

Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático

MARCUS IANONI

Autonomy of the state and development in the democratic capitalism. The paper argues that if the state, as an expression and part of a pact of domination, operates as a corporate actor with relative autonomy, vision and capacity to promote the development, it is a key institution to the economic transformation. Supported in the neo-Marxism, exposes the limits of institutionalist approach of autonomy of the state to explain its origin, but does not rule out this approach. Maintains that the class-balance theory of the state may explain its relative autonomy and at the same time aid in understanding the historical experiences of social-developmental state action, particularly in the social democratic regimes and in the current Latin America.

Keywords: economic development, conflict, alliances, political economy.

JEL Classification: D74, D6, P16

Se o estado, como expressão e parte de um pacto de dominação, opera como um ator corporativo com autonomia relativa, visão e capacidade para promover o desenvolvimento, ele é uma instituição chave para a transformação econômica. Vários autores elucidaram a importância do Estado na industrialização, seja no século XIX, nos países europeus então atrasados, como Alemanha, Áustria e Rússia (Gerschenkron, 1962), ou no século XX, desde o Leste da Ásia, como o Japão (Johnson, 1982), até países geopoliticamente distintos, como Coreia do Sul, Índia e Brasil (Evans, 1995).

Nas últimas décadas, o tema da autonomia do Estado tem ressaído no debate das relações Estado-desenvolvimento, especialmente quando vistas em uma perspectiva pró-ativismo estatal. O artigo argumenta que a autonomia do estado (AE), sobretudo uma de suas configurações, é uma força chave do desenvolvimento.

Há duas grandes abordagens teóricas da AE, a sociocêntrica, presente principalmente no (neo)marxismo, e a estadocêntrica, abrigada, sobretudo, no neoinstitucionalismo histórico. A análise considera que essas duas abordagens da AE, embora tenham fontes teórico-metodológicas distintas, não precisam ser excludentes, ao contrário, podem ser complementares para o entendimento de experiências de desenvolvimento. Argumenta-se que configurações de AE resultantes da combinação, no capitalismo

democrático, de equilíbrio de classes entre capital e trabalho, coalizão sociopolítica de orientação desenvolvimentista, na qual as elites da burocracia pública participam ativamente, e de capacidades estatais (produtivas e redistributivas) constituem AE no sentido forte, com conteúdo tanto sociocêntrico como estadocêntrico.

Essa forte AE, com bases sociopolíticas e institucionais construídas em regimes democráticos, esteve presente em importantes experiências de desenvolvimento ocorridas no século XX, especialmente em países europeus com instituições gestadas em contextos de governos social-democráticos. Mais recentemente, alguns países da América Latina – como o Brasil –, que retomam o crescimento após a crise do paradigma neoliberal, em contexto democrático e de rearranjo das coalizões de classe, trilham um caminho que lhes têm propiciado gerar, em alguma medida, a AE acima especificada. A explicação mais ampla dessa autonomia está, por um lado, na teoria do equilíbrio de classe do Estado, de base marxista, e por outro, nas pistas analíticas que o neoinstitucionalismo histórico possui da AE.

Seguem-se três seções. A primeira e a segunda são teóricas, abordam a AE, respectivamente, nas perspectivas neomarxista e neoweberiana. A terceira resgata certas características das relações Estado-sociedade em experiências social-democratas europeias do século XX, aborda transformações do Estado na América Latina atual, com ênfase no Brasil, e conclui.

A AUTONOMIA DO ESTADO NO NEOMARXISMO

O Estado imergiu e emergiu no debate acadêmico. Na ciência política norte-americana do pós-II Guerra, o *Estado* foi substituído pelo *sistema político*, mudança que impactou mundo a fora e perdurou até o início dos anos 1980. Nesse entremeio, no final dos anos 1960, alguns intelectuais marxistas europeus, mas também nos EUA, retomaram o debate teórico do Estado. Foram induzidos por circunstâncias convergentes, como a crise do stalinismo na URSS e seu impacto nas esquerdas europeias, a permanência do Estado nos países socialistas e, principalmente, as mudanças econômicas e políticas experimentadas pelo capitalismo no II Pós-Guerra, que traziam questões novas sobre as relações do Estado com a economia e os interesses (Carnoy, 1984; Jessop, 1990; Przeworsky, 1990). O crescimento econômico na Europa de então ensejou a formulação de conceitos como *neo-capitalism* ou *late capitalism* para apreender as transformações. Nesse ambiente, intelectuais marxistas, tomando distância do economicismo, estudam o papel político do Estado e da ideologia. Ademais, marxistas de então consideravam necessário concluir o trabalho de construção de uma teoria política marxista do Estado, que não teria sido feita por Marx e Engels com o rigor dedicado a *O Capital*.¹ O *neomarxismo* construiu-se nesse contexto, com os trabalhos de Poulantzas, Miliband, Block e Offe, entre outros, que impactaram as ciências sociais na década de 1970.

