

## Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos

Eduardo Cesar Marques

### Introdução

As décadas de 70 e 80 encerram grandes transformações em diversas dimensões da vida social. Podemos observar a desestruturação do padrão de acumulação implementado com maior força no pós-Guerra, com transformações nas estruturas produtivas, nas relações de produção, nos padrões de consumo, nas formas de sociabilidade e nas diversas espacialidades da economia mundial. Paralelamente e de forma articulada, os Estados de Bem-Estar foram paulatinamente desmontados. Atores sociais e políticos de importância fundamental para a compreensão da cena política e econômica dos países centrais até os anos 70, como os sindicatos e os grandes bancos americanos, perderam força, enquanto outros setores, como a indústria das finanças, ganharam importância. Os próprios Estados nacionais tiveram seu poder significativamente alterado, redesenhando o mapa do poder no mundo (cf. Carnoy *et alii*, 1994; Leborgne e Lipietz, 1990; Reich, 1994; Piccioto, 1991; Sassen, 1991; Soja, 1993 e 1994, entre outros).

Ao mesmo tempo, os anos 70 e 80 representam um marco nas Ciências Sociais. Com o esgotamento explicativo dos modelos macroteóricos, representados principalmente pelo funcionalismo e pelo marxismo, diante de um mundo em transformação, assistimos a uma grande efervescência teórica e à consolidação da busca de novos caminhos para a teoria social. A característica mais geral dessa busca de caminhos é a convergência. Em vez de se insistir nas polêmicas entre modelos

explicativos, alguns partindo das estruturas e outros da ação, a ordem do dia parece ser a produção de análises, trabalhos teóricos e metateóricos que permitam um diálogo entre paradigmas e matrizes disciplinares, incorporando e articulando olhares em vez de tentar hegemonizar um determinado campo de questões. Dentre essas novas perspectivas podemos destacar iniciativas tão diversas como a tentativa de John Rawls de construir uma teoria das possibilidades de justiça, incorporando a reciprocidade e os monumentais esforços de Jürgen Habermas de realizar uma síntese crítica das Ciências Sociais, construindo-lhes novas bases de forma a escapar das armadilhas postas por certos processos de racionalização sem abdicar do caráter crítico e ativo da razão moderna (cf. Rawls, 1992; Bernstein, 1985).

Nesta perspectiva de diálogo e convergência de olhares, merecem destaque, dentre as questões a serem rediscutidas, o Estado e seu papel na condução das políticas, seja pelos impasses e limites colocados aos Estados nacionais pelo processo de globalização da economia, seja pelo ataque neoliberal às estruturas de *welfare state* e à valorização de posturas teóricas pró-mercado, como os trabalhos da escola austríaca e principalmente Hayek (cf. Evans, 1993; Fiori, 1992; Roemer, 1994).

Também nesse campo, contribuições teóricas recentes têm introduzido novas possibilidades analíticas, oriundas de campos disciplinares diversos como a Ciência Política, a Economia e a Sociologia. A presente resenha pretende mapear essas contribuições, discutindo algumas das correntes da literatura consi-

deradas como as mais promissoras para o estudo de um tema específico: os atores políticos e sua capacidade de influenciar as políticas estatais. O ponto de partida para a discussão será a literatura neomarxista do Estado. Chamo de neomarxismo a corrente de estudos que voltou a trabalhar o papel do Estado na sociedade capitalista no interior do paradigma marxista a partir da década de 60, após um longo período de distanciamento da problemática. Acredito que esta perspectiva de análise apresenta grande valor explicativo das ações do Estado. O destaque dado pelos autores marxistas, tanto clássicos como contemporâneos, aos interesses dos atores, assim como a idéia de que a burguesia, na maior parte das situações históricas, constitui o principal ator político na definição das ações do Estado, encontra respaldo direto na forma como se desenvolve a luta política, e por esta razão essa literatura será adotada como referência para a discussão a ser travada aqui. O ponto a criticar na perspectiva neomarxista está em que o privilegiamento deste ator foi transformado por aquela literatura em sobredeterminação, definindo *a priori* o resultado das lutas concretas que se desenrolaram na sociedade. O diálogo com as demais tradições pretende ressaltar a relevância de outros atores, enriquecendo e complexificando a realidade descrita pelo modelo teórico marxista.

Ressaltamos aqui a importância de dois outros atores, considerados também como fundamentais na constituição e gestão das ações do Estado: os agentes estatais e as corporações profissionais. O trabalho toma então a forma de uma crítica à literatura marxista formulada a partir das perspectivas das literaturas neo-institucionalista, da análise setorial e do *State-in-society approach*. A primeira perspectiva constitui-se hoje em umas das mais promissoras linhas de estudo sobre o Estado, as políticas públicas ressaltando o papel do próprio Estado, conforme será discutido posteriormente.<sup>1</sup> A análise setorial apresenta abrangência muito menor, mas produziu um modelo de análise bastante eficiente que ressalta de maneira específica um dos atores mais importantes na

produção e implementação de políticas setoriais — as comunidades profissionais. A terceira perspectiva, partindo de uma concordância parcial com os neo-institucionalistas, tenta reincorporar à análise os atores presentes na sociedade, adotando um eixo de análise mais balanceado nas ênfases entre Estado e sociedade. A introdução de elementos diversos em debate com os marxistas fará com que observemos os limites e contribuições das quatro perspectivas. Discutirei duas questões fundamentais presentes na literatura: a natureza do Estado e o papel dos diversos atores na proposição, implementação, gestão e resultados das políticas públicas.

É importante que se ressalte que as quatro perspectivas trabalhadas aqui têm *status* teórico completamente diverso, e o debate entre elas pretende ressaltar questões com objetivos meramente analíticos. 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 (Katznelson, 1992, cap. 2).

O neo-institucionalismo, por sua parte, pretende constituir-se em uma teoria de médio alcance, re-introduzindo as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia. Acredito que não estaríamos longe da realidade se definíssemos o neo-institucionalismo como um lugar analítico e metodológico para o qual têm convergido estudiosos descontentes com os enfoques correntes em suas disciplinas e áreas temáticas respectivas, sejam elas a economia, a política, a sociologia, os estudos históricos ou a política comparada. Como consequência, a perspectiva é marcada por uma postura teórica muito aberta, na qual a hierarquia dos fatores mais importantes para o estudo de cada caso é dada *a posteriori*, segundo as conjunturas encontradas. Assim, embora considere os argumentos neo-institucionalistas de grande importância para a realização de uma crítica construtiva da perspectiva marxista, esta não se constitui como teoria

(visto que quase tudo importa), mas como um ferramental analítico de grande valia para o estudo do Estado e suas políticas públicas (Przeworski, 1990, pp. 30-7). Voltaremos a este ponto mais adiante no texto.

A análise setorial, por sua vez, constitui-se em uma abordagem específica construída com objetivos analíticos, pretendendo dar conta da análise do “Estado em ação”. A análise, desta perspectiva, de fatores relacionados com a dinâmica política e social mais geral está relacionada apenas à convicção dos autores da necessidade de integrar a análise das políticas públicas em uma concepção mais geral das relações Estado-sociedade (Jobert e Muller, 1987, p. 10). A perspectiva do *State-in-society*, por fim, se conforma como uma continuação crítica do neo-institucionalismo, como será observado no desenrolar do texto. Embora em sua formulação original consubstanciada em Migdal *et alii* (1994), a perspectiva presente objetivos teóricos ainda mais modestos — dar conta do estudo de processos sociais e políticos de transformação em países de Terceiro Mundo — acredito que as discussões trazidas por aquela literatura contribuem para o estudo dos processos políticos em âmbito mais geral.

O texto será dividido em seis partes. Na primeira resenharei as contribuições de uma série de autores da tradição marxista com relação aos pontos citados anteriormente. Na segunda, terceira e quarta partes levantarei alguns pontos presentes nas literaturas neo-institucionalista, da análise setorial e do *State-in-society* que me parecem importantes para a crítica à perspectiva marxista. Na quinta parte, discutirei os argumentos colocados pela literatura marxista à luz das outras perspectivas. Na sexta e última parte concluirei retomando as questões fundamentais do debate e acrescentando algumas considerações sobre a relevância dos argumentos para a análise das políticas públicas no Brasil.

### Estado e Atores no Marxismo

A literatura marxista enfoca o Estado e a questão das políticas públicas de um ângulo bastante preciso. Para os autores que operam

no interior deste paradigma, o Estado tem um caráter de classe. São inúmeras as formas de explicar a relação Estado-capital, mas a subordinação do primeiro ao segundo está presente em todas as versões da tradição, mesmo que de forma indireta e mediada. As ações do Estado podem ser explicadas através da estrutura da sociedade capitalista, da ação direta e da articulação dos capitalistas, de sua ação indireta através de mecanismos de socialização política, da diferente posição estrutural das diversas classes no capitalismo ou considerando a estruturação interna do Estado como filtro contra políticas danosas ao capital.

Para os autores desta perspectiva, a luta política não é contingente, ou a sua margem de contingência é muito pequena. Apenas alguns poucos autores marxistas, como Adam Przeworski, Bob Jessop e Mike Davis consideram de forma central as estratégias dos atores, sendo que apenas os dois primeiros estudam centralmente o Estado (ver Przeworski, 1989, 1990, 1994a e 1994b; Jessop, 1983 e 1985; Davis, 1981 e 1993a, b, c, d). Considerando a grande variedade de enfoques e argumentos com relação ao papel do Estado, a análise da literatura marxista será feita aqui a partir do privilegiamento de certas questões.

### A Autonomia Relativa

Da perspectiva marxista clássica, o Estado deve ser entendido como um órgão diretamente de classe. Esta forma de interpretar o Estado estava presente já em Marx, que ao menos em um determinado momento de sua produção considerava que a burguesia: “acabou por conquistar [...] o domínio político exclusivo no moderno Estado parlamentar. O executivo do Estado moderno não é mais do que uma comissão para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa” (Marx e Engels, 1987, p. 36). Esta postura era não apenas teórica, mas também política, visto que estava diretamente associada à definição de uma estratégia de luta para os trabalhadores.

Ao longo dos vinte anos que se seguiram à derrota das classes trabalhadoras nas revoluções de 1848, Marx relativizou sua posição

com relação à dominação direta da burguesia sobre o Estado, mantendo, no entanto, a subordinação estrutural deste aos interesses da classe economicamente dominante. Essa postura tomou corpo nas teorias da autonomia e da abdicação de Luís Bonaparte apresentadas no seu magistral "O 18 Brumário de Luís Bonaparte". Segundo essas teorias, em uma conjuntura política específica e contingente o Estado pode se autonomizar com relação às classes, dependendo inclusive da consolidação da "máquina do Estado [...] em relação à sociedade burguesa" (Marx, 1982, p. 125). Esta autonomia, no entanto, não é levada ao seu limite, e o ator individual que exerce o poder autonomamente acaba por agir em favor da burguesia. Esta abdica do exercício direto do poder para exercê-lo indiretamente. Não se trata de resenhar aqui o pensamento de Marx sobre o Estado, bastante complexo e multifacetado, mas de ressaltar que alguns dos principais argumentos presentes no debate recente dos neomarxistas já haviam sido colocados por ele.

A obra teórica que coloca pela primeira vez o Estado no centro do marxismo é a de Nicos Poulantzas. Para a primeira formulação do pensamento deste autor, o Estado cumpriria a dupla função de organizar os interesses dos capitalistas como classe, atomizados no mercado, e desorganizar os trabalhadores como classe, apresentados na esfera da política como cidadãos e não como vendedores de força de trabalho. Dessa forma, as ações do Estado apresentariam uma autonomia relativa, existindo uma margem de manobra para a realização de ações legitimadoras da ordem e do Estado burgueses que não entrassem em choque com as políticas de interesse estrito do capital. Para ele, o capital não poderia ser interpretado de forma monolítica, mas apresentaria inúmeras frações em luta constante.

As classes e frações hegemônicas na formação social formariam o bloco no poder, articulação contraditória que controlaria o Estado, imprimindo a este a racionalidade dos interesses das frações hegemônicas. Por outro lado, em face da contradição principal, as contradições internas da burguesia perderiam im-

portância, e o Estado se autonomizaria em relação aos interesses da fração hegemônica implementando, em última instância, ações que reproduzissem a sociedade capitalista como tal.

Poulantzas apresentou posteriormente uma segunda formulação de sua teoria, em que define o Estado não mais a partir de suas funções, mas de sua natureza. Para ele o Estado seria um campo de poder, uma arena, onde se condensariam materialmente as lutas e conflitos entre os diversos atores: classes e frações de classe. Este campo organizaria as classes dominantes em torno dos interesses de curto prazo das frações hegemônicas no bloco de poder, e da classe burguesa no longo prazo. Isso seria possível pela autonomia relativa do Estado no que tange aos interesses particulares dos grupos e frações de classe. Da mesma forma, o Estado desorganizaria as classes dominadas por concentrar em si a relação de força entre dominados e dominadores. Como o Estado não seria o depositário de um poder externo ou uma fonte do poder em si, mas um campo de lutas, suas diversas agências apresentariam caráter contraditório, defendendo posições divergentes com relação às classes, às frações de classe, e mesmo aos diversos componentes do bloco no poder. De toda a forma, no entanto, o Estado capitalista apresentaria irreversível caráter de classe, sendo impossível às classes dominadas assumir o seu controle, ou de agências centrais, na condução das políticas estatais.

A teoria do Estado contida no segundo Poulantzas apresenta, portanto, caráter contraditório. Ao mesmo tempo que admite um grau elevado de contingência das lutas políticas quando define o Estado, afirma o determinismo dos interesses da burguesia quando o coloca em ação. Conforme observaremos adiante, um outro autor marxista, Bob Jessop, realizará uma leitura deste segundo Poulantzas que aprofunda a contingência da luta política priorizando o estudo das estratégias e dos projetos das diversas classes e frações de classe.

### *A Desproporcionalidade do Poder Social*

O tema da desproporcionalidade do poder das classes não é privilégio da literatura marxista.<sup>2</sup> Esta, no entanto, é a que tem tematizado a questão de maneira mais central, além de ser a única que afirma que a desproporcionalidade do poder imprime ao Estado um caráter de classe. A forma de apresentá-la varia bastante de autor para autor, embora os vários enfoques sejam convergentes, cada um apresentando uma das fontes do desequilíbrio estrutural de poder. Cada uma dessas explicações naturalmente apresenta uma das facetas do caráter classista do Estado e suas ações. Usualmente são três as questões enfocadas, as quais veremos a seguir.

#### *As Elites Econômicas e Estatais*

Alguns autores marxistas revisitaram a teoria das elites de Charles Wright Mills, utilizando a idéia de elite do poder articulada com o estudo das classes sociais. Para eles, a presença de uma elite estatal explicaria o caráter de classe das ações do Estado. A classe capitalista seria entendida como sendo a dominante, isto é, como uma “classe social que exerce poder sobre o governo [aparato estatal] e subordina a população de uma dada nação [Estado]” (Domnhoff, 1979, p. 12).

