

A Teoria Sociológica Clássica e a análise de Políticas Públicas: o “Estado em ação” em Marx, Durkheim e Weber

Classical sociological theory and public policy analysis: the “State in action” in Marx, Durkheim and Weber

Matheus Boni Bittencourt¹

1. Analista de políticas públicas da Secretaria Estadual de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo (SEGER-ES), Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). <https://orcid.org/0000-0002-2486-3981> matheusbonibittencourt@gmail.com

Resumo: Neste artigo, discutimos a contribuição teórica da Sociologia Clássica para a análise das políticas públicas e sociais. Entre convergências problemáticas e divergências teóricas e políticas, as contribuições de Marx, Durkheim e Weber são mais complementares que excludentes entre si. Na medida do possível, tentamos trazer os conceitos dos clássicos para a atualidade, como a questão da mercantilização do trabalho que remete a Marx, das atribuições de regulação social e garantia de direitos a Durkheim, e da conexão conflituosa entre política e burocracia a Weber. Empregamos o método de “reconstrução” teórica com base na literatura primária e secundária, sem pretender esgotar o assunto mediante uma exposição sistemática, mas visando estimular o debate teórico sobre as políticas públicas no contexto da modernidade periférica tardia à luz dos conceitos marxianos, durkheimianos e weberianos.

Palavras-chave: Teoria Sociológica. Sociologia Clássica. Políticas Públicas. Estado. Burocracia.

Abstract: In this article, we discuss the theoretical contribution of Classical Sociology to the analysis of public and social policies. Between problematic convergences and theoretical and political divergences, the contributions of Marx, Durkheim and Weber are more complementary than mutually exclusive. As far as possible, we try to bring the concepts of the classics to the present, such as the issue of the commodification of work that goes back to Marx, the attributions of social regulation and guarantee of rights to Durkheim, and the conflicting connection between politics and bureaucracy to Weber. We use the method of theoretical “reconstruction” based on primary and secondary literature, without intending to exhaust the subject through a systematic exposition, but aiming to stimulate the theoretical debate on public policies in the context of late peripheral modernity in the light of Marxian, Durkheimian and Weberian concepts.

Keywords: Sociological Theory. Classical Sociology. Public Policy. State. Bureaucracy.

Introdução

À despeito das oscilações e divergências de abordagem teórica e prática (BRASIL & CAPELLA, 2016), as Políticas Públicas são em geral definidas como “o governo em ação”: num sentido amplo, o conjunto das ações e omissões das autoridades políticas e agentes administrativos, visando a realização de objetivos políticos, econômicos e sociais em nome do interesse público. São consideradas uma forma de ação coletiva, organizada e institucionalizada, realizada por agentes públicos, às vezes com participação de agentes privados, geralmente com o protagonismo dos primeiros.

Há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do “Estado em ação”(…) tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. (ARRECHTE, 2003, p. 8).

Desde o advento das *policy sciences* no pós-II Guerra Mundial, a análise das políticas públicas pretende ir além da tradicional dicotomia entre política e administração. Esta levou a análise do Estado a se dividir entre uma teoria política democrática, de um lado, e uma teoria administrativa orientada por modelos organizacionais do mundo empresarial, de outro. Sagrou, assim, a separação rígida entre decisão e execução, ocultando aspectos administrativos das escolhas políticas e aspectos políticos da implementação das decisões e intenções. Institucionalizada inicialmente de dentro da Ciência Política, a Administração Pública, e depois as Políticas Públicas, também receberam múltiplas contribuições de outras áreas, como a Sociologia, a Economia, o Direito, a gestão empresarial, a Ciência de Dados, e assim por diante (SECCHI, COELHO & PIRES 2019; DERNHARDT & CATLAW, 2016).

Assim, é evidente que a área de Políticas Públicas tenha uma afinidade enorme com a Sociologia (CORTÊS & LIMA, 2012). O objetivo deste artigo é explorar as raízes desta afinidade, trazendo, especificamente, a contribuição da Teoria Sociológica Clássica para a análise de Políticas Públicas. Empregamos um método de reconstrução teórica com base na leitura das obras teóricas e comentadores, sem pretender uma exposição sistemática, que esgote o assunto. Nossa leitura dos clássicos deve muito a Collins (2009), Manicas (1987), Hawthorne (1982), Nisbet (1979), Giddens (1979; 1998) e Clarke (2011). Nossa visão sobre a importância dos clássicos da teoria social se baseia nos argumentos de Jeffrey Alexander (1999), para quem os clássicos da Teoria Sociológica apresentam-se como paradigmáticos para a formulação da problemática, estilo de argumentação e fonte de hipóteses explicativas. Argumentamos que as contribuições dos principais autores (mas não os únicos!) da Teoria Sociológica clássica são diferentes, porém complementares entre si, e prenunciam e inspiraram as discussões contemporâneas sobre os conflitos relativos à “intervenção estatal” no mercado e na sociedade civil.

A contribuição marxiana

A teoria social marxiana foi desenvolvida em meados do século XIX, principalmente por Karl Marx (1818-1883), com a colaboração decisiva de

Friedrich Engels (1820-1895). Formados na tradição intelectual do idealismo germânico¹, que privilegiava a especulação abstrata, eles voltaram o seu olhar para a materialidade das intensas, conflituosas e amplas transformações que marcaram a sua época: o declínio econômico, político e ideológico das classes dominantes tradicionais (nobreza e clero), da produção artesanal e familiar, do trabalho servil e das crenças religiosas tradicionais, de um lado, e a ascensão da moderna classe capitalista ao poder político, do contrato de trabalho assalariado, das grandes fábricas e maquinaria, do mercado mundial, das ideologias seculares e das grandes cidades, de outro. Estes processos conjugaram a expansão da produtividade industrial com a exploração quase ilimitada da força de trabalho “livre” (baixos salários, longas jornadas, trabalho infantil, condições insalubres e inseguras etc). Os trabalhadores eram recrutados entre os destituídos, “proletários”, que se multiplicavam pela falência de artesãos e pequenos proprietários pela concorrência da grande indústria. Estes processos fomentaram a rebelião dos trabalhadores e pobres urbanos contra a pobreza, a exclusão política (voto censitário), a instabilidade econômica e as duras condições de trabalho. A análise dos conflitos entre as novas e antigas classes dominantes, e entre estas e as classes exploradas antigas e novas, levou Marx e Engels ao debate crítico sobre o pensamento filosófico, econômico e político da sua época, à formulação de uma “concepção materialista da história” e a uma “crítica da economia política” do sistema socioeconômico em ascensão.

