

ESTADO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS.

Dayane Gomes da Silva y Lincoln Moraes de Souza.

Cita:

Dayane Gomes da Silva y Lincoln Moraes de Souza (2017). *ESTADO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/596>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ESTADO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS

Dayane Gomes da Silva

ddayanegomes@gmail.com

IFPB

Brasil

Lincoln Moraes de Souza

Lincolnmoraes03@gmail.com

UFRN

Brasil



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade discutir a relação entre o Estado, as instituições e a elaboração/implementação de políticas públicas a partir de duas correntes de pensamento das Ciências Sociais, e da Ciência política em especial: o neomarxismo de Poulantzas e Claus Offe e o neoinstitucionalismo de Theda Skocpol.

Palavras-chave: políticas públicas; instituições; neoinstitucionalismo; neomarxismo.

ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss the relationship between the State, the institutions and the elaboration / implementation of public policies from two streams of thought in the Social Sciences, and Political Science in special: the neo-Marxism of Poulantzas and Claus Offe and the neo-institutionalism of Theda Skocpol.

Keywords: public policies; institutions; neoinstitucionalismo; neomarxism.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

As políticas públicas enquanto área de conhecimento com respaldo acadêmico nasceram nos Estados Unidos focando nos estudos sobre as ações dos governos e ignorando, até certo ponto, as análises já realizadas na Europa, por exemplo, sobre a relação entre o Estado e suas instituições. Mas, nas últimas décadas o campo de estudos das políticas públicas, bem como das instituições que regem sua decisão, elaboração e implementação, vem ganhando destaque. (SOUZA, 2006)

Um dos principais debates sobre políticas públicas tem sido travado por dois campos teóricos: o neomarxismo e o neoinstitucionalismo. Um centraliza o papel desempenhado pelos interesses de classe para determinação das ações do Estado e outro destaca a importância das instituições para decisão, formulação e implementação das políticas.

Cada perspectiva analítica sobre as políticas públicas traz explicações diferenciadas a respeito de como são decididas, formuladas e implementadas, quais seus principais atores e quais fatores primordialmente devem ser levados em conta em sua análise. As correntes neoinstitucionalistas e neomarxistas evidenciam, cada qual a seu modo, elementos importantes para refletirmos sobre a relação entre o Estado e suas instituições no tocante à elaboração e implementação das políticas.

Esse texto tem por objetivo apontar elementos nesses dois campos argumentativos que nos ofereçam pistas para o entendimento da relação Estado-Instituições- políticas públicas. Para tanto, foram discutidos dois autores centrais para compreensão do neomarxismo, Nico Poulantzas e Claus Offe, e em relação ao neoinstitucionalismo optou-se por cercá-lo a partir do pensamento de Theda Skocpol.

Com isso, tenta-se responder a seguinte questão: Quais fatores gerais subsidiários devem ser levados em conta ao se analisar as políticas públicas? A ideia é que este artigo, ao fazer ponderações sobre o neomarxismo e o neoinstitucionalismo, levante importantes elementos para a compreensão sobre a relação entre o Estado, suas instituições e ações,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ou seja, que mostre qual o porquê do Estado priorizar algumas políticas públicas em detrimento de outras, entendendo qual a lógica que está por trás de tais ações, determinando-as.

II. Marco teórico/marco conceitual

Perspectiva neomarxista

Em “O estado e a economia hoje”, Poulantzas afirma que as funções econômicas do Estado são um conjunto de ações que englobam desde a violência repressiva, até a ideologia. Para entendê-lo é preciso pensar sobre a articulação entre os espaços do político (Estado) e da reprodução do capital (econômico).

Segundo Poulantza, ao longo dos diversos modos de produção e dentro das fases do próprio capitalismo, o objeto e o conteúdo do Estado e da Economia vêm se modificando, dada a separação (relativa) delas no capitalismo. Quando esses domínios se altera, a separação se reproduz em novas formas, o que acontece mesmo com o crescente papel intervencionista do Estado na economia.

As ações econômicas do Estado, que são prioridades para ele, são essenciais para reprodução do capital, mesmo quando isso gera problemas dentro do *bloco do poder* e entre este e a classe dominada, podendo gerar crises. Toda medida econômica tem um conteúdo político, porque é preciso que ela se adeque de modo geral à acumulação de capital, e a estratégia política da fração dominante.