Um conceito ou, mais que isso, um tema emerge na literatura neomarxista

¹ Ver Poulantzas (1968b, p. 92) e Jessop (1990, p. 25).

sobre o Estado: a autonomia do Estado. Como a teoria marxista vincula estrutura e superestrutura, a abordagem neomarxista da AE é sociocêntrica. Vários neomarxistas pensaram sobre a autonomia do Estado, como Poulantzas, O'Connor, Offe, Holloway, Hirsch, Jessop e Miliband. Poulantzas servirá aqui de ponto de partida desse debate, por ser o mais importante teórico político marxista do II Pós-Guerra.

Poulantzas (1968) introduz a reflexão teórica sobre a AE. Ele define o Estado pela sua função de coesão, ordem, princípio de organização dos diversos níveis de uma formação social. O Estado coesiona o conjunto dos níveis de uma unidade social complexa e também regula o equilíbrio global do sistema.² Na formação social dominada pelo modo de produção capitalista, há uma autonomia específica das diversas instâncias (econômico, político, ideológico etc).³ Cabe ao Estado, enquanto principal estrutura da instância do político, por meio de sua autonomia específica, ser o fator de coesão, que condensa as diversas contradições entre as instâncias. Embora as estruturas do Estado não sejam autônomas no tocante às relações de produção, o Estado tem autonomia relativa perante as classes ou frações.⁴ Trata-se, então, de uma autonomia relativa do Estado (ARE). Tal autonomia não implica que o poder do Estado capitalista não seja uma unidade política das classes dominantes.

Enquanto nos clássicos do marxismo (Marx, Engels e Gramsci) a reflexão sobre a ARE vincula-se sempre às situações de equilíbrio de classes, em Poulantzas ela é concebida como específica do Estado capitalista e inseparável dele. A ARE capitalista é uma característica estrutural, e não conjuntural.⁵ Haja ou não equilíbrio de classes e seja esse equilíbrio de tipo geral ou catastrófico, o Estado capitalista é uma estrutura política que exerce funções que requerem a ARE.

O Estado possui a função repressiva e outras três, de isolamento, de unidade e de organização da hegemonia de uma classe ou fração no bloco de poder. Como, nas relações de produção, a realidade da estrutura de classe não é imediatamente manifesta, propiciando uma aparência de fragmentação, cabe às estruturas jurídico-políticas e ideológicas do Estado, com a autonomia que lhes caracteriza, cumprir as funções de isolamento e unidade. O Estado consolida, para burgueses e trabalhadores, o isolamento de relações que, na essência da estrutura social, são fundidas em classe e, ao mesmo tempo, bloqueia a emergência, nas consciências, da realidade unificada das classes, pondo em seu lugar a unidade ideológica imaginária do povo-nação. As instituições do Estado e as práticas que elas promovem, em especial nas democracias, ocultam a dominação de classe, representando, corporificando e produzindo noções como povo, nação, interesse geral, indivíduo, cidadão, liberdade e igualdade. O Estado capitalista opera como fator de coesão da sociedade isolando o indivíduo da classe e unindo-o à nação. Por isso, ele é um *Estado-popular-nacional-de-classe*, de uma única classe, a burguesa, à

² Poulantzas (1971, vl. 1, p. 42).

³ Idem, pp. 8-12.

⁴ Poulantzas (1971, vl. 2, p. 90).

