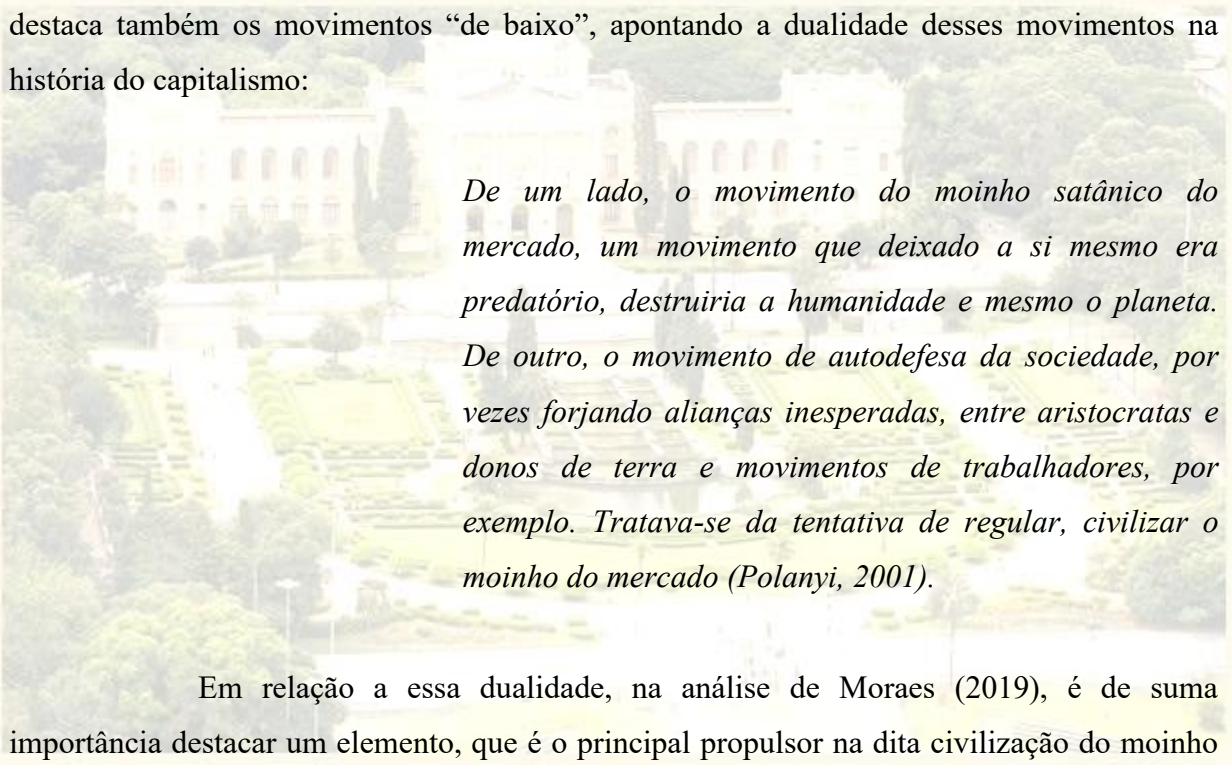
A segunda reforma faz referência às economias planejadas do bloco soviético. Sistema que foi dismantelado pela sua própria incapacidade econômica de competição com o dinamismo do capitalismo globalizado e, também, pela pressão externa, somado a política e ideologias do Ocidente de boicote. No entanto, esse fato destacou que o colapso do “socialismo real” não obsta o socialismo como projeto, uma vez que só evidenciou as contradições específicas dessas experiências históricas. Principalmente destacou a adaptação limitada do capitalismo à exigência do desenvolvimento produtivo e à luta de classes.

A terceira reforma alude ao fato dos países do chamado “terceiro mundo” serem submetidos a uma nova forma de dominação imperialista, isto é, agora não aplicada mediante o aparato bélico e militar, mas por meio da própria economia. Dessa forma, os planos impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial, de ajuste estrutural, não refletem neutralidade ou tecnicidade – como deveriam ser formulados –, e sim, táticas para importar relações de dependência e perpetuar o fluxo de valor dos países periféricos para os países centrais. Dinâmica que exemplifica o caráter explorador do capitalismo global, em que a

superexploração do trabalho nos países periféricos sustenta os níveis de consumo e acumulação de capital nos países centrais.

Nessa toada, o mundo apresentava um novo cenário, com um quadro de crescimento econômico, estabilidade política relativa, alinhamentos eleitorais previsíveis e negociações. Esse contexto impactou diretamente as políticas públicas, pois causou certa “redução do Estado que se manifestava, sobretudo, na pressão sobre políticas públicas” (Moraes, 2019). Sendo importante destacar que essas políticas públicas refletiam conquistas seculares dos movimentos populares, em áreas como saúde, educação, previdência etc.