As ações do Estado não se reduzem à vontade política dos seus dirigentes e da fração hegemônica. Todas elas se articulam em torno do papel de reprodução ampliada da força de trabalho. Para reproduzir a força de trabalho e aumentar a mais-valia relativa, o Estado tenta mudar as relações de produção, porque essa é a condição para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho. Suas intervenções não tem um caráter só técnico, mas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

político, não são neutras nem dirigidas exclusivamente para uma vontade específica, porque visam a cima de tudo, no longo prazo, manter o próprio capitalismo.

Por esse motivo, as grandes medidas políticas-econômicas são tomadas pelo Estado e não pelo próprio capital, já que entregues a uma fração do capital poderia ser prejudicial ao capital como um todo, ou ainda porque essa fração pode utilizá-lo para seu benefício exclusivo, em detrimento das outras frações, aumentando as contradições internas no *bloco do poder*.

Dessa forma, o fato do Estado cumprir tais funções é uma necessidade política para interesse geral da própria burguesia, porque o capital monopolista não é homogêneo, mas marcado por muitas contradições em seu seio. O conteúdo político das decisões econômicas está intimamente relacionado com a luta das classes populares, pois o Estado usa de suas funções econômicas para ocultar dessas seu real interesse de classe. Ele atua como conciliador entre as classes, firmando compromissos com as classes dominantes para que façam sacrifícios materiais no curto prazo, em nome da reprodução de sua dominação no longo prazo.

Para Poulantzas, as funções sociais do Estado estão diretamente atreladas às lutas populares, seja para responder a uma luta já travada ou para evitar uma que pode ocorrer caso determinada política não seja implantada. A ideia de que existam funções sociais do Estado em favor das classes populares de um lado e as funções econômicas em favor das classes hegemônicas de outro, é completamente falsa. Todas as medidas, mesmo as alcançadas pelas massas via lutas coletivas, são no longo prazo benéficas ao capital. Para Poulantzas, toda e qualquer ação estatal irá, ainda que o curto prazo pareça negar, servir ao capital como um todo. Essa é a principal função que o Estado moderno desempenha, assegurar os interesses do capital de modo global. O Estado é o único que pode fazer isso, porque as frações dominantes, cheias de suas contradições, não conseguiriam sozinhas manter seu domínio em relação às frações dominadas, nem tão pouco conseguiriam manter-se coesas, face as diversas sub-frações com interesses próprios que lhe são internas. É por isso que é imprescindível à manutenção do próprio capital que o aparato



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Estatal mantenha uma autonomia relativa em relação às classes, inclusive em relação as suas frações hegemônicas.

Assim, todas as funções do Estado, suas políticas e instituições, servem para fins econômicos, mesmo que não visualizados de imediato. O Estado só existe enquanto organizador das relações de produção, assegurando a exploração das massas populares. Disso depende sua própria reprodução.

Claus Offe, em “Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas”, chama atenção para o fato das instituições políticas manterem uma *seletividade* própria, isto é, formas institucionalizadas para exclusão de interesses. Esta seletividade é classista, totalmente correspondente aos interesses de valorização do capital.

No processo de seletividade, o Estado levaria em conta o interesse maior da classe (já que as classes dominantes não tem um interesse único), como mecanismo para proteger o capital de suas contradições internas, constituindo-se, desse modo, num verdadeiro Estado de classe, não porque é suscetível às pressões de classe, mas porque usa suas próprias instituições para proteger o capital.

Essa seletividade seria exercida pelas instituições a partir do que o autor chamou de quatro filtros: a estrutura (a exemplo dos instrumentos jurídicos), a ideologia (através da promoção de percepções e articulações em torno de determinados conflitos sociais), os processos (procedimentos que selecionam determinados conteúdos para virarem política pública) e a repressão (ameaça ou vias de fato).

