

Reflexões teóricas sobre Estado e a dimensão territorial da política
Theoretical reflections on State and the territorial dimension of politics
Reflexiones teóricas sobre el Estado y la dimensión territorial de la política

Recebido: 17/10/2019 | Revisado: 20/10/2019 | Aceito: 22/10/2019 | Publicado: 24/10/2019

Carolina Todesco

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0781-0869>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

E-mail: caroltodesco@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem como objetivo contribuir para as reflexões teóricas sobre o Estado e as dimensões da política, com principal destaque para sua dimensão territorial. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que procurou de forma sintética expor as diferentes correntes teóricas sobre Estado, da Geografia Política à Ciência Política.

Palavras-chave: Teorias de Estado; Política; Dimensão Territorial da Política.

Abstract

This article aims to contribute to the theoretical reflections on the State and the dimensions of politics, highlighting its territorial dimension. This is a bibliographic research that sought to synthetically expose the different theoretical currents about State, from Political Geography to Political Science.

Keywords: State theories; Politics; Territorial Dimension of Politic.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo contribuir a las reflexiones teóricas sobre el Estado y las dimensiones de la Política, con el énfasis principal en su dimensión territorial. Esta es una investigación bibliográfica que busca exponer sintéticamente las diferentes corrientes teóricas sobre el Estado, desde la Geografía Política hasta la Ciencia Política.

Palabras clave: Teorías del Estado; Política; Dimensión territorial de la Política.

1. Introdução

Desde as últimas décadas do século XX, o cenário político e econômico fomentou a rediscussão sobre o Estado, especialmente, sobre “o seu papel na condução das políticas, seja pelos impasses e limites colocados aos Estados nacionais pelo processo de globalização da economia, seja pelo ataque neoliberal às estruturas de *welfare state* e à valorização de posturas teóricas pró-mercado” (Marques, 1997, p. 67).

A autonomia e a função das instituições do Estado são os principais temas que voltam ao debate, questionando a responsabilidade e a capacidade de produção e gestão de bens e serviços públicos, diferentemente abordados de acordo com as diversas correntes teóricas do pensamento político. Na Ciência Geográfica, especificamente, a atenção recai sobre o papel do Estado na gestão e no uso corporativo do território no atual período técnico-científico-informacional.

Nesse momento, temas como “crise do Estado”, “fim do Estado-nação” ou “sua crescente irrelevância” ganham demasiada repercussão. Entretanto, conforme destaca M. L. Souza (2009, p. 460), a recente crise econômica internacional trouxe uma evidência empírica, na direção de sepultar a crença de que o Estado ter-se-ia tornado irrelevante, ou mesmo um estorvo para o capital privado.

As transformações do papel do Estado, alega M. L. Souza, foram apressadamente interpretadas sob o condicionamento de filtros ideológicos e agendas político-econômicas, como sendo evidências de uma espécie de “encolhimento” ou “enfraquecimento generalizado” dos aparelhos de Estado no capitalismo globalizado, que não se efetivou na prática.

Afinal, como se tem visto desde fins de 2008, o Estado socorre bancos e indústrias montadoras e volta a ter um papel regulatório aceito consensualmente, promovendo uma nova onda gigantesca de uso de recursos públicos para evitar o agravamento dos efeitos sociais deletérios da crise financeira. (M. L. Souza, 2009, p. 461)

Nesse sentido, Harvey (2005, p. 91) já assegurara que o movimento na direção do *laissez-faire* sempre foi mais ideológico do que real. Por isso, alerta Moraes (2008, p. 149): aqueles que acreditaram no fim dos Estados e das fronteiras nacionais terão dificuldade de explicar a atualidade de um mundo que reitera os fracionamentos geopolíticos, a diferenciação dos lugares e as posturas protecionistas (que nunca deixaram de existir) dos Estados.

Pode-se afirmar, assim, que a chamada “crise do Estado” - ajustes fiscais, reformas administrativas, descentralização das funções da esfera central de governo etc. - não o tornou

mínimo para a economia (especialmente do circuito superior), embora possa tê-lo minimizado para a sociedade. Como coloca Santos (2004, p. 161-162):

Entre as formas de apoio do Estado ao nascimento e ao desenvolvimento do circuito moderno, encontramos a proteção concedida à concentração e aos monopólios, financiamento direto ou indireto das grandes firmas através da construção de infraestruturas caras, a formação profissional, a promoção das indústrias de base, os subsídios à produção e à exportação e todas as formas de acordos com as firmas dominantes da economia, tais como legislações fiscais discriminatórias, leis de investimentos e planos de desenvolvimento. Tudo isso reduz a capacidade de investimento dos Estados nacionais nos setores que interessam diretamente à população.

Mas quando se trata da importância do Estado para o capitalismo, Poulantzas (2000, p. 14) afirma que há que se ter o cuidado de “não considerar assim o Estado um simples apêndice-reflexo do econômico”¹. Caso assim o fosse, ressalta o autor, todo Estado não passaria de uma ditadura de classe, sendo esta uma concepção puramente instrumental do Estado².

Harvey (2005, p. 91), assim como Poulantzas, considera que a “base econômica” e a superestrutura (Estado e ideologia) se associam, “existindo simultaneamente e não sequencialmente – há uma interação dialética entre ambas”. E as mudanças na percepção e no cumprimento das funções estatais são entendidas, conforme Harvey, como consequências do crescimento e amadurecimento do capitalismo, em que o Estado nunca deixou de ser o agente central de seu funcionamento, pois:

a garantia do direito da propriedade privada dos meios de produção e da força de trabalho, o cumprimento dos contratos, a proteção dos mecanismos de acumulação, a eliminação das barreiras para a mobilização do capital e do trabalho e a estabilização do sistema monetário (via Banco Central, por exemplo) estão todos no campo da ação do Estado. (Harvey, 2005, p. 84)

Sobre essa questão, Poulantzas (2000) também enfatiza que o papel do Estado se modifica não somente no decorrer dos diversos modos de produção, mas também segundo os estágios e as fases do próprio capitalismo.

O político-Estado (válido igualmente para a ideologia), embora sob formas diferentes, sempre esteve constitutivamente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução, inclusive no estágio pré-monopolista do capitalismo, contradizendo uma série de ilusões relativas ao Estado

¹ “Trata-se aí da concepção economicista-mecanicista tradicional do Estado, em que a relação do Estado e da economia se converteria, no máximo, na famosa “ação retroativa” do Estado sobre uma base econômica, considerada no essencial como autossuficiente.” (Poulantzas, 2000, p. 14).

² Esta visão sobre o Estado deriva, conforme Marques (1997), em maior ou menor grau de como Marx o definiu em seu Manifesto do Partido Comunista: “a burguesia conquistou para si, desde a criação da grande indústria e do mercado mundial no moderno Estado representativo, o domínio político exclusivo. O poder estatal moderno é apenas uma comissão que administra os negócios comuns do conjunto da classe burguesa” (Marx & Engels, 1998, p. 9).

liberal, que supostamente não interfere na economia, a não ser para criar e manter “a infraestrutura material” da produção. (Poulantzas, 2000, p. 16)

O amadurecimento do capitalismo levou ao que Chesnais (1996, p. 34) denomina de “mundialização do capital”, ingressado no decorrer dos anos 80, como resultado de dois movimentos conjuntos: “o primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas”.

As políticas de liberalização e desregulamentação não significam, entretanto, a ausência do Estado na vida econômica de um país, até porque, como afirma Santos (2002, p. 245), a desregulamentação não suprime as normas, impõe, em verdade, novas. Acreditar, portanto, que o Estado se tornou desnecessário é um equívoco.