Para Domnhoff, esse domínio seria alcançado através de quatro processos: a influência para a satisfação de interesses particulares pontuais, o processo de formação das políticas públicas, a escolha de candidatos a cargos eletivos, e a ideologia, que disseminaria valores e crenças permitindo a manutenção do *status quo*. O agente direto desses processos seria a elite no poder, entendida por Domnhoff como o “braço operacional da classe dirigente” (*idem*, p. 13), composta por membros da classe capitalista ou altos funcionários de empresas de sua propriedade.

Para este autor, que realizou estudo detalhado sobre a influência das elites e da classe dirigente nos Estados Unidos, a desproporção estrutural de poder na sociedade capitalista

estaria associada à distribuição desigual de renda e riqueza, a padrões diferenciados de vida e bem-estar, ao controle sobre as mais importantes instituições sociais e econômicas do país, e, por fim, ao domínio direto sobre os processos governamentais. Dos quatro processos citados anteriormente, o mais importante para a demonstração do caráter classista do Estado seria o da produção das políticas públicas, especialmente nas “grandes questões” como as políticas externa, fiscal, ambiental e de bem-estar. O autor destaca a importância de uma série de organizações empresariais e paraempresariais na “rede de produção das políticas”. Para ele, ao contrário do processo pulverizado de representação de interesses, a produção das políticas sobre os grandes temas é um ponto de convergência da ação da classe dominante. A articulação dos inúmeros e dispersos interesses privados em torno de consensos sobre temas fundamentais seria conseguida através da ação de suas organizações, que também serviriam de correia de transmissão para a imposição das políticas ao Estado. Para Domnhoff, o caráter classista do Estado estaria associado às ações da elite no poder e de suas instituições.

Em uma linha de análise similar, Ralph Miliband, o mais importante autor desta perspectiva, ressalta o papel da elite estatal na fixação das políticas e ações do Estado. Miliband observou o Estado de uma forma muito mais próxima, distinguindo suas diversas partes — o governo, o elemento administrativo, os militares, o judiciário e as unidades locais. A elite estatal seria composta pelas pessoas em posição de comando em cada uma dessas instituições. Ao contrário de Domnhoff, que imputa uma importância muito grande à associação entre elites estatais e econômicas, para Miliband a elite estatal não seria um mero rebatimento, mesmo que mediado, dos capitalistas. A classe capitalista não estaria no governo, apesar de ser “bem representada no executivo político e em outras partes do sistema estatal” (Miliband, 1972, p. 74). A forma como o autor explica a influência e o lugar privilegiado de poder do empresariado está associada

à idéia da socialização política e à posição dos capitalistas no sistema de valores e representações sobre a sociedade, conforme será comentado a seguir. Para Miliband, a existência da elite estatal explica o caráter de classe do Estado, mas a explicação da existência dessa elite não se situa na esfera econômica, mas, simultaneamente, na cultura e na política.

#### *A Articulação dos Capitalistas*

A existência de um certo padrão de articulação entre os capitalistas é central na obra de Domnhoff. No entanto, este autor trata como dado um certo padrão de articulação, não investigando a lógica de sua ação coletiva. Esta lógica é estudada centralmente por Offe (1984), que analisa as ações coletivas de capitalistas e trabalhadores. Ao demonstrar a diferença entre elas, o autor explicita mais um importante desnível estrutural na distribuição de poder na sociedade.

A análise de Offe parte da idéia de que a concentração das unidades de capital nas mãos de cada capitalista, apesar de individual, já tem conseqüências coletivas. Desta forma, a primeira agregação de trabalhadores — o sindicato — responde à própria existência do capital como relação social. A diferença entre as duas ações coletivas está em que para os trabalhadores, a ação deve ser precedida de solidariedade (única forma de evitar o dilema do prisioneiro), organização e diálogo, e para o capitalista não há necessidade de nenhuma ação, visto que a sua própria existência subordina, por definição, o trabalho morto ao seu comando.

Além disso, para alcançar outros níveis de agregação — centrais, federações e associações — os capitalistas encontram grande facilidade, considerando que seus interesses são objetivos e mensuráveis, permitindo um cálculo de custos e benefícios claro e direto. Para os trabalhadores as dificuldades são muito maiores, já que os custos e benefícios não são tão claros, e a diversidade dos interesses é maior do que para os capitalistas. Por outro lado, como conseqüência do caráter dialógico de sua ação coletiva, as lideranças dos trabalhadores acu-

mulam muito menos poder do que as lideranças empresariais. Enquanto a organização dos trabalhadores tem poder potencial proporcional à participação de seus membros, e deve convencer o maior número a participar o maior tempo possível, a dos capitalistas tem poder proporcional aos recursos financeiros de que dispõe.

Assim, as ações coletivas de trabalhadores e capitalistas obedecem a lógicas absolutamente diversas, não apenas pelas diferentes estruturas de preferências, mas pelas próprias posições dos atores nas relações de produção. Ao contrário do que sustentaria a literatura pluralista, portanto, a distribuição assimétrica da capacidade de fazer representar seus interesses dá diferente poder às duas classes. Como resultado, o Estado é muito mais influenciado por capitalistas do que por trabalhadores.

Mas de que forma se articulam os capitalistas como classe? Esta pergunta é respondida principalmente de duas formas distintas pela literatura marxista. Em uma primeira perspectiva, adotada por Domnhoff em seu estudo sobre os Estados Unidos, os capitalistas se articulam duplamente através de uma origem de classe comum, o que inclui uma socialização própria através de clubes, escolas, casamentos cruzados etc., mas principalmente através de entidades representativas que se relacionam de inúmeras formas com os aparelhos de Estado influenciando as políticas públicas.

Através de uma outra linha analítica, autores como o inglês Michael Useem ressaltam o papel da interpenetração das propriedades empresariais na formação de um fórum de articulação dos interesses de classe. Segundo este autor, a superposição das diretorias das grandes empresas com inúmeros membros comuns de mesma origem social, formaria o *inner circle*, espaço de discussão e produção do interesse e da estratégia de classe capitalista. Para o autor, as transformações recentes na organização interna dos grandes grupos empresariais e na formação de seus interesses expressariam o surgimento do "capitalismo

institucional”, uma nova “forma através da qual o capital tenta moldar seu ambiente político” (Useem, 1983, p. 300). De forma paralela a essa articulação, o mundo dos negócios tomaria cada vez maiores responsabilidades com relação ao planejamento e ao controle sobre a economia, reduzindo a margem de poder do Estado, e conseqüentemente a sua autonomia. O caráter de classe do Estado estaria associado crescentemente à sua subordinação ao “capital coletivo”.

#### *A Reprodução dos Valores Burgueses*

Em vários dos autores citados cabe à socialização política parte da explicação da natureza classista do Estado. O autor que desenvolve de forma mais clara este argumento é Ralph Miliband. Para ele, o compartilhamento do universo de valores e representações é a explicação de fundo para o caráter de classe do Estado na sociedade capitalista. Para o autor, apesar das ações dos capitalistas não terem, de forma alguma, um caráter neutro em relação à política, o número de empresários envolvido com tais questões é relativamente muito pequeno e não poderia explicar todas as ações do Estado. O importante é que o controle e a gestão do Estado estão a cargo da elite estatal, que tem a mesma composição que a elite econômica. Nas palavras de Miliband:

“isto porque os empresários pertencem, em termos econômicos e sociais, às classes médias e altas — e é justamente nessas classes que são recrutados predominantemente, para não dizer em sua maioria esmagadora, os membros da elite estatal” (Miliband, 1972, p. 79).

O controle do Estado está, portanto, entregue a pessoas imersas no mesmo conjunto de valores, visões de mundo e representações dos capitalistas. Esta situação faz com que os interesses de classe do capital sejam entendidos como os interesses nacionais, o que o autor denomina “tendência preconceituosa em relação a determinadas classes, interesses ou grupos” (*idem*, p. 96). Este fenômeno, também ressaltado por Offe (1984), reduz de forma drástica a ocorrência de ações estatais contra

os interesses do capital. Quando ocorrem, essas ações são dirigidas a capitais individuais ou a frações não hegemônicas. Miliband utiliza esse raciocínio para explicar por que mesmo os partidos socialistas, quando chegam ao poder, quase nunca adotam medidas contra os interesses do capital em geral.<sup>3</sup> Como contraponto, ações em favor de capitais individuais, ou no interesse do capital em geral, são muito mais prováveis.

#### *A Dependência Estrutural do Estado ao Capital*

O tema dos limites do poder estatal em uma sociedade em que os meios de produção se encontram sob controle dos capitalistas também não é privilégio da literatura marxista, tendo sido desenvolvido também por Lindblom (1979). Para os marxistas, no entanto, esta questão é fundamental para que se entenda o caráter classista do Estado na sociedade capitalista. Para Offe e Volker, esta questão envolve duas características fundamentais da forma institucional do poder público denominada de Estado capitalista, sendo parte de sua definição “a privatização da produção — o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus próprios critérios políticos [...] e a [...] dependência dos impostos — o poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do sistema tributário, do volume de acumulação privada” (Offe e Volker, 1984, p. 123). Como o Estado não dispõe dos meios de produção, e depende do ritmo da acumulação para sua sobrevivência financeira, as ações estatais muito raramente irão contra os interesses do capital. É interessante que se observe que este argumento dá materialidade à “tendência preconceituosa do sistema”, ao menos no que se refere ao Estado.

Este argumento também é desenvolvido por Przeworski (1994a). Para ele, que pretendia neste trabalho recuperar o argumento em debate com autores pluralistas, a questão colocada pela literatura marxista é absolutamente pertinente, visto que a autoridade política e a propriedade são dissociadas na sociedade ca-

pitalista. Além disso, enquanto as decisões do Estado são centralizadas, as que ocorrem no mercado são descentralizadas e dispersas. O Estado está envolto, portanto, em um alto grau de imprevisibilidade com relação às suas ações, inclusive porque essas também transformam a estrutura de preferências dos consumidores e firmas. O autor destaca, no entanto — e este é um ponto importante —, que a dependência estrutural é de natureza econômica, sendo necessário observá-la como um “produto dos conflitos políticos que colocam o Estado em uma situação de dependência dos atores privados” (*idem*, p. 8). Esta postura com relação à contingência dos resultados da luta política coloca o autor em um lugar muito específico no interior do debate marxista, reafirmando a centralidade dos capitalistas, mas negando o caráter classista do Estado. Este ponto será retomado mais adiante.

Um outro autor do campo marxista, Fred Block, também destaca a importância da propriedade privada na criação de uma dependência estrutural do Estado ao capital. Para ele, a divisão do trabalho entre capital, pessoal do Estado e classe trabalhadora faz o aparato estatal dependente do nível de atividade econômica. Esta situação daria aos capitalistas um poder de veto com relação às políticas estatais, desencorajando o pessoal do Estado a adotar políticas danosas ao capital. O veto, longe de ser consciente, estaria consubstanciado no clima dos negócios presente da sociedade — a confiança do mundo dos negócios<sup>4</sup> — e seria produto da agregação dos comportamentos individuais dos capitalistas. Como resultado do mecanismo, praticamente nunca seriam adotadas políticas em desacordo com os interesses do capital, e intervenções em seu favor são muito prováveis. Apesar da existência de uma dependência do Estado ao capital, me parece que Fred Block exagera quando considera a mobilidade do capital completa e as oportunidades de valorização múltiplas e infinitas. Embora essa situação seja cada vez mais observada para os capitais financeiros em mercados crescentemente globalizados, está bastante longe de caracterizar o capital em geral, na sua

maior parte “fixado” a territórios no interior de Estados nacionais.

#### *A Seletividade Estrutural do Estado Capitalista*

O último argumento importante da literatura marxista diz respeito ao efeito da estrutura interna do Estado capitalista sobre as políticas por ele implementadas. Para Offe (1975), o principal defensor desta perspectiva, não basta o estudo do conteúdo das políticas, embora este seja importante. É imprescindível analisar os procedimentos formais que geram as ações estatais. A relação entre forma e conteúdo das políticas é biunívoca e simétrica: “as regras formais 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” (*idem*, p. 135).

Para Offe, as estruturas estatais seriam dotadas de seletividade, que filtraria as questões apresentadas ao Estado, implementando as ações associadas diretamente à criação e recriação das condições de acumulação e ao processo de legitimação da dominação de classe. A seletividade, característica estrutural do Estado capitalista, operaria sucessivamente através de sua estrutura, da ideologia, do processo político e da repressão. Apesar de emprestar grande importância à relação entre a forma do Estado e a acumulação, e ao efeito da primeira sobre a segunda, Offe não investiga o caminho contrário, ou como o processo de acumulação se cristaliza e molda a forma do Estado.

Partindo de uma perspectiva diversa, Bob Jessop (1983) indica uma linha analítica bastante mais promissora para o entendimento da questão. Para ele, a superação dos problemas da teoria marxista do Estado, causados pelo uso do conceito de autonomia relativa, passa pela utilização dos conceitos de estratégia e hegemonia. Embora os conceitos permitam

que se trabalhe com um nível considerável de contingência na luta política, implicitamente colocam em xeque o caráter classista do Estado e da sociedade.

Para Jessop, o modelo de crescimento econômico vigente expressa a estratégia de acumulação da fração de capital que conseguiu conquistar hegemonia econômica no sentido gramsciano, bastante diverso da dominação econômica. Essa estratégia seria, portanto, uma dentre muitas possíveis, dependendo das inúmeras correlações de forças presentes na sociedade. Segundo esta perspectiva, o caminho estaria aberto inclusive para a conquista da hegemonia por frações do capital que, impondo o seu projeto, agissem contra os interesses do capital em geral, ou dos capitalistas como classe. Este seria o caso da estratégia de acumulação hegemônica no capitalismo inglês, que subordinando o modelo econômico aos interesses dos capitais financeiros da City, teria levado a uma extraordinária perda de posições dos capitais britânicos no cenário internacional.

Da mesma forma que a estratégia de acumulação no campo econômico, existiriam projetos hegemônicos na sociedade como um todo, associados primordialmente a assuntos não-econômicos. As estratégias de acumulação mais próximas do projeto hegemônico teriam maiores chances de se tornarem hegemônicas. Ambas as hegemonias estariam ligadas, não apenas às classes ou frações de classe hegemônicas na sociedade, mas a outros grupos sociais. Para o autor, os intelectuais orgânicos, por exemplo, têm papel de destaque na formulação dos projetos hegemônicos.

Para Jessop, a forma do Estado é a materialização dos projetos, estratégias e lutas ocorridas no passado. A seletividade das estruturas estatais, portanto, não apenas influi de forma central nos padrões de acumulação e nos projetos de desenvolvimento, como é, ela própria, produto das lutas travadas anteriormente e das diversas estratégias dos atores.