A natureza de classe do Estado está enraizada em sua própria estrutura, isto é, em suas instituições, que exercem um papel de seleção em relação às ações do Estado. Só há um Estado de classe quando ele usa de suas instituições políticas para proteger o capital de sua própria “falsa-consciência” e de uma consciência anti-capitalista, o que só pode ser percebido na práxis política, através dos conflitos de classe, quando os limites das funções de classe do Estado aparecem e se tornam visíveis para o conhecimento objetivo.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A dominação política do Estado Capitalista é uma dominação de classe que não se mostra como tal. Para que a seletividade seja duradoura é preciso desmentir as especificidades classistas de suas operações. Ele usa o álibi do universal para atender ao particular. Assim, pratica o caráter de classe ao mesmo tempo em que o torna invisível, preservando uma aparência neutra, que o possibilita continuar exercendo sua dominação de classe. É nisso que consiste sua dupla seletividade.

Offe afirma que o Estado não incide diretamente sobre as normas constitucionais da democracia burguesa, porque sua abolição traria mais problemas do que soluções. A coexistência contraditória entre capitalismo e democracia são essenciais à preservação do capitalismo global. Fora isso, ou se teria um Estado completamente submisso aos interesses individuais, ou um Estado autonomizado dos interesses do capital global. Nesses dois casos desapareceria a autonomia relativa do Estado e o capitalismo seria destruído. As estruturas democráticas permitem, ao mesmo tempo, as funções estatais do capital e os mecanismos ideológicos para desmentir esse interesse de valorização do capital.

Offe, embora reconheça as instituições como centrais para relação Estado-Políticas Públicas, admite que o Estado irá sempre, mesmo que as ações pareçam contrárias num primeiro momento, privilegiar os setores burgueses através do conjunto de instituições que realizam uma verdadeira seletividade estrutural.

A perspectiva neoinstitucionalista

De modo geral, pode-se dizer que para o neoinstitucionalismo as instituições têm importância central para o entendimento dos processos políticos e sociais. Assim, “De uma maneira abstrata, para os neoinstitucionalistas, 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.” (MARQUES, 1997, p. 12)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O neoinstitucionalismo não se constitui como uma corrente unificada de reflexões. Hall & Taylor (2003) destacam que a partir dos 1980 três correntes distintas reivindicaram o título de neoinstitucionalista: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o sociológico¹. Todas elas tentam explicar o papel que as instituições possuem no mundo social e político, mas veem essa realidade de forma diferente. Marques (1997) considera que o que une essas correntes é a tentativa de responder a seguinte pergunta: como as instituições moldam as estratégias políticas, influenciando as ações políticas?

Um dos pensamentos neoinstitucionalistas de maior destaque é o de Skocpol (1989). Para ela, o Estado é tido como um aparelho possuidor de autonomia relativa, mas não no sentido previsto pelos neomarxistas. As concepções neomarxistas, embora importantes para a compreensão do Estado, não colocariam em xeque a ideia central do marxismo, que trata o Estado como uma instituição de classe e atravessada por uma luta de classes, não percebendo o Estado como, de fato, possuidor de uma autonomia relativa. Como consequência, incorreriam no erro de generalizarem as características de todos os Estados capitalista em mesma fase de acumulação, não construindo uma teoria focada nas experiências práticas de Estados com perfis socioeconômicos diferenciados.

Para a autora, os Estados “[...] podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou dos interesses de grupos ou de classes sociais da sociedade. Isto é o que se entende normalmente por ‘autonomia do Estado’”. (SCOCPOL, 1989, p. 86, tradução nossa) Apenas partindo de uma perspectiva como essa é que poderíamos pensar o Estado como um ator importante, que pode adotar estratégias políticas mesmo contra os interesses de grupos poderosos. A própria necessidade de ordem interna também pode fazer com que o Estado adote reformas, agindo como um ator que atua em iniciativa própria. Diversos autores mostram casos na Inglaterra, nos EUA e na Suécia em que o Estado tem utilizado de sua autonomia na elaboração de diversas políticas devido, dentre outros fatores, a orientação internacional desses estados,

¹ Ver: HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

suas funções de mantenedores da ordem interna, sua organização interna de funcionários. Como exemplo, poder-se-ia pensar o caso da Inglaterra que, segundo a autora, tem constantemente efetuado a partir de gestores públicos (recorrendo a sua própria competência profissional e a recursos administrativos) implicações mais veementes nas políticas sociais do que os partidos políticos e grupos de interesses.

A autonomia do Estado para elaboração das políticas é algo que pode aparecer e desaparecer, porque seu potencial de autonomia muda com o tempo, mas isso só poderia ser verdadeiramente apreciado se realizarmos estudos históricos sensíveis as variações estruturais e as conjunturas de cada sistema político.

