



## ALGUMAS QUESTÕES SOBRE A CRISE E AS ABORDAGENS DE ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Lincoln Moraes de Souza<sup>1</sup>

### RESUMO:

Como as principais abordagens de Estado e políticas públicas situam-se diante da crise do capitalismo? É o tratamento desta questão chave, que vai nortear algumas observações sobre o tema. Para tanto, traçamos um perfil geral das abordagens, indicando seus elementos mais importantes, fazendo deduções e confrontando com a situação atual do sistema.

**Palavras-chave:** Crise; Abordagens; Estado; Políticas públicas.

### ABSTRACT:

As the main approaches of state and public policies are located on the crisis of capitalism? Is the treatment of this key issue, which will guide some observations on the subject. To do so, we draw a general profile of the approaches, indicating its most important elements, making deductions and confronting the current situation of the system.

**Keywords:** Crisis; Approaches; State; Public policies

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: lincolnmoraes@ufrnet.br



## 1. INTRODUÇÃO

Embora não se explicita claramente, tem-se a impressão de que as principais abordagens de Estado e políticas públicas continuam, como regra, reproduzindo alguns de seus problemas e, ao mesmo tempo, parcialmente imunes à crise atual e aos seus desdobramentos. Como se os seus fundamentos, pressupostos, explicações, metodologia e conhecimento acumulado prosseguissem elegantemente impávidos neste mundo supostamente estranho à literatura especializada.

Evidentemente, fugiria do âmbito e do objetivo deste trabalho uma discussão e análise da atual crise capitalista, dada a sua complexidade, extensão, profundidade e faces multiformes. Mas isto não exclui e nem impede que apontemos rapidamente alguns elementos e sintomas que, direta ou indiretamente, guardam relações com as concepções e tratamento dispensado à economia, o entendimento sobre Estado e a compreensão e o rebatimento sobre as políticas públicas e os principais agentes. Em outras palavras, cada abordagem de Estado e políticas públicas, de uma maneira ou de outra, tem sua visão sobre estes temas, mesmo com pesos diferentes.

Como se sabe, do ponto de vista mais geral da economia, a especulação financeira, a redução do crescimento, o aumento do desemprego, as falências e as dificuldades do chamado Estado do Bem-Estar são alguns aspectos bastante conhecidos, não obstante sua variação de país a país. No tocante ao Estado, além do discurso neoliberal sobre o suposto Estado mínimo, a dívida pública, a redução do espaço do Estado nacional, o desmonte e a privatização de algumas atividades e sua entrega a grandes grupos econômicos não constituem grandes novidades. O rebatimento nas políticas públicas, por sua vez, se faz sentir, dentre outras coisas, pelas tentativas ou cortes mesmo de direitos sociais, a focalização das políticas, a remercadorização de ações públicas etc. Quanto aos agentes, ou atores como preferem outros, tem-se observado que os variados movimentos sociais, em especial o sindicalismo de caráter urbano, têm contado menos que antes na formulação das políticas públicas e, em alguns casos, funcionando meramente como implementadores ou coadjuvantes das políticas governamentais. Que o diga, por exemplo, o sindicalismo rural no Brasil.



Diante disso, a impressão já assinalada nas primeiras linhas retorna agora sob a forma de interrogação: como as abordagens mais importantes de Estado e políticas públicas podem ser situadas diante da crise atual e de seus desdobramentos? Para tentar responder a isto, devemos traçar o perfil das diferentes abordagens, indicar seus pressupostos explícitos e implícitos, apontar seus elementos nucleares e cotejá-las com os referidos problemas referidos anteriormente e outros de expressão também significativa.

## 2.AS ABORDAGENS DE ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Sinteticamente, podemos dizer que o Estado, como diria Poulantzas (2000), é uma condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações de classe. E que as políticas públicas, como resultante das relações de poder, materializam, principalmente, as ações do Estado. Embora as políticas públicas não devam ser reduzidas somente às ações do Estado, mas levando em conta a preponderância de suas atividades neste trabalho centraremos nossa atenção nas políticas governamentais. Dessa forma, portanto, as abordagens as quais estamos nos referindo dizem respeito às relações entre o Estado e o restante da sociedade.

Os termos e as expressões são variadas quando se trata das relações que mencionamos. Para se ter uma ideia, Stepan (1980) refere-se a *enfoques* ou *modelos* ou *paradigmas metodológicos* ou *teorias* pluralista-liberal, clássico marxista e estatista-orgânico do papel do Estado nas sociedades capitalistas. Por seu turno, Carnoy (1988) fala de distintos *pontos de vista* sobre a sociedade e o papel do Estado capitalista na sociedade ou relação entre o Estado e a sociedade civil ou algo semelhante. Em seguida, aponta o pluralismo como a *teoria* e *abordagem* ou *ideologia oficial* predominante nos Estados Unidos e, nas suas palavras, nas democracias capitalistas. Depois alude ao corporativismo como a tentativa de substituto lógico da democracia liberal e, por fim, cita a *teoria, abordagem* ou *interpretação* marxista.

