

## ENSAIO

### INTERVENCIONISMO E AUTONOMIA ESTATAL SOB A ÓTICA DA ATUAL CRÍTICA PÓS-ESTRUTURALISTA AO CONCEITO DE ESTADO CAPITALISTA

*Gunter Axt\**

O papel apropriado do Estado em relação aos vários aspectos da vida social e econômica, admitindo-se uma tensão estruturalmente inerente às sociedades capitalistas, determinada pela contradição entre o mercado baseado na propriedade privada e a institucionalização da autoridade política no Estado, tem-se constituído cada vez mais tema central da teoria política contemporânea. Na tentativa de estabelecer se “os Estados respondem às preferências dos cidadãos”, se “procuram realizar seus próprios objetivos”, ou se “agem segundo o interesse dos que possuem a riqueza produtiva” (Przeworsky, 1995, p. 8), inúmeras pesquisas têm se dedicado a decifrar o chamado crescimento do setor público nas sociedades capitalistas, atendendo à necessidade de explicar como os Estados se formam e se reorganizam, bem como de explorar “in many settings how states affect societies through their interventions – or abstentions – and through their relationships with social groups” (Evans et alii, p. VII).

As aspirações à compreensão do intervencionismo estatal na sociedade, percurso elencado por muitos pesquisadores na busca do entendimento da(s) natureza(s) do Estado capitalista, têm feito da implementação de políticas públicas, suas determinantes, os objetivos e metas colimados, os efeitos alcançados e suas conseqüências sobre a

---

\* Pesquisador do Centro de Pesquisa e Documentação da História do Rio Grande do Sul, de Porto Alegre.

sociedade, um tema de profícua exploração. Vertido à luz de um *cluster* de correntes teóricas, do pluralismo norte-americano ao institucionalismo de inspiração foucaultiana e às várias tendências vicejantes ou que se estiolam no conjunto da lógica neomarxista, este tema tem sido diversificadamente perspectivado.

No âmago da discussão em torno da tentativa de conceituação do intervencionismo de Estado, impõe-se, acreditamos, a perspectivação da noção de ‘autonomia estatal’, a qual sinaliza a relação entre Estado e sociedade. Até o final da década de 70, as teorias do Estado, nas vertentes funcionalistas, liberal, pluralistas ou marxistas, embora discordando em diversos aspectos, tenderam a reduzir o Estado às estruturas preexistentes da sociedade civil, sem, contudo, esclarecerem os mecanismos desta relação e esvaziando a parcela de dimensão potencialmente autônoma do Estado (Mann, 1984, p. 185). Entre os marxistas, em especial, a autonomia do Estado foi por longo tempo apenas caracterizável em períodos supostamente excepcionais, pois, em circunstâncias normais, esperava-se que o Estado funcionasse segundo os interesses burgueses (Przeworsky, 1995, p. 51). Em Marx, como se sabe, verifica-se uma ‘tradução automática’ do poder de classe em poder de Estado, ainda que em momento algum, como salientam Milliband (1977, p. 70-4) e Carnoy (1994), fique claro até que ponto e de que forma o Estado age em prol dos interesses da burguesia. Não obstante, uma certa autonomia do Estado acha-se prevista em Marx e em Engels, em dois níveis: um ‘normal’, “devido à aversão da burguesia em atuar diretamente no aparelho do Estado e devido aos conflitos entre capitalistas individuais, exigindo uma burocracia independente que possa atuar, como executora, para toda a classe capitalista”; outro ‘excepcional’, quando condições históricas específicas (como crises políticas e econômicas) permitem que a burocracia ganhe larga autonomia frente ao controle de classes, independizando-se da classe dominante. Ainda assim, os limites do conceito de autonomia permanecem fluídos em Marx. O emprego deste conceito seguiu sendo partilhado pelos seguidores da teoria marxista, como Poulantzas, Althusser e Gramsci, sem, contudo, serem superadas suas indefinições (Carnoy, 1994, p. 69-77).

É apenas na década de 80 que diversos críticos neomarxistas e pós-estruturalistas passaram a problematizar o poder autônomo do Estado mais amiúde e, a partir daí, redimensionar a conseqüente inflexão entre o Estado e os interesses sociais, dominantes ou não. De um modo

geral, procurou-se identificar as possíveis condições de emergência do poder autônomo do Estado, bem como seus limites e os resultados da ação estatal sobre a sociedade civil (Mann, 1984; Skocpol, 1980; Krasner, 1984; Evans et alii, 1985). As proposições derivadas deste debate têm negado, a um tempo, a possibilidade de o Estado ser um depositário instrumentalista do poder da classe dominante, bem como a chance de tratar-se de um sujeito dono de um poder abstrato próprio fora da estrutura de classes (Carnoy, 1994, p. 161). Em contrapartida, o Estado tem sido entendido fundamentalmente como uma arena onde se reproduzem os conflitos sociais. Mas uma arena que – reconhecida a capacidade do Estado de produzir suas próprias preferências e de manipular ou mesmo reestruturar a sociedade, concedendo, assim, uma maior importância às instituições estatais (Krasner, 1984, p. 227) – é produto de um “perpétuo movimento dialético entre estado e sociedade civil” (Mann, 1984, p. 195).

Para alguns, esta condição de arena, ao lado da manipulação dos recursos coercitivos e administrativos, é que vem a tornar-se a fonte da autonomia do Estado, onde autonomia é entendida como um “espaço possível de manobra da elite estatal” (Mann, 1984, p. 186-7). Com inspiração calcada neste debate, pretendemos delinear os contornos das alternativas sugeridas no contexto de uma epistemologia marxista. Ora, antes de mais nada, como sublinha Przeworsky,

a noção de ‘Estado forte’ é uma fonte de confusão, quando justapõe ‘o Estado mais fraco... que é completamente permeado por grupos de interesse’ a ‘outro que é capaz de refazer a sociedade e a cultura em que se insere – isto é, de mudar as instituições econômicas, valores e padrões de interação entre grupos privados’ (Krasner, 1978, p. 56). Um Estado altamente permeado por grupos de pressão pode ser altamente efetivo na mudança das instituições econômicas, valores e padrões de interação. (1995, p. 49)

Em seguida, ainda conforme Przeworsky, “argumentar que o Estado é autônomo, porque a burguesia é fraca, implica supor que ele não seria autônomo caso a burguesia fosse forte: caso contrário, a teoria não teria poder causal”. No entanto, se nos chamados ‘casos clássicos’ (Inglaterra, França e Prússia)

as burguesias fortes não assumiram os governos, a fraqueza da burguesia não é uma condição necessária para a autonomia do Estado. Mas ela nem mesmo é uma condição suficiente, já que tudo que a fraqueza da burguesia pode explicar é que existe um espaço de poder a ser preenchido, mas não como ele é preenchido e mesmo se será preenchido (Przeworsky, 1995, p. 55-8).