Outro exemplo da estreita relação entre economia e Estado refere-se à produção da fluidez no território, com a criação de fixos, para a circulação de bens tangíveis e intangíveis, tendo o Estado o poder de orientar os fluxos econômicos e humanos e determinar a sua viabilidade e direção (Santos, 1985, p. 76), como bem exemplifica a ação do Estado brasileiro no território amazônico desde o ciclo da borracha.

Como não é todo planeta que interessa ao capital (Chesnais, 1996), o processo de criação da fluidez por meio das técnicas, operado pelo poder estatal e empresas, é seletivo. Esta seletividade implica em acesso socialmente desigual e em distribuição heterogênea da fluidez pelo espaço, o que contribui para a reprodução de desigualdades regionais, delineando os espaços da *fluidez* e *viscosidade*, da *rapidez* e da *lentidão*, *luminosos* e *opacos*, e os espaços que *mandam* e os que *obedecem*, conforme terminologia proposta por Santos e Silveira (2004). A “colocação de infraestruturas de circulação e de comunicação”, como afirma Claval (1979, p. 19), “provoca uma diferenciação do espaço que dá a certas localizações vantagens sobre as outras, tornando-se fonte de desigualdade e de influência”.

Ressalta-se, então, o alerta de Santos (2008, p. 227) “o Estado aparece como um fator por excelência de elaboração do espaço e deve, pois, ser considerado como o elemento fundamental de seu estudo, mesmo se a ação do Estado, quanto à reformulação do espaço, é marcada por contingências e por limitações”.

Conforme Moraes (2005, p. 43), o Estado, por meio de suas políticas territoriais, é o grande agente da produção e organização do espaço, pois, “é ele o dotador dos grandes

equipamentos e das infraestruturas, o construtor dos grandes sistemas de engenharia, o guardião do patrimônio natural e o gestor dos fundos territoriais³”.

O Estado é, assim, essencial para se compreender o processo de produção do espaço e conseqüentemente o reordenamento territorial e as desigualdades regionais. É o Estado em última instância quem legitima as formas de uso do território, sendo sua ação e “inação” contudentes na produção e na organização do espaço.

Conforme Santos (2002, p. 151-152), a superioridade do Estado diante de outras macro-organizações se dá pelo “uso legítimo da força”, encarnado ou não no direito, que age sobre a totalidade do território, das pessoas, das empresas e das instituições, ou seja, é capaz de produzir eventos que incidam num mesmo momento sobre áreas extensas.

Harvey (2005) também destaca a diferença e relevância do Estado diante de outras organizações e/ou agentes:

Em primeiro lugar, o território e a integridade do território são os objetivos do seu conjunto de funcionários [...]. Em segundo lugar, em virtude de sua autoridade, o Estado pode dar forma e coesão mais firmes às alianças regionais de classes por meio das instituições legais, executivas, de participação e negociação política, de repressão e força militar. Em terceiro lugar, pode impor fronteiras relativamente seguras sobre limites geográficos porosos e instáveis. Finalmente, devido o seu poder de tributar e controlar a política fiscal e monetária, pode sustentar a coerência regional estruturada relativa à produção e ao consumo [...], e pode empreender os investimentos infraestruturais que os capitalistas individuais não são capazes de assumir. (Harvey, 2005, p. 152)

Tais considerações não significam, contudo, que apenas o Estado regula, normatiza e reordena o território. Até porque, como coloca Raffestin (2011, p. 25), “o Estado mesmo sendo a mais acabada e a mais incômoda das formas políticas não é a única” e, portanto, não é o único a reger a organização do espaço e por conseqüência o ordenamento territorial. Conforme Silveira (2011): “as empresas, o poder público, os cidadãos e organizações diversas configuram uma teia de técnicas, normas e ações, que autorizam e limitam comportamentos” no e do território.

Segundo Antas Jr. (2005, p. 219), há, hoje, no território brasileiro regras criadas pelo Estado, “mas também pelas corporações, pelo narcotráfico, pelos grupos religiosos, pelos movimentos sociais organizados”, entre tantos outros, o que faz com que a regulação do território seja híbrida, abrigando diversos agentes em seu exercício.

Como nos lembra Harvey (2005), quando passamos do abstrato e genérico para o concreto e específico, temos de adaptar nosso modo de pensar e analisar. Assim, partimos do

³ Para Moraes (2005, p. 43), fundos territoriais são “áreas da soberania nacional ainda não incorporadas no tecido do espaço produtivo”.

pressuposto de que o Estado não pode ser abordado somente de forma abstrata, como se fosse um ente imaginário capaz de organizar os espaços da forma que lhe convém.

Desta forma, temos por objetivo expor algumas considerações sobre as diferentes correntes teóricas sobre Estado e tratar as dimensões da Política, dando especial destaque para a dimensão territorial, que nem sempre recebe a devida atenção por parte dos estudiosos da área de políticas públicas.

2. Metodologia

O presente artigo é fruto de uma pesquisa bibliográfica, que se concentrou em realizar um levantamento sobre as principais correntes teóricas sobre Estado, em especial desenvolvidas na Ciência Política e na Geografia Política.

Desta forma, perpassamos por autores como Friedrich Ratzel, Claude Raffestin, Paul Claval e David Harvey da Geografia de origem europeia, Robert Dahl, Wright Mills e David Easton da Ciência Política norteamericana e Louis Althusser, Nicos Polantzas, Claus Offe e Ralph Miliband, filósofos, sociólogos e cientistas políticos europeus.

Além desses autores, também nos embasamos em cientistas políticos brasileiros, tais como Marta Arretche, Eduardo Marques, Celina Souza, Maria Labra e Klaus Frey e de geógrafos brasileiros, como Milton Santos, Antonio Carlos Robert Moraes e Wanderley Messias da Costa, dentre outros.

A finalidade foi expor, mesmo que de forma sintética, as diferentes correntes teóricas sobre Estado e evidenciar as dimensões da política. Cada uma das correntes teóricas, com seus autores, contribuiu sobremaneira para as pesquisas sobre o papel do Estado e suas ações ao longo do tempo, não cabe aqui fazermos escolhas sobre a mais apropriada ou inapropriada, mas sim, iluminar, mesmo que modestamente, os seus pontos de vista, e em especial dar ênfase à dimensão territorial da política.

3. Da Geografia Política à Ciência Política: Teorias sobre o Estado e Política

Estudos sobre o Estado são tradição na Filosofia desde os gregos. No âmbito da Geografia, o conjunto de estudos que se debruça sobre a relação Poder-Estado/Espaço-

Território, compondo a Geografia Política Moderna, tem como marco a obra de Friedrich Ratzel publicada na Alemanha, em 1897, intitulada “*Politische Geographie*”⁴.

A obra de Ratzel influenciou significativamente a Geografia Política (como também a Geopolítica), com formulações fortemente marcadas pelo período bismarckiano de unificação do Estado Alemão, pelas ideias evolucionistas de Lamarck e Darwin, como também pelo método positivista de Auguste Comte. Para Ratzel⁵ (1986 como citado em Moraes, 1990, p. 176):

com Estado, estamos tratando de uma natureza orgânica. [...] Um certo número de pessoas está ligado à área do Estado. Elas vivem em seu solo, dele tiram seu sustento e, além disso, estão ligadas a ele por relações espirituais. Juntamente com essa porção de terra, elas formam o Estado. Para a geografia política, cada povo, localizado na sua área essencialmente delimitada, representa um corpo vivo que se estendeu sobre uma parte da Terra e se diferenciou de outros corpos, que igualmente se expandiram por fronteiras ou espaços vazios.