Prosseguindo com a variedade, Therborn (1985), mesmo cingindo-se mais ao *Welfare State*, refere-se às *teorias* pluralistas, corporativismo, estatismo (no caso o



neoinstitucionalismo de Theda Skocpol) e neomarxismo. E Meny e Thoenig (1992), para não nos alongarmos mais, relacionando mais diretamente com as políticas públicas, falam de *modelos teóricos* e que seriam três grupos principais. O primeiro, corresponderia ao pluralismo social, priorizaria o indivíduo, e conceberia o Estado como encarregado de atender as demandas sociais e os *inputs* subministrariam produtos ou *outputs*. O segundo, entenderia o Estado como instrumento a serviço de uma classe social ou de grupos específicos e dos os interesses do capital (*teorias neomarxistas*) ou dos burocratas ou especialistas que o controlariam do seu interior (*teorias neoweberianas*). Já o terceiro grupo, procuraria um caminho intermediário visando interpretar os equilíbrios e desequilíbrios estabelecidos entre o Estado e a sociedade traduzidos pelas políticas públicas. Aqui entrariam o neocorporativismo, o neoinstitucionalismo e *policy communities*.

Como se observa nas classificações elencadas, há uma espécie de consenso quanto às classificações ou abordagens existentes dos vínculos do Estado e as políticas públicas. Entretanto, como o marxismo dispensa pouco atenção para as políticas públicas, como nos lembra Romano (2009), somente comentaremos sobre o pluralismo, o neocorporativismo e o neoinstitucionalismo.

Iniciando pela abordagem **pluralista**, apontando alguns elementos chaves e introduzindo algumas deduções, deve ser ressaltado que a mesma representa uma espécie de filha dileta do liberalismo e traz como pressuposto e implicitamente a concepção de que a sociedade no geral (composta de indivíduos atomizados), a economia e a política funcionaria de maneira equilibrada e sem graves conflitos. Assim como a oferta e a procura seriam fatores de equilíbrio na economia, a política, também, seria regida pela competição dos grupos de pressão ou grupos de interesses.

A crise atual, por conseguinte, na melhor das hipóteses seria algo externo a perturbar este mundo harmônico e disfuncional para o sistema como um todo. Desta forma, a crise não constituiria uma condensação das contradições, como diria Poulantzas (1978), pois falar em contradições remeteria para algo não equilibrado e com luta de classes.



Quanto ao Estado, seguindo a tradição liberal e como já assinalaram, dentre outros, Meny e Thoenig (1992) e Schwartzman (1982), estaria ausente ou como membro indesejável ou temido ao agir de forma contrária à “autonomia” do mercado. Mas esta presença aparentemente intrusa e que sempre estragaria a festa, quando emerge a crise, diga-se de passagem, é promovida e adquire ares de salvação como ocorreu recentemente nos Estados Unidos.

Simultaneamente e isto é importante, o mesmo Estado que é criticado no discurso, é chamado de neutro e é bem-vindo na prática quando o tema é políticas públicas, mas não deve assumir-se como tal e daí ser reduzido somente a governo ou administração pública. Com isto, ganha a cortesia para o evento e passa a ter uma ligação com as políticas públicas e a ser o responsável pelos *outputs* derivados dos *inputs* da sociedade ou ambiente. Em outras palavras, diríamos, as políticas públicas materializariam os *outputs* através da alocação autoritária de valores, como diria Easton (1968). E, a dedução interrogativa, se é que se pode dizer isto, é tentadora: para que Estado se temos o sistema político, argumentaria o mesmo Easton (1982)?

E os agentes das políticas públicas, como agiam no entendimento do pluralismo e como ficam agora com a crise? Pensando-se em termos de grupos de pressão e de representação de interesses e sem rigidez na denominação, o pluralismo, como já assinalaram de ângulos diversos Poulantzas (1971), Schmitter (1992), Stepan (1980), Carnoy (1988) e outros, seria um sistema de representação de interesses e teria grande peso na formulação das políticas. Constituído, por sua vez, por grupos organizados sem número definido de categorias múltiplas, voluntários, competitivos, sem ordenamento hierárquico, sem necessidade de autorização e nem controlados pelo Estado na seleção dos seus dirigentes ou articulação de seus interesses, sem monopólio da representação nas suas categorias e exercendo o poder através da influência externa sobre o Estado.