Se a fraqueza da burguesia não é condição necessária nem tampouco suficiente para a autonomia estatal, Evans e Rueschemeyer alertam para a improcedência de uma derivação automática de clivagens na estrutura social ao realce desta autonomia – “divisions within the dominant class and pressures from subordinate classes offer opportunities for enhanced autonomy, but such divisions may also lead to a capture of different parts of the state apparatus for different interests and result in a ‘balkanization’ of the state” (Evans et alii, 1985, p. 64).

Evans e Rueschemeyer sugerem que a autonomia pode depender das relações de controle e coordenação internas da estrutura estatal, em conexão com eventuais oportunidades abertas por situações de crises sócio-econômicas, quando o aparato estatal torna-se mais solicitado pela sociedade. Portanto, estes autores apontam para a necessidade de uma convergência entre uma possível motivação interna à estrutura estatal e uma conjuntura externa favorável a esta motivação, determinada por uma condição de crise (Evans et alii, 1985, p. 64-5).

Vejam os inicialmente as condições intrínsecas ao Estado que permitem a ação intervencionista. As características da estrutura burocrática interna do Estado estão relacionadas ao seu grau de autonomia e às eventuais inspirações e limitações de ordem institucional. Para Evans e Rueschemeyer, “effective state intervention is predicated on the existence of a well-developed bureaucratic apparatus”. Portanto, “an effective bureaucratic machinery is the key to the state’s capacity to intervene” (Evans et alii, 1985, p. 60-1).

Decorre disto o fato de que uma engrenagem burocrática que opere enquanto suporte de uma prática intervencionista específica não possa ser forjada de uma hora para outra, pois é o resultado do ‘desenvolvimento histórico fortuito’, em vista do qual as orientações administrativas específicas, a coesão do aparato burocrático, especialmente de sua elite, é uma empresa que demanda um certo tempo. Assim, a eficácia do sistema burocrático disponível a uma ação

intervencionista depende das características constitutivas do primeiro. Portanto, “the historical character of the bureaucratic apparatus must be taken in account in any attempt to explain its capacity, or lack of capacity, to intervene”. Os Estados constituem, assim, formações complexas, cuja estrutura organizacional possibilita certas políticas e impede outras (Evans et alii, 1985, p. 52 e 59).

Sendo o processo decisório mais ou menos fragmentado e seqüencial, a coesão interna do sistema burocrático apresenta uma inevitável instabilidade relativa entre as diversas ‘interfaces hierárquicas’, chegando-se a verificar disfunções e conflitos burocráticos a cada nível institucional. O índice de coesão do aparato burocrático é, destarte, um construto histórico-cultural: resultado de um longo e complexo processo de arquitetura institucional, “each aggregation level of organizational decision making is embedded within a distinct cultural context”, de cuja combinação emana a possível *controllability* do sistema.<sup>1</sup> Assim, as organizações burocráticas apenas podem ser sujeitas a um controle ‘ecológico’, “which may be defined as indirect control over the underlying premises of choice (...) rather than direct control over the process of selection itself” (Padgett, 1981, p. 80-2).

Não sendo portanto um simples instrumento passivo do poder, os subníveis burocráticos são capazes de formular proposições divergentes em torno das mesmas questões, como também de sustentar ações reatoras às políticas centrais, cuja abrangência dependerá do seu grau localizado de autonomia e legitimidade. O padrão de coesão corporativa do Estado está, assim, em íntima relação com seu poder interventor e com seu nível de autonomia. Evans e Reuschmeyer sugerem-nos uma ‘imagem de mútuo reforço’, em que a autonomia e a coesão da engrenagem burocrática determinam a possibilidade interventora e, por sua vez, “a experiência de intervenção constrói a capacidade da burocracia estatal e faz crescer sua habilidade em comportar-se como sujeito corporativo”. Desse modo, se a autonomia e a coerência corporativa contribuem para o sucesso da ação estatal transformadora, o intervencionismo reforça a autonomia estatal, bem como seu padrão interventor futuro.

A contradição que se estabelece neste ponto é que em certo momento a eficácia da intervenção reclama um certo grau de independência das subunidades burocráticas em relação à burocracia central, de modo a permitir uma dispersão, não apenas geográfica, mas

também administrativa. Mas se o sucesso de uma empresa pública depende desta descentralização, esta constrange, por outro lado, a coerência corporativa estatal. A eficácia administrativa geral passa a depender então também da dinâmica de combinação entre a descentralização e a coerência corporativa. Por sua vez, quanto mais efetiva torna-se a intervenção estatal, mais aumentam os motivos dos atores econômicos para buscar o controle da máquina estatal, ou seja, “a penetração crescente da sociedade civil pelo Estado ativa reações políticas e aumenta a probabilidade de que interesses societais procurem invadir e dividir o Estado”.<sup>2</sup>

Assim, a abordagem centrada no Estado de Evans e Rueschemeyer sugere que a abrangência da ação intervencionista estatal deriva do grau da coerência corporativa, da autonomia e das características historicamente constitutivas da engrenagem burocrática, sendo estas por seu turno reforçadas com a intensificação do intervencionismo. A expansão da penetração governamental tende, também, paradoxalmente, a desestabilizar a coerência corporativa em face da exigência da descentralização administrativa, bem como tende a comprometer a autonomia política na medida em que o Estado venha a transformar-se numa “arena de conflitos sociais”.<sup>3</sup> Deste modo, o contínuo auto-reforço da ação intervencionista tende a engendrar contradições na interação com os agentes econômicos, as quais desestabilizam os arrimos de sustentação institucional da penetração governamental na sociedade, possibilitando o surgimento de conflitos que venham a desencadear processos de restrição da expansão da máquina estatal ou, mesmo, terminem por importar num recuo dos canais de intervenção e no enfraquecimento da engrenagem burocrática. O ciclo expansionista pode reativar-se quando condições institucionais internas e conjunturas estruturais propícias convergirem mais uma vez entre si.

Identificadas, assim, condições intrínsecas ao Estado que podem permitir e delimitar a emergência do poder autônomo e admitida genericamente a interação destas com os interesses societais, colocam-se novas questões: por que uma dada elite estatal é levada a formular políticas intervencionistas específicas? Como e onde o Estado intervém?