Ratzel concebe, portanto, o Estado como um organismo geográfico que se move de acordo com sua necessidade territorial (o “espaço vital”), tendo em vista seu equipamento tecnológico, seu efetivo demográfico e seus recursos naturais (Moraes, 1990). O Estado é, destarte, examinado segundo a ótica da posse, domínio e expansão do território e menos por suas próprias contradições e conflitos internos.

Em contraposição, uma forte reação francesa à obra de Ratzel foi desencadeada, iniciando a rivalidade entre uma possível escola geográfica “determinista alemã” encabeçada por Ratzel e uma “possibilista francesa” representada por La Blache⁶. Para Moraes (1990) e Vesentini (2003), tal rótulo é em parte equivocado, não configurando uma análise profunda da obra ratzeliana, a qual concebe mais um condicionamento do que uma determinação rígida dos elementos ambientais sobre a evolução da sociedade⁷.

⁴ “Ao escrever e publicar a obra *Politische Geographie* [Geografia Política], Ratzel, que evidentemente não foi pioneiro no uso desse rótulo, sistematizou uma leitura espacial da política e ao mesmo tempo reformulou a maneira pela qual a ciência geográfica abordava o fenômeno político”. (Vesentini, 2003)

⁵ Conforme sua obra “*The laws of the spatial growth of states*” (As Leis do Crescimento Espacial dos Estados) publicado originalmente em *Petemanns Mitteilugen* (v. 42), em 1886, e republicado In Kasperson, R. E; Minghi, J.V. (1969). *The structure of political geography*, Chicago: Aldine.

⁶ Como expõe Costa (1990) em sua tese sobre a história da Geografia Política e da Geopolítica, as ideias de Ratzel influenciaram, mesmo que por negação, muitos autores, tais como Mahan, Mackinder, Kjéllen, Haushofer, La Blache, Brunhes, Vallaux, Demageon, Ancel, Bowman, Spykman, Semple, entre outros.

⁷ De acordo com Raffestin (2011, p.11), Ratzel está num ponto de convergência entre uma corrente de pensamento naturalista e uma corrente de pensamento sociológica: “o quadro conceitual de Ratzel é muito amplo e tão naturalista quanto sociológico, mas seria errôneo condená-lo por ter ‘naturalizado’ a geografia política, algo que às vezes ocorreu... O próprio Ratzel recuou e reconheceu que a comparação do Estado com organismos altamente desenvolvidos não era produtiva. Insistindo no Estado, na circulação e na guerra, ele revela

A partir da segunda metade do século XX, entretanto, obras como “Espaço e Poder” de Paul Claval, publicada em 1978, e “Por uma Geografia do Poder” de Claude Raffestin (inspirado nos filósofos H. Lefebvre e M. Foucault), de 1980, marcam novas posturas interpretativas para a análise geográfica do poder, em particular do Estado, afastadas da Geografia Política desenvolvida até a Segunda Guerra e durante a Guerra Fria.

Para Raffestin (2011), a perspectiva analítica aberta por Ratzel foi muito vasta e significativa, mas durante vários decênios o programa da Geografia Política não se modificou em profundidade:

Se Ratzel abrisse hoje os manuais de geografia política geral, não se sentiria deslocado — exceto por algumas fórmulas e índices —, pois encontraria as categorias de análise utilizadas ou forjadas por ele. Essas categorias de análise seriam, aliás, procedentes, direta ou indiretamente, de um único conceito, o de Estado. (Raffestin, 2011, p. 13)

O ponto central da crítica de Raffestin (2011, p. 15) à Ratzel diz respeito ao fato que para este último “tudo se desenvolve como se o Estado fosse o único núcleo de poder, como se todo o poder estivesse concentrado nele”. Ao fazer alusão, por exemplo, em matéria de conflito, de choques entre dois ou vários poderes de Estado, “as outras formas de conflito, tais como as revoluções, que colocam em causa o Estado em sua interioridade, não têm lugar em seu sistema” (Raffestin, 2011, p. 14).

Dessa maneira, conforme Raffestin (2011, p. 15), trata-se “de uma geografia unidimensional, o que não é aceitável na medida em que existem múltiplos poderes que se manifestam nas estratégias regionais ou locais”. Logo, o autor propõe uma Geografia do poder ou dos poderes em oposição à Geografia Política desenvolvida no séc. XX, nomeada de Geografia do Estado pelo geógrafo suíço.

Para Raffestin (2011), o poder se manifesta em todas as ações humanas, é parte intrínseca de toda relação, e o Estado é um lugar de relações de poder, por conseguinte um centro de conflitos:

Na realidade, o fato político penetrou toda a sociedade e, se o Estado é triunfante, não deixa de ser um centro de conflitos e de oposições — em resumo, um lugar de relações de poder que, apesar de dissimétricas, não deixam de ser presentes e reais. Mas a geografia do Estado apagou esses conflitos, que apesar de tudo continuam a existir em todos os níveis relacionais que postulam uma geografia política multidimensional. (Raffestin, 2011, p. 19-20)

preocupações e, sobretudo uma perspectiva sociopolítica que pouco se satisfariam com uma simples demarcação dos métodos puramente biológicos”.

A concepção de uma geografia política multidimensional propõe, portanto, não restringir o poder e a dimensão política ao papel do Estado, mas também considerar outros “atores”, que vão desde os indivíduos às organizações de todos os tipos.

Cabe destacar que nesse período, na Ciência Política, a corrente pluralista de Robert Dahl e a teoria do sistema político de David Easton permaneciam influentes, sendo até mesmo referenciadas por Claval e Raffestin.

De forma sintética, pode-se afirmar que a obra de Robert Dahl, “Prefácio à Teoria Democrática”, publicada em 1956, introduz o conceito de poliarquia⁸ e faz uma exposição detalhada dos processos de decisão política, analisando as influências individuais de grupos e/ou organizações sobre os processos políticos, revelando de forma implícita sua posição de que não existe poder único, mas sim uma multiplicidade de grupos de poder⁹ - compostos por indivíduos autônomos que se associam de acordo com seus interesses - que disputam na arena política o desenho das políticas públicas; consistindo aí uma de suas críticas à Teoria das Elites, ao questionar a noção de que todo o poder está concentrado nas mãos de uma *elite* uníssona e vitoriosa em todas as questões em que se envolve.

A Teoria Pluralista do Estado se posiciona, portanto, como uma corrente divergente da Teoria das Elites, que tem como um dos seus expoentes o sociólogo norte-americano Wright Mills, autor de “A Elite do Poder” de 1956. Para Mills (1981), o comando político está nas mãos da elite do poder¹⁰, composta pelos ocupantes dos principais cargos nas hierarquias militar, administrativa do Estado e empresarial, “constituída de possuidores do poder, da riqueza e da celebridade [...], membros do estrato superior de uma sociedade capitalista” (Mills, 1981, p. 22).

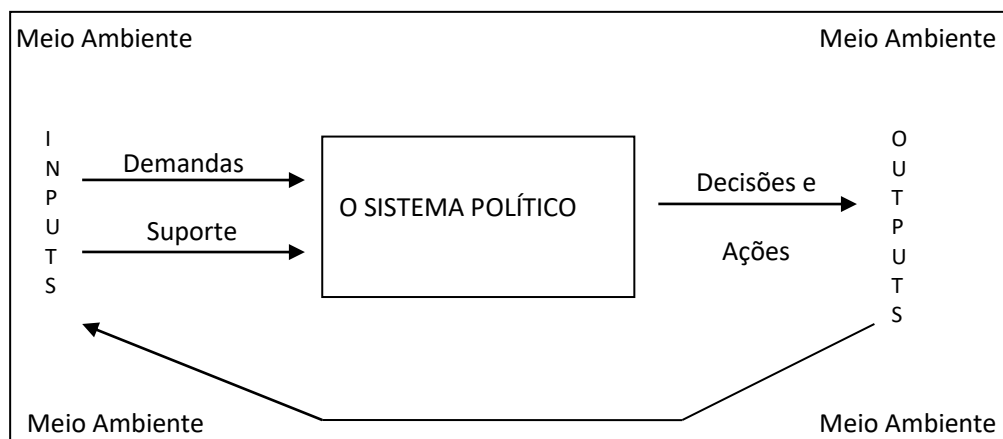
⁸ Para Dahl (2001, p. 104) “*poliarquia* deriva de palavras gregas que significam ‘muitos’ e ‘governo’; assim, o ‘governo de muitos’ se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia”.