Apesar de chamarem a atenção para a importância da forma do Estado, Offe e Jessop não deixam de considerar a centralidade da

relação Estado-capital na formação das políticas. Isto faz com que suas obras se diferenciem de maneira fundamental da produção dos autores neo-institucionalistas e da análise setorial, mesmo a de Jessop, que adota alguns conceitos assemelhados como teve oportunidade de destacar. O papel da burguesia aqui é absolutamente central, e a análise das políticas públicas passa fundamentalmente pelo estudo de sua influência na definição das ações do Estado.

### Estado e Atores na Perspectiva Institucional

Denominamos neo-institucionalismo a corrente recente das Ciências Sociais que tem ressaltado, de maneira enfática, a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais. O neo-institucionalismo não se configura como uma corrente teórica unitária, mas como um lugar para o qual têm convergido teóricos e estudiosos de diversos matizes e origens disciplinares no interior das Ciências Sociais, desde a economia neoclássica até a ciência política de inspiração marxista, por exemplo. Em todos os casos, esses estudiosos ressaltam que as instituições importam, e que longe de representarem um rebatimento de outros fenômenos ou esferas, as instituições devem ser encaradas de forma central nas análises relativas aos processos políticos e sociais. São enfocadas sob esta ótica questões tão díspares como o funcionamento do mercado, as políticas públicas, a formação das classes sociais e a constituição dos Estados nacionais. Para os neo-institucionalistas não é possível estabelecer grandes postulados definitivos ou teorias gerais, mas apenas teorias de médio alcance baseadas em afirmações provisórias a serem testadas e alteradas a partir da realização de estudos históricos.

A denominação neo-institucionalismo sugere uma linha de continuidade com o antigo institucionalismo da Ciência Política, em que se realizavam comparações estáticas de estruturas institucionais e jurídicas em diferentes países e estados norte-americanos.<sup>5</sup> Esta ligação, no entanto, não é verdadeira, e o neo-ins-

tucionalismo encontra sua ancestralidade muito mais em autores como Alexis de Tocqueville, Karl Marx, Max Weber e Karl Polanyi do que no antigo institucionalismo. Na verdade, as razões da convergência de autores oriundos de lugares teóricos e epistemológicos tão distintos estão relacionadas justamente com a rejeição de modelos de análise estáticos, e com a necessidade de incorporar as particularidades específicas de cada situação histórica nas análises. Sob o ponto de vista concreto, o neo-institucionalismo surge como uma reação aos estudos de política comparada e de ciência política de inspiração behaviorista presentes e hegemônicos no cenário acadêmico e intelectual norte-americano até a década de 1970.<sup>6</sup> Um dos pontos mais importantes da crítica neo-institucionalista a estes trabalhos diz respeito à sua incapacidade de dar conta da diversidade de situações históricas presentes nos países centrais durante a reestruturação econômica e institucional ocorrida a partir das décadas de 1960 e 70. Quais seriam as razões que explicariam as diferentes respostas à crise implementadas por países de níveis de desenvolvimento similares, assim como a diferente eficácia das reestruturações? Para os autores desta corrente analítica, a resposta está na diversidade de arcabouços institucionais, e na forma como as estratégias de reestruturação se articularam com eles.

Duas distinções conceituais devem ser estabelecidas antes de apresentarmos a perspectiva neo-institucional. Em primeiro lugar, é necessário estabelecer os limites do próprio conceito de instituição. De uma forma abstrata, para os neo-institucionalistas, enquanto os atores sociais poderiam ser comparados aos jogadores em uma partida esportiva, as instituições seriam a delimitação do campo e as regras do jogo. Concretamente, a amplitude do conceito de instituição tem sido motivo de polêmica na literatura. Segundo uma perspectiva, as instituições incluem “regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que estruturam a relação entre os indivíduos nas várias unidades da política e da economia” (Hall *apud* Thelen e

Steinmo, 1992, p. 2, nota 7). Esta definição ampla inclui tanto regras formais como constrangimentos informais relacionados com códigos de comportamento e convenções em geral. Levy (1991a, p. 81) critica a amplitude desta definição e propõe uma distinção entre as normas, cujos incentivos e desincentivos são cognitivos e sociais, e as instituições que “contêm um aspecto legal e repousam numa estrutura relativamente clara de implementação de decisões”. É interessante observar que essa distinção é também central para autores não institucionalistas, como, por exemplo, o marxista analítico Jon Elster, para quem, enquanto as normas representam “alguma propensão psicológica sobre a qual sabemos pouco”, as instituições representam as regras do jogo postas para todos os agentes sociais em suas decisões individuais, protegendo a sociedade das “conseqüências destrutivas da paixão e do auto-interesse” (Elster, 1994, pp. 148 e 174).

Douglas North (1990) propõe a segunda distinção conceitual importante, sugerindo a separação entre instituições e organizações. A fronteira entre os dois grupos frequentemente é de difícil construção, mas representa um importante passo para o entendimento do funcionamento de ambos. Embora North não compartilhe da primeira distinção com Levy, e proponha o estudo tanto de constrangimentos informais como formais, defende que se diferenciem as instituições das organizações. Enquanto as primeiras “incluem qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas”, as segundas englobam “corpos políticos (partidos políticos, o Senado, uma prefeitura, uma agência regulatória), corpos econômicos (firmas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e corpos educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional)” (*idem*, pp. 4-5).

No interior do neo-institucionalismo podemos observar duas grandes correntes oriundas de pontos de partida muito diversos e que discutem os processos analisados aqui:<sup>7</sup> a primeira originária da teoria da escolha racional

e da economia neoclássica e a segunda da sociologia histórica, isto é, de estudos históricos comparativos de inspiração marxista e weberiana.<sup>8</sup> A primeira corrente é usualmente conhecida como neo-institucionalismo da escolha racional e a segunda como neo-institucionalismo histórico. As duas correntes têm em comum a “preocupação com a pergunta de como as instituições moldam as estratégias políticas e influenciam os resultados políticos” (Thelen e Steinmo, 1992, p. 7). As diferenças entre as perspectivas, no entanto, são bastante grandes, e apesar de esforços de aproximação, um diálogo mais intenso parece difícil.<sup>9</sup>

O neo-institucionalismo da escolha racional considera as instituições fundamentais para a definição das estratégias dos atores. Para eles, as instituições representam constrangimentos à escolha estratégica, alterando o comportamento auto-interessado. As instituições resolveriam situações de impasse em interações estratégicas, reduzindo a ocorrência de soluções subótimas. Utilizando a teoria dos jogos, poderíamos dizer que situações do tipo dilema do prisioneiro seriam minimizadas, o que reduziria os riscos de participar de transações desse tipo. Através desse conceito de instituição, os economistas poderiam resolver o problema dos custos presentes em qualquer transação oriundos da imperfeição da informação. Segundo os neo-institucionalistas da escolha racional, ao contrário do que afirma a teoria neoclássica, em toda transação o conhecimento dos agentes sobre as condições que cercam o negócio não é perfeito e completo.<sup>10</sup>

Em todas as trocas os preços têm imbutidos os custos relativos às incertezas e à redução do risco. Na venda de uma casa, por exemplo, o comprador tentará reduzir o preço por não estar perfeitamente informado sobre as condições físicas do imóvel, a ocorrência de problemas com a vizinhança etc. O vendedor, por sua vez, tentará aumentar o preço por não conhecer completamente as condições financeiras do comprador, a sua boa fé etc. Para o aumento das informações e a redução dos riscos serão contratados advogados, empresas de investigação, avaliadores, consultores dos

mais variados tipos. Os custos de todos esses serviços serão repassados ao negócio. Todos os preços incluiriam, então, além dos custos de transformação, custos de transação, e as instituições serviriam para reduzir estes últimos, diminuindo a fricção e tornando possível a disseminação das trocas a custos baixos.

Autores em uma posição intermediária entre os neo-institucionalistas da escolha racional e históricos criticam o princípio funcionalista presente por trás dessa afirmação, defendendo que as instituições podem até reduzir os custos de transação, mas não existem para e por causa disso. Para North (1990), só se poderia afirmar a funcionalidade das instituições se se descobrisse um ator consciente que as construisse, ou ao menos um processo que selecionasse as mais úteis. Este argumento, além de ontologicamente inconsistente para as Ciências Sociais, não se verifica empiricamente: enquanto uma série de instituições existentes historicamente realmente reduzem os custos de transação, outras os aumentam. Para North, as instituições são o produto da ação estratégica dos atores (embora também sejam um constrangimento a ela) e podem funcionar bem ou mal, tanto como produto de intenções, como de conseqüências não previstas. North utiliza esta idéia para explicar a existência de tão grandes diferenças entre as *performances* econômicas entre países. Os arcabouços institucionais interferem diretamente na economia, reduzindo custos de transação ou aumentando-os. Este último caso expressaria boa parte das razões da continuidade do atraso dos países do Terceiro Mundo.<sup>11</sup>

A segunda corrente do neo-institucionalismo corresponde ao neo-institucionalismo histórico. Os autores desta corrente concordam que as instituições estruturam as situações em que os atores se encontram, alterando suas estratégias. No entanto, os históricos discordam de que os atores sejam maximizadores bem-informados e egoístas de preferências, como considera a escolha racional, afirmando que os agentes, na maior parte do tempo, tentam seguir as regras e normas sociais sem pensar sobre o seu próprio interesse. Além

disto, e este é o ponto mais importante, as instituições para eles não apenas constroem as interações sociais, mas também alteram a conformação das preferências dos atores. Enquanto para os neoclássicos e neo-institucionalistas da escolha racional as preferências são exógenas ao modelo, para os neo-institucionalistas históricos as preferências são endógenas, sendo construídas social e politicamente no bojo dos processos sob estudo. Para eles, “as instituições não são apenas mais uma variável, [...]. Dando forma não apenas às estratégias dos atores (como na escolha racional), mas às suas metas também, e mediando suas relações de cooperação e conflito, as instituições estruturam as situações políticas e deixam suas marcas nas conseqüências da política” (Thelen e Steinmo, 1992, p. 9). É com esta corrente que o presente texto trabalha, e é a ela que se estará referindo a partir de agora como neo-institucionalismo.

#### *O Neo-Institucionalismo Histórico*

O objetivo central do neo-institucionalismo é construir uma teoria de médio alcance que estabeleça uma ponte entre análises centradas no Estado e na sociedade, enfocando variáveis de nível intermediário para dar conta da *variação histórica e conjuntural dos fenômenos*. Os históricos rejeitam o enfoque determinista presente em muitas teorias gerais globalizantes como o marxismo, a teoria dos sistemas e o funcionalismo.<sup>12</sup> Para eles, a escala mais propícia para a investigação dos fenômenos sociais é o nível intermediário, no qual as grandes estruturas como a luta de classes, por exemplo, são mediadas pelas instituições como os partidos, os sindicatos etc., e ganham formas históricas específicas, sem o risco de explicações deterministas e unicasais. O modelo deste tipo de análise é o estudo clássico de Polanyi (1980) sobre o surgimento e o desaparecimento da sociedade de mercado. Embora enfocando as transformações em uma macroestrutura, Polanyi ancora sua análise em instituições de nível intermediário — as legislações, as decisões judiciais e as relações tradicionais entre tribos de sociedades primitivas, por exemplo. Em sua

análise, as fronteiras entre a economia e a sociedade são rompidas e as relações sociais se incrustam nas econômicas, exceto por um curto período de tempo marcado pela existência do livre-mercado.<sup>13</sup>

Para os neo-institucionalistas não há variáveis especiais a serem consideradas nas análises, ao contrário de autores marxistas e pluralistas, para quem as classes e os grupos de interesse são os principais agentes dos processos políticos. Sem negar a importância das classes sociais e dos grupos de interesse presentes na cena política, os neo-institucionalistas chamam atenção para o fato de que as relações entre instituições e sociedade ocorrem nos dois sentidos. O que se pretende é contextualizar os atores (onde quer que eles estejam), seus interesses e ações estratégicas. Nas palavras de Thelen e Steinmo (1992, p. 13): “assim como uma configuração institucional particular estrutura uma situação política, uma abordagem institucional estrutura a explicação dos fenômenos políticos, permitindo identificar como essas inúmeras variáveis se relacionam entre si.” Neste sentido, sua crítica à literatura marxista sobre o Estado, por exemplo, reside em que os autores marxistas realizaram estudos centrados apenas na sociedade, desconhecendo o papel primordial das instituições e dos atores estatais na esfera política.

Além disto, a literatura marxista tendeu a se concentrar em estudos teóricos extremamente abstratos, desconhecendo a riqueza dos processos de formação de cada sociedade e cada Estado em particular. Essa tendência levou as análises marxistas a um crescente distanciamento da realidade empírica a ser explicada, trabalhando com grandes estruturas históricas como modos de produção e formas de coerção. Tilly (1992) denomina este nível de abstração de *sistêmico-estrutural*, e embora concorde que é necessário estabelecer alguns conceitos e parâmetros provisórios para que se consiga realizar estudos de natureza histórica, rejeita a idéia de que seja possível realizar análises nesta escala. O instigante modelo proposto por este autor é bastante ilustrativo do

tratamento dado pelos neo-institucionalistas às situações históricas. Para o estudo de estruturas e processos, Tilly dá ênfase aos estudos comparativos entre realidades distintas e à articulação das escalas de análise, conservando para o nível intermediário o papel de articulador que permite mediar as ações concretas com as grandes estruturas e ancorá-las nas estratégias e comportamentos dos atores.

Como a ênfase da perspectiva recai sobre a mediação realizada pelas instituições, é fundamental para esta literatura responder a duas perguntas: como são criadas as instituições, e como (e por que) elas se transformam. Os estudos realizados até o momento respondem de forma muito mais satisfatória à segunda pergunta do que à primeira. A estabilidade institucional estaria associada a fenômenos de três ordens: normas, coerção e coação. Os dois primeiros processos aumentariam os custos da desobediência às instituições, o primeiro pelo lado da possibilidade de sanções sociais e o segundo pelo possível uso da força. O terceiro mecanismo agiria aumentando os prêmios de adesão e obediência a elas através da distribuição de benefícios.

Margareth Levy, uma autora localizada entre o neo-institucionalismo histórico e o da escolha racional, afirma que mudanças ocorrem principalmente quando desaparece um quarto elemento — o consenso contingente. Sem negar a importância da coação, das normas ou dos incentivos, Levy (1991a, p. 84) chama a atenção para o fato de que certas “decisões institucionais produzem como conseqüências não intencionadas um solapamento daquilo que chamo de consenso contingente, e, por isto, elevam os custos de implementação das regras”. A autora propõe a existência de dois tipos de normas: um primeiro, de caráter moral e não discutido, e outro, relacional e contextual. A obediência a este último tipo estaria condicionada a que os indivíduos considerassem que os arranjos institucionais em vigor são justos e que os demais indivíduos estão seguindo as regras. Para ela, esta é uma norma de equanimidade justa e na qual a reciprocidade deve estar garantida. Enquanto as

instituições são tais que se estabelece uma norma de equanimidade em torno delas, ocorre um consenso contingente e os indivíduos aceitam as instituições. Quando a justiça e/ou a reciprocidade da norma são quebradas, os agentes têm a motivação para agir contra ela. Dependendo da capacidade de resistência à mudança das forças políticas dominantes (que está relacionada com os dois primeiros fatores — coerção e coação), as instituições podem sofrer uma transformação.