Três formas de intervenção econômica do Estado são isoladas por Evans e Rueschemeyer: o Estado pode intervir economicamente regulando os mecanismos do mercado segundo uma direção

administrativa; além disso, o Estado pode transferir recursos de um grupo econômico para outro através de taxações e subsídios; finalmente, o Estado pode engajar-se na formação do capital, o que pode tomar a forma de levantamento de fundos para investimentos infra-estruturais, em escolas, estradas, pontes etc., ou a forma de empresas públicas operadas para o lucro. Para os autores, esta seria a mais importante forma de intervenção estatal pois, quando o Estado toma parte direta na produção através das empresas públicas, ele tende a suplantar a acumulação privada de capital e tornar-se ele próprio um agente desta acumulação. Nos chamados países novos, “a existência de empresas estatais estrategicamente localizadas provavelmente constitui um pré-requisito para uma intervenção efetiva na economia”. Segundo os autores, “state-owned enterprises tend to be located in sectors where high capital requirements and longer payback periods suggest that only a few powerful actors will share the market”. Dentre os ‘campos clássicos’ em que o Estado toma parte no processo de acumulação, estariam, assim, a geração e distribuição de eletricidade, a exploração e distribuição de petróleo e a indústria petroquímica, enquanto a agricultura é por excelência um *locus* onde a atuação estatal direta é problemática, mesmo para países socialistas.<sup>4</sup>

Hirsch, O’Connor e Altvater entendem que o “mercado não é capaz de gerar quantidades suficientes de bens públicos” (Przeworsky, 1995, p. 110), isto é, “nem todas as funções sociais podem ser organizadas de um modo capitalista, seja porque a produção da infraestrutura material não promete lucros, seja porque as condições requeridas são tão gerais ou abrangentes que não podem ser executadas por unidades individuais de capital” (Altvater, 1978, p. 41). Para Hirsch (1978, p. 66), da mesma forma, a reprodução do capital “pressupõe funções sociais que não podem ser realizadas por capitais individuais”, sendo esta característica estrutural uma das chaves para entendermos a necessidade de intervenção do Estado na economia (1977, p. 110). Para O’Connor, finalmente, o Estado assume serviços infra-estruturais deficitários ou não lucrativos, aumentando a tributação ou o endividamento, para subsidiar a acumulação privada ou remediar as injustiças do desenvolvimento capitalista.

Já para Kenneth Shepsle, ao contrário, a distinção entre setor público e privado é difícil de manter:

The point I wish to make here is that most goods are mixes of publicness and privateness, most processes of production and consumption generate externalities, and that the governmental response to these facts is idiosyncratic. Some externalities are regulated, some are not; some goods with substantial publicness are publically produced or fostered, some are not; some goods with substantial privateness are publically produced or fostered, some are not. (...) there exist no criteria that distinguish those realms subject to public scrutiny, authority or intrusion from those insulated from public intervention. (...) characteristics of goods and production processes do not provide a neat boundary separating those areas ripe for governmental concern and those protected from governmental intrusion. (Shepsle, 1979, p. 4-5)

O autor sustenta que certos produtos são objeto de uma ‘politicização’<sup>5</sup> que visa realçar a legitimidade da ação estatal sobre ele, seja regulando ou controlando diretamente a produção. Os atores institucionais empregam para tanto três instâncias argumentativas:

- i) arguments exaggerating publicness; ii) arguments emphasizing the nuisance value of negative externalities and denouncing their oversupply; iii) arguments extolling the virtues of positive externalities and lamenting their undersupply. (Shepsle, 1979, p. 4)

Desta feita, “the political game being played by proponents of governmental intervention is to accentuate the market failures associated with them while opponents emphasize the relative success of private markets, on the one hand, and the likely public failure in coping with the problem, on the other”. Como sublinha Shepsle, “this line of argument shifts the question from issues of market failure to those of political motivation and feasibility.” A partir disto, a autor demonstra como qualquer processo de produção de um bem público (regulamentação de mercado, uma auto-estrada, uma empresa estatal etc.) encontra-se permeado de *privateness*, que é injetado neste processo mediante *lobbies* de interesses representados por políticos, os quais, fazendo duplamente o que acham ser correto e eleitoralmente prudente, jogam o papel simultâneo de ‘provedores’ de grupos de interesses e de promotores de projetos político-institucionais (Shepsle, 1979, p. 5, 12 e 23).

Ora, o fato de determinados setores produtivos não despertarem interesse junto aos investidores privados em certas conjunturas não

caracteriza uma zona por excelência da intervenção pública eficaz. Sabemos, por exemplo, que nos chamados países novos o desinteresse dos planos de saúde e das instituições educacionais privadas pelas populações carentes não determinou uma presença transformadora do poder público. Por outro lado, como tais argumentos explicariam o fracasso do Estado, em conjunturas e locais variados, na prestação de diversos serviços considerados de importância estratégica para a reprodução do capital, como eletricidade, comunicações, transporte, rodovias etc.? E como explicaria, finalmente, a oposição dos capitalistas ao estatismo?

Assim, com base no argumento tecido por Schepsle, concluímos, por ora, que a prática intervencionista estatal é uma ação seletiva, que elenca bens específicos e politiciza o processo produtivo de um dado instrumento econômico conforme a combinação possível dos objetivos institucionais com os interesses sociais devidamente aptos à interação política com a elite governante. Não há, portanto, um campo *a priori* da ação estatal, nem tampouco esta pode ser natural e equidistante em relação aos vários segmentos sociais, burgueses ou não. Também não há uma ação intervencionista mais ou menos importante, pois esta dimensão varia conforme a conjuntura do ambiente histórico sobre a qual se projeta a interferência estatal. Além disso, um Estado pode administrar empresas públicas sem no entanto necessariamente competir com o capital privado, ou pode não possuí-las e ainda assim manter o controle sobre certas atividades econômicas exercidas pela iniciativa privada. Finalmente, o desinteresse ou a incapacidade da iniciativa privada de investir em certos setores não se traduz numa garantia de uma intervenção estatal, muito menos configura uma ação governamental eficaz.

Mas, resgatando parte do argumento de Evans e Rueschemeyer, temos a indicação de que, nos chamados países novos, a formação de empresas públicas estrategicamente localizadas parece ser um pré-requisito para uma intervenção efetiva na economia.

Michael Mann observa que o Estado pode desempenhar uma multiplicidade de funções, sejam domésticas ou internacionais, ideológicas, econômicas ou militares. De um modo geral, elas compõem o mosaico de atividades que caracterizam o que o autor denomina “poder infra-estrutural”. Relacionando-se com a capacidade do Estado de

intervir na sociedade e com a eficácia de sua ação, esta forma de poder é qualitativamente diferenciada do que é chamado por Mann de “poder despótico”. Com base nesta divisão, o autor isola quatro tipos ideais: alguns Estados podem, assim, ser despoticamente ‘fortes’, mas infra-estruturalmente ‘fracos’, como no caso dos Estados imperiais-patrimoniais (impérios romano, persa, etc.); são frágeis em ambos os níveis os Estados feudais; fortes em ambos os níveis nos casos autoritários; enquanto os Estados chamados ‘burocráticos’ são despoticamente fracos e infra-estruturalmente fortes, correspondendo a estes casos as atuais democracias capitalistas ocidentais (Mann, 1984, p. 190-1).

Para Mann, a história vem assistindo a um movimento de aperfeiçoamento do poder infra-estrutural, tendo este sofrido um grande salto nas sociedades industriais, embora esta tendência já fosse perceptível em sociedades pré-industriais. A coordenação infra-estrutural é conduzida com intensidades variáveis, ora pelo Estado, ora pela sociedade, sendo o intervencionismo estatal a ação governamental no sentido do incremento da capacidade de coordenação infra-estrutural pelo Estado em detrimento da coordenação da sociedade. Neste contexto, a expansão do poder infra-estrutural do Estado está na base da ‘logística do controle político’. A consequência mais profunda do incremento da penetração infra-estrutural estatal seria, segundo o autor, a ‘fronteirização’<sup>6</sup> territorial da interação social, pois as noções de sociedade civil e de domínio territorial passam a se confundir (Mann, 1984, p. 202 e 210).

