

Autonomia do Estado: As possibilidades de Relação Estado e Sociedade¹

Uma Discussão entre o neomarxismo de Poulantzas e Offe e o neoinstitucionalismo de Evans

RESUMO

Neste artigo, buscamos trabalhar, em uma perspectiva comparada, as diferenças e as similaridades entre duas perspectivas teóricas que consideram em suas análises o Estado e as instituições como categorias centrais para a compreensão da realidade bem como para a transformação desta: o neomarxismo e o neoinstitucionalismo. Tentaremos demonstrar que essas duas correntes teóricas trabalham, de forma promissora, o mesmo tema específico: os atores políticos e sua capacidade de influenciar as políticas estatais. Trabalharemos com as diferentes abordagens do conceito de autonomia do Estado formuladas por Poulantzas, Offe e Evans. Nesta linha de análise, discutiremos duas questões fundamentais: a natureza do Estado e o papel dos diferentes atores na proposição, implementação, gestão e resultados das políticas públicas.

O RETORNO DO ESTADO NA CIÊNCIA POLÍTICA

O fracasso das propostas de ajustes estruturais baseadas na ortodoxia neoliberal levou à reformulação da agenda pública nos anos 90. Um dos pontos mais relevantes desta agenda é a reinserção do Estado como ator relevante para a resolução dos problemas do mercado e da sociedade. Deste modo, ao invés de propor o Estado mínimo, essa segunda geração de ajustes propõe, dentre outras medidas, uma reforma institucional do Estado. Segundo afirma Marques (1997) essa reformulação na agenda de ajustes vem acompanhada de uma reformulação também das perspectivas teóricas que analisam os processos políticos.

Assim, na ciência política essa guinada para o Estado como objeto de estudos relevante ocorre também no final dos anos 80 e início dos 90 a partir da publicação do já clássico *Bringing the State Back In* (EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T., 1985.). Este livro reúne vários trabalhos de autores diversos representativos de uma perspectiva teórica que busca demonstrar a relevância das instituições sobre os processos sociais e políticos. Embora abarque

¹ AMÂNCIO, Júlia Moretto; AMÂNCIO, Christiane Oliveira da Graça; AMÂNCIO, Robson. “Autonomia do Estado: as possibilidades de relação Estado e sociedade – uma discussão entre o neomarxismo de Poulantzas e Offe e o neoinstitucionalismo de Evans.” IN: **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança. Novembro de 2006.**

diferentes vertentes teórico-metodológicas, essa pode ser considerada uma das premissas centrais do chamado neoinstitucionalismo.

Porém, dentro do marxismo, no fim dos anos 70, trabalhos como os de Poulantzas e Offe buscaram trabalhar também essa centralidade do Estado e da esfera política sobre os processos sociais. Esses autores, e outros do chamado neomarxismo, buscavam questionar a sobredeterminação da política pela economia, típica das análises do marxismo ortodoxo.

Neste artigo, buscamos trabalhar, em uma perspectiva comparada, as diferenças e as similaridades destas duas perspectivas teóricas que consideram em suas análises o Estado e as instituições como categorias centrais para a compreensão da realidade bem como para a transformação desta. Em suma, tentaremos demonstrar que essas duas correntes teóricas trabalham, de forma promissora, o mesmo tema específico: os atores políticos e sua capacidade de influenciar as políticas estatais” (MARQUES, 1997: 68). Nesta linha de análise, discutiremos, seguindo a proposta de Marques (1997) duas questões fundamentais: “a natureza do Estado e o papel dos diferentes atores na proposição, implementação, gestão e resultados das políticas públicas” (MARQUES, 1997: 68).

Para tanto, vamos apresentar separadamente as contribuições destas vertentes teóricas para a definição e análise do Estado. Primeiramente isto será feito, em linhas gerais, tentando apresentar algumas contribuições em um plano mais genérico de análise. Em seguida, apresentaremos alguns autores dentro de cada uma das duas abordagens que consideramos serem representativos de uma análise do Estado.

A escolha dos autores, Poulantzas e Offe no neomarxismo, e Evans no neoinstitucionalismo, deve-se ao fato de que todos eles trabalham a questão do Estado mostrando as relações deste com a sociedade (considerada em termos gerais como a esfera em que se encontra a sociedade civil e o mercado). Essas relações são tratadas por todos esses autores a partir de diferentes conceitos de autonomia. Nesse sentido, o conceito de autonomia será central para estabelecer uma comparação entre as diferentes concepções de Estado e de relação deste com a sociedade que pretendemos demonstrar.

É necessário apenas fazer uma ressalva: estamos comparando o neoinstitucionalismo e o neomarxismo, mas temos que considerar que são perspectivas teóricas que pretendem ter diferentes alcances. Segundo Marques, “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, de um modelo da economia sob o capitalismo e de uma teoria social capaz de explicar sociedades capitalistas específicas”. (MARQUES, 1997: 68).

Já a perspectiva neoinstitucional, segundo o mesmo autor, pretende se constituir como uma teoria de médio alcance. Para este autor, o neoinstitucionalismo pode ser considerado um lugar analítico e metodológico para onde confluem autores de várias disciplinas e áreas temáticas descontentes com os enfoques correntes em seus campos. Tal perspectiva tem uma postura teórica muito aberta, onde os fatores importantes para o estudo são dados *a posteriori*, ou seja, após a análise dos casos e conjunturas. O que poderia definir estes diferentes enfoques sob a mesma perspectiva é a ênfase dada às variáveis institucionais nos debates sobre política e economia.

1. A PERSPECTIVA NEOMARXISTA E A DISCUSSÃO SOBRE O ESTADO

A discussão clássica¹ do marxismo acerca do Estado era marcada, até a obra de Althusser, por uma profunda determinação funcionalista das ações do Estado pelos interesses das classes dominantes. Para autores como Marx e Lênin, sobretudo, o Estado era “o comitê de negócios da burguesia”. Este Estado não tinha a menor autonomia de ação e por isso não havia o menor sentido estudá-lo já que suas ações eram determinadas pela lógica do capital e pelas relações sociais de produção, exteriores à esfera política. Para Marx, no *18 Brumário de Luís Bonaparte* o Estado adquire autonomia em relação à classe dominante apenas em períodos excepcionais, quando há um equilíbrio de forças entre as classes.

Polantzas, Offe, Hirsch, Miliband, Habermas e outros autores chamados neomarxistas criticam esta posição, que caracterizam como marxismo ortodoxo. Seus trabalhos visam demonstrar que este “velho” marxismo concebe que o capital se autoreproduz independentemente do Estado, bem como a teoria liberal considera, e que esta posição sobre o Estado é equivocada. Por estarem analisando os Estados de bem-estar social, estes autores passam a observar que as políticas e ações do Estado são centrais para a reprodução do capital e também atendem à demandas da classe trabalhadora.

1.1. A AUTONOMIA DO ESTADO NA PERSPECTIVA MARXISTA

Para Poulantzas e Offe, para compreender as características deste Estado capitalista é preciso lançar mão do conceito de autonomia relativa. O que há de comum na concepção desses

autores acerca deste conceito é a consideração de que o Estado é capaz de agir de forma autônoma em relação à economia e às classes, muito embora ele esteja inserido em uma formação social capitalista. Eles procuram demonstrar que a política não é um mero reflexo da economia e que as mudanças na economia não se traduzem necessariamente de modo automático em mudanças nas políticas.