⁹ “Está explícito, portanto, no modelo dalhsiano, que o poder está pluralisticamente distribuído, não há o exercício do poder por uma determinada classe e/ou grupos. Ou seja, como o poder é múltiplo, nenhuma classe e/ou grupo é capaz de impor sua dominação a toda sociedade.” (H. Costa, 2007, p. 223)

¹⁰ O uso do termo *elite* ao invés de *classe dominante*, Mills (1981, p. 328) explica: “‘Classe dominante’ é uma expressão cheia de conotações indesejáveis. ‘Classe’ é um termo econômico; ‘dominante’, é político. A expressão encerra, portanto, a teoria de que uma classe econômica domina politicamente. Essa teoria simplista pode ou não ser por vezes autêntica, mas não desejamos tê-la implícita nos termos que usamos para definir nossos problemas. [...] Especificamente, a expressão ‘classe dominante’ com suas conotações políticas habituais, não atribui autonomia bastante à ordem política e seus representantes, e nada diz sobre os militares. [...] não consideramos adequada a opinião simplista de que os homens da alta economia tomam, unilateralmente, todas as decisões de importância nacional. Sustentamos que essa opinião, um ‘determinismo econômico’, deve ser complementado pelo ‘determinismo político’ e pelo ‘determinismo militar’”.

David Easton desenvolve, também na década de 50, sua teoria do sistema político, pensado como um processo cíclico e imerso num determinado “meio ambiente” (econômico, cultural, social e ecológico), o qual gera pressão (inputs) sobre o sistema sob duas formas principais: demandas e suportes¹¹, fomentando assim a criação dos *outputs* - tipos de ocorrências, como alocações autoritárias de valores ou decisões coercitivas e ações relacionadas complementares-, que seriam, por exemplo, decisões administrativas, ações e políticas enunciadas por parte de autoridades políticas (figura 1).

Figura1. Modelo Simplificado de um Sistema Político.



Fonte: Easton (1968, p. 154).

De certa forma, essas correntes (anglo-saxônicas) não discutem o conceito de Estado no centro de suas análises, ao preferirem trabalhar diretamente com conceitos, termos ou noções como sistema político, governo, instituições, organizações e grupos de poder.

A partir da década de 60, em oposição a essas correntes teóricas (pluralismo, elitismo, teoria dos sistemas, comportamentalismo, entre outras), o neomarxismo¹² revitaliza a discussão sobre Estado¹³, e posteriormente, sobretudo, a partir da década de 80, o

¹¹ Para Easton (1968, p. 156), “através deles uma vasta série de mudanças no meio ambiente pode ser canalizada, refletida e sintetizada. Por essa razão eles podem ser usados como indicadores-chaves da maneira pela qual acontecimentos e condições do meio ambiente modificam e afetam o funcionamento do sistema político”.

¹² “A partir de mediados de la década del 60 los “neomarxistas” críticos iniciaron una serie de vivos debates sobre el “Estado capitalista”. Hay ya una bibliografía conceptualmente ramificada y empíricamente amplia que se ocupa en especial del papel de los Estados en la transición del feudalismo al capitalismo, de las intervenciones socioeconómicas de los Estados en las democracias capitalistas industriales avanzadas y de la naturaleza y el papel de los Estados en los países dependientes dentro de la economía-mundo capitalista. Los neomarxistas han debatido, sobre todo, interpretaciones alternativas de las funciones socioeconómicas desempeñadas por el Estado capitalista. Para algunos, el Estado es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica; y para otros, en fin, un terreno en el que se libran las luchas políticas de clases.” (Skocpol, 2007, p. 171)

¹³ De acordo com Codato (2008, p. 67), as questões relativas ao poder e ao Estado foram reintroduzidas na tradição marxista por dois trabalhos bastante desiguais, na forma e no conteúdo: *Pouvoir politique et classes*

neoinstitucionalismo¹⁴ surge como reação àquelas correntes como também à tradição estrutural-funcionalista e aos limites (ou desencanto) das interpretações marxistas (Farias Filho, 2004). Adiante, abordaremos algumas contribuições dessas correntes teóricas para a análise da ação do Estado.

4. As Dimensões da Política: Institucional, Processual e Material

4.1 A Dimensão Institucional

Como expõe Althusser (1980), Marx concebe a estrutura de qualquer sociedade como constituída pelos “níveis” ou “instâncias”, articuladas por uma determinação específica: a infraestrutura ou base econômica (“unidade” das forças produtivas e das relações de produção) e a superestrutura, que comporta: o jurídico-político (o direito e o Estado) e a ideologia (religiosa, moral, jurídica, política, etc.).

Conforme o autor, esta representação da estrutura de toda a sociedade como um edifício que comporta uma base sobre a qual se erguem os dois andares da superestrutura é uma metáfora espacial que tem como objetivo representar a determinação em última instância pelo econômico que, segundo Althusser (1980, p. 27), “é pensada na tradição marxista sob duas formas: 1. há uma ‘autonomia relativa’ da superestrutura em relação à base; 2. há uma ‘ação de retorno’ da superestrutura sobre a base”.

Para dar conta dessa “autonomia relativa”, continua Althusser (1980, p. 37), a teoria marxista faz uma distinção¹⁵ entre *poder de Estado* e *aparelho de Estado*¹⁶; em que o objetivo

sociais, de Nicos Poulantzas (publicado em Paris, em 1968) e *The State in Capitalist Society*, de Ralph Miliband (publicado em Londres, em 1969).

¹⁴ Cabe destacar que, conforme Marques (1997, p. 68), enquanto a perspectiva marxista se conforma como uma teoria geral da sociedade, da economia e da política, pretendendo dar conta de uma teoria geral da história, o neo-institucionalismo, por sua parte, pretende constituir-se em uma teoria de médio alcance, reintroduzindo as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia.

¹⁵ Esta distinção, segundo Althusser (1980), se dá de maneira mais explícita a partir do “18 de Brumário” e das “Lutas de classes em França” de Marx.

¹⁶ Em relação ao aparelho de Estado, a contribuição de Althusser está em diferenciar Aparelho (repressivo) de Estado (AE) – o qual compreende: governo, administração, exército, polícia, tribunais, prisões, etc.- dos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE): “enquanto o aparelho (repressivo) de Estado, unificado, pertence inteiramente ao domínio *público*, a maioria dos Aparelhos Ideológicos de Estado revela pelo contrário do domínio *privado*.” (Althusser, 1980, p. 45). Para o autor, a importância dos AIEs consiste no fato de que: “nenhuma classe pode duravelmente deter o poder de Estado sem exercer simultaneamente a sua hegemonia sobre e nos Aparelhos Ideológicos de Estado” (Althusser, 1980, p. 49).

das lutas de classe visa o poder de Estado e, conseqüentemente, a utilização do aparelho de Estado feita pelas classes (ou aliança de classes ou frações de classe) detentoras do poder de Estado, em função dos seus objetivos de classe.