Lado outro, para além das grandes potências e dos grandes movimentos econômicos e políticos, que compõem massivamente o cenário mundial, Polanyi (2001), destaca também os movimentos “de baixo”, apontando a dualidade desses movimentos na história do capitalismo:



De um lado, o movimento do moinho satânico do mercado, um movimento que deixado a si mesmo era predatório, destruiria a humanidade e mesmo o planeta. De outro, o movimento de autodefesa da sociedade, por vezes forjando alianças inesperadas, entre aristocratas e donos de terra e movimentos de trabalhadores, por exemplo. Tratava-se da tentativa de regular, civilizar o moinho do mercado (Polanyi, 2001).

Em relação a essa dualidade, na análise de Moraes (2019), é de suma importância destacar um elemento, que é o principal propulsor na dita civilização do moinho do mercado. Esse elemento é a resistência popular, pois a ela se devem as conquistas das políticas sociais, as regulações econômicas ou as eventuais moderações do capital, por meio das constantes lutas de sindicatos, movimentos sociais, partidos reformistas.

Portanto, para compreender as políticas públicas, a partir do contexto em que estão inseridas, e fechar essa parte do raciocínio, é preciso ter em mente que o capitalismo passou por reformas, isto é, tentativas de tornar esse modo de produção “humanizado” e minimamente civilizado, que são representadas por “bases sociais da esquerda política”. (Moraes, 2019)

Assim, mesmo não sendo revolucionárias, essas bases sociais garantiram direitos sociais e civis no seio dos Estados contemporâneos, ressalvadas as peculiaridades de cada país. Contudo, na contramão desse movimento, ainda pior e mais nocivo é a derrocada recente dessas bases sociais e o enfraquecimento de partidos reformistas. Moraes (2019) explica essa derrocada a partir de eixos que marcaram o capitalismo no fim do século XX:

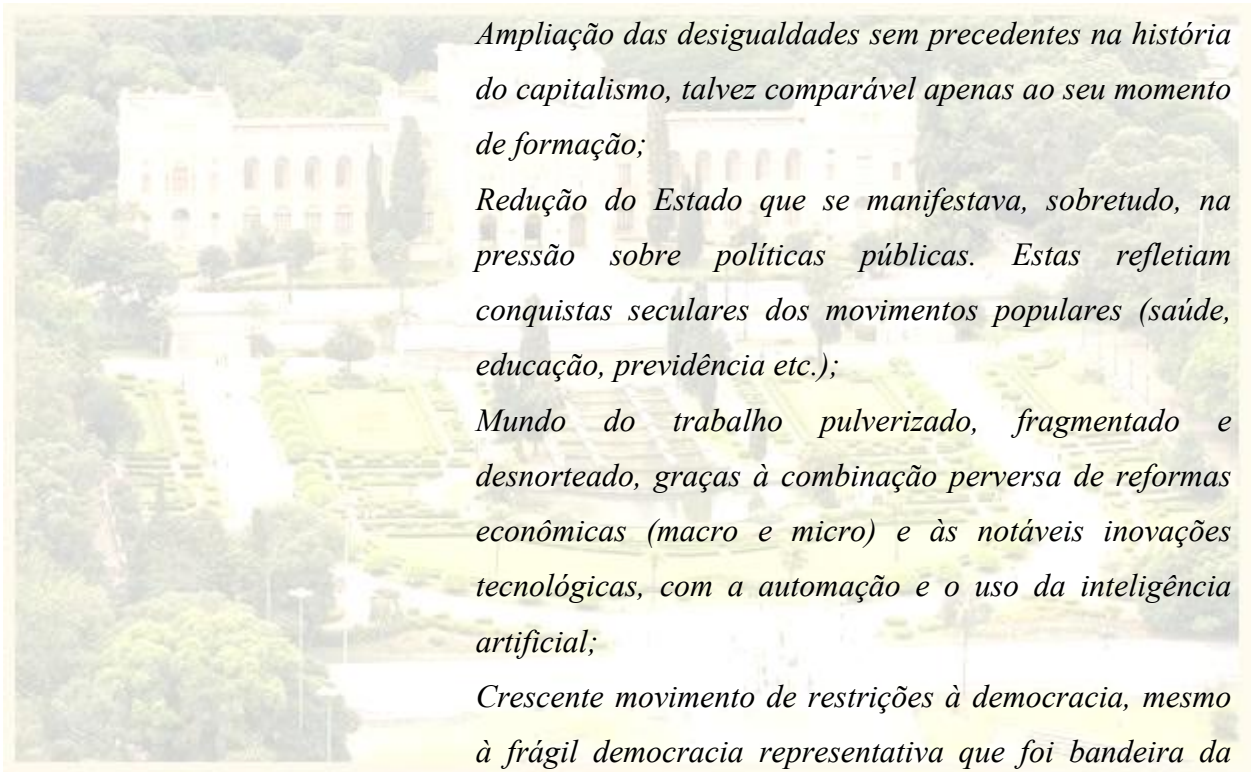
Mudanças rápidas na organização do sistema produtivo, mas crescimento econômico precário e ciclotímico. Abria-se uma era de incerteza ampliada, de insegurança, uma era do medo generalizado;

Ampliação das desigualdades sem precedentes na história do capitalismo, talvez comparável apenas ao seu momento de formação;

Redução do Estado que se manifestava, sobretudo, na pressão sobre políticas públicas. Estas refletiam conquistas seculares dos movimentos populares (saúde, educação, previdência etc.);

Mundo do trabalho pulverizado, fragmentado e desnorteado, graças à combinação perversa de reformas econômicas (macro e micro) e às notáveis inovações tecnológicas, com a automação e o uso da inteligência artificial;

Crescente movimento de restrições à democracia, mesmo à frágil democracia representativa que foi bandeira da reconstrução do pós-guerra (Moraes, 2019).