Ora, se antes estes grupos assinalados excluía as classes sociais, a situação, provavelmente, não mudaria muito. Em outras palavras, possivelmente estes grupos continuariam como se influenciasse externamente as políticas públicas, sendo portadores dos *inputs* ou algo do gênero, prosseguindo com as mesmas condições na competição política, variando em gênero, número e grau, desacreditando a acumulação de poderes,



fazendo valer seus interesses no Estado e nas políticas com pesos semelhantes etc. Quanto à crescente concentração de riqueza e a extensa disseminação da pobreza, a precarização do trabalho e outros problemas mundanos ampliados com a crise, continuariam secundarizados na agenda política e acadêmica.

Passando para outra abordagem, no caso o **neocorporativismo**, ela passou a ser bastante conhecida com o famoso texto de Schmitter (1992), publicado originalmente em 1974 e denominado *Continúa el siglo del corporativismo?* Para o autor, o corporativismo seria um sistema de representação de interesses com um número limitado de categorias singulares, obrigatórias, não competitivas, ordenadas hierarquicamente e funcionalmente distintas. Além do mais, seriam reconhecidas ou autorizadas pelo Estado que, por sua vez, lhes concederiam um monopólio deliberado e representativo nas suas categorias em troca do controle de seus membros, da seleção dos dirigentes e a articulação de suas demandas e apoios.

Apesar de contribuições posteriores, como as referentes ao corporativismo setorial e local, o núcleo da abordagem continuou principalmente com o citado texto de Schmitter (1992). Mas esta proposta, continha alguns elementos centrais e suposições que a crise, assim como em relação ao pluralismo, terminou afetando. Em primeiro lugar, estava pressuposto, de um modo ou de outro, que a economia funcionava de maneira organizada e com um mínimo de previsão para os denominados agentes econômicos, contrastando com a crise atual e a desorganização de várias atividades. Em segundo, o Estado, que era considerado como uma espécie de coordenador e regulador, é parcialmente esvaziado do seu controle e raio de ação no plano nacional e das políticas keynesianas, bastando-se pensar, dentre outras coisas, nos ataques especulativos e nos ditames do FMI e do BIRD sobre a formulação e implementação das políticas públicas, principalmente nos países de capitalismo dependente.

Ainda no que toca ao neocorporativismo, pensava-se, em termos de arranjos institucionais, principalmente na intitulada comissão tripartite, ou seja, o governo, as entidades dos empresários e as instituições do movimento sindical, como a base e a fonte da formulação das políticas públicas. Mas estava pressuposto, como admite o próprio Schmitter (1992), que as associações formais crescessem cada vez mais de importância,



que houvesse expansão das políticas públicas etc. E o grau de corporativismo, lembra Offe (1994), estava condicionado, igualmente, pelos subsídios, acesso privilegiado aos meios de comunicação controlados pelo Estado, bem como pela definição de áreas fundamentais de atuação onde as organizações de interesse pudessem atuar e, ressaltasse, o reconhecimento e convite para que estas organizações assumissem com outros participantes um papel na legislação no judiciário, no planejamento e na implementação da política. Em suma, supunha no mínimo, do lado das classes populares e dos trabalhadores em particular, um movimento sindical organizado e ativo e sua presença regular nos aparelhos de Estado, ou seja, bem diferente de hoje quando a maioria dos governos procura esvaziar os movimentos sociais ou mesmo reprimi-los de várias formas. Bastaria lembrar alguns casos mais extremos, como os governos neoliberais de Thatcher e Reagan.

Finalmente, podemos agora fazer observações sobre a abordagem **neoinstitucionalista**. O **neoinstitucionalismo**, como é também conhecido, abrange autores e trabalhos em diferentes áreas, como a economia, ciência política, políticas e sociologia. Para efeito deste nosso texto, nos apegaremos ao neoinstitucionalismo histórico, como o chamam Hall e Taylor (2003), ou abordagem centrada no Estado como denominam outros.

Esse neoinstitucionalismo, é expresso mais fortemente nas contribuições de Skopol (1986) e daí, nossa atenção mais voltada para sua análise e especificamente deste texto ao levarmos em conta, também, os limites do nosso trabalho. O que é bastante claro e a autora expressa isto com muita frequência, é que se deveria, segundo ela, abandonar a análise focada na sociedade para substituí-la pela análise centrada no Estado. Passando o mesmo a ser, falando em termos metodológicos, uma variável independente.

O foco no Estado, além do mais, pressupõe e requer sua autonomia. Mas uma autonomia absoluta ou algo semelhante, não obstante sua variação. Não por acaso, Skopol (1986) fala de autêntica autonomia, Estado como potente e ator autônomo organizativo e autonomia do Estado no sentido de formular e perseguir objetivos que não sejam simples reflexos das demandas de grupos ou de classes sociais da sociedade. Fica



claro, assim, que o Estado teria poder e objetivos próprios como traço constitutivo de sua autonomia.