Isso significa, de acordo com Codato & Perissinoto (2001), que no seio do aparelho de Estado, somente alguns ramos detêm, em prejuízo de outros, “poder efetivo”, ou, mais propriamente, capacidade decisória real. Nesse sentido, afirmam os autores, a função de mediação que o aparelho de Estado desempenha, através de suas atividades administrativas e burocráticas, adquire uma importância decisiva para a determinação de seu caráter de classe.

No entanto, adverte Poulantzas¹⁷ (2000): o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política.

Ou seja, o aparelho de Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado. (Poulantzas, 2000, p. 12)

Nesse sentido, Offe (1984, p. 142) acrescenta que considerar o aparelho estatal um *instrumento* da classe dominante pressupõe, de forma equivocada, uma neutralidade do aparelho de Estado¹⁸; sendo, a priori, necessário compreender a estrutura interna do sistema estatal.

Para isso, cabe ressaltar que, conforme afirma Miliband (1972, p. 67), “o Estado não é um objeto (...) ele não existe como tal. O Estado significa um número de determinadas instituições que em seu conjunto constituem a sua realidade e que interagem como partes daquilo que pode ser denominado o sistema estatal”. Assim, as instituições políticas podem ser, de certa forma, consideradas a corporificação do Estado.

Mas Harvey (2005, p. 90) faz uma ressalva: “para ser exato, Miliband está incorreto nessa designação”, pois o Estado deveria ser visto como uma relação ou como um processo; nesse caso, um processo de exercício de poder por meio de determinados arranjos

¹⁷ “A obra teórica que coloca pela primeira vez o Estado no centro do marxismo é a de Poulantzas. Para a primeira formulação do pensamento deste autor, o Estado cumpriria a dupla função de organizar os interesses dos capitalistas como classe, atomizados no mercado, e desorganizar os trabalhadores como classe, apresentados na esfera da política como cidadãos e não como vendedores de força de trabalho. Poulantzas apresentou posteriormente uma segunda formulação de sua teoria, em que define o Estado não mais a partir de suas funções, mas de sua natureza. Para ele o Estado seria um campo de poder, uma arena, onde se condensariam materialmente as lutas e conflitos entre os diversos atores: classes e frações de classe.” (Marques, 1997, p. 70)

¹⁸ Para Offe (1984), a teoria que parte do princípio de que o aparelho estatal, ou seja, as suas competências e funções legislativas, executivas e judiciárias, bem como suas funções repressivas, é um simples *instrumento* da classe dominante é inadequada para demonstrar o caráter classista do Estado, pois se limita a analisar as relações externas que dão ao processo político um conteúdo de classe e desconsideram a estrutura interna do sistema político, pressupondo uma neutralidade do aparelho estatal.

institucionais, em que a estrutura específica das instituições é importante, embora não fundamental. Por outro lado, Harvey considera que Miliband está correto ao afirmar que o Estado é muito mais do que o exercício do poder por um governo, tendo de incluir todas as possibilidades pelas quais o poder pode ser exercido.

Offe (1984) também defende que o Estado é composto de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e de normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade. Para o autor, o interesse comum da classe dominante se expressa nas estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal, as quais não são desencadeadas por interesses articulados, ou seja, “de fora”, mas brotam das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais, já que o Estado capitalista, por seu próprio interesse institucional, tende a aumentar a capacidade de emprego da força de trabalho e promover o investimento do capital, desempenhando sua função de acumulação e legitimação. Desta forma, alega Offe, as instituições políticas são dotadas de mecanismos de seleção, para filtrar questões nocivas aos interesses do capital:

o Estado necessita de uma seletividade complementar, que consiste em proteger o capital global contra interesses e conflitos anti-capitalistas – uma seletividade, portanto, que permite ao Estado defender prática e politicamente, o interesse de classes que ele próprio constituiu e reduziu ao seu núcleo racional, conferindo-lhe oportunidades de realização fundamentalmente privilegiadas”. (Offe, 1984, p. 150).

A seletividade do Estado capitalista, segundo Offe, operaria sucessivamente através de sua estrutura, da ideologia, do processo político e da repressão.

Apesar dos esforços dos neomarxistas em compreender como os interesses capitalistas são operados pelo aparelho estatal ao mesmo tempo em que defendem sua autonomia relativa, a teoria marxista do Estado, conforme revela Codato & Perissinoto (2001), tem sido acusada principalmente pelos neoinstitucionalistas de cometer o grave erro de menosprezar o Estado como instituição. A crítica em relação à corrente marxista coloca que

se a determinação da natureza de classe do aparelho de Estado é uma condição necessária para a análise do sistema estatal, quando se trata de compreender sua configuração interna, seus níveis decisórios e as funções que os diversos centros de poder cumprem, seja como produtores de decisões, seja como organizadores políticos dos interesses das classes e frações dominantes, ela é amplamente insuficiente. [...] É como se a identificação da natureza de classe do Estado tivesse dispensado os marxistas de analisar as formas concretas através das quais ela se realiza. (Codato & Perissinoto, 2001, p. 10-11)

Para o neoinstitucionalismo, as instituições são centrais no estudo da política, segundo Marques (1997, p.81), não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações

específicas, mas porque influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas.

A influência das instituições para esta corrente teórica ocorre de diversas formas: em primeiro lugar, a própria formulação das representações sobre a política e a possibilidade de sucesso das demandas são mediadas pela formação do Estado e suas instituições; em segundo lugar, os grupos de interesse se formam e produzem suas agendas em diálogo com as estruturas organizacionais e agências estatais existentes; em terceiro lugar, as instituições políticas mediam a relação entre as estratégias dos atores e a implantação de determinadas políticas públicas (Marques, 1997, p. 82).

As instituições são, portanto, consideradas, na corrente neoinstitucionalista, mediadoras da luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais. Este seria, segundo Souza (2006), o cerne da formulação de políticas públicas, momento em que as instituições políticas podem conduzi-las para certa direção e privilegiar um grupo em detrimento de outros, embora as instituições não desempenhem esse papel sozinhas e de forma isolada de seu contexto histórico, social, político e econômico, ou seja, o neoinstitucionalismo se baseia em duas proposições: as instituições fazem a diferença na arena política e são endógenas.

As instituições são assim compreendidas como regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores e podem redefinir as alternativas políticas e tornar o curso de certas políticas mais fáceis que de outras (Souza, 2006, p. 38).

O neoinstitucionalismo se diferencia, portanto, da corrente pluralista ao deslocar seu foco das preferências dos atores para as instituições, que passam, então, a ser as variáveis independentes mais relevantes para as análises de fenômenos ligados às ações estatais (Farias Filho, 2004). O pluralismo clássico enfatiza, segundo Labra (1999), a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão, sendo central nessa concepção a existência de “poderes contrabalançados”, de modo que todos os grupos, por meio de pressões, aí incluído o *lobby*, teriam a mesma chance de influenciar o *policy-making*. Conforme relata Labra (1999, p. 154), essa vertente concede escassa ou nenhuma importância à autonomia do governo e da burocracia para definir e impor interesses próprios, além de desconsiderar a ideologia. Por outro lado, de acordo com Marques (1997, p. 81), não ficam muito claras, nas análises da perspectiva neoinstitucionalistas, as origens do poder político e, por conseguinte, a hierarquia dos processos e atores a privilegiar.