Outro aspecto que coincide nas análises desses autores é sobre as funções do Estado capitalista. A partir de análises diferentes, ambos chegam à conclusão de que o Estado organiza a classe dominante (através da articulação de seus interesses de longo prazo) e desorganiza a classe dominada. Para isso, o Estado precisa ser autônomo. Porém, o Estado não realiza essas funções porque é apropriado pelas classes dominantes, mas por razões que são determinadas estruturalmente. Para Poulantzas, isso ocorre porque o Estado materializa em suas instituições a luta de classe. Para Offe, ele o faz para que possa se reproduzir. Sobre as concepções de cada um desses autores, vejamos a seguir.

1.1.1. POULANTZAS E A OSSATURA MATERIAL DO ESTADO CAPITALISTA

A principal preocupação dos trabalhos do autor francês Nicos Poulantzas era constituir uma teoria marxista sobre o Estado capitalista, baseando-se, em um primeiro momento, na obra de Althusser. A principal justificativa teórica para esta teoria se baseava em sua análise sobre a especificidade e sobre a determinação própria da superestrutura. Por se basear nesta especificidade, o Estado, ou a “teoria regional (região do político) do modo de produção capitalista”, pode ser um campo autônomo de investigação. Dentro desta perspectiva, Poulantzas busca demonstrar que o Estado tem um caráter de classe não porque ele é apropriado diretamente pela classe dominante, mas porque ele é atravessado por relações de poder que são definidas dentro de uma sociedade de classe. Nesse sentido, ele é um dos primeiros autores dentro do marxismo que pretende fazer uma teoria sobre *O Político* e destacar a autonomia desta esfera diante das determinações da base material.

Acreditamos que esta a obra de Poulantzas seja, de alguma forma, precursora das preocupações dos neoinstitucionalistas neste sentido do resgate do Estado como um ator central. Este autor também busca romper, principalmente em seu segundo texto *O Estado, o poder e o socialismo* (1978) com o determinismo economicista, bem como os referidos neoinstitucionalistas.

A primeira questão que deve ser colocada sobre a discussão de Poulantzas sobre o Estado é que este, no capitalismo, tem um caráter verdadeiramente político, ou seja, ele tem estruturas objetivas específicas e autônomas em relação à economia. A especificidade desse Estado é identificada à separação entre Estado e sociedade civil. A autonomia da estrutura do Estado é manifestada e constituída pelo caráter de universalidade assumido pelo conjunto de valores constitutivos desse Estado: liberdade e igualdade. Essa universalidade dos valores faz a mediação entre a base econômica e a superestrutura jurídico-política e ideológica.

A especificidade fundamental do modo de produção capitalista é a separação entre economia e política. A divisão entre trabalho manual e intelectual, a individualização, o direito e a constituição da nação são os elementos fundamentais para o funcionamento do Estado e para o deslocamento da luta de classes da esfera econômica para a política.

O Estado se apresenta, a partir dessa característica, como um “Estado-popular-de-classe” já que suas instituições estão organizadas em torno dos princípios da igualdade e liberdade dos indivíduos. A legitimidade do Estado se funda “no conjunto dos indivíduos-cidadãos formalmente livres e iguais, na soberania popular e na responsabilidade laica do Estado para com o povo”. (POULANTZAS, 1984: 42).

Uma das características da luta política de classe, relativamente autonomizada da luta econômica, portanto, é a tendência de constituição de uma *unidade de classe*. Isso é muito relevante para se compreender a relação entre a luta política das classes dominantes e o Estado capitalista. A prática política dessa classe tem como objetivo a conservação do Estado e através dele manter as relações sociais existentes. Além da constituição da unidade de classe das classes e frações dominantes, seus interesses propriamente políticos, a partir do isolamento de sua luta econômica, passam a ser vistos como representativos do interesse geral do povo-nação.

Nesse contexto, Poulantzas emprega o conceito de hegemonia para recobrir as práticas políticas das classes dominantes no campo da luta política. Esse conceito tem dois sentidos: a) indica a constituição dos interesses dessas classes como representativos do “interesse geral” do povo-nação; b) o Estado capitalista e as características específicas da luta de classes tornam possível o funcionamento do “bloco no poder”, composto por várias classes ou frações politicamente dominantes. Dentre essas classes, uma delas detém um papel dominante particular, ou um papel hegemônico.

Porém, “(...) o Estado capitalista sempre deve deter uma autonomia relativa frente a tal ou qual fração do bloco no poder, a fim de assumir seu papel de *organizador* político do interesse geral da burguesia, sob a hegemonia de uma dessas frações”. (POULANTZAS, 1984: 68). Essa autonomia relativa permitiria ao Estado cumprir seus dois papéis fundamentais: organizar as classes dominantes e desorganizar as classes dominadas para assim reproduzir as relações de produção capitalistas.

A autonomia relativa do Estado em relação às determinações econômicas é fundada em condições objetivas. A partir dessa noção, Poulantzas está rompendo, segundo Silveira (*apud* POULANTZAS, 1984) tanto com o economicismo como com o historicismo. A ruptura em relação ao primeiro ocorre pela consideração de que a superestrutura teria suas próprias determinações específicas. Ele rompe com o historicismo por discordar da idéia de “sujeito-histórico”. Ele acredita, que a dominação econômica de classe não poderia mais ser considerada como o resultado direto de uma dominação econômica dessa classe, que seria o sujeito da história, e o Estado capitalista não se constituiria para a defesa dos interesses da classe dominante, pelo menos não sem mediações. Para Poulantzas, baseando-se em Marx, os agentes da produção seriam portadores de um conjunto de estruturas. Essas classes são, teoricamente, a origem genética das estruturas. O conceito de classe indica, assim, os efeitos do conjunto das estruturas da matriz de um modo de produção sobre os agentes que lhe constituem, ou seja, é um conceito que indica os “efeitos da estrutura global no domínio das relações sociais” (SILVEIRA *apud* POULANTZAS, 1984: 17). Assim, as contradições de classe caracterizam todos os níveis das relações sociais e da luta de classe, não se reduzindo à produção.

A autonomia do Estado fundamenta-se em princípios estruturais que se referem ao lugar das classes e de suas lutas no modo de produção capitalista, entendidas como efeito do conjunto dos níveis e instâncias estruturais.

A partir dessas idéias de Poulantzas, Silveira (*apud* POULANTZAS, 1984) esquematiza essa discussão delimitando dois domínios teóricos distintos, que não podem ser homogeneizados teoricamente: as estruturas (econômicas, ideológicas e políticas) e as práticas sociais (de classe). As estruturas econômicas são determinantes em última instância, mas as outras estruturas possuem também uma autonomia relativa perante a elas. O domínio das práticas sociais é efeito do domínio das estruturas e se efetiva enquanto práticas econômicas, políticas e ideológicas. A

classe pode ser identificada em relação a cada um desses níveis estruturais particulares, mas é composta pelo conjunto desses níveis.

O lugar estratégico onde confluem estruturas e práticas é o Estado. Nele as lutas de classe podem transformar as estruturas. Se as práticas de classe (suas lutas) são efeitos dos níveis estruturais especificamente no nível político, a particularidade do Estado sobre as práticas políticas de classe é sua determinação em práticas capazes de transformar a unidade do todo social, engendrando um “efeito retorno” das práticas sobre a estrutura política pelo fato do Estado ser o fator de coesão dessa unidade.