Para nós, o interesse no argumento repousa sobre o reconhecimento da motivação institucional que permeia o aparato estatal no sentido da acumulação de técnicas e artifícios logísticos capazes de reforçar o controle político sobre a sociedade em geral, ou sobre segmentos específicos da mesma, rumo à autonomização governamental. Com efeito, Krasner observa igualmente que os interesses e os recursos políticos dos atores institucionais vinculados ao Estado não podem ser desprezados. Para ele, as instituições estatais tendem ao conservadorismo das formas de procedimento às quais se adaptaram, ao mesmo tempo em que cortejam a perspectiva de ampliação de seu controle político (Krasner, 1984, p. 235-7). O intervencionismo é, assim, pelo menos em um primeiro momento, um indicativo da expansão do poder infra-

estrutural e do controle político sobre a sociedade. Logo, não seria surpreendente supor que a criação de novos espaços institucionais junto à produção direta nos países novos parece carregar a intenção de reforço do controle político estatal sobre a sociedade.

Enfim, admitindo-se que a ação interventora e o conseqüente crescimento do Estado são produto e fonte de conflitos, pois, como lembra Michael Mann, “any state involved in a multiplicity of power relations can play off interest groups against each other” (Mann, 1984, p. 197), quais os fatores externos ao Estado que se coadunariam com esta tendência instintiva de reforço do controle político para desencadear e permitir a implantação de estratégias intervencionistas? Se toda ação intervencionista implica um incremento da capacidade de coordenação infra-estrutural em detrimento da mesma capacidade sustentada pela sociedade, por que a sociedade civil permite o crescimento do aparato administrativo estatal?

Até o final dos anos 70, muitas destas questões nem mesmo se colocariam, pois os então vibráteis fachos teóricos tendiam a reduzir o poder e os objetivos do Estado à estrutura de classes preexistente numa formação social: o pluralismo construindo uma imagem da política enquanto resolução de vetores<sup>7</sup> e o marxismo derivando o Estado da desigualdade de classes. As várias correntes marxistas (de maior pertinência ao cenário do debate teórico brasileiro) concordavam não só que o Estado seria a expressão dos interesses genéricos da classe economicamente dominante, mas ainda que o Estado seria fundamental para o processo de manutenção e reprodução do capitalismo, na medida em que fosse capaz de fornecer as condições necessárias para a acumulação do capital e legitimação da exploração. Ora, como destaca Przeworsky, esta posição está em desacordo com Marx, pois

o Estado não desempenhava qualquer papel na análise de Marx sobre a economia capitalista. (...) De acordo com a teoria presente nos três volumes realmente publicados (n<sup>o</sup> *Capital*), o capitalismo se reproduz e se desenvolve ‘por si próprio’. (...) a competição é suficiente para fazer com que a economia se reproduza como um complexo sistema de divisão do trabalho. (...) Marx acreditava que, uma vez estabelecido, o capitalismo se reproduziria automaticamente, como efeito espontâneo das decisões descentralizadas de trabalhadores e capitalistas. As relações capitalistas se reproduzem no nível micro, uma vez que as relações de classe são produzidas renovadamente junto com as mercadorias. (...) As condições

ideológicas e legais necessárias à produção capitalista são criadas, elas próprias, como efeito das relações econômicas que elas institucionalizam. (...) Na teoria de Marx, o capitalismo se reproduzia endogenamente. (...) A luta de classes não joga qualquer papel sistemático na teoria de Marx sobre o capitalismo. (...) O papel do conflito de classes é no máximo acelerar ou retardar desenvolvimentos que têm força de lei. O conflito de classes, em o Capital, é no máximo uma fonte de desvios de leis, e as teorias são sobre leis, não sobre desvios. (Przeworsky, 1995, p. 92 e 94)

Todavia, as correntes marxistas que floresceram nas décadas de 60 e 70 produziram interpretações que parecem indicar que “ou Marx se equivocou ou o capitalismo mudou”, pois manifestam consenso em torno da admissão de que “a sobrevivência do capitalismo tornou-se possível apenas em razão do papel jogado pelo Estado” (Przeworsky, 1995, p. 87). A divergência entre elas se estabelece na explicação do motivo por que o Estado age em benefício do capitalismo e dos interesses burgueses. Instrumentalismo, funcionalismo político-estrutural, escola da lógica do capital ou derivacionismo propõem cada qual uma combinação distinta entre classe e ação estatal, através das quais as crises econômicas do capitalismo instigam a geração de transformações políticas e injunções governamentais que afixam a estabilidade sócio-política e renovam a acumulação de capital.

No instrumentalismo, acredita-se que uma ‘elite no poder’ com os mesmos interesses e valores dos capitalistas propicia que os governos ajam em benefício do capitalismo. O incremento da ação estatal é explicado aqui na medida em que capitalistas iluminados em interação com a elite no poder reconhecem que eventuais crises do capitalismo devem ser equacionadas com tal ou qual política intervencionista.

These vanguard leaders will realize the necessity of stepped-up state intervention and will use their great resources and prestige to persuade many capitalists to go along and to go pressure politicians to implement the needed programs. If necessary, minor co-optive concessions will be offered to small businessmen and workers. The resulting state intervention will, however, primarily work in the interests of large scale corporate capital. (Skocpol, 1980, p. 162)

Os paladinos desta teoria (Mills, Domhoff, O’Connor, Milliband) esforçam-se por identificar ligações concretas (pessoais, familiares, financeiras, origem social, educação etc.) da elite governante

com interesses capitalistas, defendendo a idéia de uma consciência de classe essencialista. Mas, como sugere ironicamente Theda Skocpol, “by analogous criteria, one could ‘prouve’ that Marxist theory was sponsored by capitalists because of Marx’s close personal and financial ties to Engels, the son of a capitalist manufacturer!” (Skocpol, 1980, p. 163). “Não podemos – a palavra é de Claus Offe – tomar uma consciência de classe coerente e consistente como o ponto de partida para a reconstrução do caráter de classe da atividade estatal – mesmo se assumíssemos que a argumentação da teoria da influência (instrumentalismo) é correta empiricamente” (Offe, 1984, p. 34). De fato, analisando as políticas governamentais durante o chamado New Deal, Theda Skocpol demonstra que os capitalistas norte-americanos apresentaram: i) considerável inabilidade “to pursue a class-conscious strategy for economic recovery”; ii) despreparo para muitas medidas do New Deal, especialmente as relativas à regulamentação do trabalho; iii) comportamento reator à maior parte das medidas do New Deal, implementadas sob sua ferrenha oposição; iv) fracasso ao tentar controlar o processo político de meados dos anos de 1930 nos USA. Ora, o instrumentalismo (ou teoria do corporativismo liberal) não pode explicar como isto aconteceu (Skocpol, 1980, p. 169). Finalmente, o argumento pode ser selado por Offe, para quem “a influência real de grupos de interesses específicos, longe de servir aos interesses da classe capitalista, em seu conjunto, tenderia a violar aquele interesse, ao criar conflitos dentro da sociedade capitalista” (Carnoy, 1994, p. 171).