A autora se pergunta se as ações autônomas do Estado são racionais. As concepções vigentes argumentam que as ações do Estado ou defendem os interesses das altas classes capitalistas ou são neutras e defendem o interesse geral da sociedade. Mas, para Skocpol, os funcionários do Estado são capazes de formular estratégias globais e para o longo prazo que vão além dos interesses privados de alguns grupos de interesse ou mesmo dos interesses dos capitalistas como um todo. O Estado pode produzir políticas distintas das que pedem os grupos sociais.

Skocpol (1989) chama a atenção para uma outra possibilidade de influência estatal sobre a política, a qual intitula de “Tocqueviliana”. Para tal concepção as instituições são fundamentais para política porque, além da mera importância do Estado enquanto ator de políticas públicas ele, juntamente com as demais instituições políticas, influenciam fortemente a cultura política, a estratégia assumida pelos atores e a agenda dos pontos a serem objetos da ação estatal.

As instituições, assim, poderiam influenciar o comportamento político dos grupos sociais de diversos modos. Marques (1997) sintetiza que

[...] 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. (MARQUES, 1997, p. 19)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Além do mais, os grupos sociais formulam suas demandas a partir da expectativa de realização de suas questões pela estrutura organizacional estatal. Por isso, quando o Estado dá atenção a um devido tema político, acaba gerando um aumento das demandas voltadas a esta questão. A formação das preferências políticas dos atores seria dada não por algo externo ao sistema político, mas em grande medida, pelas ações do próprio Estado. No mesmo sentido, as reivindicações sociais não são completamente externas, mas geralmente oriundas do próprio Estado em quanto ator e instituição.

Shocpol mostra que as ações do Estado nunca são desinteressadas, mas elas podem ser guiadas pelo interesse de blocos capitalistas ou por seus próprios objetivos. Todavia, cada Estado possui uma capacidade (corpo de funcionários, recursos econômicos, disposições institucionais, situação internacional) diferente, para pôr em prática suas políticas e, por vezes, seguem objetivos que, independentemente do porquê são perseguidos, estão fora de seu alcance realizacional. É preciso pensar sobre qual a capacidade que um determinado Estado tem para conduzir o comportamento, transformar as estruturas ou para se opor as exigências dos atores sociais.

Skocpol argumenta que para trazer o Estado para primeiro plano é preciso romper com alguns pressupostos. Relata que as estruturas e atividades do Estado condicionam as capacidades de classe. Não basta afirmar que os grupos dominantes têm interesses de classe na manutenção da ordem sociopolítica, porque a manutenção da ordem e da acumulação depende, sobremaneira, das estruturas estatais existentes e das capacidades da classe dominante que são, em partes, configuradas por essa própria estrutura.

Assim, pode-se apontar que para perspectiva institucionalista histórica de Skocpol, o Estado é tido enquanto ator e enquanto estrutura institucional com repercussões diretas no mundo político. Haveria uma correspondência entre o aparato institucional do Estado e o desempenho governamental.

O Estado é uma organização na qual os gestores públicos podem perseguir objetivos distintos dos traçados por grupos de interesses, podendo atingi-los com maior ou menor eficácia a depender das capacidades estatais que possui e do cenário social. De



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

forma mais macroscópica, pode ser percebido como um conjunto de organização e ação que influencia fortemente os meios e métodos políticos para todo o conjunto da sociedade.

III. Metodologia

Esse artigo possui de natureza qualitativa. Segunda consta em Zanella (2009) esse tipo de pesquisa

[...] pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.[...] os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo: portanto, não estão preocupados com os resultados e produtos, estão sim preocupados em conhecer como determinado fenômeno manifesta-se (ZANELLA, 2009, p. 75- 76)

Enquanto a seus objetivos, esse trabalho encaixa-se numa pesquisa exploratória, pois visa ampliar o conhecimento sobre um fenômeno específico.