⁵ Poulantzas (1971b, pp. 90-97). Para ele, Gramsci insere a AE na análise do cesarismo. O bonapartismo gramsciano é um tipo de cesarismo, que ocorre em situações de *equilíbrio catastrófico*, quando é grande a chance de conflito violento entre as forças em disputa política.

qual todos supostamente pertencem.⁶

A terceira função política do Estado autônomo é organizar a hegemonia no interior do *bloco de poder*. Dada a complexidade estrutural das sociedades capitalistas, que sobrepõem vários modos de produção, embora com a predominância do modo capitalista, que também possui diversidades socioeconômicas e sociopolíticas próprias, várias classes e frações coexistem e integram as lutas de classes. Ao tratar dessa complexidade, Poulantzas formula o conceito de bloco no poder, que, em Marx, não é explicitado. As instituições do Estado são impactadas pela realidade das lutas de classes e frações. Um desses impactos é o sufrágio universal. Os impactos configuram o bloco no poder.

A constituição fracionada da burguesia é para ela um problema político. Seus interesses heterogêneos lhe desafiam a organizar-se internamente para exercer a dominação política: “a classe burguesa [...] parece, salvo em casos excepcionais, *incapaz* de se erigir, através dos seus próprios *partidos políticos*, ao nível hegemônico de organização”⁷. Tal dificuldade será tanto maior quanto mais os dominados estiverem em ascensão. Mas o auxílio decisivo do Estado capitalista, graças à sua autonomia perante as classes dominantes, resolve o desafio organizativo, propiciando à burguesia a costura da unidade interna tão difícil de ser alcançada. Através da burocracia, o Estado autônomo unifica, no plano político, seus interesses comuns enquanto classe dominante⁸. Mas não é uma unificação simétrica. O Estado garante que, no bloco no poder, que reúne classes e frações dominantes, haja uma fração hegemônica, cujos interesses representam o interesse geral e comum das demais. O conteúdo do interesse geral é a exploração econômica e a dominação política. O bloco no poder é, então, uma unidade hierarquizada, com contradições. Se não sempre, a regra geral é que a classe ou fração hegemônica detém, em última análise, o poder de Estado na sua unidade. Podem ser uma exceção a essa regra situações em que há algum tipo de equilíbrio de classes.⁹

Assim, a ARE poulantziana não é explicada pelo modelo de arbitragem. Ela decorre de três funções políticas do Estado capitalista: organizar as classes dominantes; desorganizar o operariado; e representar as classes dos modos de produção que não são dominantes na formação social capitalista, frequentemente associadas à pequena propriedade. Em relação à organização política das classes dominantes, a ARE capitalista pode operar de três maneiras variadas, dependendo das funções específicas que ele esteja desempenhando em relação às referidas classes e da configuração das relações de classe: pode funcionar como fator de organização política das classes e frações dominantes através da relação entre o Estado e os partidos dessas classes e frações; pode propiciar que o Estado substitua tais partidos, continuando a funcionar como fator de organização hegemônica dessas classes e frações; e, em certos casos, como no bonapartismo, o Estado pode “*tomar inteiramente a seu cargo o interesse político dessas classes [...]*”.

⁶ Poulantzas (op. cit., vl. 2, pp. 112 e 141-145).

⁷ Idem, vl. 2, pp. 122-123.

⁸ Idem, vl. 2, p. 124.

⁹ Idem, vl. 2, pp. 138 e 141-147.

Neste último caso, a autonomia relativa do Estado é tal que as classes ou frações dominantes parecerão renunciar ao seu poder político.”¹⁰

Essas variações nos modos de operação da ARE são distintas dos casos em que a AE se deve ao equilíbrio de classes. A ARE proveniente do equilíbrio de classes é um caso especial, que Poulantzas diferencia do que ele considera ser a autonomia constitutiva do tipo capitalista de Estado. A AE pelo equilíbrio de classes, seja ele geral ou catastrófico, pode ser acompanhada de duas situações. Na primeira, ocorre a coexistência conjugada entre a autonomia típica e a autonomia vinculada ao equilíbrio de classes, sem que haja uma crise do Estado. Na segunda, ocorre a prevalência da autonomia fundada no equilíbrio de classes, mas em contexto de arbitragem e distribuição do poder, que coloca em xeque a autonomia típica do Estado capitalista e se faz acompanhar de crise de hegemonia¹¹. Além dessas duas situações especiais de ARE, há a situação regular, caracterizada pela vigência exclusiva da ARE típica do Estado capitalista, em variados graus, próximos ou distanciados da instrumentalização. A hipótese aqui pensada é que a estabilização provisória, não necessariamente a origem e os desdobramentos futuros, das experiências social-democratas e de algumas tendências atuais na América Latina inserem-se na primeira situação mencionada, a que se caracteriza pela coexistência entre a autonomia típica do Estado capitalista e a autonomia vinculada ao equilíbrio de classes (capital e trabalho), sem que haja crise de hegemonia.