As premissas instrumentalistas foram incisivamente contestadas por Nicos Poulantzas, para quem

capitalists do not need to staff the state apparatus directly; nor must they put deliberate political pressure on government officials. Even without such active interventions, capitalists will still benefit from state’s activities. (...) it is by reason of the system itself (...); neither the political interventions of self-interested capitalists nor the policies formulated by an enlightened corporate vanguard will ensure that the political system functions in the interests of capitalists. Instead this happens only because of the interventions of a ‘relatively autonomous’ state not directly controlled by capitalists. This state organizes the unity of the capitalist class itself, because it is ‘capable of transcending the parochial, individualized interests of specific capitalists and capitalist class fractions’.

(Skocpol, 1980, p. 170)

De fato, “Poulantzas argumenta que o capitalismo jamais poderia se reproduzir sem o Estado”, pois “a unidade de uma formação não é jamais garantida pelo econômico apenas”. Como os capitalistas vivem em permanente competição entre si, o Estado precisa ser independente da influência daqueles para que possa dirigir o capitalismo em nome do interesse coletivo. O “Estado impede que a classe trabalhadora se organize coletivamente como força revolucionária” e “força a burguesia a pagar o custo econômico de seu interesse político de preservar o capitalismo”, um sistema produtivo que “nunca é legítimo” por si só (Przeworsky, 1995, p. 103-8). O Estado capitalista de Poulantzas é assim “basicamente um veículo de manutenção do sistema”, pois as “funções do Estado automaticamente estabilizam e reproduzem o capitalismo” (Skocpol, 1980, p. 171 e 173).

Um aspecto da variante neo marxista poulantziana bem-vindo para os críticos marxistas dos anos 80 “is its stress upon what politics and the state do ‘relatively autonomously’ for the economy, for the capitalist class, and for (or to!) the noncapitalists, especially workers” (Skocpol, 1980, p. 181). Com efeito, a noção de uma autonomia relativa mínima para garantia de operacionalização do sistema foi largamente encampada: para Evans e Rueschemeyer, “the state autonomy is a prerequisite for effective state action”, pois

a certain degree of autonomy from the dominant interests in a capitalist society is necessary not only to make coherent state action in pursuit of any consistent policy conception possible, but also because some of the competing interests in economy and society, even structurally dominant ones, will have to be sacrificed in order to achieve systemically required ‘collective goods’ that cannot be provided by partial interests.

Ora, como lembra Przeworsky (e bem o sabemos), a experiência latino-americana dos últimos 20/30 anos demonstra claramente como o Estado pode criar empresas que sejam capazes de competir com sucesso com firmas privadas, ou como os governantes podem ignorar amplos setores da burguesia nacional através de suas políticas públicas, quando um punhado de tecnocratas pode desastrosamente decidir saber mais sobre o que é melhor para os capitalistas locais.<sup>9</sup> Por seu turno, Eli Diniz demonstra como setores ligados à indústria nacional foram capazes de sustentar a articulação de canais de acesso ao poder Executivo federal

durante o Estado Novo, período no qual as formas de expressão política da sociedade estavam estranguladas pelo fechamento do modelo representativo (Diniz, 1978). Enfim, a lógica competitiva do mercado necessitaria da interferência de um poder regulador com autonomia relativa.

Por outro lado, “infortunadamente, o que a teoria (poulantziana) oferece com uma mão, toma imediatamente com a outra, pois ela nos faz acreditar que o Estado e os políticos sempre fazem o que é necessário para estabilizar a sociedade capitalista e para manter a economia em atividade” (Skocpol, 1980, p. 181). O problema aqui é que o funcionalismo político-estrutural de Poulantzas esvazia a importância do conflito social sobre a determinação das políticas públicas e ignora a inércia e as características da estrutura institucional. De resto, as questões centrais permanecem sem resposta: “por que o Estado funcionaria para regular o capitalismo, por que reproduziria o capitalismo contra os capitalistas, por que desorganizaria a ameaça revolucionária da classe trabalhadora?” (Przeworsky, 1995, p. 108).

Tais carências foram melhor supridas pelas teorias que enfatizam as limitações institucionais do Estado na ordenação do capitalismo (investimentos, produção, consumo), ou indicam a “dependência estrutural do Estado ao capital”. Habermas e Offe, ao contrário de Poulantzas, partem de uma concordância com a análise de Marx sobre o capitalismo. Sugerem, entretanto, que o capitalismo competitivo foi gradualmente enfraquecido por uma ‘desmercantilização’, que o teria conduzido a um estágio monopolista, donde derivaram problemas que dificultaram o automatismo da acumulação e ameaçaram sua legitimidade. As políticas públicas são entendidas como respostas efetivas às novas dificuldades impostas à acumulação e à legitimação. Extraíndo o Estado recursos de uma economia cuja capacidade decisória repousa sobre instrumentos privados, o Estado é necessariamente obrigado a preocupar-se com a acumulação, garantindo a legitimidade e buscando apoio popular. Disto decorre que “os governantes são compelidos a promover a acumulação e a assegurar a legitimação no seu próprio ‘interesse institucional’”, estando, assim, impedidos de tomar iniciativas que transformassem a natureza da economia. Enfim, “o Estado é (estruturalmente) dependente da satisfação dos interesses de decisores privados porque não produz por si próprio e necessita da

produção para realizar todos seus objetivos”. Deste modo, as medidas tomadas pelo Estado para promover a acumulação são basicamente orientadas para “facilitar a mercantilização dos fatores de produção” (Przeworsky, 1995, p. 96-9).

Offe “vê o Estado como um mediador das crises capitalistas” e também compartilha da ênfase de sua autonomia relativa, “na medida em que a burocracia se torna o mediador ‘independente’ da luta de classes, inerente ao processo de acumulação capitalista”. Para tanto, precisa dispor de uma legitimidade derivada de um estandarte simbólico cujo mote o faça representante do interesse geral, isto é, o Estado capitalista deve ‘parecer’ receptivo a todos os grupos dentro da sociedade. Nos momentos de contradição mais intensa da produção capitalista, a necessidade de respostas à crise permite o desenvolvimento das funções do Estado: como os agentes de poder do Estado dependem da acumulação burguesa, principalmente através dos impostos, o Estado tenta assegurar a acumulação no seu próprio interesse institucional. Não obstante, o Estado capitalista de Offe não pode resolver de forma permanente as crises econômicas (como aparentemente pode o de Poulantzas) (Carnoy, 1994, p. 167, 169, 172-3, 176 e 179).