Esta perspectiva de análise permite analisar a mudança sem simplificar o complexo quadro político que cerca as grandes transformações, enfocando centralmente a estratégia dos atores. Ao contrário das idéias de transformação/manutenção centradas na coerção/coação/norma, baseadas em grande parte na força (ou na possibilidade dela), as idéias de equanimidade e de consenso trazem em si uma mistura de imposição/convencimento que lembra o conceito gramsciano de hegemonia. A “contingência” do consenso, por seu lado, mantém a flexibilidade do modelo explicativo para dar conta das situações históricas. É interessante observar que o modelo de Levy se aproxima muito da análise do marxista analítico Adam Przeworski sobre a construção de instituições democráticas, em que se ressaltam diretamente as estratégias e os pactos. Segundo a sua “teoria da durabilidade das instituições democráticas” é a adesão voluntária das forças políticas aos pactos e acordos motivada por seus interesses individuais que permite a durabilidade das instituições. Segundo essa perspectiva, a explicação das transformações institucionais passa centralmente pela análise da adesão e da rejeição dos atores sociais às instituições em uma dada situação estratégica.

A influência das instituições na sociedade tem sido relacionada pelos neo-institucionalistas a duas ordens de questões: a autonomia e o poder dos atores estatais, e a influência das instituições enquadrando a esfera da política. Os dois pontos são discutidos, a seguir, separadamente, enfocando centralmente a literatura neo-institucionalista que analisa os “corpos

políticos” de Douglass North — as instituições políticas e o Estado, e as políticas públicas.

### *O Estado como Ator*

A existência de autonomia do Estado é normalmente aceita pelos estudiosos da política para os períodos de crise e os regimes totalitários. Para os neo-institucionalistas, no entanto, esses períodos apresentam apenas de forma mais transparente um processo contínuo presente em todas as sociedades: grupos de funcionários estatais, especialmente de carreira, relativamente isolados dos interesses presentes na sociedade, são capazes de estabelecer políticas públicas de longo prazo distintas daquelas preconizadas pelos atores e grupos de interesses que se dirigem ao Estado. Este poder está presente fora de períodos excepcionais porque os funcionários estatais cumprem um papel intelectual no sentido gramsciano na sociedade, baseado não apenas na força e na coerção, mas também (e talvez principalmente) na construção de um projeto global, expresso através da produção de um diagnóstico dos problemas sociais e na elaboração das estratégias de ação a ele associadas. Para que isto aconteça, entretanto, é necessário que os funcionários tenham um certo grau de autonomia dos interesses presentes na sociedade. Para os neo-institucionalistas, esta autonomia é compreendida como um isolamento, expresso pelo conceito de “insulamento” (Skocpol, 1985, p. 13). Este seria função da estrutura organizacional da máquina pública, da estabilidade e consolidação das agências e da maior presença de controle do Legislativo sobre o Executivo, além da estrutura de relações e laços de poder entre, de um lado, os agentes presentes em uma determinada agência, e de outro, o nível central, as outras agências e o ambiente no qual elas estão inseridas.

Para os neo-institucionalistas, a autonomia estatal não é uma característica estrutural do Estado capitalista que possa se definir *a priori*, como sustentam alguns autores marxistas. Ela varia de caso a caso, e dentro de cada um, de agência para agência. Isto ocorre porque a autonomia é definida em cada situação

histórica pelas “potencialidades estruturais” (*idem*, p. 14) 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. Segundo a perspectiva neo-institucionalista, apenas a realização de estudos históricos para cada sociedade e para cada processo de formação do Estado permite determinar as autonomias presentes em cada agência estatal em sua conjuntura específica. Não existem, portanto, Estados fortes ou fracos, visto que as condições de insulamento variam muito, segundo as conjunturas. Para os neo-institucionalistas as políticas agrícolas implementadas nos Estados Unidos durante o entreguerras, por exemplo, somente podem ser compreendidas se considerarmos o papel do Estado como ator. Durante um período específico podemos observar, no interior de um Estado considerado pela literatura de Ciências Sociais como fraco, “uma ilha de força estatal” (*idem*, p.13), ou mesmo períodos de grande desenvolvimento e expansão estatais, como os aparatos estatais e políticas analisados por Skowronek (1982) e Bensel (1990) durante a guerra civil norte-americana. De uma forma geral, para esta literatura, a definição de força estatal deve ser obtida através da análise combinada de autonomia e capacidade estatais.

A afirmação da autonomia estatal não pressupõe a racionalidade do Estado como ator, mas apenas sua não-subordinação a interesses presentes na sociedade, como afirmam autores marxistas e pluralistas. Segundo a perspectiva de análise neo-institucional, as ações das agências estatais podem ser parciais e fragmentadas, assim como irracionais e desarticuladas. Para aqueles autores, o resultado e a racionalidade das políticas é contingente. A única certeza que podemos ter com relação à lógica das ações estatais é de que estas tentarão ser auto-reprodutoras. As ações do Estado tentarão aumentar ou reproduzir o poder e o controle das instituições estatais sobre a sociedade, pois esta é a lógica da ação coletiva dos funcionários do Estado. A efetividade dessas políticas dependerá das estratégias dos atores

res dentro e fora do Estado, além do processo de formação de suas instituições, que define em grande parte a existência ou ausência de certos “instrumentos de política” para a implementação das ações. De maneira inversa, o processo de produção das políticas públicas dependerá da própria capacidade do Estado, visto que os agentes estatais tenderão, majoritariamente, a propor políticas que possam implementar.

Os estudos sobre Estado e políticas públicas tomariam então um caráter relacional, não se restringindo à análise do Estado e suas instituições. Este é um ponto bastante importante de se ressaltar, visto que a perspectiva neo-institucionalista não propõe a substituição do privilegiamento da sociedade, típico das análises marxistas e pluralistas, por um enfoque meramente estatal. Para eles, além de se analisar a história da formação das instituições e os atores estatais, é necessário observar a sua posição (política e de poder) em relação aos “ambientes socioeconômicos e políticos povoados por atores portadores de interesses e recursos” (Skocpol, 1985, p. 19). O centro da análise deve ser posto na correlação entre os recursos e as posições dos atores estatais e não estatais, e não na mera observação das estratégias dos primeiros. Esta postura já estava presente nas primeiras formulações da perspectiva, mas tem se tornado mais central nos últimos anos, com um afastamento do estudo do Estado como ator e um privilegiamento das relações e interpenetrações entre Estado e sociedade.<sup>14</sup>

É interessante transcrever aqui a pertinente crítica de Przeworski (1990) à literatura neo-institucionalista. Este autor sustenta que a própria idéia de autonomia não tem sentido dentro do quadro conceitual neo-institucionalista. Como a origem do poder estaria no Estado, pelo monopólio dos meios legítimos de exercício da força, o único conceito de autonomia possível diria respeito à sociedade. Assim, poderíamos discutir se a sociedade é autônoma do Estado, origem última do poder, mas não indagar se o Estado é independente da sociedade. O deslocamento recente da literatura de

uma postura mais fortemente centrada no Estado para uma análise das relações, interpenetrações e trocas entre Estado e sociedade resolve em parte o problema, mas cria outro, deixando a literatura sem uma definição sólida da origem do poder na sociedade. A pertinência da crítica não retira as grandes potencialidades da perspectiva para a realização de análises concretas, mas põe em dúvida os seus limites como teoria dos processos políticos.

Apesar do neo-institucionalismo se apresentar como o mais promissor modelo analítico para a discussão do Estado e das políticas, parece-me que se resente da falta de uma relação mais sólida entre a aceitação da definição weberiana clássica do Estado assumida em Skocpol (1985 e 1993), por exemplo, e a operação do modelo analítico. Não ficam muito claras, nas análises da perspectiva, as origens do poder político e, por conseguinte, a hierarquia dos processos e atores a privilegiar. Como consequência, todos os processos e agentes são considerados relevantes, adotando uma postura teórica quase completamente aberta para escolhas analíticas *ad hoc*, assim como nos estudos da perspectiva pluralista e ao contrário do paradigma marxista.

#### *As Instituições e a Política*

A literatura neo-institucionalista chama atenção para uma segunda forma importante de influência estatal sobre a esfera da política, denominada por Skocpol (1985) de “*tocquevilleana*” por ter sido explorada pela primeira vez por Alexis de Tocqueville em seu estudo sobre a revolução francesa e democracia nos Estados Unidos (*idem*, p. 21). Segundo esta perspectiva de análise, as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições. Para a observação do caráter “*tocquevilleano*” do Estado e demais instituições é necessário

observá-lo de uma perspectiva macro, analisando a relação entre sua estrutura, suas intervenções e a esfera da política como um todo.

A influência das instituições ocorre de diversas formas. Em primeiro lugar, a própria formulação das representações sobre a política e a possibilidade de sucesso nas demandas são mediadas pela formação histórica daquele Estado e suas instituições políticas. As representações dos atores sobre temas como, por exemplo, partidos, políticas públicas e cidadania são fortemente influenciadas pela forma como historicamente o Estado se comportou e como se configura no momento atual. Por outro lado, para além da existência concreta de Estado e de suas políticas, pode-se discutir a existência, também real, de um sentimento ou sentimento de Estado. Este sentimento, ou a ausência deste por razões históricas concretas, por exemplo, seria para alguns autores a razão principal para a ciência política americana continuamente afirmar a excepcionalidade do caso dos EUA e a natureza "liberal" daquela sociedade como uma sociedade sem Estado.<sup>15</sup> O que seria particular do caso norte-americano não seria a ausência de Estado, capaz, já antes da guerra civil, de construir (a partir da independência e, mais tarde, da adesão das ex-Colônias à Constituição) e manter uma soberania nacional sobre um território significativamente grande e sempre em expansão (através de guerras por ele patrocinadas). A particularidade estaria na ausência de um sentimento de Estado na sociedade americana, incluindo seus cientistas sociais, que teriam sempre trabalhado para demonstrar o que não estava presente sem conseguir compreender o que estava.

Em segundo lugar, os grupos de interesse se formam e produzem suas agendas em diálogo com a reprodução de suas questões em estruturas organizacionais e agências estatais existentes. Neste sentido, a criação de uma agência responsável por determinado tema ou política gera, por si só, um potencial aumento de demandas por aquele tema, provocando uma possível alteração na agenda de questões que são levadas ao Estado. Esta é a razão pela qual, através de acordos corporativos, os Esta-

dos conseguem induzir demandas por questões passíveis de solução, reduzindo o risco de impasses no sistema político. Conseqüentemente, o debate que cerca as políticas públicas a serem implementadas

"depende majoritariamente da estrutura social da nação e dos acordos políticos [...] mas também depende das formas como as políticas existentes [...] influenciam as alianças políticas e fazem surgir debates sobre outras alternativas" (Weir *et alii*, 1988, p. 5).

Um bom exemplo desta influência está na descrição que Skocpol (1994) apresenta da transformação das preferências e possíveis alianças do movimento sindical norte-americano na virada do século. A partir de 1880, inúmeras derrotas do trabalho nos tribunais provocaram um sistemático retrocesso nos avanços conquistados na esfera legislativa. Isso tornou os sindicatos, e especialmente sua federação nacional, avessos a qualquer estratégia de implantação de políticas que passasse pela legislação e o Estado, tornando impossível a formação de uma coalizão entre trabalhadores e reformistas sociais. Ao contrário do que postulam os autores pluralistas, portanto, os *inputs* do Estado não são dados inteiramente de fora, mas dependem, em grande parte, do próprio Estado como ator e como instituição. Da mesma forma, ao contrário do que gostariam os partidários da escolha racional, a formação das preferências não é externa aos acontecimentos políticos, mas, em grande parte, por eles produzida.<sup>16</sup>

Em terceiro lugar, as instituições políticas mediam a relação entre as estratégias dos atores e a implantação de determinadas políticas públicas. A existência e o desenho das instituições permitem que demandas expressas de formas similares por atores de poder equivalente tenham resultados totalmente diversos, como mostrou Immergut (1993) com relação às políticas de saúde na França, na Suécia e na Suíça. A análise daquela autora demonstrou a importância do estudo de como as instituições, fixando as regras do jogo político, moldam situações de resultados diferentes. Para Immergut, a chave para a compreensão do papel

institucional no resultado da política passa pelo mapeamento dos pontos no processo de decisão nos quais certos atores podem exercer poder de veto, denominados pela autora de “pontos de veto”.

Por fim, o ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes por políticas públicas e a forma como estão organizadas as instituições (temática e espacialmente), define, em grande parte, as chances de vitória e mesmo as possibilidades de crescimento na mobilização. O melhor exemplo desta influência está na centralidade, na análise de Skocpol (1994), do encaixe entre a estrutura das organizações demandantes (de reformistas sociais e de mulheres no pós-Guerra civil) e a estruturação do sistema político norte-americano, centrado nas comunidades e em esquemas de clientelismo eminentemente locais. Para ela, este encaixe foi um dos principais definidores do sucesso das demandas no caso estudado, e do desenvolvimento de políticas maternalistas de bem-estar e não de uma reforma social de suporte ao trabalho, como iria acontecer nos países europeus algumas décadas depois.

As interpretações do neo-institucionalismo para o surgimento diferenciado das políticas de bem-estar entre os vários países capitalistas industrializados estão diretamente associadas a essas formas de influência das instituições sobre a política. Para entendê-lo é necessário estudar os processos de formação dos diferentes Estados, os vários contextos históricos e institucionais e as diversas alianças entre os atores presentes em cada caso. Uma série de outros argumentos, associados aos valores nacionais, ao desenvolvimento do capitalismo, ao grau de industrialização, ao nível do conflito de classes e à presença de movimentos operários expressivos devem ser relegados ao segundo plano em favor da análise do processo político-institucional a partir do qual é possível unificar os nexos causais e os processos em curso. Processos tão diversos como a elaboração da Constituição, o envolvimento em guerras, a democratização da política e o surgimento de eleições, a consolidação da burocracia de Estado, e a presença e impor-

tância de diversos atores, assim como o *timing* de todos estes processos, devem ser estudados integradamente. A articulação histórica específica destas questões para cada Estado em cada conjuntura define condições diferenciadas de construção das políticas de bem-estar, e explica o surgimento do Estado de bem-estar maternalista norte-americano do pós-Guerra civil, da proteção precoce da Alemanha de Bismarck e das alianças entre reformistas e trabalhadores na Inglaterra.