Vale, entretanto, ressaltar algumas características das instituições políticas que são comumente identificadas por estudiosos das mais diversas correntes do pensamento político, sintetizadas por O'Donnell (1991, p. 28-29), segundo o qual as instituições:

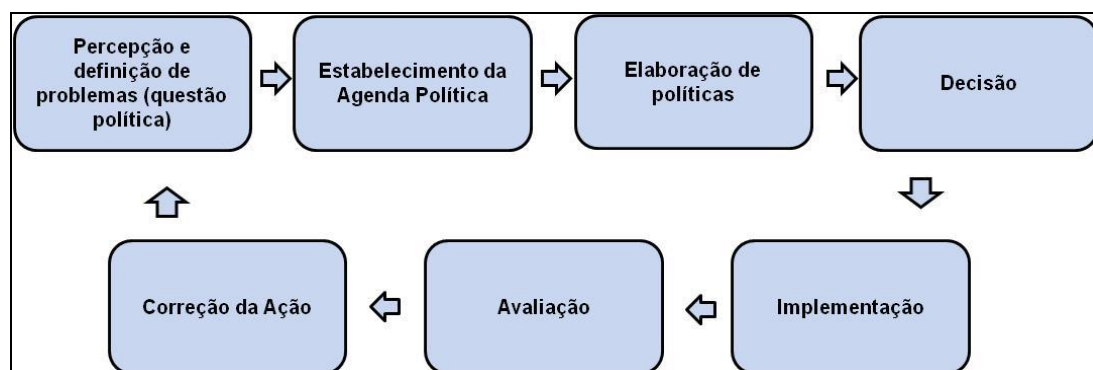
- Estabelecem quais agentes são incorporados e excluídos do processo de decisão e de implementação da política, com base em recursos, demandas e procedimentos;
- Processam certos atores e recursos, sob certas regras, predeterminando o espectro de resultados viáveis;
- Têm uma capacidade limitada de processamento de informação e de atendimento;
- Induzem padrões de representação, ou seja, reduzem as múltiplas vozes de seus membros em algumas poucas vozes que podem reivindicar o direito de falar como representante dos demais;
- Estabilizam os agentes/representantes e as expectativas.

Essas considerações convergem para a afirmativa de Offe (1989, p. 87), segundo o qual, “as instituições possuem sempre a dupla natureza de possibilitar a ação coletiva, por um lado, enquanto que excluem e tornam impossíveis determinadas formas de ação, por outro”.

4.2 A Dimensão Processual e Material

Um dos paradigmas da Ciência Política para representar o processo político¹⁹ é o “modelo do ciclo” (Figura 2), composto pelos seguintes estágios: percepção e definição de problemas, estabelecimento da agenda política, elaboração de políticas públicas (identificação e avaliação das opções), decisão (seleção das opções), implementação, avaliação e (a eventual) correção da ação.

Figura 2. Fases do Ciclo Político – *Policy Cycle*.



Fonte: Frey, 2000, p. 226.
Organização: Carolina Todesco.

¹⁹ Para uma revisão da literatura sobre outros modelos analíticos de políticas públicas, ver Souza (2006), Frey (2000), Viana (1995).

Convém ressaltar que o “modelo do ciclo” é um instrumento de análise, idealizador do processo político, pois na prática a produção da política não se realiza de forma sequencial e cíclica, em pleno acordo com o modelo (Frey, 2000, p. 229).

Conforme Theodoulou (1995, p. 86), uma revisão da literatura mostra que há pouco desacordo sobre o que corresponde cada fase; as maiores divergências concentram-se sobre os impactos de um estágio sobre o próximo bem como sobre o que pode ou não ocorrer em cada estágio.

Utilizado como instrumento de análise, os estudos na área normalmente não abordam todos os estágios do modelo do ciclo, pois há enorme risco de não serem capazes de identificar e correlacionar todos os atores, interesses, ideologias, conflitos, normas, regras, instituições, entre outros elementos, que envolvem cada um dos estágios e ponderar corretamente a influência de um estágio sobre o outro durante o processo político. Desta forma, na maioria das vezes, os estudos focam uma ou duas fases específicas.

Conforme Souza (2003), há, atualmente, uma produção significativa no Brasil de estudos setoriais, em especial estudos de caso, que analisam determinados aspectos de uma política pública, seja a definição da agenda, o processo decisório e, de forma mais abundante, a implementação da política.

O ciclo da política tem como estágio inicial o momento em que se processa qual problema ou fato se tornará objeto da política estatal. É nessa fase que os estudiosos tentam compreender: “*Where do issues come from? Why are some issues ignored? How does an issue gain access to the political system?*” (Theodoulou, 1995, p. 87), “*Why do some problems come to occupy the attention of governmental officials more than other problems?*” (Kingdon, 1995, p. 106).

Convém ressaltar que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação (Capella, 2007). Portanto, a definição de um problema é sempre uma questão política, pois em um universo de possíveis campos de ação política apenas alguns fatos são percebidos e interpretados como problemas.

Segundo Offe (1984, p. 152), “cada sistema institucional político dispõe de um raio de ação definido, fixado juridicamente e de fato, que determina qual a matéria e qual o fato que podem tornar-se objeto da política estatal”. Soma-se aqui o papel da ideologia, pois “assim como o espaço da possibilidade de acontecimentos políticos é delimitado pela estrutura das instituições políticas essa estrutura por sua vez é restringida pelo sistema de normas ideológicas e culturais” (Offe, 1984, 152).

O reconhecimento e a definição do problema afetam a composição da agenda, e a forma como o problema é concebido e definido pode afetar as propostas de solução na fase de elaboração da política. Assim, pode-se supor que se as causas de um problema forem identificadas de maneira equivocada, provavelmente o desenho final da política, mesmo sem sofrer grandes alterações na fase de implementação, não será capaz de solucioná-lo ou mitigá-lo.

Nessa fase é interessante observar também quem são os agentes que realizam pressão para tornar um tema alvo de ação política e os canais institucionais por meio dos quais essa pressão é capaz de ser exercida.

Conforme Frey (2000), frequentemente, são a mídia e outras formas de comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. Já Kingdon (2003) afirma que a mídia não é o ator (“externo” ao governo) mais influente na definição dos problemas e na formação da agenda, mas sim os grupos de interesse²⁰ e especialistas (acadêmicos, pesquisadores e consultores que, segundo o autor, estão vinculados ou trabalham para os grupos de interesse).

A fase do estabelecimento da agenda política corresponde, por sua vez, ao momento em que se verifica se um tema foi efetivamente inserido, protelado ou até mesmo excluído da pauta política. Ou seja, considera-se que um problema está na agenda política, quando o governo de fato assume fazer algo sobre ele.

De acordo com Frey (2000, p. 227), a agenda política não é determinada antes “pelo menos de uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, [...] como das chances do tema ou projeto de se impor na *arena* política”.

É preciso, entretanto, apontar que a formação da agenda política do governo federal embora possa influenciar, não é igual à agenda política dos governos estaduais e municipais.

A fase de elaboração de políticas e de decisão diz respeito ao momento em que os agentes, pelo menos os mais influentes na política e na administração, iniciam processos de conflito e de acordo para definir as ações que serão executadas.

Assim, para Arretche (2001, p. 47), um programa estatal é o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes, um processo de negociações e

²⁰ “Tais grupos podem se constituir de diversas formas: como grupos centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, grupos de interesse público e lobistas. Alguns desses grupos afetam a agenda governamental de forma positiva, influenciando mudanças nas ações governamentais; outros atuam de forma negativa, restringindo as ações”. (Capella, 2007, p. 101)

barganhas que torna o seu desenho final não necessariamente o mais adequado para equacionar o problema que foi definido no início do processo, já que:

em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. Portanto, quanto mais complexo um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e, por consequência, mais forte serão as tendências à não-convergência. (Arretche, 2001, p. 48)

Ao fim do processo conflituoso da fase de elaboração revela-se a dimensão material da política, ou seja, o conteúdo propositivo, o delineamento, a configuração do programa político. Conforme Souza (2006, p. 26), as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisa.