Marx e Engels não tinham como intenção a fundação de uma nova disciplina acadêmica dedicada ao estudo científico dos processos sociais. Partindo de uma crítica radical do pensamento filosófico, político e econômico ocidental, engajaram-se em uma análise da dinâmica e estrutura do sistema capitalista, buscando a explicação da sua origem, estrutura, desenvolvimento e possível superação futura. Pretendiam que a análise do sistema capitalista permitisse uma compreensão das raízes dos conflitos sociais, servindo de orientação para a ação coletiva emancipadora, a ser protagonizada pelo incipiente movimento

1. O principal nome do idealismo germânico foi Immanuel Kant (1724-1804), mas o comentário crítico de Marx se concentrou sobre a obra de Georg W. F. Hegel (1770-1831) e seus discípulos, mais influentes à época.

operário organizado. Este se constituía nos conflitos no local de trabalho, mas apontava para a transformação mais ampla da sociedade, para além do capitalismo. Se o jovem Marx tinha como propósito a superação da dicotomia entre o naturalismo e o idealismo na tradição filosófica como base para uma concepção emancipatória do ser humano, na obra de maturidade e na parceria com Friedrich Engels os problemas abordados se tornaram mais políticos, econômicos e históricos, “materiais” e “concretos”. Porém, com fortes continuidades com os escritos de juventude, publicados postumamente, especialmente na questão da “alienação”². Entender a peculiar estrutura, reprodução, expansão, crise e possível ocaso do modo de produção capitalista, e como a classe operária poderia opor-lhe e superá-lo pela ação revolucionária, constituíam as maiores preocupações destes pensadores em sua maturidade. No entanto, ao rechaçar a concepção do ser humano abstraído das relações sociais e desenvolver uma abordagem dos fundamentos estruturais das lutas políticas e ideológicas de classe, Marx e Engels conceituaram as práticas, relações, conflitos, instituições, organizações e ideologias como processos de transformação ou de reprodução da ordem social e política, construindo não só uma Teoria Sociológica de pleno direito, como também se tornando os principais interlocutores das principais formulações sociológicas posteriores (MARX, 2013; 2008; 2011; 2010; 2012; 2013; 2010; 1980; MARX & ENGELS, 2005; 2019).

Uma das proposições marxianas de maior relevância para a análise de políticas públicas e sociais é o fundamento de classe do Estado. A conexão da ordem jurídica, política e ideológica com a sua base socioeconômica. Isto é, com as relações de produção, trabalho e propriedade e as forças produtivas do trabalho, tendo como instrumento heurístico a ideia de primazia em última instância dos fatores técnico-econômicos, tidos como uma base material para a emergência das instituições políticas, jurídicas e ideológicas (MARX & ENGELS, 2019; MARX, 2008).

Posto de maneira polêmica como um “comitê de negócios comuns da classe dominante” (MARX & ENGELS, 2005), a teoria marxiana do Estado apresenta possibilidades de desenvolvimento mais sofisticadas para a reflexão sobre

2. ver, por exemplo, POSTONE (2014).

a natureza do fenômeno estatal. A dimensão instrumental da organização estatal, no sentido de ferramenta institucional de opressão sobre as classes dominadas (ELSTER, 1989), é relativizada e ampliada, ao constatar-se a relativa autonomia que o aparato estatal adquire frente aos interesses privados das classes dominantes, sem prejuízo para a manutenção da ordem social capitalista. Isso torna a dinâmica política e a organização administrativa do Estado problemas relevantes em si mesmos, especialmente no que se refere à conexão entre os aparatos relativamente autônomos da administração as relações de poder entre as classes sociais (MARX, 1980). É provável que a ação repressiva e militar do Estado fosse enfatizada por Marx e Engels, no que foram seguidos por Lênin (2011), porque eram de fato as mais predominantes na época do *État-gendarme*, anterior a importantes conquistas do movimento operário e à necessidade, vislumbrada pelos próprios capitalistas, de administração das crises econômicas pelo Estado.

Mesmo a “manutenção da ordem” pelo Estado, nas economias capitalistas consolidadas, é contraditória: de um lado, é a garantia da liberdade e igualdade formais, da forma-dinheiro e da propriedade privada, das quais depende o individualismo econômico imperante na esfera da circulação de mercadorias, e de outro, é o papel da coerção estatal na acumulação de capital, que perdura para muito além da “acumulação primitiva” e da adoção das medidas repressivas de exceção para a imposição da ordem capitalista contra os marginalizados e rebeldes entre as classes dominadas (MARX, 2006; 2011; 1980).

Entre as atividades do Estado capitalista que contribuem para a acumulação de capital por meio da coerção organizada, sistemática e não raro brutal, estão a dívida pública, que transfere recursos públicos diretamente para o capital financeiro. E a guerra, tanto o confronto interno em cada país capitalista, que é latente e implícito até explodir em enfrentamento aberto, quanto a guerra externa, de conquista e ocupação, crucial na disputa por mercados e recursos naturais, o que teve um papel importante na acumulação primitiva e tornou-se, com a ascensão do imperialismo, um método permanente de acumulação por espoliação (LENIN, 2011; LUXEMBURGO, 2009, GONÇALVES, 2011).

Também de suma importância é a coerção penal, organizada e institucionalizada como atribuição por excelência do Estado moderno. Tem o propósito oficial de garantir a ordem pública e proteger a vida, a liberdade e as propriedades dos cidadãos, por meio da intimidação, neutralização e até reabilitação ou eliminação de criminosos. Mas, na prática, serve desde a “acumulação primitiva”, como um mecanismo coercitivo de acumulação de capital, seja pela superexploração dos apenados, seja pela regulação punitiva pendular do mercado de trabalho, oscilando entre o disciplinamento da força de trabalho e a incapacitação da superpopulação excedente (RUSCHE & KIRSCHHEIMER, 1999). Além disso, a própria lógica do sujeito econômico burguês estaria implicada no Direito em geral, e inclusive no penal, modelando uma subjetividade jurídica capitalista no próprio discurso e prática jurídicas, na medida em que o dano social causado pelo crime é considerável como passível de retribuição pelo tempo de vida do culpado, assim como o valor dos mercados é expressão do tempo médio de trabalho necessário para produzi-las (PASHUKANIS, 2017).

De fato, uma leitura mais meticulosa e atualizada da teoria das “superestruturas”, isto é, das lutas de classes e da ideologia, mostra que as atribuições ampliadas, que aos poucos foram incorporadas pelo Estado, têm sentidos contraditórios. Muitas vezes impõem limites e controles à exploração da força de trabalho na esfera econômica, ou mesmo complementam o valor do salário com provisões coletivas. Até mesmo a coordenação política da atividade econômica, sem prejuízo para a imposição coercitiva da “lei e ordem” capitalistas. A análise de políticas públicas, nesse sentido, se beneficia menos da metáfora arquitetônica da “base e superestrutura”, mero recurso heurístico, ou da definição unilateral do Estado como instrumento de opressão de classe, do que da análise das relações contraditórias entre as diversas políticas públicas realmente implementadas, de um lado, e as transformações e reprodução da estrutura de classes da sociedade capitalista, de outro. Gramsci (2007; COUTINHO, 1999) foi um precursor desta reconstrução das relações entre o modo de produção e as atividades políticas, jurídicas e ideológicas que, segundo o pensador italiano, compõem o “Estado ampliado”, constituído pela articulação conflituosa entre a “sociedade política” de coerção organizada

e a “sociedade civil”, na qual é disputada uma luta ideológica e associativa pela hegemonia político-cultural. Eminentemente pensadores marxistas sublinharam este caráter contraditório da expansão da ação socioeconômica do Estado, que se constitui em controle administrativo da força de trabalho e das “falhas de mercado” ou limitação da exploração por meio de regulamentação dos contratos de trabalho e complementação dos salários pela redistribuição fiscal da mais-valia. Em outras palavras, a autonomia relativa do Estado implica a sua conversão em arena de luta de classes, relevando a conexão das políticas públicas com as forças produtivas e as relações de produção (LOSURDO, 2015; JESSOP, 2009; CODATO & PERISSINOTO, 2020).