O Estado, por conseguinte, teria papel central na determinação e no perfil da economia e outras dimensões da sociedade. Não por acaso, a autora afirma que o Estado estruturou o desenvolvimento econômico e também as políticas econômicas internacionais na Grã Bretanha e nos Estados Unidos. Mas essa visão sobre a autonomia total do Estado, ou Estado sujeito como critica Poulantzas (2000), termina vendo sua força explicativa bem reduzida diante da crise e da avalanche da ideologia liberal como resposta à mesma, uma vez que, além do discurso ufanista do Estado mínimo, algumas atividades foram realmente privatizadas.

Sobre os agentes do Estado e das políticas, Skopol (1986) afirma que o Estado, na sua condição de ator importante influi nos processos políticos e sociais através de suas políticas e relações com grupos sociais. Inclusive, influenciando na formação das classes sociais. E os atores chaves ligados ao Estado, diz, seriam, principalmente, as elites estratégicas (como os militares etc.) e os funcionários que gozariam de uma força organizativa interna e nas organizações estatais e que tivessem unidade ideológica. Desta forma, diríamos, estes dois grupos, materializariam a autonomia total do Estado o que, basta pensar na prática dos bancos centrais, não se tem visto até agora quando se trata, por exemplo, dos juros que favorecem os especuladores.

Para finalizar, podemos ressaltar uma observação importante de Skopol (1986), ou seja, a capacidade do Estado também dependeria, além de suas características próprias, do equilíbrio entre os recursos e também das vantagens situacionais dos estados quando comparadas com os atores não estatais. E também estaria vinculada com a fixação de objetivos autônomos e com as fontes financeiras e suas receitas. O que nos faz lembrar, dentre outras coisas, que o Estado capitalista depende, em grande parte, da acumulação do capital, o que, evidentemente, não opera no vazio e nem é estranha às classes sociais. E isto, ressalte-se, tem rebatimento direto nas políticas públicas, seja na formulação ou mesmo na sua implementação.





### 3. CONCLUSÃO

Embora os limites e escopo deste texto tornem impossível uma análise mais detalhada das afirmações apontadas, isto não exclui, contudo, algumas observações e lembretes finais. A primeira delas, remete para o conteúdo das três abordagens tratadas, isto é, nossas críticas ultrapassam os respectivos confrontos explicativos com a crise, o que não impede de reconhecer várias contribuições das mesmas em outros aspectos.

A segunda, é que as críticas sobre uma suposta autonomia absoluta do Estado não impede uma autonomia relativa deste Estado o que, novamente, iria requerer uma discussão mais abalizada que envolveria seus limites, as condições, as relações com as classes sociais etc.

A terceira e última, é que deve ser explicitada que a nossa análise tomou como referência central os governos mais habituais, ou seja, conservadores, neoliberais, de direita ou qualquer denominação. Neste sentido, é possível, e temos visto exemplos atuais na América Latina, que governos de esquerda ou populares materializem, pelo menos em parte, iniciativas referentes a algumas mudanças na economia e um perfil diferente do Estado.

### REFERÊNCIAS

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 16 ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

EASTON, David. O sistema político sitiado pelo Estado. In: LAMOUNIER, Bolívar (ed.). **A ciência política nos anos 80**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria da análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

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



MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

OFFE, Claus. A atribuição de *status* público aos grupos de interesses. In: OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado – a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nicos (dir.). **A crise do Estado**. Lisboa – Portugal: Moraes Editores, 1978.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Poder político e classes sociais**. v.2. Porto: Portucalense Editora, 1971.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas políticas**: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

SCHITTER, Philippe. Continúa el siglo del corporativismo? In: SCHITTER, Philippe; LEHMBRUCH, Gerhard (coords.). **Neocorporativismo I**. 2 ed. México: Alianza Editorial, 1992.

SCHWARTZMAN, Simon. Comentário: Quem tem medo do Estado? In: LAMOUNIER, Bolívar (ed.). **A ciência política nos anos 80**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SKOPOL, Theda. Bringing the State Back: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; \_\_\_\_\_ . **Bringing the State Back**. London: Cambridge University Press, 1986.

STEPAN, Alfred. **Estado, corporativismo e autoritarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.



THERBORN, Göran. **Karl Marx Returning by the Welfare State? Neo-Marxist, Pluralist, Corporatist, and Statist Theories and the Welfare State.** Paper prepared for the IPSA Congress in Paris, July 15-20 1985, session 1.1, Assessment of the great theoretical controversies about the Stat.

**VI Jornada**  
**Internacional**  
**de Políticas Públicas**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**20 a 23** agosto  
**2013**  
Cidade Universitária da UFMA  
São Luís, Maranhão - Brasil

O DESENVOLVIMENTO DA CRISE CAPITALISTA  
E A ATUALIZAÇÃO DAS LUTAS CONTRA A  
EXPLORAÇÃO, A DOMINAÇÃO E A HUMILHAÇÃO

---