A fase da *implementação da política* corresponde ao momento em que a política pública sai do papel para se realizar no território. Nesse sentido, cabe destacar que as políticas públicas são ações intencionais que permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz (Souza, 2006, p. 36).

O estudo da implementação de políticas públicas é um dos temas privilegiados na agenda contemporânea de pesquisas nas Ciências Sociais que se voltam para a análise do Estado em ação (Rezende, 2002a). Conforme Frey (2000, p. 228), os estudos sobre essa fase geralmente tentam compreender porque resultados e impactos de certas políticas, na maioria das vezes, não correspondem aos resultados e impactos projetados na fase da sua formulação, destacando duas abordagens: aquelas cuja análise é direcionada às estruturas político-administrativas e aos atores envolvidos, e as que analisam a qualidade material e técnica dos projetos e programas.

Em relação a essas análises, Arretche (2001, p. 45-46) alerta:

Supor, no entanto, que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores implicará provavelmente numa conclusão negativa acerca de seu desempenho, porque é praticamente impossível que isto ocorra. [...] é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as políticas públicas.

Para Silva e Melo (2000, p. 9), a “implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objeto de barganha”. Para os autores, a implementação também “cria” políticas, pois se constitui como fonte de informação para a formulação de novas políticas, considerando que “as decisões na maioria das políticas setoriais constituem apenas inovações em relação a políticas existentes ou manutenção de políticas existentes

realizando-se ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução” (Silva & Melo, 2000, p. 11).

É na etapa da implementação que o desenho original da política começa a ser modificado por várias razões, dentre elas, por serem as políticas públicas formuladas com base em informações incompletas e imperfeitas acerca da realidade sobre a qual irá interferir (Arretche, 2001), como também pelo fato de o território não ser um objeto inerte, apenas receptor passivo das ações políticas (apesar dessas comumente tratarem o território como palco e ignorarem ou desconsiderarem sua dinâmica).

Ainda conforme Arretche (2001, p. 53):

a implementação de políticas supõe (pelo menos) dois tipos de agentes situados em pontos distintos: os agentes encarregados da formulação dos termos de operação de um programa - os quais tem autoridade para definir os objetivos e o desenho de um programa - e agentes encarregados de executá-lo, traduzindo suas concepções em medidas concretas de intervenção. Na prática, são estes últimos que *fazem a política*.

Por fim, após ou durante a fase de implementação pode ocorrer a *fase de avaliação e correção da ação*, com o intuito de observar o impacto realizado por uma política pública, detectando seus êxitos e fracassos, fornecendo assim subsídios para encerrar, reiniciar ou revitalizar o *policy cycle*.

Essa fase trata-se, conforme Frey (2000, p. 228), de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros.

Necessário lembrar que avaliar é atribuir valor, às políticas e às suas consequências e para isso é necessário estabelecer critérios de avaliação que permitam dizer *se e porque* uma política é preferível à outra (Figueiredo & Figueiredo, 1986).

Nesse sentido, Faria (2005, p. 100) ressalta o *viés político* da avaliação das políticas públicas, visto que a avaliação pode “ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático”.

5. A Dimensão Territorial da Política

As dimensões institucional, processual e material da vida política, as quais se inter-relacionam e se influenciam mutuamente, nos permitem observar a complexidade do Estado e de suas ações. No entanto, não podemos ignorar que o território nacional é a matriz espacial do Estado, seu espaço de autoafirmação.

Conforme Santos e Silveira (2004), é praticamente impossível nos referirmos a um Estado sem território, assim:

Adotando-se essa linha, impõe-se a noção de “espaço territorial”: um Estado, um espaço, mesmo que as “nações” sejam muitas. Esse espaço territorial está sujeito a transformações sucessivas, mas em qualquer momento os termos da equação permanecem os mesmos: uma ou mais nações, um Estado, um espaço. (Santos & Silveira, 2004, p. 20)

Cabe assinalar que o “território nacional não tem assim nada a ver com a naturalidade do solo, ele é essencialmente político no sentido em que o Estado tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço” (Poulantzas, 2000, p. 103). O território nacional como matriz espacial do Estado cumpre um papel fundamental na constituição e consolidação dos Estados-nação, operacionalizado mediante:

o estabelecimento das suas redes de controle e gestão, de uma política envolvendo uma estratégia e um aparato militar e civil específicos para as zonas e os limites fronteiriços, bem como para um determinado *ordenamento territorial* que é pensado e aplicado para traçar os contornos básicos das suas políticas. (Costa, 2005, p. 9)

Assim, à medida que o território é fundamental na constituição do Estado, o Estado desenvolve, com base em seu território, suas ações, ou seja, as políticas públicas que, por sua vez, podem ser distributivas, redistributivas, regulatórias ou estruturadoras²¹.

Pode-se afirmar que toda política tem um impacto territorial, já que esta altera ou matem os dados constitutivos do território. Entretanto, são denominadas de políticas territoriais aquelas, que visam, especificamente, a um determinado (re)ordenamento territorial, destinadas “a modelar o espaço herdado para neles se introduzirem as estruturas técnicas, jurídicas e administrativas, que derivam de um espírito de sistematização da sua utilização” (George, 1968, p. 5-7).

Com o intuito de “sistematizar a utilização” do espaço, políticas públicas de ordenamento do território são formuladas, especialmente, sob o discurso de integrar e dinamizar as “regiões subdesenvolvidas”, embora, de acordo com Moraes (2005, p. 44), a ambiguidade escalar própria ao conceito de região venha permitindo intervenções planejadoras em diferentes escalas com a mesma metodologia.

²¹ “O primeiro tipo - as políticas distributivas - é conformado por aquelas que beneficiam um grande número de pessoas, em escala relativamente pequena e com reduzido grau de conflito. O segundo são as políticas redistributivas, que impõem restrições ou perdas a determinados grupos, pelo qual tem um elevado grau de conflito. O terceiro tipo, as políticas regulatórias, são as que envolvem a burocracia, grupos de interesse na definição de ordens, proibições e regulamentações constitutivas, sendo que o seu grau de conflito vai depender da forma como se configura a política. Por último, as políticas constitutivas ou estruturadoras ditam as regras do jogo e definem as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias”. (Gelinsk & Seibel, 2008, p. 226)

Nessa perspectiva, tem-se a “região como objeto de intervenção” (Kayser & George; 1966), como “o quadro territorial no qual se aplicam as decisões, para o qual são estudados os programas de ação” (Kayser, 1966, p. 284).

Podemos, então, nos valer, nesse momento, da crítica de Lefebvre (2008, p. 119): é o espaço instrumental produzido e manipulado pelos tecnocratas do Estado, lugar e meio onde se desenvolvem estratégias.

A região quando tratada como “objeto de intervenção”, as decisões políticas escapam ao território em questão, pois como coloca Kayser (1966, p. 284), uma região só existe como parte integrante de um conjunto; como espaço limitado, a região sempre participa de um espaço mais amplo; neste sentido, segundo o autor, ela é dominada porque é ao mesmo tempo aberta e integrada, por isso “o poder financeiro e político, isto é a capacidade superior de decisão, escapa sempre à região, ele é ‘deslocado’”.

Por outro lado, pode-se afirmar, também, que a região, de certa forma, escapa ao Estado, pois o território, que dá conteúdo à região, “é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (Santos, 2011, p. 13), logo, jamais estará plenamente sob o controle estatal.

Ao mesmo tempo em que o território é *normado*, ao ser receptor da política do Estado e das empresas, é também *norma*, uma vez que seu conteúdo social, natural, cultural, econômico, político, técnico-informacional constrange e permite as ações e o comportamento conflitante e cooperativo dos agentes, os quais não possuem o mesmo poder de comando (Santos et al., 2000, p. 108).