Em decorrência disso, Poulantzas define o Estado a partir das relações de classe. Para ele o Estado não traduz no nível político os interesses das classes dominantes, mas a relação desses interesses com os das classes dominadas. Por isso o Estado é o fator de coesão da unidade de uma formação social e a estrutura onde se condensam e se repassam (como um vaso comunicante) as contradições dos diversos níveis dessa formação. Assim, Poulantzas chega à tese marxista do efeito histórico das lutas políticas de classe sobre as estruturas, ou seja, à idéia de luta de classes como motor da história.

Essa visão de Poulantzas sobre o caráter das relações de classe constitui fortemente seu conceito de Estado. Para ele,

“O Estado, capitalista no caso, não deve ser considerado como uma *entidade intrínseca* mas, como é aliás o caso para o ‘capital’, como uma *relação*, mais exatamente uma condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como elas se expressam, sempre de modo *específico, no interior mesmo* do Estado. Entender o Estado como uma *relação* é evitar os impasses de um pseudodilema na discussão atual sobre o Estado, entre o Estado concebido como coisa-instrumento e o Estado concebido como sujeito”. (POULANTZAS, 1984: 69).

Sua definição sobre essas duas concepções de Estado, que ele visa se opor, é muito relevante para sua análise sobre a estratégia de transição para o socialismo. Podemos dizer também, que sua oposição a essas duas concepções de Estado guarda fortes relações com sua oposição ao economicismo e ao historicismo anteriormente destacados. Assim, em suas palavras, ele define essas duas visões sobre o Estado:

“O Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única fração, em que nenhuma autonomia é reconhecida ao Estado.

O Estado como Sujeito: a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é reportada à sua vontade própria como instância racionalizante da sociedade civil”. (POULANTZAS, 1984: 69).

Essas duas concepções de Estado são contrapostas por Poulantzas à noção de Estado relativamente autônomo. Para ele, como vemos no trecho anterior, o Estado não pode nem ser apropriado como um objeto e nem tem uma racionalidade própria, ou uma autonomia absoluta. O poder, e em conseqüência, o Estado, são *relações*, não determinadas *a priori* pela base econômica. Isso porque, para ele, as relações sociais de classe estão inscritas na *ossatura material* do Estado, constituindo suas formas e organizando suas estruturas internas. Ao inserir a luta de classe no âmago do Estado, Poulantzas está dizendo que estas duas concepções, às quais se opõe, vêem a relação entre Estado e classes sociais como uma relação de *exterioridade*. Em suas palavras, “Nesta relação de exterioridade, o Estado e as classes dominantes são considerados *duas entidades intrínsecas ‘confrontadas’ uma à outra, (...) e das quais uma possuiria o tanto de ‘poder’ que a outra não teria, segundo uma concepção tradicional do poder como quantidade dada numa sociedade: a concepção do ‘poder-soma-zero’*”. (POULANTZAS, 1984: 69).

E a partir disso define como propõe o entendimento deste Estado a partir das relações de classe: “(...) entender o Estado como a condensação de uma relação de força entre classes e frações de classe, tal como elas se expressam, de modo específico, no interior do Estado, significa que o estado é *constituído – transpassado* de todos os lados pelas contradições de classe”. (POULANTZAS, 1984: 70). A partir desta concepção do Estado, se este se destina a reproduzir as divisões de classes e se estas estão inscritas em sua *ossatura material*, o Estado não pode ser um *bloco monolítico* sem fissuras internas. Assim, Poulantzas afirma que as contradições de classe “Revestem precisamente a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparelhos do estado, e no interior de cada um deles, *na medida em que* cada um deles (ou cada segmento de cada um), freqüentemente, constitui a sede e o representante privilegiado de tal ou qual fração do bloco no poder”. (POULANTZAS, 1984: 70).

O Estado, ao estabelecer o interesse político e em longo prazo do bloco no poder, pode atender aos interesses em curto prazo das classes dominadas, sem que isso signifique a hegemonia dessas classes no Estado. Essa estratégia se relaciona com as funções anteriormente referidas do Estado (organizar classe dominante e desorganizar a classe dominada) e só é possível pela sua autonomia relativa. Assim,

“A política atual do Estado aparece como um *processo* da *resultante* dessas contradições interestatais, processo que, num nível e a *curto prazo*, aparece como prodigiosamente incoerente e caótico. Trata-se exatamente de um processo de *seletividade estrutural* por parte de um aparelho da informação dada, e das medidas tomadas por outros; de um processo contraditório de *decisões*, mas também de ‘*não-decisões*’ da parte dos ramos e aparelhos de Estado”. (POULANTZAS, 1984: 70).

Embora apareça como caoticidade, há uma unidade interna dentro do Estado. Esta unidade não é derivada de uma racionalidade superior do Estado e nem da sua apropriação por uma dada classe, mas novamente pelas relações inscritas em sua estrutura e em suas instituições. Em suas palavras,

“O Estado capitalista expressa sempre, acima das contradições no seio de seus aparelhos, *uma unidade interna própria que é uma unidade de poder de classe: o da classe ou fração hegemônica*. Mas isso se realiza de maneira complexa. Com efeito, o funcionamento do sistema estatal é assegurado pela dominância de certos aparelhos ou ramos sobre outros, e o ramo ou aparelho dominante é, em regra, o que constitui a sede do poder de classe ou fração hegemônica. No caso de uma modificação da hegemonia, isso ocasiona modificações e deslocamentos de dominância de certos aparelhos e ramos para outros. Ademais, esses deslocamentos determinam as mudanças das formas de Estado e das formas de regime”. (POULANTZAS, 1984: 121).

Desse modo nosso autor aborda a questão da lógica e das transformações próprias das instituições. Em sua visão, é a luta de classes que desempenha o papel principal na relação luta de classes – aparelhos do Estado. Por essa razão, “não são as modificações ‘institucionais’ que tem como consequência os ‘movimentos sociais’, como acredita toda uma série de sociólogos ‘institucionalistas’; é a luta de classes que determina as modificações dos aparelhos”. (POULANTZAS, 1984: 122).

O *papel objetivo* do Estado diz respeito à sua concepção de que o Estado não age apenas, na constituição das relações de produção e na reprodução das relações de classe, de forma negativa, ou seja, por seus aparatos repressivos ou ideológicos. O Estado tem uma ação positiva, ou seja, ele cria, em certa medida, o próprio real e atua nas condições da reprodução e atua no atendimento das demandas das lutas populares, no limite, ele intervém na economia e produz políticas e serviços. Esta concepção que reduz o Estado aos seus aparelhos ideológicos e repressivos, à qual ele se opõe, levaria a pensar, segundo ele, numa lógica de auto-reprodução da economia, muito próxima à concepção liberal. Ele acredita que, até mesmo pelo caráter cindido

da própria classe dominante, resultado do *efeito isolamento* anteriormente referido, o Estado tem um papel de organização dos próprios interesses dos capitalistas.

A correspondência entre os interesses da fração hegemônica e mesmo da classe dominante como um todo, em longo prazo, não se deve à relações pessoais estabelecidas dentro do Estado por essas classes. Dessa maneira, ele discorda do Estado capitalista ser um Estado de classe porque sua burocracia pertenceria a essa classe dominante. Seria desnecessário que a burocracia do Estado fosse de uma ou outra classe, ou se relacionasse pessoalmente com essas, já que ele discorda da idéia de sujeito-histórico, como já dissemos, e já que o Estado não é um barco, ou um lugar, em que se mudado o comandante, se muda a direção. Novamente retomamos a sua discussão de Estado-sujeito e Estado-objeto.