Ganha relevo, no caso específico, mas que tende à universalização, da relação entre o Estado e a forma-mercadoria, vindo à tona a conexão entre as políticas públicas como limitadoras, moderadoras ou indutoras dos processos de mercantilização, da redução a “relações monetárias” e ao “cálculo egoísta” das mais diversas atividades, relações, produtos e campos institucionais da sociedade (MARX & ENGELS, 2005). Políticas setoriais mais díspares podem ser, dessa maneira, repensadas como mecanismos de imposição, de moderação ou de limitação dos processos de mercantilização que subordinam cada vez mais amplos domínios da vida social à lógica da mercadoria e da acumulação de capital. Um quadro conceitual que permite fugir à alternativa simplista e superficial de “mais ou menos Estado” ou “mais ou menos mercado” do ultraliberalismo³, e permite o aprofundamento nos impactos efetivos que a ação estatal tenha na vida real, seja contra, a favor, em parceria, em conflito ou negociação com o setor privado capitalista.

O papel do governo na acumulação de capital e controle da força de trabalho é, assim, posto em relevo sob este prisma. De um lado, o Estado garante a propriedade privada por mecanismos de coerção e legalidade, institucionaliza o dinheiro como forma generalizada e equivalente de troca. Assim, associa ao

3. Sobre a popularização da ideia do “Estado mínimo” como contraposição simplista entre “coletivismo-estatismo” e “liberdade individual” e o avanço político-ideológico do “ultraliberalismo” no Brasil, ver ROCHA (2019); sobre a proximidade e aliança entre o ultraliberalismo, autoritarismo e “guerra cultural”, ver ROSA, DE'ANGELO e BRAGA (2021).

“fetichismo da mercadoria” um fetichismo do Estado, e participa dos processos sociais mais amplos de alienação, ao separar o sujeito político (cidadão) do sujeito econômico (proprietário de mercadorias), o Estado da sociedade, e ao garantir as condições da generalização e continuidade da troca de mercadorias e da separação entre produtores e meios de produção por meios jurídicos, administrativos e da violência organizada. No processo de “acumulação primária”, foi fundamental a violência do Estado, engajado no “cercamento” dos campos comuns e expulsão dos camponeses expropriados para as cidades, no colonialismo, na escravidão e nas “legislações sanguinárias” para impor pela força armada a subordinação formal ao trabalho assalariado (MARX, 2006; 2013; ENGELS, 1968). Releituras deste conceito consideram que esse não foi apenas um momento de transição entre capitalismo e feudalismo, pois a acumulação por espoliação é uma atividade constante ao longo da história do capitalismo, realizada direta ou indiretamente pela coerção violenta, por ação ou omissão do Estado (LUXEMBURGO, 2009, pp. 68-76; GONÇALVES, 2011).

Ao lado da atuação direta e indireta no sentido de propiciar condições para acumulação de capital no mercado capitalista, ou facilitar e acelerar a acumulação por meios coercitivos (das guerras às privatizações), o Estado se coloca como agente organizador no disciplinamento e reprodução social da força de trabalho. Na época de Marx, Engels e Lênin estes processos eram gerenciados de maneira predominantemente repressiva, utilizando o poder policial, militar e penal para subjugar a força de trabalho ao regime de assalariamento, e da aliança com os conservadores religiosos para inculcar a passividade popular, motivada por resignação e crença de que as desigualdades do mundo social expressam a vontade divina e a lei da natureza. Isso levou a uma caracterização bastante negativa deste processo, não apenas no sentido ético de apontar injustiças e excessos, como também no sentido analítico de definir a ação estatal como negação, anulação e desarticulação da subjetividade humana (MARX & ENGELS, 2005 E 2019).

Ainda assim, em alguns aspectos, a ação estatal foi vista como importante para fiscalizar as condições de trabalho e limitar a duração da jornada laboral, pela compreensão de que a ação coletiva dos trabalhadores poderia lograr

legislações e políticas favoráveis ao trabalho. Assim, seria possível conter a exploração mais extrema, caracterizada por condições insalubres e inseguras, jornadas exaustivas e salários de fome (MARX, 2006).

Desenvolvimentos posteriores mostraram que a ação do Estado na reprodução da força de trabalho poderia ser ainda mais ampliada dentro dos Estados capitalistas. Chegaria a suplementar a provisão de alguns bens e serviços necessários para a formação de trabalhadores e amparo aos que não conseguem trabalhar (educação, saúde, assistência etc). Neste sentido, atenua a dependência dos trabalhadores em relação ao mercado de trabalho, sempre com sentidos contraditórios, pois estas intervenções benignas muitas vezes caminham com a relegitimação do Estado capitalista e com a superexploração de grupos étnicos estigmatizados e trabalhadores dos países subdesenvolvidos. Há, pois, sérias limitações estruturais à pretensão de universalizar um capitalismo de bem-estar social. De toda maneira, a relação do Estado com a força de trabalho, no sentido de induzir ou de mitigar a sua condição de mercadoria, tornou-se hoje uma das problemáticas mais relevantes das políticas públicas (ESPING-ANDERSEN, 1991 E 1995).

A contribuição durkheimiana

As mudanças sociais em larga escala testemunhadas por Émile Durkheim (1858-1917) coincidem, em grande parte, com aquelas já abordadas por Marx e Engels, mas décadas à frente e com um foco maior no contexto francês. Neste, se formou a república parlamentar com sufrágio universal masculino, em meio ao acirramento do conflito entre empresários e trabalhadores numa sociedade cada vez mais diferenciada, urbana, individualista e industrial. O Estado diversificava gradualmente as suas atribuições para além da administração da punição e da guerra, entre as quais a educação pública e a produção de estatísticas oficiais sobre diversos assuntos. O avanço do neocolonialismo levou ao crescimento das fontes documentais e do interesse por informações sobre povos não europeus, enquanto o nacionalismo se tornava uma ideologia de massas. Herdeiro de uma tradição fortemente racionalista, mas aberto a ideias do empirismo inglês, do idealismo alemão e do pragmatismo norte-americano,

Durkheim abordou os fenômenos sociais da sua época a partir de uma preocupação com a coesão social, a moralidade, as crenças e os símbolos.

Diferente de Marx e Engels, para Émile Durkheim a fundação de uma disciplina científica autônoma, dedicada ao estudo dos fatos sociais e representações coletivas, foi um projeto perseguido ao longo de toda a sua vida intelectual e profissional. Por isso, Durkheim atentou para a explicitação de uma metodologia sociológica própria, com um objeto específico, o “fato social”, claramente delimitado e diferenciado dos objetos de outras ciências, e com procedimentos definidos para a sua abordagem (DURKHEIM, 2011; 1999).

Apesar de muitas vezes ter sido erroneamente lido como um conservador preocupado com a erosão da autoridade e da tradição (NISBET, 1979), à sua maneira e no seu âmbito de atuação, Durkheim foi um defensor da república democrática, da educação laica e universal, do planejamento socioeconômico, das associações de trabalhadores e da regulamentação do contrato de trabalho. Foi também um crítico tanto do tradicionalismo religioso e monárquico quanto do *laissez-faire* econômico e sua filosofia utilitarista. Argumentou que a construção de consensos normativos laicos seria um remédio eficaz contra os efeitos destrutivos da anomia e do egoísmo decorrentes da modernização econômica capitalista, o que nos permitiria qualifica-lo como reformista democrático. Se estava longe de ser um revolucionário, também o estava de ser um conservador tradicional. Sua preocupação com a autoridade, da ordem e a moralidade tinha a ver menos com a defesa das mesmas em si mesmas, e mais com a explicação da sua origem e estrutura, bem como da possibilidade de construí-las sobre fundamentos racionais, humanistas e universalistas (DURKHEIM, 2000; 2002; GIDDENS, 1998, PP 103-168; OLIVEIRA, 2010; DICRISTINA, 2004; GOMES, 2018).