A explicação do cumprimento das três funções políticas não repressivas desempenhadas pela ARE requer esclarecer o papel da burocracia pública. Poulantzas a concebe como uma categoria específica. Categoria é um conjunto social “cujo traço distintivo repousa na sua *relação específica e sobredeterminante com outras estruturas além das econômicas*”.¹² A burocracia pública resulta do efeito específico do Estado sobre os agentes que nele atuam. A burocracia pública é também burocratismo ou burocratização, “um sistema específico de organização e de funcionamento interno do aparelho de Estado”.¹³ Como categoria social ou burocratismo, a burocracia diz respeito ao aparelho de Estado, e não ao poder de Estado. Não sendo uma classe ou fração, a burocracia não tem poder próprio. Nem o Estado tem um poder próprio, sendo suas instituições, embora autônomas, um centro de poder político de classe, mesmo que o poder de classe não seja imediatamente redutível. A origem social e o pertencimento de classe dos membros da burocracia não importam. Mesmo que a burocracia possa ser constituída por diversas camadas em termos de pertencimento de classe, ela tem uma unidade política própria enquanto categoria, que é definida pelo papel social do Estado e por suas relações com as classes e frações. Se existe uma ARE, existe uma autonomia relativa *da burocracia* em relação às classes e frações, mesmo as do bloco no poder, inclusive a fração hegemônica. Mas, em algumas conjunturas específicas, Poulantzas admite que a burocracia pode ser uma força social e, então, assumir um papel

¹⁰ Idem, vl. 2, pp. 126-128. A citação está na p. 126 (grifos do original).

¹¹ Idem, vl. 2, p. 130 (nota de rodapé 22), vl. 2, p. 97 e vl. 2, p. 128.

¹² Idem, vl. 1, p. 89, grifos do original.

¹³ Idem, vl. 2, p. 130.

próprio na ação política, mas, mesmo assim, sem ter poder próprio.¹⁴

Poulantzas (1968; 1976) às vezes exagera no teorismo. Diz, apropriadamente, que o Estado é uma relação social, uma relação de forças ou a condensação de relações de forças entre classes e frações, mas nega que o Estado – mesmo que de modo contraditório e não coeso – seja sujeito, temeroso de que isso implicaria na ideia de que o Estado-sujeito deteria autonomia absoluta. Mas a ARE não pode muito bem ser desdobrada na ideia de que o Estado, mesmo sendo uma relação social entre sujeitos, é também um sujeito relativo, que, sendo composto por homens (burocracia e políticos), faz a história, embora em circunstâncias determinadas, ou seja, relativamente, conforme os homens em geral a fazem (1852a)? A tese de que o aparelho de Estado e o Estado em si não têm poder é formalista. Para ele, o poder de Estado é exclusivamente o poder de certas classes ou frações. Ao negar qualquer poder ao Estado e à burocracia, mesmo que relativos, Poulantzas torna etérea a materialização da ARE e da burocracia. Se o Estado e a burocracia têm autonomia relativa, por que não teriam poder relativo? Qual é a diferença entre autonomia e poder? Essa concepção é pouco plausível. Só pelo fato da burocracia não ser uma classe ou fração ela é desprovida de poder? Diversos autores e teorias abordam os poderes relativos da burocracia, como Marx, Michels, Rosa Luxemburgo, Trotsky, Weber, a teoria da captura, O'Donnell etc. Insulada ou inserida, a burocracia é um ator e tem poder relativo e isso não é incompatível com uma abordagem sociocêntrica do Estado. Se Poulantzas admite que, em certas ocasiões, a burocracia pode atuar como força social, como esvaziá-la *a priori* de qualquer poder? O que é uma força sem poder?