1.1.2. OFFE E A SELETIVIDADE ESTRUTURAL DO ESTADO CAPITALISTA

Offe analisa o Estado a partir de uma perspectiva mais geral da lógica da ação coletiva. Ele demonstra que a diferença ou assimetria entre as lógicas de ação dos capitalistas e trabalhadores produz um desnível estrutural na distribuição de poder na sociedade que, por sua vez, contribui para haver uma assimetria na representação dessas classes no Estado (MARQUES, 1997).

Porém, para este autor, o caráter de classe do Estado não é dado pelo fato da classe dominante ocupar pessoalmente o Estado, mas pela dependência estrutural do Estado em relação à acumulação capitalista. Esse caráter de classe é demonstrado em estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal que não são desencadeadas por interesses articulados (exógenos aos aparelhos do Estado), mas que surgem a partir de suas próprias rotinas e estruturas formais em função do tipo de relação que o Estado estabelece com o campo econômico. Assim, Offe procura demonstrar como o poder do Estado é limitado em uma sociedade em que os capitalistas controlam os meios de produção.

Offe (1984) relaciona esta questão das relações estabelecidas entre Estado e capital com quatro características ou determinações fundamentais e funcionais da forma institucional do poder público numa sociedade capitalista. (1) o Estado está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus critérios políticos. (2) o Estado depende dos impostos para a sua própria manutenção, e assim, depende, através do sistema tributário, do volume de arrecadação privada. Por essa dependência, o Estado precisa fomentar a acumulação e

assim age no sentido de garantir um bom funcionamento do mercado e da economia mesmo que para isso precise intervir nesta esfera. Assim, a dependência de recursos financeiros é o critério mais poderoso para o constrangimento do processo de tomada de decisões. (3) a acumulação é, por essa dependência de recursos financeiros para as ações do Estado, o ponto de referência de suas políticas, que têm como objetivo de longo prazo garantir um desenvolvimento econômico saudável e a promoção do processo geral de acumulação. Neste aspecto se enquadram as políticas que visam controlar a dinâmica destrutiva “natural” da competição entre os capitalistas individuais. Mas este objetivo se deve à complementariedade entre Estado e economia e não à determinação do Estado pelas relações de classe, que para ele são exógenas ao Estado. (4) a legitimidade democrática deve ser perseguida pelo Estado através de mecanismos de ocultação de seu caráter de classe para que mantenha a acumulação e que se legitime as atividades dos burocratas. Para Offe, esses funcionários do Estado (sejam eles eleitos ou não) têm seu poder fundamentado no mecanismo eleitoral e nas regras estabelecidas pelo Estado de direito, bem como no simbolismo da participação da massa na seleção do pessoal do Estado (CARNOY, 1988).

Em suma, ele define o Estado capitalista como uma forma institucional do poder político que se relaciona com a vida material e é caracterizado pelas quatro determinações anteriormente destacadas. Segundo Carnoy (1988), o Estado se compõe por aparelhos institucionais, organizações burocráticas, normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade. Ele é uma rede historicamente acumulada de formalismos jurídicos e institucionais que condiciona todos os processos e interações da sociedade. A unidade dessas estruturas organizacionais se dá pela legitimação da autoridade e pelo monopólio das forças repressivas. Este Estado é uma instituição burocrático-administrativa que age de acordo com suas normas próprias

O fato de suas políticas beneficiarem uma classe ou outra é uma consequência de sua ação, que visa sua autoreprodução, e não um objetivo pré-estabelecido. Em suas palavras,

“Este acesso privilegiado [dos membros da classe capitalista aos centros de decisão do Estado], quando ocorre, não é causa, mas sim o reflexo institucional da dependência estrutural da atividade em relação ao funcionamento da acumulação. Desse ângulo, não são fundamentalmente os agentes do processo de acumulação que estão interessados em instrumentalizar o poder estatal mas, ao contrário, são os agentes do poder estatal que – a fim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento – obedecem, como seu mandamento mais alto ao imperativo da constituição e consolidação de um ‘desenvolvimento econômico favorável’”. (OFFE E RONGER, 1984: 124).

Desse modo, o Estado pode ser considerado autônomo, ou seja, ele não obedece à lógica das classes sociais e nem é constituído por essas (como, por exemplo, considera Poulantzas). Na mesma linha que Poulantzas, Offe discorda da concepção de Estado neutro, desconstruindo a idéia de que os interesses de classe seriam definidos racionalmente. Para ele é o Estado que define o interesse dos capitalistas em longo prazo já que esses, agindo pelo princípio da concorrência, atuam a partir de uma perspectiva de curto prazo que pode levar inclusive a destruição das relações de troca e da acumulação. Para ele, esse interesse dos capitalistas é expresso nas rotinas do Estado.

Haveria para ele, portanto, duas funções estruturais do Estado: garantir a acumulação, visando garantir sua própria sobrevivência, e a legitimação, através do fomento à inserção de um número cada vez maior de pessoas nas relações de troca. Porém, como mostra ao longo de vários de seus textos, essas duas funções são contraditórias. Para solucionar esta contradição, que pode levar a uma crise estruturalⁱⁱ, o Estado responde através de políticas públicas. Nesse sentido, Offe afirma que o Estado é um mediador e administrador de crises. A estratégia governamental é descrita em termos de respostas técnicas de reação a essas crises, e não em termos da dinâmica das relações de classe.

Porém, a estrutura interna do Estado influi sobre o desempenho, a formulação e a implementação dessas políticas. Por essa razão, o autor defende que não se estude apenas o conteúdo das políticas, mas se analise também os procedimentos formais que geram as ações estatais (MARQUES, 1997). Segundo Marques “a relação entre a forma e conteúdo das políticas é biunívoca e simétrica” (MARQUES, 1997: 74) e citando Offe continua:

“As regras que estruturam e dão continuidade à operação do aparato estatal não são meramente procedimentos instrumentais criados para executar ou implementar objetivos políticos ou para resolver problemas sociais. Eles próprios determinam, de uma forma oculta e implícita, que objetivos potenciais serão estes e que problemas terão chance de aparecer na agenda do sistema político”. (OFFE, 1975: 135 *apud* MARQUES, 1997: 74).

Assim, as estruturas estatais seriam seletivas, possuindo sistemas de filtros de questões e demandas que seriam apresentadas ao Estado, restringindo também as possibilidades da ação política institucional. Essa seletividade é um processo decisório de definição de políticas públicas

ou de seleção da pauta pública, que é uma característica estrutural do Estado, ou seja, não conjuntural. Ela se define por mecanismos internos do aparelho do Estado que agem no sentido de manter seu caráter capitalista. Portanto, “se trata de uma configuração de *regras de exclusão* institucionalizadas” (OFFE, 1984: 147). Os interesses da sociedade, na forma de *inputs*, se dirigem ao Estado e este, através de seus mecanismos internos de seleção permite que se privilegie demandas e interesses que favoreçam ou que não impeçam a acumulação.