Na perspectiva durkheimiana, o Estado moderno aparece como organização ampla, diferenciada do restante da sociedade e internamente diversificada. Constitui-se no “órgão de reflexão” da sociedade moderna, pois reúne informações, toma decisões e coordena atividades diversas. O surgimento do Estado, para Durkheim, liga-se à própria divisão social do trabalho, isto é, à tendência à crescente diferenciação funcional e interdependência dos indivíduos e grupos parciais no contexto das sociedades modernas. Dessa

maneira, o sociólogo francês argumenta que a imposição de regras, em sociedades mais simples, tradicionais e de menor escala, é realizada pela pressão da coletividade como um todo, que se alinha em função da semelhança de crenças, hábitos e sentimentos. O desvio à norma é respondido pelo grupo de maneira enérgica e violenta, pois é um atentado direto à coletividade, como grupo de crenças uniformes, e que se vinga com a máxima expressividade no corpo do criminoso, e principalmente contra às ofensas à religião. Com a modernização da sociedade, ampliação do “volume” e da “densidade” sociais, isto é, da população total, do número de ocupações diferenciadas e do grau de interdependência entre os membros da sociedade, ocorre uma mutação da “morfologia social”, com o afrouxamento dos laços de semelhança de crenças e costumes. Ocorre, pelo contrário, uma crescente complexificação, que reduz a base social da similaridade de crenças e hábitos. O resultado é a crescente diversificação sociocultural e ocupacional, o que abre espaço para maior liberdade individual, mas acarreta na crescente dispersão das crenças, ensejando a anomia⁴. Nesse contexto de diferenciação funcional, ocorre uma especialização e formalização da administração da ordem e da justiça. O Estado se separa e autonomiza da sociedade, mas é o produto do seu desenvolvimento. Agora, a punição e a administração da lei em geral cabem a um corpo especializado de profissionais que se dedicam à aplicação da lei com a máxima impessoalidade. Ocorre moderação das penas em geral e a descriminalização das ofensas religiosas, pois os sentimentos ultrajados pelos desviantes religiosos se tornam fracos. Cada vez mais, o que todos os membros da sociedade têm em comum é a condição de pessoas, a importância que dão à própria integridade e autonomia pessoal. Por isso, a sociedade modera as punições em geral, mas entre todas as mais duras são para as agressões contra a pessoa, considerada sagrada em seus direitos. O individualismo

4. A categoria de anomia, em Durkheim, é o inverso da “solidariedade”, e diz respeito à ausência ou ineficácia das normas sociais na restrição dos desejos individuais e regulação da interação social. Uma reformulação do conceito foi proposta por Merton (1938), que caracteriza a anomia como uma disjunção entre objetivos e meios legítimos da ação em uma ordem social, ou seja, como uma “contradição” cultural e institucional.

seria um princípio fundamental da sociedade moderna, mas poderia ser de tipo moral (respeito pelos direitos e autonomia, considerando cada pessoa um fim em si mesmo) ou egoísta (perseguição dos próprios interesses sem limitações, vendo os outros como meios para seus próprios fins). O contrato entre indivíduos possui fundamentos pré-contratuais, que ultrapassam as vontades individuais expressas no instrumento jurídico: o respeito pela autonomia de cada contratante (DURKHEIM, 2002, 1999; 2011; OLIVEIRA, 2010; GOMES, 2018; SUÁREZ, 2010).

O Estado moderno, segundo Durkheim, assume a função de organizador da “solidariedade orgânica”. De um lado, se coloca como administração da justiça restitutiva, que assumiria preponderância em detrimento da justiça punitiva. De outro, é a organização social que é encarregada da defesa e garantia dos direitos dos cidadãos, bem como da imposição dos deveres a cada indivíduo. Na contramão do pensamento utilitarista, Durkheim considera que um Estado forte e amplo é necessário à liberdade, pois o individualismo moral, que ele diferencia do individualismo egoísta e anômico, busca emancipar o indivíduo das tutelas particulares e tradicionais, o que exige que ele seja integrado em um corpo social mais amplo, embora mais abstrato, que é o Estado Nacional. A relação do Estado com a liberdade, novamente na contramão do liberalismo, agora do econômico, opera no sentido de sua capacidade de regulamentar e coordenar as múltiplas atividades sociais e econômicas para impedir a anomia, não necessariamente a socializando em sua totalidade, mas ao menos impondo normas, por meio de uma ação mediadora, reguladora e coordenadora. Trata-se de “planejar” e de “organizar” as atividades econômicas, educacionais etc. O *laissez-faire*, para Durkheim, não é sinônimo de liberdade no sentido pleno, mas apenas negativo, aquele que diz respeito ao indivíduo não ser obrigado a fazer o que não deseja, o que em parte apenas o libera para o egoísmo, promovendo a erosão da solidariedade e integração. A liberdade, para Durkheim, exige um sentido também positivo, no sentido de ser capaz de fazer, de exercer uma autonomia, o que exige uma provisão e normatização mais amplas, que passa tanto pelo Estado quanto pelas associações entre cidadãos. A ação do Estado, neste sentido, é reguladora e normativa, ao criar regras efetivas

que possam impor limitações aos comportamentos predatórios, reconhecer anseios, mediar conflitos e garantir o individualismo moral que Durkheim via como libertador. A relação entre governantes e governados, é definida como uma relação de comunicação, na qual o governo deve informar os cidadãos e ser informado por eles, de maneira recíproca e constante (DURKHEIM, 2002; SACCOL, 2012; OLIVEIRA, 2010; GOMES, 2018; SUÁREZ, 2010).

Contudo, a ideia de um Estado internamente diferenciado por uma divisão do trabalho entre diversos grupos profissionais que atuam em setores diferenciados, constituídos pela ampliação das atribuições e responsabilidades estatais na complexa sociedade moderna, não leva necessariamente a uma harmonia integradora entre os diversos setores do Estado, nem a uma harmonia social mais ampla, como pensava Durkheim. Ao invés disso, pode levar ao desenvolvimento de conflitos entre setores do próprio Estado e ao estabelecimento de complexas convergências, alianças e contraposições aos conflitos que se desenrolam no âmbito do mercado e da sociedade civil (BOURDIEU, 2014; DUBOIS, 2010).

Em resumo, para Durkheim, o Estado nacional moderno não seria o “Estado mínimo” punitivo e repressivo, como propunha o liberalismo clássico. Durkheim considerava que as características do “Estado Mínimo” eram, na verdade, características estruturais do Absolutismo, quando os governos tinham poderes repressivos e punitivos ilimitados, mas uma capacidade de atuação mais restrita. Um Estado moderno, democrático e republicano, para Durkheim, na verdade, é muito mais amplo, complexo e internamente diversificado que o Estado Absolutista, assumindo missões de regulação e coordenação socioeconômica, provisão da educação e produção de informação, e não apenas de administração de punições e guerras, pois a liberdade associada ao individualismo moral exige uma regulamentação mais firme e detalhada das interações, de maneira a impedir que a diferenciação social se torne uma anomia crescente, em razão do predomínio do egoísmo (DURKHEIM, 2014; GARLAND, 1995).