Algumas vezes, de fato, as tentativas de resolução das disfunções lançadas pela monopolização e desmercantilização da economia criam novos impasses: intervindo nos ‘hiatos funcionais’ eventualmente gerados pelo mercado, o Estado politiciza as relações econômicas, o que pode conduzir a novas crises e resultar em fracassos. O argumento cunhado por Habermas e Offe foi largamente encampado pelos críticos neo marxistas da década de 80: “quando o Estado assume a tarefa de gerenciamento da economia, fica permeado por interesses externos”; “ao invés de uma instituição autônoma devotada a valores universalistas, ele se torna uma arena para os conflitos entre os mais diversos interesses”. Por sua vez, a “complementaridade simbiótica” entre mercado e Estado pode derivar para uma “auto-suficiência parasita” e para a “autonomia da produção infraestrutural do Estado”, caso os órgãos governamentais, identificando uma ameaça na pressão dos interesses sociais, sintam-se compelidos a “bloquear o propósito da produção de valores de uso estritamente complementar à acumulação capitalista, ao atender demandas advindas meramente da competição partidária e do conflito político”. A “fragilidade política” do Estado capitalista reside

precisamente em sua necessidade de compatibilizar a intenção de remercantilização com a viabilização desta pela retirada paradoxal de recursos do mercado e, de resto, com decisões políticas orientadas segundo critérios não mercantis. As crises fiscais são um sintoma desta tarefa contraditória (Przeworsky, p. 195, p. 99-102).

Os derivacionistas da escola da 'lógica do capital', como Hirsch, que não privilegiam, tanto quanto Offe, as análises do aparelho administrativo do Estado e suas relações com atores variados, insistem que uma "análise do Estado exige uma análise sistemática das formas mutáveis das relações Estado-sociedade e do próprio Estado, especialmente da natureza mutável da acumulação capitalista" (Carnoy, 1994, p. 168 e 180). Aqui, a interpretação do desenvolvimento capitalista enfoca mais as relações antagônicas entre capitalistas individuais do que as contradições entre capital e trabalho (Holloway and Picciotto, 1978, p. 22). Hirsch argumenta que a sociedade capitalista é marcada pela concorrência entre capitais, a qual é reproduzida nos aparelhos do Estado. Portanto, o Estado não representa uma institucionalização dos interesses gerais do capital, mas "as atividades do Estado estão limitadas e estruturadas pela necessidade de assegurarem a acumulação continuada do capital" (Carnoy, 1994, p. 181).

Para Hirsch, se o Estado capitalista é intervencionista, ele o é no concerto do desenvolvimento do capitalismo, isto é, a intervenção se adapta às transformações da produção. Mas o mecanismo da ação intervencionista é contraditório, pois o inchamento do Estado, com a finalidade de garantir os lucros do capital e apaziguar o trabalho assalariado por meio de políticas de redistribuição de renda, enfrenta a resistência do capital, que vê na expansão da participação do Estado no produto social uma redução da margem de acumulação privada (Hirsch, 1978, p. 81-4 e 96-9; Carnoy, 1994, p. 186-7).

Em resumo, enquanto Hirsch enfatiza em sua análise a identificação das leis de movimento do desenvolvimento do capitalismo e as conseqüentes implicações destas sobre as formas e funções particulares do Estado, Offe, "cuja análise nos oferece pouca compreensão das transformações na forma e funções do aparelho do Estado", nos propicia, em contrapartida, um entendimento das leis do movimento do próprio aparelho do Estado, "de forma alguma divorciada das relações econômicas, mas carente de uma teoria da transformação".

Em Hirsch, a compreensão das funções do Estado está conectada à história das crises no desenvolvimento capitalista de uma dada sociedade. Já “o que Offe faz comparativamente melhor do que Hirsch é nos dar um quadro conceitual onde o Estado não só enfrenta contradições no seu tratamento dos capitais individuais, na medida em que tenta manter a acumulação de capital, mas também enfrenta contradições para assegurar a dominação contínua da burguesia como classe em face das exigências da classe operária”; enfim, o Estado precisa ter uma “legitimidade junto às massas” (Carnoy, 1994, p. 187-8).

A estrutura comum a todas estas teorias, segundo Przeworsky, é que o “sistema capitalista de produção e troca não pode gerar todas as condições necessárias à sua reprodução” e que, portanto, o Estado capitalista torna-se intervencionista para suprir os hiatos operacionais. Há quem justifique esta incapacidade fundamentando-se na lei da tendência da queda da taxa de lucros de Marx, como Poulantzas. Hirsch, por sua vez, situa nas pressões salariais a ameaça aos lucros. Offe, em sua análise do capitalismo tardio, localiza o fator de queda das taxas de lucro na “retirada de mercadorias do campo da circulação” (crescimento da educação compulsória, dos sistemas previdenciários, de exércitos de massa) e na transformação do capitalismo de competitivo a monopolista (Przeworsky, 1995, p. 109). Já Altvater entende que o Estado é chamado a investir em infra-estrutura para reproduzir o conjunto do capital (Altvater, 1978).

A despeito de estas teorias ostentarem o mérito de deslocar a ‘relação objetiva’ do Estado com a classe burguesa do nível ideológico (Gramsci, Althusser, Poulantzas) – quando os aparelhos ideológicos do Estado são uma articulação da hegemonia da classe dominante – para o papel econômico do Estado na acumulação do capital e na compensação da tendência de queda nas taxas de lucros, a ênfase da análise sobre a acumulação do capital também apresenta seus riscos. Carnoy e Przeworsky denunciam a ausência de uma atenção maior com as funções repressivas e ideológicas do Estado, tanto em Hirsch quanto em Habermas e em Offe.

Por outro lado, segundo Przeworsky, o debate da derivação lógica do capital não permite a identificação do que é eventualmente necessário para a reprodução do capitalismo, o que não chega a explicar por que a opção por uma política pública específica entre tantas

possíveis: “não se pode deduzir as políticas estatais das necessidades da reprodução capitalista”. Por conseguinte, estas teorias explicam insatisfatoriamente a presente mobilização neoliberal para reduzir a intervenção estatal e deixar o mercado funcionar por si, pois, afinal, são amplamente tributárias da crença de que o capitalismo não pode existir sem o planejamento estatal sistemático e de que os capitalistas são incapazes de entender as necessidades funcionais da reprodução do capital (Przeworsky, 1995, p. 112-3).

Além disso, Przeworsky questiona a veracidade da própria teoria da dependência estrutural do Estado ao capitalismo (Przeworsky, 1995, p. 123). Przeworsky e Wallerstein argumentam que a suposição da necessidade estrutural de um Estado capitalista para perpetuar o capitalismo assume necessariamente um modelo no qual os interesses de classe são “irreconciliavelmente opostos uns aos outros, um modelo que implica que os trabalhadores devem ser sempre hostis ao capitalismo e aos capitalistas”. Todavia, sustentam ambos, os interesses de trabalhadores e capitalistas podem não ser irreconciliáveis, podendo, inclusive, sob certas condições, acontecer de os primeiros optarem pelo capitalismo (Przeworsky e Wallerstein, 1982, p. 215-6). Embora, como saliente Carnoy, seja difícil determinar num modelo de ‘compromisso de classe’ até que ponto o Estado pode operar como representante ideologicamente imparcial entre capitalistas e trabalhadores (Carnoy, 1994, p. 275), Przeworsky sustenta que de fato “os governos têm opções quanto às políticas econômicas e essas políticas têm conseqüências” (Przeworsky, 1995, p. 123).