Em relação ao procedimento adotado na coleta de dados, mediante a escolha da questão a ser investigada e os objetivos traçados optou-se nesse estudo por fazer uma revisão bibliográfica, que “[...] como o próprio nome diz, se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos.” (ZANELLA, 2009, p. 82)

Os temas sobre os quais se procurou fazer revisão bibliográfica foram, especialmente, “neoinstitucionalismo” e “neomarxismo”. Foram apresentadas as referências mais significativas sobre cada um dos temas descritos, cruzando concepções teóricas distintas e fazendo análises pontuais.

Dessa forma, a investigação consistiu na realização de levantamento bibliográfico por intermédio de procura em bibliotecas, livrarias e internet, a fim de mapear o estágio atual da produção de conhecimento sobre o tema em questão.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análises e discussão dos dados

Mesmo se colocando como renovação da teoria marxista que via o Estado como um comitê executivo da burguesia e defendendo a existência de uma autonomia relativa do Estado, o neomarxismo de Nico Poulantzas e Claus Offe acaba por minimizar o papel das lutas populares na definição das políticas. Ambos, embora por caminhos diferentes, parecem não atribuir importância às pressões sociais por políticas que favoreçam a classe dominada, na realidade transformam o capital no único ator de fato relevante, ao tecerem a argumentação de que todas as políticas públicas, mesmo as sociais conseguidas via aclamações populares, só são implantadas pelo Estado quando beneficiam, ainda que no longo prazo, o capital como um todo. E mesmo quando as instituições são vistas como elementos essenciais à definição das ações estatais, isso acontece porque acredita-se que são elas que operam na seleção do que virará ou não política pública.

Tanto o marxismo mais clássico quanto o da “autonomia relativa” veem o Estado como sendo um órgão da classe capitalista, o que muda da concepções clássica para a contemporânea, acaba sendo o porquê e o modo como se apresenta a ação do Estado, mas todas as suas ações continuam sendo de classe. Seja atuando como um comitê direto da vontade da burguesia ou fazendo política social para evitar confrontos dentro do bloco no poder ou desse com os que estão fora, o Estado é fundamentalmente um organismo classista e que atua visando a satisfação última de um interesse específico. Mesmo Claus Offe, que trouxe tão fortemente a questão das instituições não fugiu disso, porque sempre as teve como um mecanismo do Estado para privilegiar alguns grupos sociais.

Tanto o pluralismo quanto o marxismo tratam as ações do Estado como uma resposta às pressões da Sociedade, de modo que é possível pensarmos que não é o Estado o ator principal das suas políticas. O neoinstitucionalismo tenta se contrapor a essas duas vertentes, centrando-se no Estado para explicar as políticas públicas. Theda Skocpol é uma das primeiras autoras a tentar “trazer o Estado de volta”, recuperando para isso a tradição weberiana.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O neomarxismo, mesmo postulando certa “autonomia do Estado” o entende como campo de luta de classes sem levar em consideração, de acordo com a perspectiva neoinstitucionalista, que em certa medida é ele próprio que configura as classes. Não há efetiva correspondência entre os postulados gerais do neomarxismo e os casos reais de políticas públicas estatais. Para Skocpol (1989), não podemos inferir nada a respeito do modo como são elaboradas as políticas públicas se não estudarmos cada Estado como um caso histórico particular. Falar em “Estado Capitalista” de modo geral não me diz nada sobre um Estado capitalista particular.

Desse modo, enquanto que para o neomarxismo o Estado é um órgão de classe, mesmo que no curto prazo possa aparentar o contrário, para os neoinstitucionalistas as políticas estatais tem por finalidade última reproduzir o controle das suas instituições sobre a sociedade, reforçando assim sua autoridade política sobre ela. O Estado não se submete, de modo permanente, a interesses específicos de setores sociais porque a burocracia pública consegue, em larga medida, estabelecer políticas públicas de caráter duradouro. Isso acontece porque

A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais. Suas ações buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultante do controle que ela exerce sobre um recurso de poder privilegiado, que é o acesso diferenciado à informação. Nessa perspectiva, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade. O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação, expressão do “insulamento” da burocracia. (ROCHA, 2005, p. 14-15)

[...] 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. (MARQUES, 1997, p. 17)

Grosso modo, pode-se afirmar que se para o neomarxismo o Estado é um organismo puramente classista e as instituições servem como forma de selecionar as