### **Corporações e Atores na Análise Setorial**

Os estudos da análise setorial visam analisar o “Estado em ação”.<sup>17</sup> Neste sentido, não explicitam propriamente uma visão sobre a natureza do Estado, centrando suas preocupações nas políticas e ações do Estado, tanto em seus aspectos de normatização e controle sobre atividades e processos, quanto de intervenção direta. Esta ação do Estado é marcada por paradoxos e contradições, relacionados com características da estrutura estatal e das respostas dos diversos aparatos e agências aos problemas colocados a partir da sociedade. Por esta razão os autores rejeitam de forma enfática a idéia de um Estado racional e unificado, capaz de imprimir à sociedade a sua racionalidade. Discordam, portanto, do princípio geral da literatura marxista de que o Estado é capturado, direta ou indiretamente, por classes ou grupos sociais. Para eles, as relações Estado-sociedade são complexas, diversas e mediadas por uma série de questões relacionadas a cada política e grupo social diferenciado. O resultado das políticas é necessariamente contingente, sendo o papel dos atores fundamental.

Para a análise setorial, a ação estatal é responsável pela manutenção da coesão social, entendida como a existência de um mínimo de ordem e da aceitação de regras comuns de convivência. A coesão é colocada em risco pelos desajustamentos entre os diferentes sistemas sociais e pelo descolamento dos sujeitos do sistema de valores que representa e justifica a ordem social. Para a análise setorial, o Estado restabelece continuamente a coesão (embora

de forma contraditória), através de ações de regulação e legitimação.

A regulação é realizada através da ação reequilibradora do Estado entre os diferentes subsistemas sociais, tendo em vista o fato de que cada subsistema obedece a lógica e ritmo próprios, e que um mínimo de compatibilidade entre eles é fundamental para a reprodução social. No caso da sociedade ser estruturada principalmente através de diferenciação territorial, a regulação toma a forma de uma ação equilibradora das unidades espaciais, como, por exemplo, políticas de desenvolvimento de periferias ou regiões periféricas. No caso da forma predominante de diferenciação social ser setorial, a ação do Estado toma a forma de políticas de desenvolvimento ou regulação de setores da sociedade. Por setor se entende aqui, e esta é uma categoria muito importante para esta perspectiva de análise, “um conjunto de papéis sociais estruturados através de uma lógica vertical e autônoma de reprodução” (Jobert e Muller, 1987, p. 18). Para estes autores, os “papéis sociais” estruturados e estruturantes dos setores estão associados a práticas profissionais, e suas identidades, a identidades profissionais.

Chama-se de ações legitimadoras, por outro lado, às intervenções que aumentam a aceitação das regras e valores relacionados com as diversas hegemonias existentes na sociedade. A idéia aqui presente não é de homogeneização absoluta, visto que continuam coexistindo diversas formas de vida e até modos de produção na sociedade, mas de reprodução do consentimento da dominação por certo modo de vida, sem fazer desaparecer os outros. As ações legitimadoras do Estado podem ser reconhecidas no tratamento diferenciado dispensado aos grupos dominados e na “gestão da heterogeneidade” (*idem*, p. 17) entre os diversos grupos presentes na ordem social.

As ações estatais incluem sempre ações reguladoras e legitimadoras, mas não necessariamente de uma forma coerente ou convergente. As diversas intervenções do Estado apresentam caráter contraditório. Para que não houvesse conflitos, a regulação deveria ser

compatível com os grupos dominantes, e a legitimação deveria manter em níveis baixos a insatisfação dos grupos dominados, mas nem sempre acontece assim. A ação do Estado é contingente e as lógicas dela resultantes são, por vezes, incompatíveis, apesar da subordinação de toda ação estatal aos constrangimentos da ordem social vigente. Por esta razão, para esta perspectiva de análise é necessário estudar as políticas setoriais bem de perto, observando seus atores e sua articulação política particular.

A imprevisibilidade dos resultados da política ocorre, em primeiro lugar, porque o processo de produção dos atores sociais é múltiplo e variado, não sendo possível prever a transformação das tensões sociais em problemas políticos a serem objeto de intervenção do Estado. Em segundo lugar, porque é impossível prever exatamente a reação dos diferentes atores às políticas de Estado, sendo irrealizável para este um cálculo de custos e benefícios de cada ação particular. Em terceiro lugar, a incerteza está presente porque é necessário separar capacidade de elaboração da capacidade de execução das políticas. Esta última está a cargo das burocracias responsáveis por cada agência, o que aumenta a imprevisibilidade dos resultados da ação estatal. Os conflitos interburocráticos não expressam problemas técnicos, mas a construção de “atores administrativos” (*idem*, p. 45).

Apesar de todas essas questões, a ação do Estado guarda certa coerência interna e estabilidade. Para os autores, isto ocorre porque o Estado age transformando seus próprios *inputs*. Em primeiro lugar, o Estado altera a produção dos atores, concedendo condições diferenciadas de interlocução e diálogo, ou mesmo distribuindo de forma não uniforme recursos financeiros. Esta é a principal razão para o desenvolvimento de pactos corporativos que, trazendo para o âmbito do Estado a concertação social, aumentam a previsibilidade e reduzem os riscos. Além disto, e este ponto é fundamental, o Estado enquadra questões e atores por sua própria ação e estruturação internas. Isto é, as questões que entram na

agenda são, principalmente, as que aparentemente podem ser resolvidas, criando uma certa convergência sobre as questões em debate.

Para a análise setorial, toda política pública é concebida a partir de uma representação do setor à qual ela se refere, assim como a um conjunto de normas, organizações, técnicas e recursos de poder que a implementarão. Para a análise das políticas é necessário integrar a dimensão da representação à dimensão das práticas, visto que estas estão intimamente interrelacionadas. Para esta perspectiva de análise, as políticas são compostas de três elementos importantes, denominados por eles de "chaves de análise": a relação global-setorial, o referencial do setor e os mediadores da política.

Por relação global-setorial os autores denominam um certo entendimento do setor que o recorta da realidade global, definindo atores e questões pertinentes. A divisão entre setores é apenas analítica e extremamente fluida. Os setores se interpenetram e se superpõem, e por isto não são definidos por indivíduos, que participam de mais de um setor ao mesmo tempo, mas por papéis sociais. Cada indivíduo se insere em vários setores, considerando suas diversas atividades: se insere em um setor como profissional, em outro como militante político, em vários outros como consumidor etc.

Os setores são estruturados por diversas lógicas internas, mas a análise setorial destaca duas: a profissional e a administrativa. A primeira é a dominante na sociedade civil, criando uma corporação profissional setorial, no interior da qual determinados profissionais são dominantes e conseguem impor sua visão de mundo, do setor e de seu objeto de trabalho. Da mesma forma, o Estado se estruturará coerentemente com os limites do setor estabelecidos na relação global-setorial, desenvolvendo estratégias de organização e especializando determinados funcionários como especialistas sobre as questões pertinentes ao setor. Estes funcionários, longe de se relacionarem entre si de forma harmônica, estabelecem lutas pelo controle administrativo sobre o setor, assim

como pela definição e redefinição da relação global-setorial.

Para a análise setorial, o estabelecimento das hegemonias profissional e administrativa é uma condição básica para a existência e a implementação de uma determinada política, definindo os limites, as questões relevantes e os atores participantes dos processos políticos no interior do setor. Os sujeitos profissionais e administrativos dominantes modelam o setor à sua imagem e segundo seus interesses, dando a ele forma e conteúdo. Os autores denominam esses atores de mediadores das políticas públicas. Além disso, para que exista uma política pública, é necessária a acomodação e a articulação das lideranças nos dois campos, estabelecendo uma relação convergente entre as ações do Estado e da corporação profissional setorial. Na verdade, a construção das duas lideranças ocorre de forma concomitante, assim como a elaboração da relação global-setorial.

O último ponto importante colocado pelos autores no que diz respeito à relação global-setorial enfoca a questão da articulação dos diferentes setores. Para eles, os diferentes setores se hierarquizam na sociedade e no Estado segundo a importância de cada um na divisão social do trabalho e a posição de poder de suas lideranças hegemônicas na sociedade. Essa hierarquia explica a distribuição de recursos e investimentos do Estado e a importância e o *status* de cada setor e profissão na sociedade.

O segundo elemento fundamental para a análise setorial é o referencial do setor. Por referencial os autores denominam a representação do setor, assim como o seu papel na sociedade. O referencial é composto analiticamente por uma representação da sociedade — o referencial global —, por uma representação do setor — o referencial setorial —, e por uma articulação entre ambos.

Por representação da sociedade se pretende definir um conjunto de normas e valores sobre a sociedade inteira integrados ao modelo cultural e aos valores dominantes. Este referencial está diretamente associado a um certo projeto de sociedade, produzido a partir dos projetos

dos atores hegemônicos na sociedade como um todo — os mediadores globais. Este conjunto de valores e normas não é, de forma alguma, neutro, mas está atado de forma indissolúvel às relações de dominação ali presentes. Como aquelas, o referencial global é múltiplo e contraditório, consistindo, na verdade, em uma hierarquia entre as diversas normas coexistentes na ordem social. Esta hierarquia é produto das relações de força entre os diversos grupos, atores e mediadores presentes no campo político. É interessante observar aqui como a idéia de referencial global se aproxima do conceito de projeto hegemônico apresentado por Jessop (1983). Os agentes que produzem socialmente estas duas representações, no entanto, são totalmente diversos, conforme terei oportunidade de discutir mais tarde neste texto.

O referencial setorial, de forma similar ao referencial global, expressa as normas e valores com relação ao setor. Esta imagem é socialmente construída e é objeto de disputa entre os atores ali presentes. Para a análise setorial, o referencial do setor expressa os valores do grupo profissional dominante no seu interior — o mediador setorial. Por ser produzido socialmente, também não é coerente e racional, mas expressa no campo dos valores e normas as lutas estabelecidas pelos diversos grupos pela hegemonia setorial. A principal consequência da representação do setor é o estabelecimento de seus limites, definindo atores e questões relevantes. Assim, os grupos sociais presentes no setor lutam entre si para o estabelecimento de seus referenciais particulares porque estes definem não apenas olhares sobre os diversos problemas colocados, mas também os próprios problemas e seus interlocutores. Os referenciais são simultaneamente objeto e instrumento da hegemonia dos mediadores, definindo a relação global-setorial e estabelecendo as abrangências espaciais, temáticas e sociais de cada política pública.

Por fim, resta assinalar que os dois tipos de referenciais não existem de forma autônoma e separada, e apenas analiticamente podem ser diferenciados. A relação entre eles pode ser

estabelecida através de certos elementos de transição que integram os referenciais setoriais no referencial global. A possibilidade de um determinado projeto corporativo setorial se transformar em hegemônico no setor está intimamente ligada à sua aderência ao referencial global. Em um contexto geral de hegemonia de um ideário privatista, por exemplo, é muito difícil que um projeto corporativo de cunho estatista e redistributivo se torne hegemônico em âmbito setorial, ou caso consiga estabelecer-se, venha a ganhar hegemonia na sociedade e se transformar em política.

O terceiro elemento-chave da análise setorial das políticas públicas está nos mediadores setoriais. Estes atores cumprem uma função intelectual no interior do setor no sentido gramsciano do termo.<sup>18</sup> Não se trata de produzir novas técnicas ou formas de intervenção, mas de elaborar uma visão da sociedade e do setor, um projeto sociocultural, e a partir dele estabelecer um campo normativo próprio. Não se trata também da produção de uma ideologia, mas de construir uma representação social a partir das práticas concretas existentes no setor e na sociedade.

Para a análise setorial, os mediadores globais da sociedade moderna são os tecnocratas. De uma certa forma, todos os agentes setoriais hegemônicos também contribuem para a produção do referencial global. A diferença entre os profissionais tecnocráticos que produzem os dois tipos de referencial está em que os mediadores setoriais têm sua temática associada mais diretamente ao seu setor respectivo. Para esta literatura, os mediadores podem estar no interior do Estado ou fora dele, e nos dois casos terão estratégias diferenciadas — corporativa e hegemônica, respectivamente. Estas duas estratégias, no entanto, terão sempre o caráter de decodificação do referencial global e de recodificação, tanto do seu projeto político, como da “setorialização” do referencial global no referencial setorial. A partir desta recodificação são produzidas as normas e técnicas de intervenção relativas ao setor. Os autores da análise setorial chamam atenção para o fato de que de forma concomitante são

produzidos “algoritmos” ou “receitas” de caráter normativo que resumem o referencial setorial e ao mesmo tempo orientam os comportamentos no interior do setor.

### **Estado, Sociedade e Atores na *State-in-Society Approach***

A abordagem do Estado-na-sociedade constitui uma contribuição bastante recente, caracterizada principalmente pelos artigos presentes na coletânea Migdal, Kohli e Shue (1994). Os autores desta abordagem partem de uma leitura crítica da literatura neo-institucionalista, de forma a recolocar o eixo de pesquisa em uma perspectiva de análise mais equilibrada entre Estado e sociedade. Embora concordando com a crítica neo-institucionalista às análises marxistas e estrutural-funcionalistas com relação à importância do papel do Estado e das instituições políticas, os autores dessa corrente de análise afirmam que os neo-institucionalistas foram longe demais no destaque do papel do Estado nas análises, desequilibrando os estudos e deixando de priorizar dimensões e atores fundamentais localizados na sociedade.

Acredito que a maioria das críticas do *State-in-society* se aplica de forma precisa aos primeiros textos neo-institucionalistas, como Skocpol (1979 e 1985) e Amenta e Skocpol (1986), por exemplo. Os textos mais recentes dos autores daquela abordagem já haviam incorporado muitas das questões colocadas pela abordagem do *State-in-society*, e a apreensão dessa literatura deve levar em conta os avanços verificados pelos neo-institucionalistas representados, por exemplo, por Skocpol (1993 e 1994), Bense (1990) e Immergut (1993).<sup>19</sup> Apesar disto, o destaque específico da abordagem do *State-in-society* no fato de que os Estados são parte da sociedade e são influenciados por ela tão ou mais do que a influenciam me parece bastante interessante para a discussão, especialmente pela ênfase na autonomia e na permeabilidade do Estado. Além disto, essa perspectiva destaca importantes questões de escala de análise e tenta avançar na diferenciação interna ao Estado.