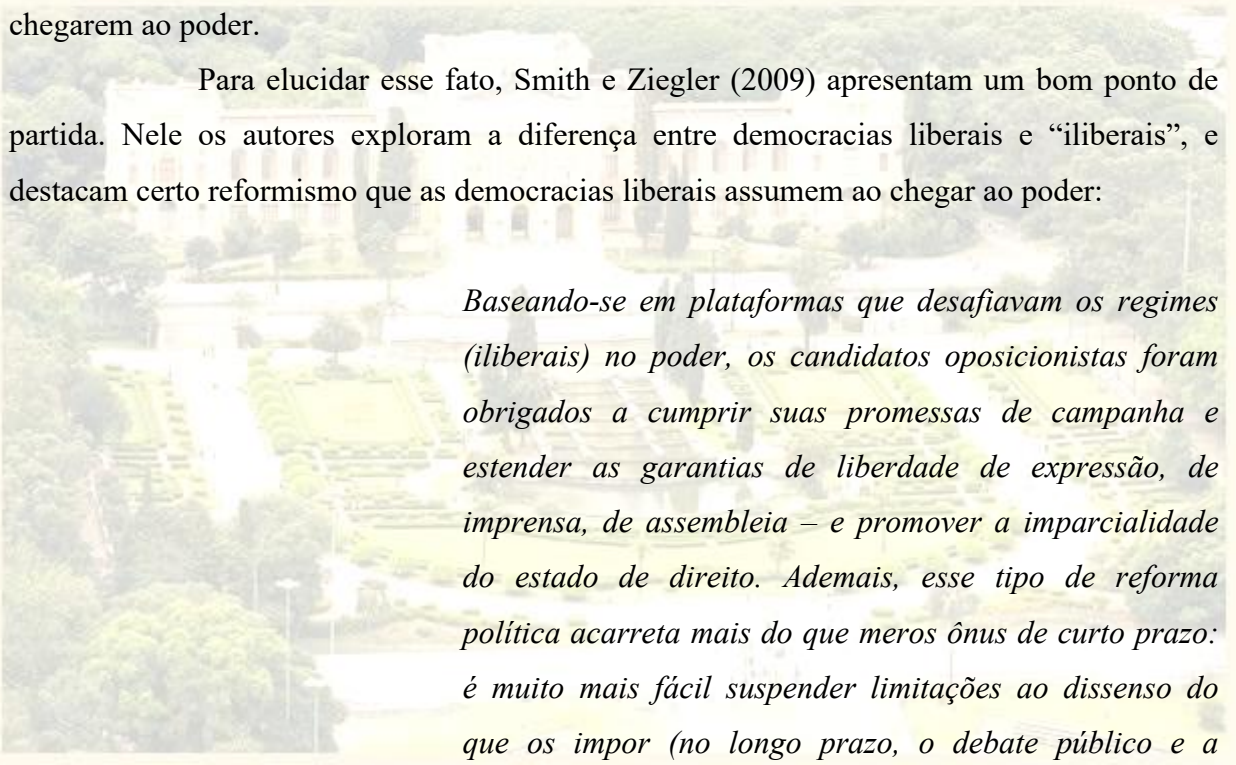


Nesse cenário as políticas públicas se apresentaram como alvo e vítima das ofensivas reacionárias, que tanto assolam a sociedade e se proliferam nessas circunstâncias.

Feita uma breve introdução sobre as políticas públicas e as ameaças que a rodeiam na contemporaneidade, já é possível introduzir o que se entende como uma ação reformista. Uma possível acepção de ação reformista, baseado nos ideais marxistas, seria a ideia de promover reformas no Estado e na política, na tentativa de torná-los mais “humanizados”, ou seja, amenizar a perversidade que já é intrínseca a esse modo de produção.

Nesse sentido, governos que, historicamente, têm se colocado antisistêmicos, dentro de um espectro de esquerda política, isto é, de ruptura com a dominação de classes e as contradições do sistema, quando chegam ao poder, mediante eleições, promovem somente variações na funcionalidade do Estado, ao invés de promover mudanças que alterem substancialmente a realidade concreta. Cabe ressaltar que esse espectro político de esquerda mencionado sequer tem como horizonte a ruptura do sistema, pois a sua própria organização e ascensão para chegada no poder, acontece mediante distorções de seus próprios ideais e coalizões políticas com partidos do conhecido “centrão” na política. Esses atos reformistas se dão em muitas das vezes por concessões políticas, que os próprios políticos de esquerda se sujeitam para acessar cargos políticos expressivos, ou montar coligações partidárias para chegarem ao poder.