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

demandas que são de interesse da classe dominante, ainda que seja um interesse à longo prazo e voltado para manutenção do capital como um todo, o neoinstitucionalismo admite que o Estado possui autonomia efetiva em relação as classes e que pode agir dotado de interesse próprio pois, se as classes tem interferência nesse processo, elas mesmas, em alguma medida, são condicionadas pelas instituições estatais. Estas influenciam identidades e comportamentos políticos. Como bem lembra Lameirão (2007) a respeito do pensamento neoinstitucionalista de Skocpol, as instituições que existem em cada sociedade possuem uma estrutura específica que molda padrões de comportamentos, atua sobre a cultura política, levando à formação de determinados grupos com suas respectivas ações políticas, possibilitando a criação de algumas demandas e emergência de temas específicos.

O ritmo e as características das instituições estatais afetam não apenas as táticas organizacionais e estratégicas, mas a própria definição e conteúdo dos interesses levantados pelos atores sociais. Assim, as instituições estruturariam o campo de visão dos atores, influenciando suas preferências e identidades. (LAMEIRÃO, 2007, p. 26)

[...] as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida que possibilitam, ou vetam, o acesso dos grupos às decisões públicas. Essa capacidade de se atingir metas políticas não depende, portanto, apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros. (ROCHA, 2005, p. 17)

Entretanto, é interessante observar que tanto para uma corrente explicativa quanto para outra as instituições têm um papel essencial para definição das políticas públicas. Seja imaginando o Estado como de classe e as instituições como o meio pelo qual são selecionadas as demandas políticas que lhe são interessantes para realizar seu papel de mantenedor do capital, ou seja definindo o Estado como aparato organizacional possuidor de vontade própria e definido a partir da ação de *policymakers*, as instituições são tidas como mecanismo que atuam diretamente sobre as demandas, selecionando-as ou mesmo formulando-as. As instituições podem, então, servirem basicamente como meio para o Estado executar suas funções (neomarxismo) ou como algo que, também moldam as



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

relações sociais e o próprio Estado formulando, antes mesmo de selecionar, as demandas sociais (neoinstitucionalismo).

V. Conclusões

A Ciência Política tem comumente se debruçado sobre as instituições governamentais, tendo em vista que as políticas públicas são implementadas e executadas por instituições. O Estado, através de suas Políticas Públicas, gera impactos à sociedade. Com base nisso, esse artigo objetivou discutir a relação entre Estado, suas instituições e as políticas públicas a partir dos postulados gerais das teorias neomarxista e neoinstitucionalista.

As lutas por poder, pela exercício da influência política, são centrais para formulação das políticas públicas. Essa luta é mediada pelas instituições, que acabam direcionando as políticas para o privilegiamento de uns grupos em detrimento de outros, muito embora os interesses, as ideias e as próprias condições estruturais também se façam presentes nesse jogo.

Os dois campos teóricos analisados nesse artigo, neomarxismo e neoinstitucionalismo, oferecem formas de pensar a relação Estado-instituições- políticas públicas, diferenciadas.

Ao final, pode dizer que acredita-se que os comportamentos individuais são, em alguma medida, tecidos a partir da configuração institucional. As instituições, a depender do ambiente maior no qual estão inseridas, podem estruturar o modo como os grupos sociais reagem ao Estado e aos desafios que lhe são postos de modo global. Mesmo que o próprio aparato institucional distribua desigualmente o acesso ao processo de decisão política governamental, não se acredita que isso faz do Estado um organismo estritamente dependente das forças sociais ou estritamente conduzido por elas.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A literatura neomarxista trata as ações do Estado como totalmente ligadas ao interesse de classe, já que o próprio possui, sempre, um caráter de classe, ainda que mantenha, por necessidade do próprio capital, uma autonomia relativa das frações do capitalismo. De acordo com essa perspectiva, as lutas e pressões exercidas pela sociedade em trono de alguma política pública, por exemplo, não tem, por si só força e efeito algum, já que todas as ações do Estado são calculadamente feitas para gerar e preservar a acumulação do capital. Assim, nesse caso, o Estado apenas implementaria uma política, não devido às pressões da sociedade, mas porque previamente decidiu que ofertar tal política é interessante, no curto ou longo prazo, ao capital.

Ainda que acredite-se no constate privilegio que o Estado oferece às classes dominantes, pensar as políticas como mera ações para o capital, parece fugir um pouco da realidade de lutas e conquistas populares, minimizando seu papel transformador.