Essa seletividade pode ser positiva, incentivando a acumulação através de políticas de desenvolvimento, isenções e intervenções no mercado, ou negativa, através de medidas repressoras, violentas ou não, mas que impeçam que demandas anti-capitalistas entrem na agenda pública das instituições do Estadoⁱⁱⁱ. Essa consideração insere um elemento interessante para a análise de políticas públicas que é a consideração dos não-acontecimentos, das não-questões ou não-decisões, que se refere à exclusão de reivindicações para mudanças na alocação de benefícios e privilégios que podem ser sufocadas antes que se expressem, ou se mantenham latentes, ou sejam eliminadas antes que se expressem em arenas decisórias relevantes ou que sejam destruídas ou mutiladas no processo de implementação da decisão (OFFE, 1984: 153).

No limite, Offe demonstra que nem todas as demandas da sociedade se constituem em agendas públicas. Para que elas sejam selecionadas, elas passam por quatro filtros ou níveis de exclusão: estrutural, ideológico, procedimental, repressivo.

A seletividade *estrutural* se refere ao raio de ação definido pelo sistema institucional, fixada juridicamente, como, por exemplo, a garantia do direito de propriedade; ela determina quais matérias e fatos podem se tornar objeto das políticas estatais. Esses limites também se referem à disponibilidades de recursos e informações materiais. Outro limite estrutural é posto pela existência e efetividade de organizações burocráticas.

A *ideologia* compõe o sistema de filtros na medida que pode promover a percepção e a articulação seletiva de problemas e conflitos sociais e conforma a idéia mesma de instituição ou do papel do Estado.

A seletividade *procedimental* ou do *processo* é caracterizada pelos procedimentos institucionalizados da formulação e implementação políticas. Esses procedimentos prejudgam o possível resultado do respectivo processo político, seja ele de planejamento, administração, campanhas eleitorais ou outros. Essas estruturas conferem a certos conteúdos políticos probabilidades de realização maiores ou menores e asseguram o tratamento preferencial a certos

interesses por conceder-lhes prioridades no tempo, oportunidades de coalisão mais favoráveis. Para Offe, “Cada regra processual cria relações de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos e interesses. É a isso que se refere o conceito de ‘não-decisão’” (OFFE, 1984: 153).

A *repressão* é o último nível onde pode se limitar a ocorrência de políticas possíveis. Ela se expressa através dos órgãos de polícia, exército ou justiça. Essa é a referida seletividade negativa e quando apenas a seletividade repressiva opera se explicita o caráter de classe do Estado. Isso ocorre em momentos em que a crise entre acumulação e legitimação se torna estrutural.

É fundamental para compreender essa autonomia do Estado, resgatar o conceito de *interesse de classe*. Para que os interesses dos capitalistas isolados se tornassem o interesse geral, definidor das ações do Estado, seria necessário supor que há um nível de racionalidade na definição dos interesses, o que não se confirma na realidade, dado que a produção capitalista é regida pela competição. Na prática, não há uma orientação estratégica de longo prazo no movimento dos capitalistas individuais, mas processos adaptativos, de certa forma anárquicos. A partir disso, Offe formula a idéia, já referida anteriormente, de que o interesse comum da classe dominante se expressa nas rotinas do Estado e não por interesses articulados exógenos à ação estatal.

Offe tenta trabalhar o caráter sistêmico do Estado e a problemática político-institucional. Para ele, “as formas institucionais de tomada de decisões influem no resultado destas mesmas decisões (nas *policies*), preservada a necessidade de acumulação de capital”. (ARRETICHE, 1995: 33). Acreditamos que através da centralidade conferida à seletividade estrutural, e, por sua vez, pelo status diferenciado que adquirem as instituições e a organização interna do Estado, como elementos centrais para demonstração do caráter classista do Estado, Offe se coloca tanto na perspectiva neomarxista quanto na neoinstitucionalista, considerando que as duas não se constituem em concepções teóricas antagônicas.

2. BRINGING STATE BACK IN: O NEOINSTITUCIONALISMO E O ESTADO

Seguindo o argumento apresentado na introdução deste texto sobre as características do neoinstitucionalismo, o que define essa perspectiva de análise, que abriga diversas tendências, é a

ressalva que estes autores fazem sobre a importância das instituições nas análises relativas aos processos políticos e sociais.

Os neoinstitucionalistas rejeitam modelos estáticos de análise e inserem a necessidade de incorporar particularidades específicas de cada situação histórica. Nesse sentido, o neoinstitucionalismo surge como uma reação aos estudos de política comparada e de ciência política de inspiração behaviorista, hegemônicos até os anos 70 na ciência política norte-americana. Eles também se opõem a análises funcionalistas e deterministas, como algumas vertentes do marxismo. A crítica que esta perspectiva elabora contra o marxismo é que o privilegiamento dos interesses dos atores (as classes sociais), sobretudo da classe dominante, nas explicações sobre a natureza do Estado foi transformado em sobredeterminação, o que na prática das pesquisas acaba sendo um *a priori* que define o resultado das lutas concretas que são travadas na sociedade (MARQUES, 1997). A pergunta que norteia boa parte dos trabalhos desta perspectiva teórica é como as instituições moldam as estratégias políticas e influenciam os resultados políticos.

Hall e Taylor (2003) demonstram que há três tipos de neoinstitucionalismo: escolha racional, sociológico e histórico^{iv}. Se há muitas abordagens dentro do que chamamos neoinstitucionalismo, há também diferentes concepções sobre o que são as instituições. Em termos gerais, segundo afirma Marques (1997), as instituições poderiam ser caracterizadas pela comparação com uma partida esportiva, sendo os atores os jogadores e as instituições as regras e a delimitação do campo. As instituições incluiriam, assim, “regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que estruturam a relação entre indivíduos nas várias unidades da política e da economia” (HALL *apud* THELEN E STEINMO, 1992: 2, NOTA 7 *apud* MARQUES, 1997: 76). Por fim, as instituições seriam, mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais (THÉRET, 2003).

O Estado, bem como qualquer outra instituição política, segundo afirma Arretche (1995), tem para esta perspectiva, uma dinâmica própria, tanto em seus processos internos quanto na mediação de necessidades e exigências que processa em seu interior. Assim, consideram que “os atores estatais têm interesses próprios, distintos dos interesses organizados da sociedade civil” (ARRETCHÉ, 1995: 31).

2.1. O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Optamos neste texto por enfatizar a corrente dentro do neoinstitucionalismo denominada neoinstitucionalismo histórico por considerarmos que esta vertente propõe análises mais promissoras para o estudo do Estado e das políticas públicas e é a que mais se relaciona com a teoria neomarxista que apresentamos anteriormente.

Dentro desta corrente, a escala considerada mais propícia para a análise dos fenômenos sociais é o nível intermediário onde as grandes estruturas são mediadas por instituições e ganham formas históricas específicas. Assim, eles buscam romper com explicações deterministas e unicasais. Para eles, não há variáveis que devam ser consideradas preferencialmente e nem agentes principais. Eles não negam a importância das classes sociais ou dos grupos de interesse, mas não acreditam que essas categorias devam ser determinantes. Essa postura teórico-metodológica chama atenção para o fato das relações entre instituições e sociedade ocorrerem nos dois sentidos e pretendem contextualizar os atores, interesses e estratégias. Da mesma forma, eles propõem que se analise as políticas públicas de forma relacional, de tal modo que se não privilegie apenas um dos pólos desta relação. Para eles, além de se analisar a história da formação das instituições e atores estatais é preciso observar sua posição em relação aos ambientes econômicos, sociais e políticos (MARQUES, 1997).