Para esses autores, pelo menos quatro dimensões deveriam ser melhor observadas nos estudos sobre a política, o Estado e o desenvolvimento:

- A efetividade dos Estados varia principalmente por suas diferenciadas formas de articulação com suas sociedades, e não apenas pelo insulamento de suas burocracias. Acredito que essa questão já havia sido resolvida pelos neo-institucionalistas através de um refinamento do conceito de insulamento que apontou para as diferenciadas formas de articulação entre Estado e sociedade, e não apenas o isolamento dos aparelhos e agências do primeiro. O excelente texto de Evans (1993) é um bom exemplo desta elaboração mais recente, que refina bastante o conceito de Skocpol (1985), associando a *performance* diferenciada dos Estados a uma combinação entre insulamento e inserção — a autonomia inserida.
- Os Estados devem ser desagregados, estudando-se não apenas as agências e políticas do topo da organização estatal localizadas espacialmente nos centros do poder, mas também organizações envolvidas com políticas menos centrais e níveis de governo e localizações periféricas. Este ponto é fundamental para que seja possível concretizar as articulações entre Estado e sociedade, visto que os padrões de relacionamento (e consequentemente o insulamento e a inserção) não se reproduzem de cima para baixo ao longo das estruturas estatais. De forma concomitante com a existência de grande autonomia nos níveis centrais, podem existir situações locais (temática e geograficamente), em que ocorra grande articulação ou até mesmo a captura de agências e organizações. De uma forma geral, os governos locais são mais expostos e potencialmente permeáveis aos interesses e pressões dos agentes presentes na sociedade.
- A importância e a força de agentes sociais, assim como a dos Estados, são contingentes das situações históricas concretas. O lugar dos sujeitos na estrutura social ou nas rela-

ções de produção não define de antemão sua influência. Acredito que esta crítica não se aplica à literatura neo-institucionalista, exceto ao tratamento dispensado ao Estado nas primeiras formulações daqueles autores. Aplica-se à literatura marxista do Estado e, como vimos, o poder da burguesia depende das situações concretas e das estratégias dos atores presentes na luta política. Na verdade, este já era um dos pontos principais da crítica neo-institucionalista ao marxismo.

- O poder do Estado e da sociedade não compõe um jogo de soma zero, e Estado e sociedade podem ter mutuamente poder. Transformações sociais podem reduzir ou aumentar o poder dos dois campos sem que haja necessariamente uma troca de poder, como se este fosse uma substância com quantidade definida e imutável.

Para a abordagem do *State-in-society*, os padrões de dominação presentes em uma formação social são definidos por diversas lutas, algumas grandes e localizadas, outras dispersas e subliminares. Os autores destacam a existência de “múltiplas arenas de dominação e oposição” (Migdal, 1994, p. 9) como os lugares nos quais são gestados e transformados os padrões de dominação. Para eles, a maioria dos estudos tem localizado a atenção nas grandes batalhas travadas no âmbito nacional por forças sociais de larga escala (sociedade civil, Estados inteiros etc.). Sem desprezar a importância dessas lutas, o *State-in-society* pretende iluminar as demais lutas pelo poder ocorridas nas arenas múltiplas, assim como as respostas diferenciadas dos diversos níveis e agências do Estado a uma mesma dinâmica ou processo.

A importância desse destaque está em que, na maioria dos casos históricos, a dominação não é integrada, o Estado obedece a um padrão coerente e articulado. Quase sempre a dominação ocorre de forma dispersa, e nem o Estado, nem nenhuma outra força social conseguem tornar hegemônica a dominação em todas as frentes em todo o território nacional. Como nesses casos não ocorre uma condução

coerente e articulada das políticas e ações do Estado, o estudo das arenas múltiplas pode auxiliar enormemente nas análises.

Como consequência da embricação do Estado na sociedade, mesmo que um Estado conseguisse produzir um projeto político de forma absolutamente autônoma, o que é altamente improvável, a execução e a gestão da intervenção passariam pela contínua negociação com os atores sociais, resultando em uma política diversa da planejada. Raramente uma força social consegue dominar sem alianças, coalizões e acomodações, o que invariavelmente a transforma. Esta é a conclusão de Hagopian (1994) com relação ao caso brasileiro durante o regime militar. A autora ressalta a transformação do projeto político dos governos militares, de um primeiro momento de centralismo tecnocrático e de despolitização das questões, a um segundo, de composição com as elites políticas regionais tradicionais. Para a autora, a razão para tal mudança de rumo estaria em que

“o grau e a direção da mudança política possível [...] foram constrangidos pela herança da forma como a sociedade era organizada politicamente e vinculada ao Estado, e de como o autoritarismo foi formado a partir das relações preexistentes entre sociedade e Estado” (*idem*, p. 39).

Considero uma simplificação a idéia de que o projeto autoritário-burocrático implantado no Brasil não foi bem-sucedido por não ter transformado definitivamente a política, visto que o insulamento produzido pela despolitização tecnocrática verificada no início do regime permitiu o direcionamento de um projeto de desenvolvimento altamente bem-sucedido sob o ponto de vista econômico. Não há dúvidas, no entanto, quanto à transformação verificada em uma série das políticas implantadas pelo regime. Em inúmeros casos, como os das políticas de habitação e infra-estrutura urbana, podemos observar uma trajetória que vai da racionalidade econômico-financeira no desenho da política ao uso clientelista dos recursos na sua implementação.

Para os autores da *State-in-society*, as estratégias e as alianças constitutivas da política

só podem ser percebidas se levarmos em conta o “labirinto de ramificações e organizações estatais” (Migdal, 1994, p. 14), e não observarmos apenas as elites estatais nas agências centrais. O estudo do Estado e suas políticas passa então pela análise dos diferentes níveis do Estado, incluindo os pontos mais baixos de sua hierarquia em que seu relacionamento com a sociedade é mais direto, e, principalmente, pelo estudo da relação entre os níveis da organização estatal. Para esta perspectiva, o resultado final do jogo político não é produto dos interesses do Estado entendido abstratamente, como gostariam os neo-institucionalistas, mas o resultado da “complexa interação entre os diferentes níveis do Estado e as pressões particulares enfrentadas em cada nível” (*idem*, p. 15).

Com objetivos analíticos, os autores propõem dividir o Estado em quatro níveis, diferindo em relação ao tipo de pressões enfrentadas de autores não estatais. São eles:

- As trincheiras — nível diretamente executivo das agências locais, onde o contato com a população alvo é direta. As pressões tendem a ser diretas e intensas, mas apresentam caráter tópico e localizado.
- Os escritórios de campo dispersos — tratam-se das organizações locais e regionais que trabalham em circunscrições territoriais menores que o Estado-nação, e são responsáveis pelas decisões-chave sobre a alocação de recursos e às vezes de definição de políticas. Tendem a sofrer pressões mais amplas e articuladas de agentes sociais locais e regionais, assim como intervenção de organizações estatais centrais.
- Os escritórios centrais das agências — representam as elites burocráticas de cada agência e a política setorial, localizando-se na capital ou nas mais importantes cidades, e definindo o escopo e desenho geral das políticas. Tendem a sofrer a influência de grandes grupos de interesse articulados nacional ou internacionalmente.
- O alto comando — nível mais alto do Estado, onde estão localizados os mais importantes elementos da elite estatal. Tende a

sofrer pressões de poderosos grupos de interesse nacionais e internacionais sobre as estratégias mais gerais a serem decididas com relação, por exemplo, ao modelo de industrialização e desenvolvimento.

Além das pressões externas sofridas pelos agentes estatais, a perspectiva do *State-in-society* destaca três outros tipos de influências internas ao próprio Estado: de cima para baixo, ou de supervisores, chefes ou do topo da hierarquia; de baixo para cima, de subalternos ou agências relacionadas com a prestação direta de serviços e ações; e horizontais, de outras agências estatais. O resultado geral da superposição entre as pressões e estratégias nos diferentes níveis e localizações explica por que os Estados muito raramente apresentam uma única resposta unificada e homogênea a um conjunto de ações. Por esta razão, os autores destacam, é impossível se afirmar a existência de uma autonomia geral para o Estado, mas uma miríade de autonomias contingentes de conjunturas concretas.

De uma forma mais global, o resultado das pressões mútuas entre Estado e sociedade é compreendido pela literatura através de quatro resultados tipos ideais. O primeiro é a transformação total da sociedade, com o Estado penetrando, cooptando, destruindo ou subjulgando as forças sociais à sua dominação. Situações históricas raramente se aproximam deste tipo, visto que a própria incorporação dos grupos sociais à nova forma de dominação a transforma de alguma maneira. No segundo tipo, o Estado incorpora as forças sociais existentes. Neste caso, o Estado é bem-sucedido ao imprimir um certo padrão de dominação, mas no decorrer do processo ele próprio é transformado pelas alianças que possibilitam a incorporação dos atores não estatais, sendo o resultado geral a implantação de um novo padrão de dominação. Para Migdal (1994), a situação brasileira, conforme a análise de Hagopian referida anteriormente, aproxima-se deste tipo. No terceiro tipo ideal o Estado é incorporado pelas forças sociais existentes. Neste caso, apesar dos esforços do Estado, não se

impõe um novo padrão de dominação, ou no novo padrão não estão presentes novas forças estatais, mas forças não estatais que galgaram posições nas estruturas de poder. Em ambas as situações, o resultado concreto difere significativamente do projeto elaborado pelos agentes estatais. No quarto e último tipo ideal, o Estado falha completamente em suas tentativas de penetrar na sociedade. Assim como no primeiro tipo, dificilmente casos históricos se aproximam desta situação.

A dinâmica das relações entre Estado e sociedade, destacam os autores, leva constantemente à transformação mútua e gradual dos dois pólos ao longo das lutas cotidianas travadas nas múltiplas arenas. Migdal (*idem*) observa que ao longo dos confrontos entre Estado e sociedade ambos têm suas próprias fronteiras redefinidas continuamente na medida em que agentes estatais e forças sociais têm sucesso em estabelecer vitórias parciais e localizadas nas arenas múltiplas, alterando, conseqüentemente, seus oponentes. Para esta perspectiva, considerar as “relações Estado-sociedade como se ambas tivessem fronteiras firmes, como fez boa parte da recente teoria social, é perder a mais importante parte da dinâmica das lutas de transformação” (*idem*, p. 26): a cotidiana interação e transformação das forças sociais nas múltiplas arenas, razão última da contingência dos processos políticos.

#### **Em Direção a uma Crítica: Atores, Constrangimento Estrutural e Resultados Contingentes**

O princípio marxista geral de privilegiar os capitalistas como atores individuais ou coletivos na constituição das ações do Estado me parece correto. Isto porque, como tivemos oportunidade de observar, os capitalistas ocupam um lugar privilegiado de poder em relação a todos os demais atores na sociedade. Acredito que os principais autores neo-institucionalistas não discordariam desta afirmação. No entanto, a literatura marxista transformou o capital no único ator relevante, ou ao menos no ator a ser considerado em última instância, sendo os resultados da luta política considera-

dos como dados. Acredito que a introdução da contingência no processo político passa pelo privilegiamento de outros atores nas análises do comportamento do Estado. Destaco a relevância dos dois mais importantes para as políticas públicas: os agentes estatais e as corporações profissionais, discutindo concomitantemente as conseqüências das suas ações para a contingência dos resultados da política.

Como ressaltai através da literatura neo-institucionalista, é necessário primeiramente levar a sério a influência das instituições políticas e do próprio Estado. Se a classe capitalista ou alguma de suas frações defendem uma determinada política, dependerão dos funcionários do Estado para implementá-la. Estes, apesar de constrangidos pelas conjunturas concretas de que se cercam, podem agir por conta própria. Além disto, mesmo que tenham interesse em implementar determinada política de interesse do capital, ainda devem conseguir fazê-lo, tarefa às vezes bastante árdua. Da mesma forma, mesmo que o capital, em determinado momento, tenha interesse em extinguir ou substituir instituições e funcionários rebeldes ou ineptos, também terá de conseguir fazê-lo. Esta pode ser outra tarefa extremamente difícil, visto que a consolidação das agências estatais em estruturas burocráticas modernas lhes empresta uma grande inércia.

Por outro lado, como afirma Fred Block (1981), a classe capitalista dispõe de um poder de veto que se expressa através da confiança do mundo dos negócios. Esta abordagem, entretanto, aparentemente desconsidera que o controle sobre a máquina também significa poder, associado às sanções que os órgãos e políticas estatais podem impor aos capitalistas e suas empresas. São exemplos de ações estatais que expressam este poder as políticas fiscal e cambial, além de diversas das políticas setoriais e de bem-estar associadas à distribuição do que Oliveira (1988) denominou de “antivalor”. Assim, as elites estatais não são apenas espectadoras das ações e deslocamentos dos capitais, mas agentes capazes de influenciá-las e induzi-las, ou punir seletivamente frações ou capitalistas individuais.

As instituições, além disto, também estabelecem constrangimentos a todos os agentes, incluindo o capital e o próprio Estado. Como destacou Immergut (1993) de maneira precisa, os arranjos institucionais, através da distribuição, localização e importância dos pontos de veto, podem levar um mesmo quadro político a resultados bastante diferentes, e atores de grande poder podem ser incapacitados, pela existência de pontos de veto específicos, de exercer seu poder transformando suas preferências e interesses em resultados concretos. Estes mesmos agentes podem utilizar seu poder para eliminar os pontos de veto institucionais, mas eliminá-los consome recursos e tempo, não podendo ser feito de forma imediata. Para além da existência ou não de pontos de veto, no entanto, sabemos por Skocpol (1994) que o efeito destes não é uniforme, mas depende do grau de encaixe entre as estruturas institucionais e as organizações dos atores.

Além disso, a importância das estruturas institucionais não é estática, e certos pontos de veto podem ser de interesse de um ator, mas em determinado momento significarem um entrave à transformação de seus interesses em resultados. Esta situação foi retratada por Immergut no que diz respeito ao surgimento do sistema de saúde na Suécia. A estrutura institucional daquele país emprestava grande poder ao Executivo com a quase inexistência de pontos de veto: parte significativa das questões legislativas eram encaminhadas através de Comissões Reais, desenhadas pelo monarca para evitar o controle legislativo. Este mesmo arranjo permitiu a implantação das políticas sociais depois da vitória social-democrata em 1932, resultado altamente inesperado pelos agentes que haviam implantado a estrutura institucional.

Outra grande fonte de imprevisibilidade dos resultados da luta política está no fato de que as classes são compostas por frações, passíveis de transformação em atores políticos segundo ações coletivas baseadas em suas identidades, interesses e estratégias particulares. Como as partes não apresentam necessariamente a mesma racionalidade do todo, os atores estatais, gestores últimos das políticas,

podem se associar a determinadas frações que, apesar de ocuparem posição decisiva de poder, defendam ações danosas aos interesses do capital como um todo. Este ponto demonstra a importância do destaque dado por Jessop (1983) ao estudo das estratégias e das articulações entre os atores. O autor exemplifica a situação com o caso da hegemonia das frações financeiras da City no seio do capital inglês, que, se por um lado manteve a centralidade do país nos fluxos da alta finança internacional, por outro causou a queda crescente e contínua de posições da economia inglesa em face do restante das economias capitalistas avançadas. Vale destacar aqui que a hipótese de uma composição de interesses individuais danosa ao interesse capitalista coletivo está aparentemente ausente das obras da maioria dos autores marxistas. Para quase todos eles, o resultado das políticas não é contingente, expressando uma certa teleologia no campo da política considerado globalmente. É interessante observar que isto ocorre mesmo com a centralidade que toma na literatura marxista a idéia de instabilidade constante no seio da economia capitalista. A solução teórica e analítica encontrada foi, em vez de levar às últimas conseqüências a contingência da política, instituir o Estado como o fiel da acumulação em geral, considerando-o como responsável por minimizar as conseqüências não intencionadas das estratégias míopes dos capitais individuais. Acredito, ao contrário, que seja necessário articular as estratégias dos vários atores para o entendimento das ações do Estado. Este deve ser o ponto de partida para se desvendar as razões pelas quais, em inúmeras circunstâncias, o resultado atende a interesses de alguma fração do capital, não bastando explicar este resultado pelos interesses e desejos de certos atores.