Para elucidar esse fato, Smith e Ziegler (2009) apresentam um bom ponto de partida. Nele os autores exploram a diferença entre democracias liberais e “iliberais”, e destacam certo reformismo que as democracias liberais assumem ao chegar ao poder:



Baseando-se em plataformas que desafiavam os regimes (iliberais) no poder, os candidatos opositores foram obrigados a cumprir suas promessas de campanha e estender as garantias de liberdade de expressão, de imprensa, de assembleia – e promover a imparcialidade do estado de direito. Ademais, esse tipo de reforma política acarreta mais do que meros ônus de curto prazo: é muito mais fácil suspender limitações ao dissenso do que os impor (no longo prazo, o debate público e a transparência podem dificultar a reeleição do detentor do cargo e de seu partido, mas isso corresponde a outro tema). Um aspecto, porém, parece surpreendentemente claro: eleições e liderança são capazes de realizar mudanças de peso na vida política dos cidadãos. Em poucas palavras, eleições livres e justas são o calcanhar de Aquiles das democracias iliberais (Smith e Ziegler, 2009).

Mesmo sem propor reformulações mais profundas ao Estado e a política, Smith e Ziegler (2009) destacam um problema contemporâneo que é o problema da democracia. Nesse sentido, pensam esse problema a partir do antagonismo entre democracias liberais e democracias “iliberais”, que compõem o cenário político tanto nacional como internacional, atualmente.

De um lado, as democracias liberais são compostas por elementos como eleições livres e justas, além da proteção constitucional de direitos civis; de outro lado, as democracias “iliberais” combinam eleições livres com a sistemática negação de garantias e direitos civis, sendo entendida como uma forma restritiva de democracia. Além disso, a democracia “iliberal” pode acarretar um cenário onde líderes eleitos suspendem limitações a garantias fundamentais, comprometendo a qualidade dos governos.

O ponto de convergência entre políticas públicas e uma ação reformista, portanto, pode ser encontrado na tentativa de equilibrar o dinamismo e as contradições do capitalismo com as demandas que emanam do povo na contemporaneidade. Ambas têm como objetivo diminuir as desigualdades produzidas pela lógica do mercado, promovendo mudanças dentro dos limites estruturais do sistema, sem, entretanto, romper com ele.

As políticas públicas enquanto instrumentos do estado são moldadas pelas lutas históricas de movimentos populares, sindicatos e partidos reformistas, que buscam incorporar direitos e garantias sociais ao arcabouço estatal, como forma de proteger os mais vulneráveis dos impactos do capitalismo. No mesmo sentido, a ação reformista busca transformar o Estado em uma ferramenta de mediação e civilização do "moinho satânico" descrito por Polanyi (2001), utilizando reformas para tornar as relações sociais e econômicas menos opressivas.

Entretanto, o desafio desse ponto de convergência está na limitação intrínseca do reformismo, que muitas vezes é absorvido pela lógica do sistema capitalista, neutralizando seu potencial transformador. Com isso, ao invés de representar um passo rumo à ruptura, as reformas podem se tornar um fim em si mesmas, consolidando a funcionalidade do capitalismo ao invés de questioná-la profundamente.

Em outras palavras: enquanto a ação reformista encontra nas políticas públicas um veículo para operar mudanças sociais, a sua efetividade – e aqui está o *core* da questão – depende de um constante tensionamento crítico, para que não se torne uma mera administração das desigualdades estruturais, mas, sim, um propulsor para transformações mais profundas no horizonte político e econômico.

4.3. LIMITAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL: O CASO DO BOLSA FAMÍLIA

Para tratar das limitações das políticas públicas de transferência de renda como instrumento de transformação social, respeitando os ganhos sociais que estas oportunizaram ao longo do tempo, mas sem perder o horizonte crítico de análise da possibilidade real de mudanças na desigualdade entre classes, retomemos o exemplo do programa Bolsa Família.

O caso específico do programa Bolsa Família será usado devido sua capilaridade com o tema central desta pesquisa e do objetivo específico a que essa subseção se propõe, isto é, elucidar os limites encontrados dentro da estrutura de um Estado capitalista, para mediante políticas públicas, alterar a ordem econômica e as profundas desigualdades sócias.

Para uma análise crítica do programa é importante examiná-lo enquanto agenda de política pública e ferramenta de consolidação de direitos fundamentais. Para tanto, vale-se do seguinte entendimento:

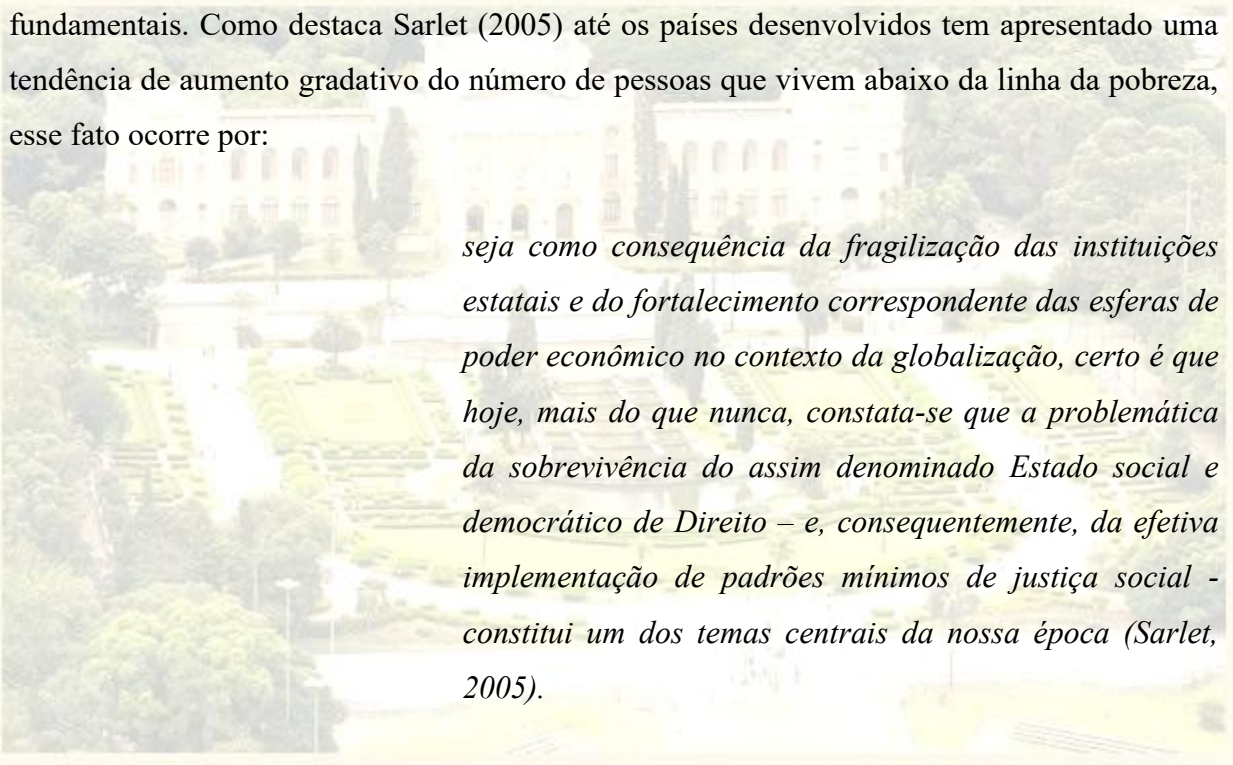
[...] a dignidade está subjacente aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito merece destaque o conceito de mínimo existencial. Para ser livre, igual e capaz de exercer sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica. Vale dizer: tem direito a determinadas prestações e utilidades elementares (Barroso, 2010).

Nessa perspectiva, mesmo que o direito ao mínimo existencial não esteja expressamente previsto em documentos constitucionais ou internacionais, sua estatura enquanto direito digno de ser considerado constitucional é amplamente reconhecida. Mas, utilizando a Constituição brasileira como parâmetro, há a tentativa pelas políticas públicas de ampliar direitos à educação básica, à saúde essencial e à assistência aos desamparados, como é o caso do programa Bolsa Família.

É nesse contexto que o PBF se insere e dá holofote a suas próprias medidas e resultados, uma vez que, iniciando pelo efetivo reconhecimento dos indivíduos que carecem

da assistência do Bolsa Família, e passando pela correta distribuição de recursos, isto é, o cumprimento da sua função de forma assertiva enquanto política de transferência de renda, acaba por realizar o cumprimento de seus objetivos e uma visão positiva do programa pela sociedade. Aqui se nota a importância de uma agenda de políticas públicas, que, também, envolve o PBF para efetivar direitos básicos para grupos vulneráveis e garantir o mínimo existencial, pois ao “integrar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo existencial tem eficácia direta e imediata, operando tal qual uma regra, não dependendo de prévio desenvolvimento pelo legislador” (Barroso, 2010).

Ainda, destaca-se a relevância de programas sociais como o Bolsa família em obstar o retrocesso social no direito constitucional brasileiro, garantindo a eficácia de direitos fundamentais. Como destaca Sarlet (2005) até os países desenvolvidos tem apresentado uma tendência de aumento gradativo do número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, esse fato ocorre por:



seja como consequência da fragilização das instituições estatais e do fortalecimento correspondente das esferas de poder econômico no contexto da globalização, certo é que hoje, mais do que nunca, constata-se que a problemática da sobrevivência do assim denominado Estado social e democrático de Direito – e, consequentemente, da efetiva implementação de padrões mínimos de justiça social - constitui um dos temas centrais da nossa época (Sarlet, 2005).

Contudo, mesmo destacando a importância de programas como o PBF para garantir direitos fundamentais, Sarlet não perde o viés crítico do dito “Welfare State”, em oportunizar igualdades materiais por meio de políticas públicas:

A já corriqueira afirmativa de que o “Welfare State” ou Estado-Providência se encontra gravemente enfermo, além de constantemente submetido à prova, não perdeu, portanto, sua atualidade, não sendo à toa que já se fala até mesmo na formação de um Estado pós-social,

impregnado dos contrastes e da complexidade da pós-modernidade. Que as discussões de longe já não se restringem mais à esfera da análise política, sócio-econômica e jurídica, mas se transformaram na preocupação de larga parcela da humanidade pela manutenção de seu padrão de vida e até mesmo pela sua sobrevivência resulta mais do que evidente (Sarlet, 2005).