Já que buscam enfatizar a mediação realizada pelas instituições, precisam responder às questões sobre como essas são criadas e como elas se transformam. Sobre essa última questão associam o conceito de *path dependency*. Segundo Fernandes (2002), *path dependency* significa que o caminho trilhado por uma instituição ao longo da história aumentará os custos para a mudança institucional. Em suma, “a evolução da estrutura social, bem como a trilha de escolha e decisão política dos atores ao longo do tempo, moldam a arena política e definem as instituições” (FERNANDES, 2002: 82). Por outro lado, a influência das instituições na sociedade se relaciona com a discussão sobre a autonomia e o poder dos atores estatais e com a influência das instituições na esfera política (MARQUES, 1997).

Para os neoinstitucionalistas, bem como para os dois autores vinculados ao neomarxismo que acima apontamos, a existência da autonomia do Estado não é uma condição excepcional que somente ocorre em momentos de crise. Para eles, os burocratas são grupos relativamente isolados dos interesses presentes na sociedade e que são capazes de estabelecer políticas de longo prazo diferentes daquelas demandadas pelos grupos de interesse. Isso é possível porque os funcionários estatais cumprem a função de construção de um projeto global que se expressa em produção de

diagnósticos e estratégias de ação. Para que essas possam ser implementadas, é necessário que esses funcionários tenham um certo grau de autonomia em relação aos interesses presentes na sociedade. Essa autonomia, segundo Skocpol (*apud* MARQUES, 1997), é compreendida como um isolamento ou insulamento. Para Marques,

“A autonomia estatal não é uma característica estrutural do Estado capitalista que possa se definir *a priori*, como sustentam alguns autores neomarxistas. Ela varia de caso a caso, e dentro de cada um, de agência para agência. Isso ocorre porque a autonomia é definida em cada situação histórica pelas ‘potencialidades estruturais’ que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção”.(MARQUES, 1997: 80).

Para esta corrente, só é possível determinar as autonomias presentes em cada agência estatal em sua conjuntura específica a partir de estudos históricos sobre cada sociedade e processo de formação do Estado. Derivada desta idéia de autonomia, a definição de força estatal depende de uma análise combinada de autonomia e capacidade estatais (MARQUES, 1997).

Por outro lado, considerar a autonomia do Estado não pressupõe a racionalidade deste como ator, mas a não subordinação desse a interesses dispostos na sociedade. Sendo assim, o resultado e a racionalidade das políticas são contingentes. Além disso, as agências estatais podem ser parciais e fragmentadas. A eficácia das políticas depende de muitos fatores como as estratégias dos atores e a formação de suas instituições. Ela depende também da capacidade do Estado, já que os agentes tenderão a propor políticas que possam ser implementadas. As ações do Estado somente tentarão garantir sua própria reprodução, pois essa é a lógica da ação coletiva dos funcionários do Estado.

Arretche (1995) explicita aquelas que seriam as variáveis explicativas propostas no referido texto *Bringing State Back In*, e que seriam premissas importantes para explicar a eficácia do Estado e o papel das burocracias dentro desta perspectiva de autonomia do ator estatal. Segundo ela, as burocracias públicas seriam centrais para as reformas sociais, exercendo um papel de liderança. Estas agiriam de acordo com a avaliação que fazem sobre as políticas anteriormente implementadas.

Haveria, desse modo, um mecanismo de *policy feedback*, que se refere ao aprendizado social que essas políticas produziriam no âmbito da opinião pública e dos partidos, mas que condiciona o conteúdo das políticas que serão propostas a partir da avaliação feita pelos

formuladores de políticas. Esses processos de *policy feedback* inserem na análise institucional a variável cultural e ideológica. Essas variáveis teriam o papel de conformar “o entendimento dos problemas a serem solucionados, conformam os interesses a serem preservados ou destituídos e sobretudo, conformam as capacidades institucionais de ação das burocracias”. (ARRETCHÉ, 1995: 60). Assim, destaca a autora, que a burocracia teria um papel estratégico nos processos de inovação em políticas públicas, mas seria influenciada pelo contexto onde está inserida e pelo histórico de políticas e de contextos institucionais.

As capacidades estatais, segundo apresenta Arretche (1995), dependem também do grau de burocratização e centralização do Estado e do grau de insulamento desta burocracia no sentido de sua capacidade de formular e implementar políticas de forma mais ou menos autônoma em relação aos interesses presentes na sociedade.

Outro elemento fundamental na análise proposta em *Bringing the State Back In*, é a idéia de que os recursos de poder da burocracia derivam da formação do Estado pela consolidação das estruturas burocráticas e a democratização dos sistemas políticos. A seqüência histórica em que cada um desses processos ocorre condiciona a natureza das burocracias. A interação que ocorre entre a estrutura estatal e as outras instituições políticas é muito importante, se recuperada historicamente, para se compreender e explicar a natureza das instituições presentes. Essas estruturas também condicionam as identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais que interferem na formulação das políticas (ARRETCHÉ, 1995)^{vi}.

Em suma, “é na formação do Estado nacional que se definem as capacidades estatais e o grau de autonomia do Estado”. (ARRETCHÉ, 1995: 58). A formação do Estado é considerada uma variável independente que condicionará o caráter das demais instituições políticas e também os limites e as possibilidades para a ação política dos atores bem como as formas das políticas que proporão e que poderão ser implementadas. Esse ponto está relacionado com a análise do contexto institucional.

O *Bringing State Back In* representa também um marco metodológico em termos de estudos históricos comparados. Segundo Fernandes (2002), os estudos históricos comparados entre países são importantes para se avaliar a capacidade de autonomia desses Estados a partir da comparação de indicadores institucionais como o “grau de centralização e descentralização de autoridade, meios financeiros, quadro de funcionários, o ambiente e o comportamento dos principais atores econômicos e sua relação com o Estado”. (FERNANDES, 2002: 82).

2.1.1. PETER EVANS E O CONCEITO DE AUTONOMIA INSERIDA

Evans (1993), partindo da teoria neoinstitucionalista proposta anteriormente, aplica esse conceito de Estado e a abordagem histórico-comparativa ao estudo de Estados em países em desenvolvimento para tentar demonstrar que, ao contrário do que pregava as primeiras agendas de ajuste estrutural, o Estado é necessário para coordenar e fomentar o desenvolvimento econômico. Ele afirma que pretende com sua análise contribuir para a segunda onda de ajustes que coloca a necessidade de uma reestruturação dos Estado e não o seu desaparecimento.

Ele afirma que a eficácia do Estado está relacionada com uma estrutura burocrática enraizada e bem estruturada. Fernandes (2002) resume os argumentos apresentados pelo autor,

“A questão da autonomia de Estado é discutida por Evans (1995), que elabora o conceito de *Embedded Autonomy (autonomia inserida)*. Esse conceito, em termos gerais, significa a relação entre Estado e capital privado, visando ao desenvolvimento industrial. A partir da combinação de uma forte tradição burocrática entre os agentes públicos (meritocracia, carreiras de longo prazo, senso de dever e lealdade), com uma relação de cooperação e confiança com o setor privado, objetiva-se atingir metas de desenvolvimento econômico. Em seu estudo de caso comparado de seis países (Zaire, Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Brasil e Índia), o autor estabelece uma tipologia acerca da capacidade de autonomia dos Estados no desenvolvimento de programas de transformação industrial”. (FERNANDES, 2002: 93).