Carnoy (1984), apoiando-se no neomarxista Hal Draper, diferencia dois níveis de AE em Marx: a autonomia em tempos normais, que o pensador alemão entende como autonomia da burocracia do Estado e a autonomia dos tempos excepcionais. Marx (1852a, pp. 395-396) faz tal distinção claramente ao abordar o processo da Revolução Francesa. Vale a pena citá-lo:

A primeira Revolução Francesa, em sua tarefa de quebrar todos os poderes independentes - locais, territoriais, urbanos e provinciais - a fim de estabelecer a unificação civil da nação, tinha forçosamente que desenvolver o que a monarquia absoluta começara: a centralização, mas ao mesmo tempo o âmbito, os atributos e os agentes do poder governamental. [...] Todas as revoluções aperfeiçoaram essa máquina, ao invés de destruí-la. [...] Mas sob a monarquia absoluta, durante a primeira Revolução, sob Napoleão, *a burocracia era apenas o meio de preparar o domínio de classe da burguesia*. Sob a Restauração, sob Luís Filipe, sob a república parlamentar, era o *instrumento da classe dominante*, por muito que lutasse por estabelecer seu próprio domínio (grifos meus).

No trecho acima, está a ideia de *autonomia da burocracia pública*, cuja dinâmica opera no sentido de tornar o Estado *instrumento da classe dominante*. Avançando na análise do golpe de Luís Napoleão, Marx refere-se

¹⁴ Idem, vl. 2, p. 209.

à autonomia *do Estado*, configurada na França do II Império, pelo impacto, na superestrutura política, do equilíbrio de classes, quando “todas as classes, igualmente impotentes e igualmente mudas, caem de joelhos diante da culatra do fuzil [...] Unicamente sob o segundo Bonaparte o Estado parece tornar-se completamente autônomo” (*idem*, pp. 395-396). Essa AE é o elemento central do *bonapartismo*. Importa, então, distinguir a autonomia da burocracia, em tempos normais, da AE por equilíbrio de classes. Mas o Estado autônomo, resultante do equilíbrio de classes, é capitalista:

Só o chefe da Sociedade de 10 de Dezembro pode salvar a sociedade burguesa! Só o roubo pode salvar a propriedade [...] Como autoridade executiva que se tornou um poder independente, Bonaparte considera sua missão salvaguardar "a ordem burguesa" (*idem*, p. 402).

Apesar de Poulantzas discordar de que a AE no II Império seja decorrente do equilíbrio de classes, ele não nega a distinção entre dois tipos de AE, presente em Marx e observada por Hal Draper e Carnoy: a autonomia típica do Estado capitalista (autonomia da burocracia) e a autonomia oriunda do equilíbrio de classes.

Em publicação posterior, Poulantzas (1976) pondera que a hegemonia do capital monopolista pode restringir os limites da ARE. Assim, embora Poulantzas não veja a mera instrumentalização do Estado pelas burguesias, havendo sempre uma dimensão estrutural de ARE, seus limites variam, podendo ser mais ou menos amplos ou restritos.

Tornou-se familiar no debate neomarxista do Estado a distinção entre a abordagem estruturalista, de Poulantzas, e a instrumentalista, de Miliband (1969). O instrumentalismo, associado ao Marx do *Manifesto Comunista*, conceberia o Estado como um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia, enquanto Poulantzas vê a ARE. Mas, debatendo com Poulantzas, Miliband (1983) diz não pensar que o Estado aja *a mando* da burguesia, mas sim *em nome ou no interesse dela*. Se há negócios comuns de toda a burguesia, está implícito que ela tem negócios e frações singulares, sendo o Estado necessário para viabilizar os seus interesses gerais de classe. Para tanto, é preciso haver, não só excepcionalmente, mas sempre, algum nível de AE.

Ainda que por caminhos teóricos diferentes, neomarxistas convergem na identificação analítica de ARE e, também, em que seus níveis variam. A rígida oposição de tipos autônomo e instrumental de Estado é inadequada. Evans (1995) considera o Zaire um Estado com pouca burocratização weberiana, muito instrumentalizado por pequenas elites e tão distante da sociedade civil que chega a ser autônomo. O Estado, sobretudo nas sociedades capitalistas com burocracia moderna, dificilmente será absolutamente autônomo ou instrumental. A regra é que há, de modo relativo e em níveis variáveis, autonomia e instrumentalismo no poder do Estado.