Durkheim não considerou possíveis retrocessos neste sentido, e no geral via o desenvolvimento do simples ao complexo como linear, de modo que a sociedade moderna tenderia a ser cada vez mais individualista. O Estado

assumiria ao longo do tempo um caráter cada vez mais reconstitutivo e regulador, e menos punitivo. Os traços autoritários seriam resquícios do absolutismo. No entanto, a caracterização do Absolutismo como um regime no qual o Estado tem atribuições reduzidas e poderes punitivos maximizados foi implicitamente retomada por Wacquant, ao caracterizar o regime neoliberal como um Estado mínimo na esfera socioeconômica e máximo na esfera penal-policial, não como uma consequência da sobrevivência de resquícios arcaicos do passado, mas como um projeto político. Dessa maneira, as tendências ao individualismo e ao absolutismo não seriam, de todo, mutuamente exclusivas (WACQUANT, 2007)⁵.

Apesar de ver o Estado nacional moderno como potencialmente libertador, Durkheim tinha consciência dos riscos de uma integração demasiado direta do cidadão ao Estado, e por isso valorizava as associações profissionais particulares como intermediárias entre o indivíduo isolado e o Estado organizado. Pelas conexões associativas profissionais, o indivíduo seria capaz de adquirir valores, incorporar normas e representações coletivas mediadoras entre o Estado, o mercado e a personalidade individual do cidadão, o que sugere que as associações profissionais poderiam ser agentes no processo de políticas públicas (DURKHEIM, 1999; 2011).

Dessa maneira, fica mais claro como seria uma concepção durkheimiana das políticas públicas. Em primeiro lugar, Durkheim era um crítico do *laissez-faire*, e apesar de muitas vezes confundido com um conservador, seria melhor definido como um “reformista”, defensor de um Estado democrático e pluralista com funções reguladoras, coordenativas e educativas ampliadas. Em sua visão, o Estado Mínimo seria mais próximo do Absolutismo que da

5. Em textos mais recentes, Wacquant (2012; 2014) se engajou criticamente na disputa pela caracterização do neoliberalismo em termos “econômicos” (sobretudo por neomarxistas ou neokeynesianos) ou em termos “cultural” (sobretudo por foucaultianos), assimilando aspectos importantes de ambas, ao definir o regime neoliberal como um Estado gerencial que articula o “*prisonfare*” e o “*workfare*” para disciplinar a base da pirâmide social, enquanto garante liberdade e proteção ao topo, com dispositivos mais amplos que as instituições policiais e penitenciárias. Em termos durkheimianos, a promoção do individualismo egoísta das classes dominantes se faria às custas da imposição de um semiabsolutismo às classes dominadas, reforçando a divisão forçada do trabalho.

República Democrática, as organizações de trabalhadores tinham potencializadas integradoras, e a sociedade política é uma libertação do indivíduo dos despotismos tradicionais e da anomia causada pelo individualismo egoísta. Por isso, a ampliação de políticas públicas setoriais e da cooperação entre o governo e as organizações voluntárias, como os sindicatos e outras formas associativas, seriam mecanismos de reforço da coesão e da solidariedade organizadas dentro de uma sociedade complexa, atenuando os efeitos radicalmente anômicos e desagregadores da crescente diferenciação sóciofuncional. Uma perspectiva durkheimiana sobre as políticas públicas vai enfatizar a oposição entre as atribuições amplas e diversas de um Estado democrático e as atribuições restritas e punitivas de um Estado absolutista, estudar os efeitos de uma política pública sobre a coesão social, pesquisar a capacidade política de construção de consensos normativos em meio à crescente diferenciação social, e investigar a conexão entre a autoridade pública, as organizações profissionais particulares e os direitos e garantias do indivíduo. Considerará o Estado como diferenciado da sociedade civil e do mercado, mas também internamente diferenciado, havendo uma extensa divisão do trabalho estatal que cria nichos internos, ameaçando também a desintegração da ação estatal, porém, promovendo uma diversificação de atribuições, vocações e perspectivas dentro do próprio serviço público. Ganha relevo, numa perspectiva durkheimiana das políticas públicas, a função educativa e reguladora do Estado, chave para promoção do individualismo moral e do combate tanto aos despotismos tradicionais quanto da anomia resultante do individualismo egoísta.

A contribuição weberiana

Contemporâneo de Durkheim, Max Weber (1864-1920) foi um fundador mais relutante da disciplina sociológica. Inicialmente, engajou-se, em pesquisas históricas e comparativas sobre o Direito, a economia e a religião. Propôs posições metodológicas de “meio termo” entre o historicismo e o racionalismo na “querela dos métodos” nos debates econômicos e jurídicos⁶. Os conceitos

6. O *Methodenstreit*, “querela” ou “batalha dos métodos”, foi uma polêmica envolvendo os economistas Carl Menger, que propunha na teoria econômica um método dedutivo, com base numa filosofia

básicos da sua metodologia sociológica foram explicitadas nas intervenções polêmicas nestes debates, nos quais apresentou posições com raízes na tradição do idealismo germânico, especialmente na vertente neokantiana. Comparada à França de Durkheim, a recém-unificada Alemanha de Weber tinha um movimento operário mais poderoso, sob a liderança dos socialdemocratas, e um *status quo* mais conservador, sob a direção dos *junker* e do *Keiser*⁷, e também um desenvolvimento industrial mais acelerado e consistente. Em meio ao conflito de classes, cresciam as camadas intermediárias de profissionais especializados, ocupando cargos de gerência ou prestando serviços no mercado e nas grandes organizações estatais e empresariais.

Max Weber mantém uma posição ambivalente em vários aspectos. Apesar de inicialmente relutante com a sociologia, acabou por ser a figura-chave na instituição e legitimação da sociologia no sistema universitário alemão, com influência decisiva em outros países. Filho de um político liberal e intensamente envolvido na política do seu tempo, era um defensor do dever profissional de neutralidade axiológica do cientista social diante dos conflitos de valores culturais e de interesses políticos. Considerava Marx, ao lado de Nietzsche, como um dos pensadores mais importantes da sua época, mas foi um crítico radical do “materialismo histórico”, apresentando uma metodologia sociológica que pretendia incorporar alguns aspectos do marxismo e uma visão bastante diferente. Defensor de um individualismo metodológico sofisticado, sem apriori utilitarista e reconhecendo a diversidade de motivações humanas. Buscava a explicação dos processos sociais

utilitarista, e Gustav Schmoller, que defendia uma visão econômica histórica. Tanto para os estudos econômicos quanto jurídicos, Weber propôs uma solução de compromisso entre “racionalismo” e “historicismo”, reconhecendo a importância dos conceitos hipotético-dedutivos, mas frisando que são válidos como instrumentos de análise sociohistórica (MACLACHLAN, 2017). Este tipo de posição intermediária também foi defendida por Weber frente à oposição entre “compreensão” e “explicação” e sobre a validade dos conceitos marxistas, mas não quanto à neutralidade axiológica ou ao “individualismo metodológico”, os quais defendeu com veemência (WEBER, 2016).

7. Os *junker* eram a elite agrária e militar do antigo Reino da Prússia e do *II Reich* alemão (1870-1918), um regime de monarquia parlamentar cujo chefe de Estado era o *Keiser*.

pela agregação de ações individuais que, por sua vez, eram profundamente enraizadas nas relações sociais e valores culturais que envolviam o ator social. Além disso, pela via da “sociologia interpretativa”, propôs uma Teoria Social que considerava a modernização como um processo de subordinação das mais diversas esferas de ação social à racionalidade instrumental, ao princípio da eficiência e do desencantamento do mundo, que levaria ao esvaziamento do sentido existencial e subordinação da pessoa a mecanismos impessoais de poder e acumulação – uma crítica radical com forte afinidade com a concepção marxiana da alienação e do fetichismo de mercadoria (LÖWITZ, 1982). Defensor da democracia constitucional, Weber considerava que o seu principal mérito era como método de seleção de líderes fortes e carismáticos, capazes de entusiasmar as massas e vencer resistências plutocráticas e burocráticas à inovação e mudança (COHN, 2003).