O grau dessa autonomia é produto das circunstâncias históricas e não de um pacto social entre capital e Estado.

Em sua tipologia, o autor estabelece três tipos de relações estabelecidas entre Estado e sociedade que possibilitam pensar sobre os problemas enfrentados para a implementação de políticas de desenvolvimento, mas também de ajustes e estabilização econômica.

O primeiro tipo é o Estado predatório, cujo exemplo é o Zaire. O segundo é o desenvolvimentista, cujos exemplos são Japão, Taiwan e Coréia. Por fim, há os tipos mistos, que mesclam fracassos no âmbito das consistências dos modelos de desenvolvimento propostos pelo Estado com êxitos esporádicos. São exemplos deste último tipo o Brasil e a Índia.

O Estado predatório é aquele em que a burocracia, mal estruturada e num sentido completamente inverso à burocracia weberiana, extrai ganhos pessoais em detrimento dos interesses gerais do país, tornando a sociedade sua “presa”. O Estado é controlado diretamente pelo pequeno grupo de indivíduos ligados ao chefe de Estado por laços pessoais, não havendo

nenhum parâmetro de impessoalidade ou meritocracia na seleção desse corpo burocrático. Essas características do Estado, ou seja, seu baixíssimo grau de institucionalização e a ausência de uma burocracia competente e coerente, impede o “desenvolvimento de uma burguesia voltada para o investimento produtivo de longo prazo devido à corrosão da previsibilidade de ação do Estado” (EVANS, 1993: 120). Desse modo, o Estado fracassa também no cumprimento regular de contratos, no fornecimento de infra-estrutura e no investimento público nos serviços sociais.

Para Evans,

“O Zaire coloca também alguns problemas às concepções convencionais sobre a importância da autonomia do Estado na formulação de estratégias coerentes de ajuste e de crescimento. Por um lado, uma vez que o Estado enquanto entidade corporativa é incapaz de formular e implementar metas coerentes e uma vez que as decisões políticas são tomadas em favor de elites privadas, o Estado poderia ser considerado como inteiramente desprovido de autonomia. Essa falta de autonomia é o que permite o prevalecimento da orientação contagiante para a renda. Ao mesmo tempo, no entanto, é impressionante como o Estado zairiano não é controlado pela sociedade. Ele é ‘autônomo’ no sentido de que suas metas não derivam da agregação de interesses sociais. Essa ‘autonomia’ não amplia a capacidade do Estado de adotar suas próprias metas, e sim afasta reações sociais críticas a sua dominação arbitrária. O caso zairiano sugere que o relacionamento entre a capacidade de ação e a autonomia do Estado precisa ser repensado”. (EVANS, 1993: 121).

O tipo ideal central é o Estado desenvolvimentista. Os casos paradigmáticos que o autor analisa para exemplificar este tipo ideal são os Estados do Leste Asiático pela sua rápida industrialização e seu ajuste favorável aos mercados internacionais mutáveis. O autor demonstra que esse processo positivo de desenvolvimento econômico só foi possível porque o Estado cumpriu o papel de fomentar as perspectivas empresariais de longo prazo no setor privado e induziu mudanças nas decisões de investimento e forneceu novos capitais.

Porém, Evans aponta para a necessidade de identificar as características estruturais que permitem esses Estados serem desenvolvimentistas. Essas características seriam a autonomia (insulamento no sentido de capacidade da burocracia formular e implementar decisões independentemente da sociedade) e inserção dessa burocracia (estabelecimento de vínculos com o capital privado). Poderíamos dizer que o Estado, ao formular e coordenar o desenvolvimento, agiria no sentido apontado por Offe, de organizar os interesses dos capitalistas individuais em longo prazo para perseguir o interesse de sua autoreprodução.

Uma característica importante destes Estados desenvolvimentistas se refere à sua burocracia. Os funcionários possuíam um status especial na sociedade, carreiras de longo prazo e agiam de acordo com regras e normas estabelecidas, bem aos moldes do tipo ideal de burocracia weberiana. Evans aponta também para os “elementos não-burocráticos da burocracia” como fundamentais para o reforço da estrutura organizacional formal.

Outras redes externas são fundamentais para o êxito dessa estratégia desenvolvimentista. Essas redes vinculam o Estado ao setor privado através de “labirintos de organizações intermediárias e redes políticas informais” onde se produz o consenso sobre a política de desenvolvimento. Mas essas redes externas só são possíveis pela alta organização, competência e coesão dos setores estatais que participam dessa relação. Nesse sentido, os organismos estatais precisam ser autônomos no sentido de formular suas próprias metas de forma independente e confiar nos seus funcionários para que possa viabilizar as soluções para os problemas de ação coletiva do capital privado.

Assim, chegamos ao conceito de autonomia inserida:

“A ‘autonomia inserida’ é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida”. (EVANS, 1993: 125).

Esse Estado autônomo expôs os capitalistas ao livre mercado até diminuir a proteção a esses setores com o tempo. Assim, o Estado propiciou o surgimento do “livre mercado” e não criou “abrigos rentáveis”. Sem a autonomia do Estado, isso não seria possível. A inserção nesses casos é necessária para que o Estado obtenha informações e torne mais eficaz o processo de implementação de políticas; ela também é necessária para construir canais institucionalizados de laços entre Estado e sociedade que propiciem uma contínua negociação e renegociação de metas e políticas. Vale a ressalva de que a inserção só pode ocorrer onde há autonomia para que não se torne um grande cartel a política de desenvolvimento. Em suma, “A efetividade dos Estados varia principalmente por suas diferenciadas formas de articulação com suas sociedades, e não apenas pelo insulamento de suas burocracias”. (MARQUES, 1997: 87).

Outra característica geral do Estado desenvolvimentista apontada por Evans é a seletividade. A burocracia opera como um ‘mecanismo filtrante’ que concentra sua atenção em setores e produtos que pareçam cruciais para o futuro do crescimento. Para que esses filtros sejam eficazes, o Estado precisa ter formulado as metas de longo prazo e precisa ter força suficiente para ser autônomo em relação a interesses privados que ficarão excluídos dessa seleção.

Sobre o tipo ideal denominado de “casos intermediários”, sobre o qual Evans analisa o Brasil e a Índia, resta dizer que estes Estados produziram significativas transformações, mas essas não foram tão profundas.

No caso brasileiro, há dificuldades em se implementar um modelo de burocracia institucionalizado e este Estado enfrenta problemas como a corrupção. Por outro lado, há a formação de “bolsões de eficiência” no interior dessa burocracia que modernizaram alguns aparelhos do Estado. Esses bolsões, apesar do grande papel que tiveram no fomento do desenvolvimento econômico, são cercados por normas clientelistas tradicionais e dependem da proteção pessoal do presidente. Essa estrutura dificulta a coordenação política e estimula as soluções personalistas e a individualização das relações entre Estado e capital. Evans caracteriza o Estado brasileiro como uma autonomia inserida parcial.

A Índia, em compensação, sofre de autonomia excessiva e inserção inadequada e tem dificuldades de executar projetos setoriais; o Estado possui uma burocracia com uma certa coerência, mas esta não é suficiente porque não consegue estabelecer laços para elaborar um projeto comum com grupos sociais interessados na transformação.