Para alcançar resultados concretos o PBF tem, como uma política de transferência de renda, reunido esforços com as políticas de assistência social. Bichir (2016) destaca como essa articulação tem crescido no âmbito municipal, uma vez que boa parte da gestão municipal do PBF, começando pelo cadastramento até o controle social, passando pelo acompanhamento das condicionantes, tem ficado a cargo da assistência social. Esse fato foge da ideia institucionalista inicial do programa, que compõe a burocracia da transferência de renda, dando espaço a um processo que utiliza de capacidades e instrumentos desenvolvidos a partir do estímulo gerado pelo SUAS¹⁶, compartilhando objetivos e atuando juntos na maior relevância do programa.

Com a consolidação do SUAS atuando nesse escopo, tem se notado o impacto no próprio número de beneficiários do PBF, uma vez que devido a expansão da rede de equipamentos públicos da assistência social, a capilaridade do cadastramento de potenciais beneficiários no plano municipal aumentou. Essa articulação entre PBF e assistência social acaba por gerar outros pontos positivos na realidade do programa como:

a consideração da vulnerabilidade das famílias para além da renda; discussão de uma perspectiva integral de atendimento às famílias; e também a efetividade da chamada 'busca ativa', que permite ao Estado encontrar as famílias mais vulneráveis e direcioná-las às diversas

¹⁶ Em apertada síntese, o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) é uma estrutura organizacional do Brasil para a oferta de serviços de assistência social. Criado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, visa garantir a proteção social aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio de uma rede descentralizada de serviços, programas e benefícios. O SUAS é responsável por articular e coordenar as ações de assistência social nos níveis federal, estadual e municipal, garantindo a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da cidadania, igualdade e bem-estar social. Ele envolve serviços como acolhimento, proteção social básica e especializada, e programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

políticas sociais, reconhecendo a multidimensionalidade da pobreza” (Bichir, 2016).

De outro lado, Costa, Magalhães e Cardoso (2023) chamam a atenção para efeitos indiretos do programa, que passam por vezes despercebidos, mas que são essenciais para o impacto positivo na sociedade, dos quais se destaca:

Alguns trabalhos, que veremos a seguir, já analisaram os efeitos de programas de transferência de renda sobre o PIB e o crescimento econômico. A hipótese central desses trabalhos é de que as transferências poderiam levar a um aumento da renda das famílias não somente pelo canal direto, porém, adicionalmente, por meio de efeitos de segunda ordem. As famílias receberiam a renda e, ao consumirem determinados bens, levariam a um aumento de preços, que por sua vez induziria a um aumento da produção. Esse geraria um crescimento da demanda por trabalho, que levaria a novos aumentos da renda, via mercado de trabalho e lucros das empresas. Um ponto adicional é de que, uma vez que os beneficiários de programas sociais como o PBF e o BPC possuem renda baixa, eles teriam propensão ao consumo relativamente maior, o que impulsionaria a dinâmica do fluxo circular da renda. (Costa, Magalhães, Cardoso, 2023).



Evidencia-se, nestes termos, a relevância multifacetada do PBF, promovendo efeitos multiplicadores e significativos no consumo e na produção, criando uma escala que, de certa forma, fomenta o crescimento econômico. Desse modo, o impacto econômico acaba por integrar as famílias mais vulneráveis ao mercado de consumo e da maior dinamicidade a economia local, especialmente em municípios com baixa atividade econômica.

Contudo, mesmo sendo aglutinador de mudanças significativas e relevantes com o intuito de erradicar a pobreza, o PBF não escapa à lógica do modo de produção capitalista, em sua reprodução mais recente, o neoliberalismo. Nesse sentido, os ganhos

oportunizados pelo programa com o horizonte de cessar as desigualdades não serão possíveis dentro dessa estrutura estatal. A dinâmica do capital acaba por perpetuar o poder na mão de uma pequena parcela da população em desfavor de milhões que vivem em situações desumanas, e que recorrem a benefícios, como o PBF, para alcançar patamares mínimos para sua sobrevivência – que nem sempre são alcançados. Nesse ponto, há a necessidade de uma reflexão profunda quanto as limitações das políticas públicas – e do próprio Estado como um todo – para reverter esse cenário socioeconômico e gerar igualdade material entre seus cidadãos.

O capitalismo é um sistema inerentemente contraditório. Esse fato foi comprovado nas últimas décadas pelo recrudescimento das políticas liberais, nos países centrais, por conta do neoliberalismo. Essa nova vertente liberal, destoando do que era proposto pelo liberalismo clássico, oferece uma nova faceta da organização estatal, o Estado mínimo, com o objetivo principal de gerir as demandas do capital, deixando em segundo plano as necessidades sociais da sociedade (Silva et al., 2018).