A sociologia de Max Weber é centrada no método de compreensão e interpretação do sentido subjetivo das ações sociais, definidas como comportamentos intencionais que o ator social realiza como referência as ações alheias, formando teias de expectativas e relações sociais (WEBER, 2016). A estabilização das expectativas estaria ligada ao desenvolvimento e consolidação das estruturas de estratificação social, regidas por critérios de apropriação dos recursos escassos a partir de uma posição de mercado (classe); e pelo pertencimento a grupos de honra e prestígio, em função da adesão a um estilo de vida definido por valores (estamento). Mas, principalmente, pela dominação legítima, organizada com referência a valores culturais mais ou menos modernos ou tradicionais. A esta dominação institucionalizada corresponderia, finalmente, a prevalência de tipos de orientação da conduta instrumental, axiológica, tradicional ou afetiva nas cada vez mais diversificadas “esferas de ação social”: econômica, política, jurídica, religiosa, científica, artística, familiar, erótica etc. A dominação carismática seria o mecanismo de transição e mudança, correspondente à orientação da conduta afetiva como um resíduo não plenamente explicável pela sociologia interpretativa. Os processos da dominação carismática transitória tenderiam ao desaparecimento ou à rotinização, convertendo-se em tradições culturais ou na codificação jurídica e organização burocrática, ou caindo no esquecimento (WEBER, 2000).

Tudo isso é, obviamente, uma brutal simplificação, mas o esquema permite organizar alguns problemas gerais da perspectiva weberiana para pensar as políticas públicas. De maneira mais ou menos lógica, pode-se apontar que a dominação racional-legal corresponde à prevalência da estratificação por classe. Consequentemente, a política pública numa abordagem weberiana seria definida pela ação governamental ou estatal, que necessariamente seria ligada aos tipos de motivações da ação e aos tipos de dominação legítima: ações tradicionais, afetivas, racionais-instrumentais e racionais-normativas (ou “axiológicas”), às quais corresponderiam formas de dominação legítima: tradicionais (patriarcalismo, feudalismo, absolutismo, sultanismo etc), racionais-legais ou burocráticas e carismáticas. Os tipos de dominação contribuiriam para a estabilização das expectativas sociais pela organização das relações de poder. O eco dessa visão se encontra na ideia da política pública como “governo em ação”, pela qual líderes políticos eleitos tomariam decisões que seriam aplicadas por funcionários técnicos (WEBER, 2000; SECCHI, COELHO & PIRES, 2019).

O conceito de burocracia, formulado por Weber para aprofundar nas formas modernas de dominação, é fundamental para a análise de políticas públicas, especificamente na sua dimensão organizacional e da legitimação social. A burocracia é compreendida como um tipo de organização formal, estruturada hierarquicamente e segundo normas jurídicas e técnicas codificadas. Estabelece uma relação vertical entre ocupantes da escala de cargos instituídos, com as respectivas remunerações e missões pré-definidas. O recrutamento dos ocupantes e progressão de carreira, na burocracia, se dá por critérios formalmente meritocráticos (provas de concursos, desempenho no trabalho, integridade e conformidade às normas escritas etc), estabelecendo um sistema de ação altamente impessoal e voltado para objetivos definidos pelo topo da cadeia de comando. Essa meritocracia acaba favorecendo as camadas sociais com maiores recursos para custear a educação necessária à ocupação da função burocrática. Tudo isso visa a legitimação do poder pela sua contribuição para a eficácia e eficiência da missão da organização (WEBER, 2000; CAMPOS, 1976; BRANCO, 2016).

Ao contrário do que virou senso-comum posteriormente, a burocracia em Weber não é sinônimo de administração pública, nem se opõe ao setor privado, nem implica no excesso de procedimentos puramente ritualísticos e desnecessários, que levam ao desperdício de tempo e recursos (o que poderíamos chamar de “cartorialismo”). Pelo contrário, a burocracia seria caracterizada pela busca da eficácia legal e eficiência das ações, permeando tanto a administração estatal (que não é sempre, completa ou necessariamente burocrática no sentido weberiano) quanto na grande empresa privada, nas instituições educacionais e nas organizações religiosas, entre outras associações e empreendimentos que compõem a complexa vida moderna. Administrações estatais são mais antigas que a burocracia, operando tradicionalmente em molduras patriarcais, feudais ou patrimonialistas, e às vezes sob direção carismática e profética. Por outro lado, pode-se identificar antecedentes da burocracia moderna em organizações religiosas (WEBER, 2000; CAMPOS, 1976).

Weber considerava que a burocracia é uma expressão das tendências modernas à racionalização instrumental da ação, que trazia maior eficiência e eficácia, mas também rigidez e supressão da criatividade individual. Especificamente em relação ao Estado, o processo de burocratização vai de mãos dadas com a expropriação dos meios de coerção dos agentes diretos, de maneira análoga à separação entre o produtor imediato e os meios de produção na área econômica. Por exemplo, as fortalezas e exércitos particulares dos senhores feudais, que deviam sua autoridade aos reis, foram gradualmente derrotados, desmantelados e substituídos por exércitos profissionais. Como as demais burocracias, os militares usam equipamento de propriedade do Estado e que são recrutados por meios cada vez mais impessoais e formalizados, com uma hierarquia baseada em critérios específicos de mérito na seleção e promoção de profissionais, historicamente em oposição à tradicional nobreza guerreira, que herdava domínios territoriais dos progenitores e dispunha dos seus próprios instrumentos e pessoal para fazer a guerra, recolher impostos e aplicar punições. Processos semelhantes podem ser observados na organização da cobrança de impostos e aplicação de punições, que deixaram de ser um privilégio exercido por proprietários feudais ou concedido pelo favor pessoal

do Soberano, para ser gradualmente centralizado nas mãos de organizações profissionais e especializadas do Estado. Os diversos exemplos podem ser rastreados nas várias instituições públicas, como os tribunais, as polícias, o fisco, os militares, os hospitais, as escolas e as universidades, e assim por diante. Em comum, os meios de administração e coerção foram separados da propriedade pessoal do agente, o recrutamento foi orientado por critérios formais de mérito, e o monopólio estatal da violência legítima foi legitimado pela codificação de regras jurídicas para o seu exercício (WEBER, 2011). Nesse sentido, nas sociedades modernas a democracia “plebiscitária” ou “parlamentar”, segundo Weber, ainda que a burocratização também atinja as organizações-chave da democracia, que são os partidos políticos e a imprensa de massa, pode funcionar como um eficiente contraponto carismático e pluralista às tendências modernas à racionalização instrumental, à uniformização legal e às alianças entre burocracia e plutocracia (WEBER, 1997).