Além disto, como destacado de forma precisa pela abordagem do *State-in-society*, o Estado também não apresenta caráter homogêneo. Tanto geográfica como organizacionalmente, as permeabilidades, inserções e capturas dos aparelhos estatais são variadas. Neste sentido, se podemos aceitar que determinadas agências centrais sejam alvo de pressões ou

mantenham relações de articulação com certas frações do capital, é absolutamente impossível que todas as agências, em todos os lugares, em todos os níveis estejam sob um controle unificado e articulado do capital em abstrato, ou mesmo sob o controle contraditório e desarticulado de inúmeras frações diferentes. Concordar com isto pressupõe aceitar que em vários casos, grupos dominados terão sucesso em tornar hegemônicas arenas específicas. Situações como esta são auxiliadas pela diferente permeabilidade dos aparelhos estatais e de suas burocracias aos diversos atores não estatais, normalmente maior para os dominados nos níveis inferiores da burocracia.

No que diz respeito ao argumento marxista, embora as posições estruturais de poder dos capitalistas os coloquem em situação privilegiada na maioria das situações, em cada uma das arenas múltiplas os capitais presentes terão de tornar hegemônicas as demais forças sociais, incluindo, com o destaque devido, os agentes estatais. Explicar o desenrolar dessas lutas é demonstrar as estratégias e movimentos operados por cada um dos contendores em cada situação localizada. A desproporção estrutural de poder explica por que as conquistas dos grupos dominados raramente atingem escala ampliada ou agências centrais, mas não garante os resultados da luta política.

Vale destacar aqui outro ponto fundamental levantado pelos atores do *State-in-society approach*: a natureza tênue das fronteiras entre Estado e sociedade. Não se trata de destacar o grau de autonomia estatal, mas de ressaltar a migração de indivíduos entre posições estatais e privadas. Acredito que este ponto é central para o entendimento das políticas estatais, especialmente em casos como o brasileiro, no qual em inúmeras situações as distinções simplesmente desaparecem. Os Estados realmente são parte de suas sociedades, embora tenham características e natureza peculiares. Podemos acrescentar aqui, considerando a importância dada à literatura da análise setorial, que as comunidades profissionais também o são. Embora em alguns casos nas três primeiras literaturas resenhadas as distinções entre os dois

campos não sejam tão rígidas como caracterizado pela crítica do Estado-na-sociedade, acredito que raramente a complexidade da ligação entre os dois campos tenha sido tratada adequadamente. Assim, por exemplo, apesar dos grandes avanços presentes nos estudos de Domnhoff, a atenção central dedicada à presença concreta de elementos ou representantes dos capitalistas sugere que o poder se exerce sempre de forma direta. No outro extremo, a extraordinária coesão interna das comunidades estatais e profissionais que mediam certos setores nas análises de Pierre e Muller oblitera a permeabilidade entre determinadas comunidades profissionais e as frações hegemônicas do capital em cada setor (como pensar a comunidade dos engenheiros químicos sem pensar a indústria química, por exemplo?). Acredito que esta questão se coloca mais significativamente em situações históricas em que o equilíbrio entre o insulamento e a inserção dos agentes do Estado é precário. Em situações nas quais as instituições estabelecem procedimentos firmes com relação à participação de profissionais da iniciativa privada em cargos públicos, como a questão da “quarentena” dos presidentes dos bancos centrais, por exemplo, o problema se coloca menos sob o ponto de vista analítico. Quando, ao contrário, essas regras não são claras, ou quando o Estado institui atores e elege interlocutores, atribuindo “status público aos grupos de interesse”, para utilizarmos a feliz expressão de Offe (1989), a questão da permeabilidade se transforma em um dos pontos mais importantes da análise, e deve ser deixada como uma possibilidade analítica em aberto para o estudo das situações concretas. O ponto de vista mais proveitoso, na minha opinião, é a adoção de uma “permeabilidade contingente”.

O segundo ator relevante destacado aqui é aquele ressaltado pela literatura da análise setorial: as corporações profissionais setoriais. A maior contribuição dos autores desta abordagem está no destaque dado ao fato de que os setores da sociedade que circunscrevem políticas estatais não são naturais, mas produzidos socialmente. A produção dos referenciais e das

relações global-setoriais não é produto de campanhas promovidas articuladamente pelo capital, embora isto possa ocorrer em alguns casos. Na maior parte das vezes, a produção dessas representações é o resultado complexo de debates, lutas e alianças entre diversos atores, dentro e fora do Estado.

O entendimento dessas questões é fundamental para a compreensão das políticas públicas, pois, ao contrário da perspectiva clássica das análises marxistas, não basta ressaltar os interesses em jogo, mas é necessário demonstrar as estratégias dos diversos atores para alcançá-los (cf. Roemer, 1989; Elster, 1985; Przeworski, 1988 e 1990). Por esta razão, o estudo dos mediadores é central para as análises políticas. As corporações e os demais mediadores realmente obtêm hegemonia dos setores e cumprem funções intelectuais gramscianas. Assim, a forma como as posições potenciais de poder da burguesia, ressaltadas anteriormente, se transformam em vantagens concretas na implementação de políticas depende da ação dos mediadores. Não quero afirmar que os mediadores cumprem uma função ideológica em proveito do capital, muito pelo contrário. O que gostaria de destacar é que a transformação das posições potenciais de poder da burguesia em resultados depende da existência de determinados padrões de articulação com os mediadores globais e setoriais (pois aqui também as fronteiras são flutuantes). Estes padrões são contingentes, e a articulação das corporações pode ocorrer com atores distintos, inclusive com as classes e frações dominadas. Mais uma vez, vale lembrar a importância do próprio Estado, cujo pessoal em muitos casos se articula e se superpõe às corporações profissionais. O poder das comunidades profissionais, por seu lado, também é contingente da sua inserção na sociedade, das suas alianças com outros atores sociais importantes, o capital entre eles.

Outra questão a destacar com relação às corporações é que as diferentes permeabilidades das agências e níveis de organização do Estado referidas anteriormente também estão associadas a características das comunidades

profissionais. Os referenciais global e setorial de cada comunidade valoram de forma diversa os vários atores presentes na política, o que define comportamentos e permeabilidades distintas com relação àqueles. De uma maneira geral, as comunidades relacionadas à “burocracia ao nível da rua” das políticas sociais, como assistentes sociais, por exemplo, são bem mais permeáveis aos grupos dominados do que comunidades mais técnicas cuja prática profissional e mesmo sua auto-imagem estão associadas aos núcleos de poder, como é o caso dos economistas e engenheiros. O ponto importante a destacar está no fato de que os insulamentos e os referenciais são produzidos de forma concomitante, o que torna o resultado histórico ainda mais contingente.

No caso brasileiro, o movimento nacional pela reforma sanitária ocorrido durante a década de 1980 exemplifica bem a importância dos mediadores, ao mesmo tempo que a relativiza. O movimento teve como ator hegemônico um determinado grupo de sanitaristas oriundo de agências estatais e do meio acadêmico, que em uma conjuntura política específica — a redemocratização, com a crítica disseminada ao modelo de políticas públicas vigente nos anos 1970 — e a realização da Assembleia Nacional Constituinte, conseguiu transformar seu projeto político em referencial setorial. Este referencial tinha caráter fortemente estatista e redistributivo, e apesar de consagrado na nova Constituição, não chegou a se transformar em intervenção concreta nos anos subsequentes. Estes anos foram marcados por uma guinada conservadora e por uma hegemonia do neoliberalismo no campo do referencial global, mas também por uma intensa mobilização dos capitais contratistas e conveniados com a prestação dos serviços de responsabilidade do Estado, no caso, hospitais privados, fabricantes de equipamentos e medicamentos e empresas de saúde e previdência privada.<sup>20</sup> Como resultado, a política de saúde defendida pela Reforma Sanitária não chegou a ser implementada, apesar de se transformar em política oficial proposta pelo Estado.

Finalmente, vale reafirmar que vários dos argumentos da literatura marxista sobre a des-

proporção de poder a favor dos capitais apresentam enorme relevância: a maior disponibilidade de recursos financeiros e *status*, a disseminação de valores burgueses, a origem social comum das elites econômicas e estatais e a dependência estrutural do Estado ao capital, por exemplo. No entanto, nenhum destes fenômenos tem caráter de determinação. Todos expressam a maior probabilidade de ocorrência de ações em favor dos interesses dos capitalistas, ou ao menos da não ocorrência de intervenções contra eles. É verdadeiro que os capitalistas apresentam maiores condições de sucesso nas suas ações. É verdade também que dos vários atores presentes, os trabalhadores ocupam estruturalmente as piores posições de poder na sociedade, e portanto, há uma baixa probabilidade de que ações em seu interesse único sejam implementadas. Por outro lado, é também verdadeiro que atores como os agentes estatais e as corporações profissionais ocupam posições estruturais de poder importantes na sociedade, posições que lhes garantem boas chances de verem implementadas ações em seu interesse.

### Conclusão

Vimos que o resultado das políticas é contingente e depende da luta e das estratégias traçadas pelos diversos atores. Acredito que os três mais importantes são os capitalistas, os atores estatais e as corporações profissionais, iluminadas pelas três primeiras literaturas resenhadas e discutidas ao longo do texto. So-

mente o estudo das articulações e estratégias dos atores em cada caso pode nos permitir compreender seus papéis no processo de produção das políticas.

Vale destacar, mais uma vez, que em muitos casos concretos a distinção entre os atores e suas fronteiras não é muito clara, sendo mais analítica do que empírica e concreta. A superposição ou interligação dos agentes — capitais que agem no interior do setor, corporação que obtém hegemonia para o setor e funcionários do Estado por ele responsáveis — é comum e demonstra a relevância do estudo dinâmico das estratégias e da análise relacional dos atores. Para uma melhor compreensão das políticas estatais no caso brasileiro devem ser estudadas, principalmente, as articulações entre os referenciais e mediadores setoriais encontrados em cada análise, os atores estatais relevantes e os capitalistas presentes no setor e na sociedade. Em muitas oportunidades se chegará à conclusão de que existe complexa articulação entre eles. Estudos sobre a questão deveriam investigar as complexas relações e superposições que as corporações guardam com as burocracias técnicas dos órgãos estatais e com os setores privados produtores dos vários bens, insumos e serviços utilizados em cada setor. Apenas através da articulação das estratégias desses atores e das suas relações é possível compreender de forma aprofundada a produção e a implementação das políticas do Estado.

*(Recebido para publicação em agosto de 1996)*

### Notas

1. De forma recente, esta literatura tem se deslocado de uma postura centrada no Estado para uma linha de análise centrada nas relações entre Estado e sociedade em um ambiente organizado e constrangido por instituições. Devo a incorporação das contribuições mais recentes neste texto, assim como minha descoberta deste deslocamento, ao professor Ira Katznelson do Departamento de Ciência Política da Columbia University, EUA, a quem agradeço.
2. Importantes autores de origem pluralista, que originalmente sustentavam o equilíbrio de poder político entre burguesia e proletariado têm concordado, mais recentemente, com a grande diferença de poder entre as classes. Este é o caso de Charles Lindblom e mesmo Robert Dahl que, após centrarem suas preocupações em temas como o poder dos sindicatos e a natureza dos governos democráticos, passaram a tematizar o desequilíbrio de poder nas sociedades de mercado, a “posição privilegiada da empresa” (Lindblom, 1979, p. 195) e “as conseqüências da posse e controle das empresas” (Dahl, 1990, p. 11) sobre a liberdade e a igualdade.

3. É interessante confrontar esta explicação com a análise de Przeworski (1989), que explica o mesmo fenômeno a partir das escolhas estratégicas do movimento social-democrata europeu a partir das primeiras décadas do século XX.
4. *Business confidence* no original de Block (1981, p. 38).
5. Para Robertson (1993), a explosão de estudos comparativos nas últimas décadas do século XIX nos EUA esteve relacionada com o fenômeno específico daquele país no pós-Guerra civil, onde ocorreu uma grande expansão legal e jurídica por parte dos estados, criando uma demanda pela descrição daquelas instituições políticas. Por outro lado, é possível compreender aquela literatura no bojo dos esforços da criação de um campo de conhecimento autônomo para a Ciência Política e diferente da disciplina histórica nos EUA da virada do século. Cf. Bryce (1909).
6. Da mesma forma, para o neo-institucionalismo sociológico, a incorporação das instituições é uma reação ao estruturalismo parsoniano hegemônico nas análises até os anos 1970. Para uma discussão histórica do nascimento das correntes como reação à ortodoxia das disciplinas, cf. Robertson (1993) e Cammack (1992).
7. Poderíamos incluir um terceiro grupo de estudos consubstanciando um neo-institucionalismo sociológico. Esta literatura tem focado a importância das instituições na ação social como um todo, e dialoga intensamente com a sociologia das organizações. Para uma descrição cf. Hall e Taylor (s/d). Não a incluímos neste artigo, já que seus estudos não enfocam os processos e atores aqui discutidos.
8. Foram considerados representativos das duas perspectivas: Oliver Williamson e o primeiro Douglass North (*rational choice*); Kathleen Thelen, Sven Steinmo, Elen Immergut, James March, Johan Olsen, Charles Tilly e Theda Skocpol (históricos). O segundo North, consubstanciado em North (1990), e Margareth Levy se situam entre as perspectivas. Considerarei-os mais próximos dos históricos pela sua ênfase nos processos políticos.
9. Cf. Smith (1992) a partir do neo-institucionalismo histórico, e Jackson (1990) a partir da escolha racional.
10. A literatura que enfoca esta questão tem sido denominada de nova economia institucional — NEI.
11. É interessante observar como a idéia geral de North se articula e complementa os argumentos de Peter Evans sobre as *performances* econômicas diferenciadas entre países com diversos tipos de Estados desenvolvimentistas. Cf. Evans (1993).
12. Almond (1988) discorda que a perspectiva traga algo de novo, afirmando que a boa ciência política norte-americana sempre levou em conta argumentos institucionais, com o que discordam inúmeros neo-institucionalistas como Thelen e Steinmo (1992), Smith (1992) e Robertson (1993). Por outro lado, é com certeza verdade que a hierarquia dos agentes no neo-institucionalismo é feita *a posteriori*, assim como no pluralismo e ao contrário do marxismo, o que mais uma vez vem sugerir a fragilidade da corrente como teoria autônoma dos grandes paradigmas da Ciência Política.
13. Granovetter (1985) discorda de Polanyi afirmando que o embricamento da sociedade nas relações econômicas é menor do que queria aquele autor, embora seja maior do que consideram os economistas neoclássicos e os adeptos da escolha racional. Esta discussão remete, em última instância, para os tipos de racionalidade do comportamento humano, à discussão travada por Harsanyi (1986). Para uma visão de racionalidade diametralmente oposta à de Polanyi, cf. Becker (1986).
14. O melhor exemplo deste deslocamento está na obra de Skocpol. A leitura atenta de seus livros de 1979 e de 1994 não deixa dúvidas sobre o distanciamento da utilização do Estado como ator, apesar de a autora sustentar que tudo se trata apenas de um problema de interpretação com relação às suas formulações anteriores. Cf. Skocpol (1994, p. 569).