Com a ruína do modelo de Estado keynesiano, como destaca Grespan (2015), as atribuições que ele detinha foram repassadas para a iniciativa privada, contudo, algumas demandas sociais não eram atendidas pelas empresas, o que culminou na inserção de ONG's nesse espaço, que passaram a absorver essas demandas a partir da década de 1990.

Nesse sentido, ONG's, movimentos sociais e outros atores sociais passaram a ocupar o espaço deixado pelo Estado e levar suas demandas para além da lógica de mercado, buscando soluções coletivas. Adotaram o modelo de Gestão Social, buscando afastar-se de premissas individualistas e dedicar-se a uma construção coletiva da administração pública, estimulando a participação ativa da sociedade, o que coloca a população como fator decisivo nas decisões da gestão.

Contudo, como constata Grespan (2015), essa união de esforços, longe de atuar para superar do sistema atual, acaba por justificar a existência do próprio sistema. Assim, é possível entender que “evidentemente elas [ONG's] são funcionais para o sistema capitalista, contribuindo para a sua reprodução. Por isso não vão revolucionar nada, ao contrário: na melhor das hipóteses, podem ajudar o capital a continuar se acumulando” (Grespan, 2015).

Algumas passagens ilustram o que se depreende dos debates políticos atuais sobre políticas públicas: (i) a “reconfiguração do debate sobre o papel dos Estados de bem-estar e das sociedades democráticas na superação da pobreza, renovando o interesse contemporâneo sobre o tema, especialmente pós-década de 1980” (Costa, Magalhães e

Cardoso, 2023); (ii) “As políticas de transferência de renda podem ser entendidas como uma resposta a esse desafio, no marco do debate sobre proteção social” (Costa, Magalhães e Cardoso, 2023); (iii) “O debate sobre garantia de orçamento para o programa de transferência de renda teve grande destaque no período, reafirmando a importância do tema na agenda pública” (Costa, Magalhães e Cardoso, 2023).

Falas como essas colacionadas contribuem para confirmar o fato de que os grupos políticos com viés progressista, em uma perspectiva desenvolvimentista, dominam esses debates sobre políticas públicas, uma vez que os grupos de esquerda com uma perspectiva revolucionária não tratam do assunto diretamente, preocupados, muitas vezes, com as críticas mais estruturantes do modo de produção vigente, culminando em uma desqualificação sistemática do debate.

Essa inaplicabilidade da política pública enquanto estrutura de concretização de direitos sociais foi demonstrada pela análise histórico-política materialista acima, partindo de perspectivas jurídicas que analisam a garantia de direitos fundamentais, como outras que se voltam a limitação imposta e orgânica a esses mesmos institutos pela conformação estatal capitalista. Nesse sentido, é possível vislumbrar que as políticas públicas de transferência de renda, como o PBF, tratado nessa subseção, são meios limitados e não resolvem os problemas estruturais, e, logo, não devem ser um instrumento utilizado para mudanças mais radicais pela classe trabalhadora.

5. CONCLUSÕES

Esta pesquisa se prestou a analisar, de modo inicial, a natureza e fundamento da categoria “política pública”, explorando sua essencialidade para compreender o próprio funcionamento e as dinâmicas que entrecortam um Estado capitalista dependente, no momento de sua criação imbricada a este ente. As políticas públicas, enquanto instrumentos do Estado, são moldadas por lutas históricas de movimentos populares, que geralmente tinham como vanguarda, partidos políticos reformistas, que sempre buscaram incorporar direitos sociais ao arcabouço estatal. Entretanto, essa abordagem reformista, ao invés de romper com as estruturas que perpetuam a desigualdade, frequentemente se limita a uma administração das desigualdades existentes, consolidando a funcionalidade do capitalismo.

A análise histórico-política materialista do impacto das políticas públicas, com a especificidade, em alguns momentos, do Programa Bolsa Família, evidenciou que, embora essas iniciativas possam oferecer alívio temporário para os mais vulneráveis, elas não abordam as raízes estruturais da pobreza e da desigualdade. O caráter conciliatório das políticas públicas, que busca humanizar o sistema capitalista, acaba por neutralizar seu potencial transformador, tornando-se em um fim em si mesmas. Assim, a efetividade das ações reformistas depende sim da sua ampliação e da tentativa de atingir os objetivos presentes em seus escopos atuais, para amenizar o açoitado histórico de alguns grupos postos na linha da pobreza; todavia, mais importante ainda é manter concomitante a esses projetos um constante tensionamento crítico sobre os limites materiais desses programas, que, se ausente, resulta em uma mera administração das desigualdades pelas políticas públicas, sem promover mudanças profundas no horizonte político e econômico.

Portanto, a conclusão a que se chega é a de que, dada a natureza reformista das políticas públicas, não há como superar as desigualdades estruturais por meio delas. Para que se efetivem transformações significativas, é necessário um movimento que vá além das reformas, questionando e desafiando as bases do sistema socioeconômico vigente. Isto é, para que uma mudança substancial aconteça, esta luta política precisa avançar para além dos limites jurídicos até então estabelecidos, colocando em xeque a ordem constitucional burguesa que legitima a miséria de muitos e a abundância de poucos. A questão passa, portanto, por uma perspectiva de superação do próprio capitalismo que, certamente, não se dará pelas vias jurídicas postas pela classe dominante.