Por isso, para Santos (2011, p. 20), “uma ciência política que não se funde no funcionamento e na dinâmica do território pode, dificilmente, oferecer uma contribuição empírica à solução dos problemas nacionais”. E para ser compreendido, assegura Silveira (2011), o território deve ser considerado em suas divisões jurídico-políticas, heranças históricas e atuais conteúdos econômicos, financeiros, culturais, fiscais e normativos.

A importância do território no processo de elaboração de políticas públicas se deve, portanto, ao fato de este revelar, conforme Silveira (2011), as ações passadas, já congeladas nos objetos e normas, e as ações presentes, aquelas que estão a caminho de se realizar, capazes de conferir sentido ao que preexiste. “As bases materiais e imateriais historicamente estabelecidas são apenas condições. Seu verdadeiro significado advém das ações sobre elas realizadas” (Silveira, 2011).

6. Considerações Finais

Há uma série de correntes teóricas sobre Estado desenvolvidas sobretudo por cientistas políticos, filósofos, sociólogos e geógrafos. Na Ciência Política, destacam-se as teorias Pluralista, das Elites, Marxista e Neoinstitucionalista. Todas essas teorias tem formas distintas de compreender a origem, a estrutura e o poder do Estado.

Na Geografia Política, o Estado também é central em estudos de Friedrich Ratzel, Claude Raffestin, Paul Claval e David Harvey, que focaram especialmente sobre a dimensão territorial do Estado e de suas políticas.

No entanto, as ações do Estado são objeto de estudos das mais diversas áreas do conhecimento, sendo este um objeto altamente interdisciplinar. Por isso, a pertinência de trabalhos que abordem as diversas correntes para auxiliar pesquisadores a definirem melhor as linhas teóricas que irão embasar suas análises. Além disso, convém despertar o olhar dos estudiosos para a dimensão territorial da política, que não necessariamente deveria ser abordada apenas por geógrafos, mas também por aqueles que se debruçam a analisar políticas públicas e o papel do Estado.

Referências

Althusser, L. (1980). *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado* (3ª ed). Lisboa: Editorial Presença.

Antas Jr., R. M. (2005). *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito*. São Paulo: Humanitas, FAPESP.

Arretche, M. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In Barreira, M. & Carvalho, M. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (pp. 43-56). São Paulo: IEE/PUC.

Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Hochman, Arretche & Marques (Orgs). *Políticas Públicas no Brasil* (pp. 87-122). Rio de Janeiro: Fiocruz.

Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.

Claval, P. (1979). *Espaço e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

Codato, A. N. (2008). Poulantzas, o Estado e a revolução. *Revista Crítica Marxista*, 27, 65-86.

Codato, A. N. & Perissinoto, R. M. (2001). O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx. *Revista Crítica Marxista*, 13, 9-28.

Costa, H. O. (2007). Democracia e participação na teoria pluralista. *Revista Cronos*, 8 (1), 215-228.

Costa, W. M. (1990). *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder* (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Costa, W. M. (2005). *Política e território em tempos de mudanças globais* (Tese de Livre-Docência), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Dahl, R. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. UnB.

Dahl, R. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Easton, D. (1998). *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar.

Faria, C. A. P. (2005). A política de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 20 (59), 97-109.

Farias Filho, M. C. (2004). Organizações e instituições: uma abordagem exploratória a partir de experiências de mudanças no setor público. *Revista Adcontar*, 5 (1), 15-34.

Figueiredo, A. & Figueiredo, M. (1986). Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórica. *Revista Análise e Conjuntura*, 1 (3), 107-127.

Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259.

Gelinski, C. R. O. G. & Seibel, E. J. (2008). Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, EDUFSC, Florianópolis, 42 (1), 227-240.

George, P. (1968). *A ação do homem*. São Paulo: DIFEL.

Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.

Kayser, B. (1966). A região como objeto de estudo da geografia. . In George, P., Guglielmo, R., Lacoste, Y & Kayser, B. *A geografia ativa* (pp. 279-325). São Paulo: DIFEL.

Kayser, B. & George, P. (1966). A região como objeto de intervenção. In George, P., Guglielmo, R., Lacoste, Y & Kayser, B. *A geografia ativa* (pp. 325-359). São Paulo: DIFEL.

Kingdon, J. W. (1995). Agenda setting. In Theodoulou, S. Z.; Cahn, M. A. *Public policy: the essential readings* (pp. 105-113). New Jersey: Prentice Hall.

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (3ª ed). New York: Harper Collins.

Labra, M. E. (1999). Análise de Políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. *Revista Saúde Coletiva*, 9, 131-166.

Lefebvre, H. (2008). *Espaço e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Marques, E. C. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, 43, 67-102.

Marx & Engels. (1998). Manifesto do Partido Comunista. *Revista Estudos Avançados*, 12 (34), 7-46.

Miliband, R. (1972). *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar.

Mills, C. W. (1981). *A elite do poder* (4ª ed). Rio de Janeiro: Zahar.

Moraes, A. C. R. (Org.) (1990). *Ratzel*. São Paulo: Ática.

Moraes, A. C. R. (2005). Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In Ministério da Integração Nacional. *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial* (pp. 43-47). Brasília: MI.

Moraes, A. C. R. (2008). *Território e história no Brasil* (3ª ed). São Paulo: Annablume.

O'Donnell, G. (1991). Democracia Delegativa. *Novos Estudos CEBRAP*, 31, 25-40.

Offe, C. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Offe, C. (1989). Razão e política: entrevista de Claus Offe por Francisco Gonzales. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 19, 81-106.

Poulantzas, N. (2000). *O Estado, o poder, o socialismo* (4ª ed). São Paulo: Paz e Terra.

Raffestin, C. (2011). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Khedyr.

Rezende, F. C. (2002). Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17 (50), 123-142.

Santos, M. (1985). *Espaço e método*. São Paulo: Nobel.

Santos, M. (2002). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

- Santos, M. (2004). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* (2ª ed). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Santos, M. (2008). *Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica* (6ª ed). São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.
- Santos, M. (2011). O dinheiro e o território. In: Santos, M. et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial* (3ª ed., pp. 13-21). Rio de Janeiro: Lamparina.
- Santos, M. et al. (2000). O papel ativo da Geografia: um manifesto. *Revista Território*, 5 (9), 103-109.
- Santos, M. & Silveira, M. L. (2004). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record.
- Silva, P. L. B. & Melo, M. A. B. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas UNICAMP*, 48, 1-17.
- Silveira, M. L. (2011). O território em pedaços. *Com Ciência Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*. 2011. Recuperado de <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=72&id=902&print=true>.
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. In Acuña, C.H. (Org.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169-202). Buenos Aires: República Argentina.
- Souza, C. (2003). “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), 15-19.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, 8 (16), 20-45.
- Souza, M. L. de. (2009). Práticas espaciais insurgentes em um mundo globalizado: da ‘revolução molecular’ à política de escalas. In Mendonça, F. et al. (Org.), *Espaço e tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico* (pp. 459-478). Curitiba: Ademadan.
- Theodoulou, S. Z. (1995). How public policy is made? In Theodoulou, S. Z.; Cahn, M. A. *Public policy: the essential readings* (pp. 86-96). New Jersey: Prentice Hall.
- Vesentini, J. W. (2003). *Geografia política e geopolítica: determinismo e possibilismo?*. Recuperado de <http://www.geocritica.com.br/determinismo.htm>.
- Viana, A. L. (1995). Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 24 (4), 5-43.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Carolina Todesco – 100%