15. Para a formulação acabada da idéia de excepcionalidade, cf. Hartz (1955).
16. Sobre o primeiro ponto estão de acordo as quatro perspectivas discutidas aqui, mas sobre o segundo não se encontra concordância nem no interior do institucionalismo entre históricos e partidários da escolha racional.
17. Tomarei como representativa da perspectiva da análise setorial a obra de Pierre Muller e Bruno Jobert consubstanciada em Muller (1985) e Jobert e Muller (1987).
18. A influência de Gramsci na formulação da análise setorial é explícita, como pode ser observado em Muller (1985, p. 177) e em Jobert e Muller (1987, p. 75).
19. A mudança de ênfase é admitida em parte por Skocpol na sua proposição de mudar a denominação da abordagem neo-institucional, definida originalmente por ela mesma como *state-centric approach* (Skocpol, 1985), para *polity-centric approach*, enfatizando mais a política e menos os processos burocráticos (cf. Skocpol, 1994, p. 569). A dimensão do deslocamento, no entanto, parece-me subestimada, visto que o destaque do Estado como ator deixa de ser central nas análises.
20. Ver os artigos contidos em Teixeira (1989).

### Bibliografia

- Alexander, J.  
1987 "O Novo Movimento Teórico". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 2, n° 4.
- Almond, G.  
1988 "The Return to the State". *American Political Science Review*, vol. 82, n° 3.
- Amenta, E. e Skocpol, T.  
1986 "States and Social Policies". *Ann. Rev. Sociol.*, n° 12.
- Amenta, E.; Dunleavy, K. e Bernstein, M.  
1994 "Stolen Thunder? Huey Long's 'Share our Wealth': Political Mediation and the Second New Deal". *American Sociological Review*, vol. 59, october.
- Becker, G.  
1986 "The Economic Approach to Human Behaviour", in J. Elster (org.), *Rational Choice*. Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- Bensel, R.  
1990 *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America*. New York, Cambridge University Press.
- Bernstein, R.  
1985 *Habermas and Modernity*. Cambridge, Polity Press.
- Block, F.  
1980 "Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects", in R. Miliband e J. Saulle (eds.), *The Social Register 1980*. Londres, Merlin Press.  
1981 "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State", in T. Ferguson e J. Rogers (eds.), *Political Economy: Readings and Economics of American Public Policy*. New York, M. E. Sharpe.  
1992 "Capitalism without Class Power". *Politics & Society*, vol. 20, n° 3.

- Bowler, S.  
1987 "Corporatism and the Privileged Position of Business". *West European Politics*, vol. 10, n° 2.
- Bryce, J.  
1909 "The Relations of Political Science to History and to Practice". *American Political Science Review*, n° 3, fevereiro.
- Cammack, P.  
1992 "The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence and Macro-Social Change". *Economy and Society*, vol. 21, novembro.
- Carnoy, M.; Castells, M.; Cohen, S. e Cardoso, F. H.  
1994 *The New Global Economy in the Informational Age: Reflections on our Changing World*. Philadelphia, The Pennsylvania State University Press.
- Castro, M. H. de.  
1991 "Interesses, Organizações e Políticas Sociais". *BIB — Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n° 31.
- Cohn, G.  
1989 "El Marxismo y la Explicación Funcional", in J. Roemer (org.), *El Marxismo: Una Perspectiva Analítica*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.
- Cook, K. e Levy, M.  
1990 *The Limits of Rationality*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Dahl, R.  
1990 *Um Prefácio à Democracia Econômica*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.
- Davis, M.  
1981 "The New Right's Road for Power". *New Left Review*, n° 128.  
1993a "Linhas de Poder", in M. Davis, *Cidade de Quartzos: Escavando o Futuro em Los Angeles*. São Paulo, Ed. Página Aberta.  
1993b "Who Killed L. A.? A Political Autopsy". *New Left Review*, n° 197.  
1993c "Who Killed L. A.? Part Two. The Verdict is Given". *New Left Review*, n° 199.  
1993d "Dead West: Ecocide in Marlboro Country". *New Left Review*, n° 200.
- Del Brena, G. (org.).  
1985 *O Rio de Janeiro de Pereira Passos: Uma Cidade em Questão II*. Rio de Janeiro, Ed. Index.
- Domnhoff, W.  
1979 *The Powers that Be: Process of Ruling-Class Domination in America*. New York, Vintage Books.  
1991 "Class, Power and Parties in the New Deal: A Critique of Skocpol's State Autonomy Theory". *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 36.
- Elster, J.  
1985 *Making Sense of Marx*. New York, Cambridge University Press.  
1989a *Marx Hoje*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.  
1989b "Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos". *Lua Nova*, n° 17.  
1994 *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

- Evans, P.  
1993 "O Estado como Problema e como Solução". *Lua Nova*, n° 28/29.
- Fiori, J. L.  
1992 "Para Pensar o Papel do Estado sem Ser um Neoliberal". *Revista de Economia Política*, vol. 12, n° 1.
- Gonzalez, F.  
1989 "Razão e Política: Entrevista com Claus Offe". *Lua Nova*, n° 19.
- Granovetter, M.  
1985 "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddness". *American Journal of Sociology*, vol. 91, n° 3.
- Hagopian, F.  
1994 "Traditional Politics Against State Transformation in Brazil", in J. Migdal; A. Kohli e V. Shue (orgs.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall, P. e Taylor, R.  
s/d *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Cambridge, Harvard University, mimeo.
- Harsanyi, J.  
1986 "Advances in Understanding Rational Behaviour", in J. Elster (org.), *Rational Choice*. Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- Hartz, L.  
1955 *The Liberal Tradition in America*. New York, Harcourt Pub.
- Immergut, E.  
1993 *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Jackson, J.  
1990 "Institutions in American Society: An Overview", in J. Jackson (org.), *Institutions in American Society: Essays in Market, Political and Social Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Jessop, B.  
1977 "Recent Theories of the Capitalist State". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, n° 4.  
1983 "Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects". *Kapitalistate*, n° 10/11.  
1985 *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy*. London, MacMillan.
- Jobert, B. e Muller, P.  
1987 *L'État en Action: Politiques Publiques et Corporatismes*. Paris, PUF.
- Katznelson, I.  
1992 *Marxism and the City*. New York, Oxford University Press.
- Leborgne, D. e Lipietz, A.  
1990 "Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva: O Desafio das Novas Tecnologias e da Competição Mundial", in E. Preteceille e L. Valladares (orgs.), *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*. São Paulo, Ed. Nobel.

- Levy, M.  
 1988 "The Transformation of Agrarian Institutions: An Introduction and Perspective". *Politics and Society*, vol. 16, n° 2-3.
- 1991a "Uma Lógica da Mudança Institucional". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 34, n° 1.
- 1991b "Are There Limits to Rationality?". *Archives Européennes de Sociologie*, vol. 32, n° 1.
- Lindblom, C.  
 1979 *Política e Mercados: Os Sistemas Políticos e Econômicos do Mundo*. Rio de Janeiro, Zahar.
- Mann, M.  
 1992 "O Poder Autônomo do Estado: Suas Origens, Mecanismos e Resultados", in J. Hall (org.), *Os Estados na História*. Rio de Janeiro, Imago.
- March, J. e Olsen, J.  
 1984 "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review*, vol. 78.
- Marx, K.  
 1982 *O 18 Brumário de Louis Bonaparte*. Lisboa, Ed. Avante.
- Marx, K. e Engels, F.  
 1987 *Manifesto do Partido Comunista*. Moscou, Ed. Progresso.
- Migdal, J.  
 1994a "An Introduction", in J. Migdal; A. Kohli e V. Shue (orgs.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Migdal, J.; Kohli, A. e Shue, V. (orgs.)  
 1994b *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Miliband, R.  
 1972 *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro, Zahar Ed.
- 1973 "Poulantzas and the Capitalist State". *New Left Review*, n° 82.
- Muller, P.  
 1985 "Un Schéma d'Analyse des Politiques Sectorielles". *Revue Française de Science Politique*, n° 2.
- Nettl, J.  
 1968 "The State as a Conceptual Variable". *World Politics*, vol. 20, julho.
- North, D.  
 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.
- Offe, C.  
 1975 "The Theory of Capitalist State and the Problem of Policy Formation", in Lindberg *et alii* (orgs.), *Stress and Contradictions in Modern Capitalism*. Toronto, Lexington.
- 1984 "Dominação de Classe e Sistema Político: Sobre a Seletividade das Instituições Políticas", in C. Offe (org.), *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. São Paulo, Tempo Brasileiro.

- 1989 "A Atribuição de *Status Público* aos Grupos de Interesse", in C. Offe, *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Offe, C. e Volker, R.  
1984 "Teses sobre a Teoria do Estado", in C. Offe (ed.), *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. São Paulo, Tempo Brasileiro.
- Oliveira, F. de.  
1988 "O Surgimento do Antivalor". *Novos Estudos Cebrap*, nº 22.
- Piccioto, S.  
1991 "The Internationalization of the State". *Capital and Class*, nº 43.
- Polanyi, K.  
1980 *A Grande Transformação: As Origens de Nossa Época*. Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- Poulantzas, N.  
1976 "The Capitalist State: A Reply to Miliband and Laclau". *New Left Review*, nº 95.  
1985 *O Estado, o Poder e o Socialismo*. Rio de Janeiro, Graal.  
1986 *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo, Martins Fontes.
- Poulantzas, N. e Miliband, R.  
1975 *Debate sobre o Estado Capitalista*. Porto, Crítica e Sociedade.
- Przeworski, A.  
1988 "Marxismo e Escolha Racional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 6, nº 3.  
1989 *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.  
1990 *The State and the Economy under Capitalism*. Chur, Harwood Academic Publishers.  
1994a *Economic Constraints on Political Choices: On the Continuing Relevance of Marxist Political Theory of Capitalism*. Chicago, University of Chicago Press.  
1994b *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- Rawls, J.  
1992 "Justiça como Equidade: Uma Concepção Política, Não Metafísica". *Lua Nova*, nº 25.
- Reich, R.  
1994 *O Trabalho das Nações: Preparando-nos para o Capitalismo do Século XXI*. São Paulo, Educator.
- Reis, F. W.  
1991 "Rationality, Sociology and the Consolidation of Democracy". *Série Estudos*, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- Robertson, D.  
1993 "The Return to History and the New Institutionalism in American Political Science". *Social Science History*, nº 17.
- Roemer, J.  
1989a "Introdução", in J. Roemer (org.), *El Marxismo: Una Perspectiva Analítica*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.  
1989b "O Marxismo da 'Escolha Racional': Algumas Questões de Método e Conteúdo". *Lua Nova*, nº 19.  
1994 "An Anti-Hayekian Manifesto". *New Left Review*, nº 201.

- Sassen, S.  
 1991 *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey, Princeton University Press.
- Skocpol, T.  
 1979 *States and Social Revolutions*. New York, Cambridge University Press.  
 1985 "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", in P. Evans; D. Rueschmeyer e T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. New York, Cambridge University Press.  
 1993 "Formation de l'État et Politiques Sociales aux États-Unis". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 96-97.  
 1994 *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Harvard University Press.
- Skowronek, S.  
 1982 *Building a New American State*. New York, Cambridge University Press.
- Smith, R.  
 1992 "If Politics Matters: Implications for a New Institutionalism". *Studies in American Political Development*, n° 6.
- Soja, E.  
 1993 *Geografias Pós-Modernas: A Reafirmação do Espaço na Teoria Social Crítica*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores.  
 1994 "O Desenvolvimento Metropolitano Pós-Moderno nos EUA: Virando Los Angeles pelo Averso", in M. Santos; M. A. Souza e M. L. Silveira (orgs.), *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Hucitec/ANPUR.
- Teixeira, S.  
 1989 *Reforma Sanitária: Em Busca de uma Teoria*. Rio de Janeiro, Cortez/Abrasco.
- Thelen, K. e Steimo, S.  
 1992 "Historical Institutionalism in Comparative Politics", in S. Sven; K. Thelen e F. Longstreth (orgs.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York, Cambridge University Press.
- Tilly, C. (org.)  
 1975 *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press.  
 1992 *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York, Russel Sage Foundation.
- Useem, M.  
 1983 "Business and Politics in the United States and United Kingdom: The Origins of Heightened Political Activity of Large Corporations during the 1970s and Early 1980s". *Theory and Society*, vol. 12, n° 3.
- Weir, M; Orloff, A. e Skocpol, T. (eds.)  
 1988 *The Politics of Social Policy in the United States*. New Jersey, Princeton University Press.

## **Resumo**

*Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo:  
Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil*

O artigo analisa, inicialmente, a trajetória do conceito de sociedade civil na teoria social moderna. Aprofunda, em seguida, o exame da recente redescoberta da categoria, delimitando duas vertentes distintas na utilização teórica e política do conceito, a saber, uma enfática e uma moderada. Por fim, examina o emprego da expressão no contexto da democratização brasileira, caracterizando as variações nos significados atribuídos ao conceito pelos diferentes atores nas diversas fases do processo de transição.

## **Abstract**

*Critical Notes on the Literature on the State, State Policies, and Political Actors*

In this critical discussion of some of the most relevant recent contributions to the study of the State, special attention is devoted to the most important actors within policy-making and enforcement. The main arguments put forward in four groups of studies are reviewed and discussed: recent traditions in neo-Marxism and in neo-institutionalism, French sectoral analysis, and the US State-in-society approach. Comparisons between the four are drawn particularly as regards two fundamental questions: the nature of the State and the role actors play in proposing, managing, and dealing with the results of public policies. The discussion makes it possible to underscore, in theoretical terms, three actors that must indispensably be analyzed in joint and integrated fashion when studying State policies: the capitals present in the production of each policy; State agents; and professional communities.