Nos dois países, o Estado tem tentado fazer coisas demais e não tem selecionado estrategicamente atividades que tenha capacidade de cumprir. Essas características impossibilitam a autonomia inserida.

Nesse sentido, Evans aponta para a questão da capacidade do Estado como um fator importante na decisão e nos resultados políticos e que contribui para esclarecer as estruturas e processos que estão subjacentes a essa capacidade. É fundamental para o aumento dessa capacidade a seletividade, no sentido da reconstrução da agenda pública do Estado para que esta esteja em maior sintonia com os problemas da sociedade, e não o desmantelamento do Estado. Ele questiona a equiparação que é feita entre capacidade e insulação. Ele sugere que a capacidade exige coerência interna e conexão externa,

“O que está em questão é a construção de uma organização auto dirigida que possa gerar incentivos suficientes a induzir seus membros individuais a adotar metas coletivas e assimilar suficiente informação que lhes permita escolher metas dignas de perseguir. Capacidade implica organizações capazes de ação coletiva sustentável e não apenas liberdade para aqueles que tomam as decisões seguirem a lógica objetiva da situação econômica”. (EVANS, 1993: 152).

A inserção é necessária nesse caso porque, bem como aponta Diniz (1997), as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem destes atores para sua implementação. Assim, “as conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema” (EVANS, 1993: 153)^{vii}.

Ele propõe que se expanda o alcance dos elos entre Estado e sociedade para incluir mais grupos e classes (EVANS, 2004). Sobre esse assunto, no texto publicado em 2003 no Brasil, ele desenvolve melhor o papel dos mecanismos de participação, como os Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos nesse processo e argumenta que os modelos de governança fortemente democráticos devem fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento. Ele afirma que a efetiva participação social requer, como contrapartida, um contexto sólido de instituições formais capazes de “fornecer *inputs* informacionais e implementar as decisões que resultam desse processo de deliberação” (EVANS, 2003: 46). Ele demonstra que as experiências de governança participativa melhoram a eficácia da provisão de serviços sociais, a alocação de recursos do Estado, diminui a corrupção, proporciona um maior engajamento da burocracia nos assuntos públicos e possibilita um ambiente institucional mais favorável para o crescimento e também para os empréstimos de agências multilaterais.

CONCLUSÃO

Pudemos notar que a questão da autonomia do Estado toca fortemente nos problemas colocados pela relação do Estado e sociedade. A partir desse tema, os autores analisados problematizaram a separação mecânica que se fez durante muitos anos nas ciências sociais, e na prática política, entre essas duas esferas. É uma questão que resgata a necessidade dessa interação, mas também chama atenção para os perigos que essa relação, num ambiente não democrático e com baixo grau de institucionalização, pode gerar.

O que nos pareceu comum entre as perspectivas teóricas analisadas é a centralidade conferida ao Estado como agente de transformação. Todos os autores destacam a importância de

se analisar as estruturas internas e compreendê-las em sua relação com a sociedade sem que uma esfera se sobreponha a outra. Segundo as abordagens que apresentamos, a partir dos múltiplos confrontos entre Estado e sociedade, suas fronteiras são redefinidas.

Um outro aspecto interessante é notar que não há um pólo do bem e outro do mal quando nos referimos ao Estado ou à sociedade. Ambas esferas apresentam contradições, fissuras e interesses próprios que se combinam de diferentes formas e produzem diferentes políticas. Essa visão menos ingênua, sobretudo do Estado, contribui em muito para uma outra visão dentro da esquerda sobre as possibilidades de luta política por dentro das instituições. Por outro lado, a partir da discussão sobre a seletividade do Estado, é preciso repensar essas formas de intervenção e até que ponto as demandas da sociedade podem constituir a agenda pública.

O desafio é reconstruir a institucionalidade do Estado para que este se torne mais permeável às demandas da sociedade, mas também garantir que essas demandas da sociedade não se restrinjam às demandas provenientes das elites. Nesse sentido, é preciso também reformular as estratégias de ação dos setores subalternos dentro da institucionalidade do Estado e abrir outras frentes de ação política, extra-institucionais, quando a seletividade dos interesses da acumulação impedir a vocalização das demandas. Agir fora dos espaços institucionais também pode ser uma estratégia para expandir as possibilidades de ação política dentro dessas esferas. Significa ampliar o escopo de ação do Estado, tal qual fizeram os novos movimentos sociais nos anos 80 em busca do “direito a ter direitos”.

As instituições precisam ser um espaço de possibilidades de ação política e não o limite dessa ação.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ARRETCHE, M. T. S. “Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas”. IN: *BIB*, no. 39, 1995 (versão com páginas numeradas de forma diferente daquela publicada na revista).

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. 2 ed. Campinas, SP: Papirus, 1988.

DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

EVANS, Peter B. “O Estado como Problema e como Solução”. IN: *Lua Nova*, n. 28/29, 1993.

_____. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

_____. “Além da ‘monocultura institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo”. IN: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 5, no. 9, jan/jun 2003.

EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERNANDES, A. S. A. “Path dependency e os estudos históricos comparados”. IN: *BIB*. São Paulo, no. 53, 2002.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R. “As três versões do neo-institucionalismo”. IN: *Lua Nova*, no. 58, 2003.

MARQUES, Eduardo César. “Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos”. IN: *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, 1997.

OFFE, C. “Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas”. IN: _____. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C. E RONGE, V. “Teses sobre a fundamentação do conceito de ‘Estado Capitalista’ e sobre a pesquisa política de orientação materialista”. IN: OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

POULANTZAS, N. “O problema do Estado Capitalista”. IN: BLACKBURN, R (ORG). *Ideologia na ciência social: ensaios críticos sobre a teoria social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. *Poulantzas: sociologia / organizador [da coletânea] Paulo Silveira*. SP: Ática, 1984 (coleção Grandes Cientistas Sociais).

SAES, D. “A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas”. IN: *Crítica Marxista*. V. 1, tomo 7. São Paulo: Xamã, 1998.

SILVEIRA, P. “Introdução: Poulantzas e o marxismo”. IN: POULANTZAS, N. *Poulantzas: sociologia / organizador [da coletânea] Paulo Silveira*. SP: Ática, 1984 (coleção Grandes Cientistas Sociais).

THÉRET, B. “As instituições entre as estruturas e as ações”. IN: *Lua Nova*, no. 58, 2003.

ⁱ Para alguns autores, Gramsci não se enquadra neste tipo de concepção do Estado.

ⁱⁱ Essa discussão sobre a crise estrutural do Estado é muito interessante no texto de Offe e Ronger (1984) e as alternativas que os autores apontam como sendo adotadas pelo Estado parecem bem relevantes para discutir a crise do Estado de bem-estar social.

ⁱⁱⁱ Há também a seletividade divergente que tem a função de ocultar o caráter de classe do Estado, essencial para o cumprimento da função de legitimação.

^{iv} Não é nosso objetivo neste texto trabalhar com essas distinções.

^v Skocpol, 1985: 14).

^{vi} Podemos dizer que o papel dos *policy feedbacks* na conformação dos limites possíveis da ação política se relaciona muito proximamente com o papel que desempenha a seletividade estrutural de Offe.

^{vii} Neste ponto, o autor recusa veementemente as abordagens, como a de Huntington, que colocam que a ausência de capacidade do Estado se deve ao fato das demandas vindas do Estado se tornarem excessivas.