Na análise das políticas públicas é preciso atentar para a estrutura de legitimação de poder instituída naquele contexto específico, que pode conter uma combinação de várias formas racionais-legais, tradicionalistas e carismáticas de dominação legítima, definindo um arcabouço legal que estabelece algumas possibilidades e limitações para a ação pública, sendo em geral um dos tipos apenas o aspecto predominante. As sociedades nas quais são fortes as formas tradicionais de dominação legítima terão políticas públicas mais permeáveis a demandas por concessão de benefícios ou punições em função de laços pessoais, de parentesco ou de crença religiosa, por exemplo, em detrimento de políticas públicas com critérios objetivos de beneficiamento e acesso mais impessoais e formalizados. Lideranças carismáticas particularmente fortes podem facilitar a promoção de mudanças sociais em quaisquer sentidos postulados pelo líder e seus seguidores, muitas vezes em desconsideração pela eficácia dos meios utilizados e contra a racionalidade administrativa representada pelas organizações públicas profissionalizadas ao estilo burocrático-racional. Sociedades altamente modernizadas, nas quais a dominação racional-legal se estabeleceu e consolidou, são altamente condicionadas pela administração burocratizada e por influências plutocráticas, ainda que também sejam fortes os conflitos

distributivos entre privilegiados e despossuídos, decorrentes das desigualdades sociais, o que em muitas ocasiões pode dar vazão à formas carismáticas de condução política (WEBER, 2000; 2011).

A formulação weberiana do conceito de burocracia, sobretudo burocracia pública, sugere nas entrelinhas que as características formais e meritocráticas tornaram a organização burocrática bastante instrumental para os que a comandam. Serviriam, portanto, principalmente como meio de aplicação da decisão política centralizada, mediado pelos mecanismos de comando e controle burocrático. Haveria uma separação entre política e administração, no sentido de que a primeira define fins e toma decisões, atribuindo missões aos burocratas, enquanto a segunda busca e realiza os meios para a implementação administrativa das prioridades definidas politicamente. É a visão “de cima para baixo” dos processos de políticas públicas, baseada em uma concepção de burocracia e democracia que tem óbvias ressonâncias weberianas (SECCHI, COELHO & PIRES, 2019; DERNHARDT & CATLAW, 2016; CAMPOS, 1976).

Mas os estudos sobre burocracia em nível de rua põem em questão a visão weberiana clássica, apontando a formação de interesses, valores e representações próprias da burocracia. Decisões da direção política serão sempre reinterpretadas pelos escalões intermediários e subordinados, havendo uma tensão entre as normas e decisões formais no topo da pirâmide e as práticas da base, onde um considerável grau de discricionariedade permeia a relação entre os agentes da organização e os cidadãos. Isso porque a visão do alto escalão desconhece as complexidades das situações cotidianas, enfrentadas por professores, policiais, assistentes, atendentes e outros profissionais que atuam diretamente junto ao público. As decisões centralizadas impõem normas a servidores que frequentemente se veem às voltas com a escassez de recursos, demandas e pressões contraditórias dos superiores hierárquicos e do público usuário, informações desencontradas, enviesadas e fragmentárias. Em resposta a tais situações, os profissionais desenvolvem atitudes e relações informais, sobrepostas à organização formal do serviço público. Muitas vezes, estas escolhas discricionárias podem ser um modo criativo de lidar com as dificuldades, conflitos e obstáculos do trabalho. Mas também podem favorecer

interesses, preconceitos e laços pessoais do burocrata (LOTTA, 2019; CAMPOS, 1976; DERNHARDT & CATLAW, 2016).

Dessa maneira, toda política pública passa, necessariamente, pela burocracia pública, e uma parcela também pelas burocracias privadas empresariais, religiosas e organizações da sociedade civil. E não só pela burocracia, pois a administração estatal muitas vezes possui elementos tradicionalistas enraizados ou direção carismática conjuntural, relativas à trajetória histórica de cada Estado. Assim, levam à reprodução de práticas contrárias à racionalidade formal que muitas vezes informa o planejamento das políticas públicas. Além disso, o fato de ser posta em prática por membros destas organizações profissionais de Estado significa que o resultado será mediado pelos interesses, conhecimentos e valores pessoais e profissionais da burocracia em todos os níveis, cada um reinterpreta as decisões e regras estabelecidas segundo os seus próprios filtros, causando muitas vezes distorções em relação ao propósito inicialmente previsto da política pública, de um lado, ou filtrando e moderando os aspectos mais aventureiros e tradicionalistas presentes na liderança política, por outro.

Considerações finais

A exposição acima não tem a pretensão de ser uma discussão exaustiva e completa do complexo pensamento dos sociólogos clássicos – Marx, Engels, Durkheim e Weber. Também deixou de lado algumas figuras importantes, como Georg Simmel, que considerava as grandes organizações institucionais, como o Estado, um produto cristalizado de formas de interação social. A intenção foi muito mais esquematizar, apresentar e pensar como as suas obras podem ser relidas em função das preocupações contemporâneas com as Políticas Públicas. Embora em alguns aspectos sejam radicalmente divergentes, pode-se apontar argumentações que são complementares entre si, afinidades em alguns aspectos, preocupações comuns, contribuindo para iluminar diversos aspectos. Mais que apresentar respostas acabadas, a leitura dos clássicos ajuda no que é provavelmente a parte mais difícil: a construção da problemática sociológica das políticas públicas. Parece-nos relevante ressaltá-lo em um

contexto, como o nosso, no qual as organizações públicas são vistas, principalmente, sob um prisma jurídico, gerencial ou microeconômico, caracterizados por uma forte ênfase na racionalidade formal e centralização decisória, muitas vezes associada, no plano do discurso público, a uma agenda de redução do Estado. Esta visão ignora o entrosamento, conflituoso e negociado, entre políticas públicas, movimentos sociais e instituições sociais, políticas e econômicas (DERNHARDT & CATLAW, 2016; LOTTA, 2019).

Pontuamos, ao longo da exposição, alguns desenvolvimentos posteriores de cada uma das tradições teóricas fundadas pelos clássicos, como, por exemplo, a discussão sobre a autonomia relativa do Estado nas correntes marxistas, sobre os conflitos sociais intraestatais na tradição durkheimiana, e sobre a complexidade da agência dos burocratas de rua frente à visão weberiana. É possível reconhecer que, no desenvolvimento desses argumentos, há um entrelaçamento, convergências e reparos, na medida em que pesquisadores associados a uma das correntes beberam nas fontes das demais. Para sugerir alguma convergência fundamental, podemos indicar que, nas três correntes, o Estado é visto cada vez mais como uma arena de lutas, divergências e alianças, um “campo de poder”, nas palavras de Bourdieu (2014) e Wacquant (2007), ao invés de um bloco monolítico que serve à classe dominante, à coesão social ou a lideranças políticas. É esta dinâmica conflituosa, que perpassa tanto a política quanto a administração, que estabelece uma relativa autonomia do Estado, pois ao mesmo tempo o diferencia da sociedade civil e do mercado e o torna permeável, mediante alianças e confrontos complexos. Isso torna a problemática das políticas públicas mais aberta à questão da participação democrática, diferente da ênfase no insulamento, comando e controle, característica do modelo *top-down*, mas sem ignorar a capacidade da direção política de estabelecer um direcionamento e vigilância sobre a ação dos funcionários.

Referências

ALEXANDER, Jeffrey C. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, Anthony; TURHER, Jonathan. **Teoria Social hoje**. Trad. Gilson C.C. de Sousa. São Paulo: UNESP, 1999, pp 23-90.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, pp. 7-10, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100001>. Acesso em: 02 jun 2023.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRANCO, Pedro H. Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 99, pp. 47-77, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445047-077/99>. Acesso em: 26 ago 2022.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, pp. 71-90, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/3710>. Acesso em: 02 jun 2023.