Outros expoentes da crítica pós-estruturalista têm flexibilizado alguns argumentos da ‘lógica do capital’, abrindo espaço para a possibilidade de uma autonomia maior da elite estatal. Fred Block “recorre ao argumento de Offe de que os administradores do Estado reproduzem as relações capitalistas (...) porque são dependentes, em algum nível, da atividade econômica”, destacando que “o apoio público para o regime entrará em declínio se a acumulação não continuar a acontecer”. Insiste, entretanto, na completa rejeição da “idéia de uma classe dominante com consciência de classe”, pretendendo a existência de uma “divisão do trabalho entre os que acumulam capital e os que dirigem o aparelho do Estado”, de modo a que os capitalistas não controlem o Estado, que se coloca sob direção dos “administradores do

Estado”. Block argumenta que a expansão do papel do Estado, por um lado, arrisca sempre uma queda na confiança dos negócios se a política for impopular aos capitalistas, ao passo que, por outro, tem sido empurrada pela luta de classes, que se desloca da produção para o Estado, “no sentido da regulamentação econômica e da provisão de serviços”. Assim “o impulso maior para a expansão do papel do Estado veio da classe trabalhadora e dos administradores do aparelho do Estado, cujos poderes próprios se expandem com um Estado em expansão”. Conforme Block, a expansão do Estado ocorre com mais intensidade nos períodos de guerra ou depressão, quando os capitalistas estão mais vulneráveis. Segundo o autor, os administradores do Estado procedem “no sentido da ação eficaz dentro dos limites políticos existentes e com as teorias econômicas disponíveis”, mas erros podem ser cometidos e/ou nem sempre esta ação pode ser em favor do capitalismo (Carnoy, 1994, 275-7).

Também Theda Skocpol questiona o pressuposto sistemático das teorias neo marxistas de que a política em uma sociedade capitalista sempre trabalha para a reprodução do capitalismo e a favor dos capitalistas. Para a autora, o capitalismo possui alguns limites externos (regimes de propriedade, controle sobre a força de trabalho...), mas não possui uma política determinada. Skocpol defende análises que consideram cada caso histórico especificamente, donde se concluirá que as classes não agem como classes, mas como grupos e organizações em situações sociais particulares na estrutura de classes. Para Skocpol, ainda, os problemas internos de uma nação entrelaçam-se com as relações econômicas e político-militares internacionais. Conflitos entre políticos, derivados da inter-relação entre estes diversos fatores, moldam a intervenção do Estado na economia. Para Skocpol, assim como para Block, o Estado tem vida própria, independente até certo ponto das pressões societais. Skocpol, por seu turno, valoriza mais o conflito entre a classe economicamente dominante e o Estado (Skocpol, 1981, p. 200-1; Carnoy, 1994, p. 278-9).

Segundo Carnoy, entretanto, o problema com esta nova visão parece ser que nem Block nem Skocpol “fornecem provas de que os membros da classe alta capitalista não tenham consciência de classe, ou que aqueles que servem ao Estado se separam do interesse da sua classe econômica para se tornarem administradores do Estado coletivamente egoístas”. Por outro lado, Carnoy sustenta que “o conflito

entre administradores de Estado e capitalistas está enraizado na luta de classes” e que, portanto, não existiria se não houvessem relações inerentemente antagônicas entre os interesses da classe alta e entre os das classes subordinadas (Carnoy, 1994, p. 280-1).

A discussão até aqui conduzida permite-nos isolar dois diferentes focos motivadores para a ação intervencionista, configurando-se o primeiro em torno da pretensão de autonomia estatal perseguida pelos governantes, e derivando o segundo da perspectiva vislumbrada pelos agentes sócio-econômicos de engajarem-se em políticas públicas que venham a intensificar a reprodução do capital ou conquistar espaços no Estado para garantir políticas de redistribuição de renda. Ambos estariam em permanente interação em qualquer sociedade capitalista, seja a formação estatal autoritária ou não. A convergência de um projeto político-institucional – com vistas à autonomia e objetivando o reforço da logística do poder infra-estrutural – com os interesses sociais, produz resultados potencialmente conflituosos, pois sendo a ordenação do mercado capitalista necessariamente competitiva, a associação entre governantes e agentes econômicos específicos importará na distribuição desigual dos benefícios das políticas públicas. Enfim, os conflitos em torno da alocação e do custo dos serviços estatais, das práticas intervencionistas e dos objetivos das próprias instituições estatais ocorrem em três dimensões: i) a da coesão burocrática; ii) a das barganhas e concessões dos governantes a agentes econômicos específicos; e iii) a do confronto entre órgãos governamentais e atores sociais cujos interesses são adversamente afetados.

Assim, a combinação da intenção institucional de um projeto político autônomo (considerados sua capacidade de mobilização corporativa, o grau de autonomia do Estado, o padrão de legitimidade e o poder de coerção do governo), tendente ao aperfeiçoamento das técnicas de controle logísticas com a necessidade de barganha com interesses sociais (dominantes e subordinados), bem como com as possíveis pressões daí oriundas, estabelece a tessitura das potencialidades e limitações de eventuais práticas intervencionistas. Completam este quadro as inserções do Estado no concerto internacional. Dependendo das combinações em tela, uma intervenção pode ser mais ou menos instrumental, distributivista (social) ou institucionalista, mas será sempre uma possibilidade política caracterizada pelo jogo entre as forças sociais

ativas, a estrutura e os interesses institucionais e da elite governante e as teorias econômicas disponíveis. Não existem campos por excelência para o exercício da intervenção estatal e as 'funções' do Estado na economia são historicamente constituídas.

O Estado não é indispensável à reprodução do capitalismo, mas torna-se alvo de pressões, formais ou não, de grupos de interesse capitalistas, ou não, tanto mais adquira a capacidade de intervir. A sociedade pode ser mais receptiva à intervenção estatal em momentos de crise, social ou institucional, ou de debilidade de acumulação privada. Segmentos sociais podem mesmo reclamar a ação estatal colimando o incentivo e a legitimação da acumulação. Mas o Estado também pode estar sujeito a pressões para a implantação de políticas redistributivas ou socializantes, não agindo, portanto, sempre e necessariamente em benefício da classe dominante. O Estado opera no interesse institucional de propiciar a acumulação burguesa, mas também precisa garantir a legitimidade popular, minimizar o conflito social e inserir-se internacionalmente, além de perseguir a construção de sua autonomia político-administrativa diante da sociedade, de modo a ser legítimo no contexto dos conflitos de grupos e de classes. Perspectivando a neutralização de conflitos políticos, a elite dirigente pode ambicionar a sofisticação da infra-estrutura burocrático-repressiva e da capacidade intervencionista, visando à independentização relativa do Estado em relação à sociedade.