O neoinstitucionalismo propõe-se a pensar, em grande medida, as mesmas questões discutidas pelo neomarxismo, mas percebe a autonomia relativa do Estado sob outro olhar, enfatizando a protagonismo das instituições nesse processo. As instituições teriam papel decisivo na produção de políticas públicas, ao atuarem facilitando ou dificultando o estabelecimento de algumas delas.

[...] as instituições e suas regras definem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores.[...] Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não só os indivíduos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. (SOUZA, 2006, p.40)

O neoinstitucionalismo aponta para um aspecto relevante para o estudo das políticas públicas, ao mostrar que não podemos generalizar, afirmando que todo Estado capitalista é movido pelo saciamento de interesses de setores específicos. Não que isso nunca possa acontecer, mas é que cada Estado possui uma realidade própria que passa pela disposição de seu aparato institucional, seu corpo técnico, condições econômicas, relações traçadas com os grupos sociais reivindicatórios, etc. Sem contar que as instituições públicas embora atuem filtrando demandas, em certa medida, elas próprias



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

também podem moldar o cenário em que tais demandas são formuladas. Mas essa ação não remonta a uma ação necessariamente classista do Estado e de suas instituições no tocante a formulação e implementação de políticas públicas. É preciso examinar a conjuntura social, econômica e política em que cada Estado está inserido, considerando que pesquisas de caráter comparativo e histórico mostram que diversas iniciativas do Estado partiram contra interesses setoriais da classe burguesa, inclusive no longo prazo.

As instituições servem como estruturas onde as relações sociais são tecidas e as estratégias políticas definidas, não porque os homens tentam a partir das instituições maximizar suas preferências, mas porque além de constrianger as ações sociais, elas configuram as preferências desses atores e “[...] mediando suas relações de cooperação e conflito, as instituições estruturam as situações políticas e deixam suas marcas nas consequências da política.” (MARQUES 1997, p. 14) Elas situam-se entre as demandas dos atores e a implementação das políticas públicas. São elas as mediadoras da relação Estado- Sociedade.

Embora se acredite que é preciso considerar a importância das classes e dos grupos de interesse na condução das políticas públicas, se julga que isso não deve ser feito de forma determinista e geral. A crítica que é feita aos neomarxistas é o fato deles centrarem-se exclusivamente na poder das classes dominantes, e do próprio capital, para entender a produção das políticas, desconsiderando os atores estatais e as instituições como primordiais nesse cenário. Os interesses de classe se manifestam de forma diferenciada a depender do contexto em que estão inseridas e entender até que ponto isso acontece é um papel relevante a ser desempenhado pelo analista ou avaliador de políticas públicas.

Ao analista ou avaliador de políticas, também é necessário aferir em que medida a ação do próprio corpo burocrático estatal tem impactos na produção e implementação de uma dada política, já que este tem comumente acesso privilegiado à informação, e que algumas políticas podem ser marcadas pela percepção da realidade dos burocratas. Com isso não se quer dizer que as políticas são definidas num ambiente onde impera a técnica,



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

mas que as perspectivas tecno-políticas da burocracia podem ser relevantes na condução de uma dada política e que isso precisa ser investigado.

VI. Bibliografia

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28/29, 1993.

GRISA, Cátia. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. *Revista Sociedade e desenvolvimento rural- on line*, v.4, n. 1, pp. 96-116, Jun/ 2010.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.

LAMEIRÃO, Camila Romero. *Estratégias políticas e gestão local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado, PPGCP/UFF. Niterói, 2007.

LIMA, L.D.; MACHADO, C.V.; GERASSI, C.D.O. Neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, p.111-137, 2011. Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps

MARQUES, E.C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.41, p.45-67, out.1999.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n.43, 1997.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela. A atualidade das ideias de Nico Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE, C. (Org.) *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p.122-137

POULANTZAS, Nico. O Estado e a economia hoje. In: *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, vol. 5, núm. 1, janeiro-junho, pp. 11-28, 2005.

SKOCPOL. Theda. El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación social. *Zona Abierta* n. 50, jan-mar 1989, p. 71-122

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

ZANELLA, Liane Carly Hermes. *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. CAPES, UAB, Brasília, 2009.