6. BIBLIOGRAFIA

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Atlas, 2018.

MASCARO, Alysson Leandro. **Formas sociais, derivação e conformação**. REVISTA DEBATES. Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 05-16. 2019.

VESTENA, Carolina Alves. **Caminhos Teórico-Metodológicos para Uma Análise Histórico-Materialista do Direito nas Políticas Públicas**. In: José Ricardo Cunha. (Org.). *Epistemologias Críticas do Direito*. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 279-298. ISBN: 9788584407750]. 2016.

OPRATKO, Benjamin. **Hegemonie**. Einstiege Bd. 21. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot. 2014.

VESTENA, Carolina Alves. **Política Pública e Regulação: para uma análise histórico-materialista do programa Bolsa Família no Brasil**. Revista Culturas Jurídicas, Vol. 6, Núm. 15, set./dez., 2019

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45

OBERNDORFER, Lukas, e IMAYNA, Caceres. “**Verlangt das Gesetz der bürgerlichen Sicherheit die Einschränkung der politischen Freiheiten? Spanien und die Neuzusammensetzung von Zwang und Konsens im autoritären Wettbewerbsetatismus**”. juridikum 4: 453–63. 2013.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. São Paulo (SP): Martins Fontes - Selo Martins. 2008.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo. 2011.

BUCKEL, Sonja, et al. “**Staat, Europa und Migrationskontrollen. Theoretische Grundlagen einer materialistischen Perspektive**.” In Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung, organizado por Forschungsgruppe “Staatsprojekt Europa”, Auflage: 1., Aufl. Bielefeld: Transcript. 2014.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; NUNES, Renata; MORAES, Patricia Macarini; HORST, Claudio Henrique Miranda. **O familismo na política social: aproximações com as bases da formação sócio-histórica brasileira**. Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Espírito Santo, 2018.

SOARES, Raí Vieira; e BURGINSKI, Vanda Micheli. **Estado e política social no capitalismo dependente: diálogos com Ruy Mauro Marini e Florestan Fernandes**. Revista Humanidades e Inovação, v.8, n.39, 2021.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil : uma análise a partir do Programa Bolsa Família**. Tese de Doutorado, Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP. 2012.

VESTENA, Carolina. **Uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família**. Desigualdade, Direito e Estratégias Políticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2017.

PASE, Hemerson Luiz; e MELO, Claudio Corbo. **Políticas públicas de transferência de renda na América Latina**. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro, 2017.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. Boitempo editorial, 2013.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. **O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações.** REI-Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 833-855, 2019.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social.** Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, Outubro. 2007.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. **Como este mundo se tornou possível? Do capitalismo organizado à desordem presente.** Educação & Sociedade, v. 40, p. e0221702, 2019.

POLANYI, M. **A Grande Transformação: as origens políticas e econômicas de nosso tempo.** Lisboa: Edições 70, 2001.

LENIN, Vladirmir Illich Ulianov. **Imperialismo: fase superior do capitalismo.** Germinal: marxismo e educação em debate, v. 4, n. 1, p. 144-224, 2012.

SMITH, Peter H.; ZIEGLER, Melissa R. **Democracias liberal e iliberal na América Latina.** Opinião Pública, v. 15, p. 356-385, 2009.

SILVA, Wagner Pires da; et al. **Reformismo em desencanto: as políticas públicas e o estado no capitalismo.** Cadernos do GPOSSHE On-line, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 208-225, 2018.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estado.** Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo.** Boitempo Editorial, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2014.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais.** São Paulo: Martins Fontes, 1977.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação.** Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro.** Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005.

BICHIR, Renata. **Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil.** Novos estudos CEBRAP, v. 35, p. 111-136, 2016.

COSTA, Delaine Martins; MAGALHÃES, Rosana; CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. **Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa.** Cadernos de Saúde Pública, v. 39, p. e00207922, 2023.

GRESPLAN, Jorge. **Crítica da Economia Política, por Marx.** In: Curso livre Marx-Engels: a criação destruidora. Org. José Paulo Netto. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2015.

SILVA, Wagner Pires da; et al. **Reformismo em desencanto: as políticas públicas e o estado no capitalismo.** Cadernos do GPOSSHE On-line, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 208-225, 2018.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. **Políticas públicas e desenvolvimento local.** In: Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Christian Luiz da Silva (org). Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CARTER, Miguel. **O MST e a luta pela reforma agrária no Brasil.** São Paulo: Editora UNESP, 2010.

IANNI, Octavio. **Capitalismo, violência e terrorismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CORRÊA, Sérgio Roberto Moraes; DO NASCIMENTO, Maycom Douglas Ferreira. **MST, agroecologia e educação do campo na Amazônia: um estudo sob o enfoque das epistemologias do sul.** Revista Tempos e Espaços em Educação, v. 12, n. 29, p. 10, 2019.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade.** Tese de Doutorado, Campinas: Universidade de Campinas - Instituto de Economia. 2005.