CAMPOS, Edmundo (org). **Sociologia da burocracia**. Trad. Edmundo Campos. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

CLARKE, Simon. **Marx, marginalism and modern sociology**: from Adam Smith to Max Weber. 2.ed. Londres (Reino Unido): Macmillan Press, 2011.

COHN, Gabriel. **Crítica e resignação**: Max Weber e a teoria social. São Paulo, Martins Fontes, 2003.

COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas**. Trad. Raquel Weiss. Petrópoles (RJ): Vozes, 2009.

CORTÊS, Soraya Vargas e LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. n. 87, pp. 32-62, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452012000300003>. Acesso em 10 ago 2022.

DERNHARDT, Robert; CATLAW, Thomas. **Teorias da administração pública**. 2a Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

DICRISTINA, Bruce. Durkheim's Theory of Homicide and the Confusion of the Empirical Literature. **Theoretical Criminology**, v. 8, n. 1, pp. 57-91, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1362480604039741>. Acesso em 26 ago 2022.

DUBOIS, Vincent. L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux, **Actes de la recherche en sciences sociales**, vol. 201-202, no. 1-2, pp. 11-25, 2014. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2014-1-page-11.htm?contenu=article>. Acesso em: 15 ago 2022.

DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia**. São Paulo; Martins Fontes: 2002.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Trad. Eduardo Brandão. 24. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DURKHEIM, Émile. **O suicídio: estudo de sociologia**. Trad. Mônica de Stahel. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DURKHEIM, Émile. **Fato social e divisão do trabalho**. São Paulo: Ática, 2011.

DURKHEIM, ÉMILE; LION, H. Duas Leis da Evolução Penal. **Primeiros Estudos**, n. 6, pp. 123-148, 18 nov. 2014.

ELSTER, Jon. **Marx hoje**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

ENGELS, Friedrich. **Anti-Dühring**. Trad. José Verdes Montenegro y Montoro. Madrid (Espanha): Ciencia Nueva, 1968.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, 1991. ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, pp.73-111, 1995. GARLAND, David. **Punishment and modern society: a study in social theory**. Oxford (Reino Unido): Claredon Press, 1995.

GIDDENS, Anthony. **Capitalism and modern social theory: an analysis of the writings of Marx, Durkheim and Max Weber**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e Teoria Social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. São Paulo: Ed. UNESP, 1998.

GOMES, Jayme. Durkheim, o individualismo e os intelectuais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. v. 33, n. 98, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/339818/2018>. Acesso em: 07 jun 2023.

GONÇALVES, Guilherme Leite. Acumulação primitiva, expropriação e violência jurídica: expandindo as fronteiras da sociologia crítica do direito. **Revista Direito e Práxis** [online]. 2017, v. 8, n. 2 pp. 1028-1082, 2017,. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.28770> . Acesso em: 10 ago 2022.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 15. ed. Trad. de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Rio de Janeiro: Loyola, 2006.

HAWTHORNE, Geoffrey. **Iluminismo e desespero**: uma história da sociologia. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

Jessop, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política** [online], v. 17, n. 33, pp. 131-144, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782009000200010> . Acesso em: 12 ago 2022.

LENIN, Vladimir I. **O Estado e a revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, pp. 101-110, 2013.

LOSURDO, Domenico. **A luta de classes**: uma história política e filosófica. São Paulo: Boitempo, 2015.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. in: LOTTA, Gabriela (org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, pp. 11-38.

LÖWITH, Karl. **Max Weber and Karl Marx**. London: George Allen & Unwin, 1982.

LUXEMBURGO, Rosa. **Obras escolhidas**. Trad. e org. Isabel Loureiro. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MANICAS, Peter T. **A history and philosophy of the social sciences**. New York (EUA); Oxford (Reino Unido): Blackwell, 1987.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro 1: o processo de produção do capital. Trad. Reginaldo Santana. 31. ed. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2013, 2 vols.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Trad. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **Crítica do programa de Gotha**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Trad. Nelio Schneder. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. O XVIII Brumário de Louis Bonaparte. In: MARX, Karl. **Textos selecionados** (Coleção “Os pensadores”). Trad. José Artur Giannotti. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Trad. Alvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã e seus representantes Feuerbach, B. Bauer, e Stirner. Trad. Milton Camargo Mota. Petrópolis (RJ): Vozes, 2019.

NISBET, Robert A.. **The sociological tradition**. Londres (Reino Unido): Heineman, 1979.

OLIVEIRA, Márcio de. O Estado em Durkheim: elementos para um debate sobre sua sociologia política. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2010, v. 18, n. 37, pp. 125-135, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000300009>
Acesso em: 25/07/2022.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

POSTONE, Moishe. **Tempo, trabalho e dominação social**: uma reinterpretação da teoria crítica de Marx. Trad. Amilton Reis e Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014.

ROCHA, Camila. “Imposto é roubo!” A formação de um contrapúblico ultraliberal e os protestos pró-impeachment de Dilma Rousseff. **Dados**, v. 62, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582019189>. Acesso em: 07 jun 2023.

ROSA, Pablo Ornelas; DE ÂNGELO, Vitor Amorim; BRAGA, Tatiane. Novíssimas direitas e a política na era da pós-verdade: uma análise da guerra cultural. **Simbiótica** [online], v. 8, n. 2, pp. 187-216, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.47456/simbitica.v8i2.36384>. Acesso em: 07 jun 2023.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

SACCOL, Ana Paula. A concepção de Estado no pensamento de Durkheim: lições de sociologia. **Em Tese**, Florianópolis, v. 9 n. 1, pp. 96-102, janeiro-julho/2012

SECCHI, Leonardo ; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões De Concursos**. 3. ed. São Paulo, Cengage Learning, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, pp. 20-45, 2006. Disponível: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003> Acesso em: 26 ago 2022.

SUÁREZ, Yenny Carolina Ramírez. Individualismo moral e individualismo egoísta: herramientas conceptuales en la teoría de Durkheim para el análisis de un problema contemporáneo. **Revista Colombiana de sociología**, v. 33, n. 2, pp. 31-40, 2010. Disponível: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551556233006>. Acesso em: 07 jun 2023.

WACQUANT, Löic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]**.3.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WACQUANT, L.. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, v. 25, n. 66, pp. 505–518, set. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000300008>. Acesso em: 07 jun 2023.

WACQUANT, L.. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. **Tempo Social**, v. 26, n. 2, pp. 139–164, jul. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702014000200009>. Acesso em: 07 jun 2023.

WEBER, Max; MILLS, Charles W. (org); GERTH, H.H. (org). **Ensaio de sociologia**. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva: volume 1. Trad. Karen e Regis Barbosa. Rev. Gabriel Cohn. Brasília: Ed. UNB, 2000.

_____. **Economia e sociedade**: volume 2. Trad. Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Rev. Gabriel Cohn. Brasília: UnB, 1999.

_____. **Textos selecionados**. Trad. Maurício Tragtenberg *et al.* São Paulo: Nova Cultural, 1997.

_____. **Metodologia das ciências sociais**. Trad. Augustin Wernet. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2016, 2 vols.

_____. **Ciência e política**: duas vocações. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany S. da Mota. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEISS, Raquel Andrade. Perspectivas sobre a política na teoria de Émile Durkheim. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 71, pp. 45-67, 2011. Disponível: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/352>. Acesso em: 25 jul 2022.

Recebido: 26/08/2022

Aceito: 12/06/2023