Entretanto, tanto mais o Estado intensifica seus mecanismos de intervenção, expandindo o aparato burocrático, mais a coerência interna do sistema pode ser comprometida, pois a legitimidade da ação estatal pressupõe um patamar de eficácia consensual, cuja edição reclama uma descentralização burocrática espacial e administrativa. A superposição de subunidades burocráticas relativamente autônomas constrange a coerência governativa e limita a inflexão dos usos políticos da máquina estatal. Com isso pode vir a tornar-se um obstáculo às manobras da elite dirigente, além de poder vir a representar uma fronteirização indesejável ao avanço da acumulação capitalista fracionada ou genérica, esta última no caso da eficácia administrativa ser corroída pelo avanço de um corporativismo desconectado das demandas sociais e pela redução da capacidade acumulativa geral do Estado e seu conseqüente poder de reinvestimento.

A incongruência de funções econômicas exercidas pelo Estado mediante lógicas não mercantis pode de fato conduzir ao esgotamento da legitimidade da experiência intervencionista-estatista, a qual pode agravar-se se a irracionalidade administrativa e os déficits orçamentários conduzirem ao enfraquecimento da capacidade de acumulação do próprio Estado, dificultando a realização de novos investimentos estrategicamente locados nas áreas de atuação administrativa. A ineficácia da ação do Estado, a ameaça de usos políticos do aparelho estatal constrangedores da atividade político-econômica de segmentos dominantes, bem como a redução da margem de lucro ou das possibilidades de acumulação capitalista diante da expansão do Estado – que pode tornar-se até mesmo predador da economia –, podem desencadear políticas deliberadamente antiestatistas junto à sociedade como um todo ou junto a frações dela. Por sua vez, a própria elite dirigente pode estimular o recuo do estatismo ao constatar o descontrole sobre um aparato burocrático composto de subunidades com relativa autonomia e cultura própria. Da mesma forma, a incorporação de funcionários públicos ao edifício estatal que num primeiro momento pode importar no compromisso com o modelo dirigente pode, com o tempo, tornar-se um obstáculo ao trânsito governativo.

Uma abordagem do Estado perfilada pelo reconhecimento da personalidade burocrático-institucional a ele intrínseca, como produto de um processo histórico emergente da interação entre as modulações oferecidas pelo aparato estatal, as demandas e pressões sociais, a mediação dos projetos da elite dirigente e a inserção do Estado no concerto internacional, permite a dispensa das amarras tipológicas entre Estado e formação social; um Estado a um tempo produto, causa e *locus* de conflitos está em intercâmbio dialético com a sociedade, e não em condição de correspondência passiva, ou em situação de oposição, à mesma. De pouca utilidade nos são, assim, conceitos de Estado como o funcional, acalentado por Saes (1985), ou o conceito de estamento burocrático assustadoramente coeso e autônomo cunhado por Faoro:<sup>10</sup> por tudo o que se viu, mesmo nos casos mais autoritários, a elite dirigente dificilmente goza de autonomia completa em relação à sociedade, isto é, controle sobre a determinação, implementação e sobre os resultados absolutos das políticas públicas; assim como o Estado não é um soldado instrumental em permanente reforço da reprodução do capital e da ideologia dominantes.

## Notas

- 1 “In the short run, these contexts define the formats of compressed cybernetic inputs. In the long run, they are the historical residues of past political struggles and structural relationships” (Padgett, 1981, p. 81).
- 2 Evans and Rueschemeyer, in: Evans et alii, 1985, p. 56 e 69.
- 3 Idem, 1985, p. 69.
- 4 Idem, 1985, p. 56-8.
- 5 Tradução livre do autor a partir da palavra *politicization*, empregada por Shepsle com o sentido de emprestar conteúdo político a alguma coisa.
- 6 Termo empregado aqui com o sentido de tornar fronteiro, frontear o território.
- 7 “Pluralism attempts to explain governmental decisions in terms of the conflicting play of organized group interests in society...” (Skocpol, 1980, p. 157).
- 8 Evans and Rueschemeyer, in: Evans et alii, 1985, p. 51 e 68.
- 9 “Talvez a destruição de firmas locais ineficientes por esses regimes burocrático-autocráticos tenha sido salutar para o desenvolvimento do capitalismo, mas os capitalistas, que supostamente abdicam do poder em seu próprio auto-interesse, não se preocupam com o capitalismo em geral, mas sim em permanecer capitalistas eles mesmos” (In: Przworsky, 1995, p. 53-5). Isto sem mencionar, ainda, políticas públicas de relativa projeção temporal tributária e financeiramente extorsivas, caracterizando Estados predadores da economia.
- 10 “Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa, muitas vezes – impera, age e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. (...) O estamento burocrático (...) invade e dirige a esfera econômica, política e financeira” (In: Faoro, 1987, p. 737-8).

## Referências bibliográficas

ALTVATER, Elmar. Some problems of state interventionism: the ‘particularization’ of the state in bourgeois society. In: HOLLOWAY,

- John, PICCIOTTO, Sol (Ed.). *State and capital: a marxist debate*. London: Edward Arnold, 1978.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 4. ed. São Paulo: Papyrus, 1994.
- DINIZ, Eli. *Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda (Ed.). *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. A formação do patronato político brasileiro*. 2. v. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987.
- HALL, John (Org.). *Os estados na História*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- HIRSCH, Joaquim. The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the Burgeois State. In: HOLLOWAY, John, PICCIOTTO, Sol (Ed.). *State and capital: a marxist debate*. London: Edward Arnold, 1978.
- HOLLOWAY, John, PICCIOTTO, Sol (Ed.). *State and capital: a marxist debate*. London: Edward Arnold, 1978.
- KRASNER, Stephen D. Approaches to the state. Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*. v. 16, p. 223-46, jan. 1984.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologie*. Cambridge. 1984, p. 185-213.
- MILIBAND, Ralph. *O estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- O'CONNOR, James. *USA: A crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo desorganizado*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- PADGETT, J.F.. Hierarchy and ecological control in federal budgetary Decision Making. *American Journal of Sociology*. Chicago. 1981, p. 75-129.
- PAGDEN, Anthony (Ed.). *The languages of political theory in early-modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

- POCOCK, John Greville Agard. *Virtue, commerce and history*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- PRZEWORSKY, Adam, WALLERSTEIN, Michael. The structure of class conflict in democratic capitalist societies. *American Political Science Review*, v. 76, n. 2, p. 215-38, 1982.
- PRZEWORSKY, Adam. *Democracia e mercado. Reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político. *Revista Brasileira de História*. (São Paulo) v. 30, p. 9-22, 1995.
- SAES, Décio. *A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SAUNDERS, Peter, KLAU, Friedrich. *The role of the public sector. causes and consequences of the growth os government*. Paris: OECD, 1985. (Economic Studies, special edition).
- SHEPSLE, Kenneth A. *The private use of the public interest*. St. Louis: Washington University, 1979. (Mimeo.).
- SKOCPOL, Theda. Political response to capitalist crisis: neo-marxist theories of the state and the case of the New Deal. *Politics and Society*, v. 10, p. 155-201, 1980.