O marxista analítico Jon Elster (1985) argumenta que, por volta de 1850, Marx abandona sua teoria instrumentalista do Estado e formula uma teoria política mais complexa, que concebe a autonomia do fenômeno político e do Estado. A política e o Estado enfrentam constrangimentos econômicos, mas não são redutíveis a eles. Nesse trajeto, Marx, segundo Elster, formula duas

teorias da AE: a da abdicação/abstenção e a do equilíbrio de classe.

A teoria da abdicação/abstenção explica situações nas quais o Estado serve à burguesia e ao capitalismo como sistema, mas não representa a classe burguesa diretamente. O Estado pode sacrificar interesses capitalistas individuais e até mesmo interesses capitalistas de curto-prazo de toda a burguesia. Quando Marx diz, no *18 Brumário de Luis Bonaparte*, que a burguesia abandona a coroa para salvar a bolsa, ele está, em parte, formulando a teoria da abdicação. Na coalizão entre a burguesia e os Whigs, firmada desde a Revolução Gloriosa, ocorre a abstenção, já que a burguesia deixa nas mãos daquela fração da aristocracia o monopólio do governo e a posse exclusiva dos cargos públicos (Marx, 1852b; Elster, 1985).

Mas Elster avalia que, em Marx, a teoria geral do Estado moderno é a *teoria do equilíbrio de classe do Estado*, que fornece uma explicação mais abrangente para a AE. Segunda ela, a luta entre duas classes opostas permite ao estado afirmar a si mesmo pela prática de dividir para conquistar. Essa teoria está embutida nas análises de Marx sobre a monarquia absoluta, Estado cuja autonomia assenta no compartilhamento do poder pela realeza, aristocracia e burguesia. Mas a teoria do equilíbrio de classe do Estado está também na análise do bonapartismo, sendo o II Império “a única forma de governo possível num tempo em que a burguesia já tinha perdido a faculdade de governar a nação e a classe operária ainda a não tinha adquirido” (Marx, 1870, p. 64). A AE ampara-se em seu papel de proteger simultaneamente o interesse de ambas as classes, contra a predominância do interesse exclusivo de uma ou outra. Mas viu-se que Marx também explica o Estado bonapartista como única forma possível de governo da burguesia abdicante. Para Elster, essa aparente tensão entre as duas teorias do Estado autônomo em Marx é quase que verbal. Para explicá-la ele recorre à abordagem da *concepção estratégica do Estado* e à tese dos constrangimentos estruturais do Estado em relação ao capital. Por mais que o Estado possa tirar proveito do equilíbrio de classes, criando espaços de manobra para conduzir seus interesses corporativos, tais interesses, em geral, não poderão ser satisfeitos se atentarem contra as relações de produção em que se inserem as classes sociais no capitalismo. O Estado e a sociedade dependem estruturalmente do capital. Os impostos arrecadados pelo Estado provêm das relações de produção capitalistas. Indivíduos e grupos dependem das decisões das firmas, que afetam os níveis de atividade econômica, emprego e consumo. E a sociedade como um todo depende das decisões de investimento tomadas pelo setor privado (Przeworski, 1986). No entanto, situações de equilíbrio de classe facultam que o governo medeie ativamente e divida para conquistar.

A análise de Elster é compartilhada por vários autores neomarxistas (Miliband, 1969; Offe, 1975; Block, 1977; Przeworski, 1986) e mesmo por pesquisadores de outras abordagens, como os pluralistas Dahl e Lindblom (1976). A dependência estrutural do Estado em relação ao capital pode ser estendida para toda a sociedade. Por isso, a AE, mesmo em contextos de equilíbrio de classe, é relativa, podendo deixar de sê-lo em casos de grave crise de poder ou revolução. Claro que o Estado é dependente, também, em relação ao trabalho. Ele obrigatoriamente relaciona-se, em condições sociopolíticas e político-institucionais que variam historicamente e

nacionalmente, com capital e trabalho, as classes produtivas que geram a renda taxada pelos impostos. A legitimidade do Estado depende muito de sua capacidade de criar e sustentar as condições da acumulação de capital como sendo um anseio geral (Offe, 1975). Estado, capital e trabalho são interdependentes. O capital também depende do Estado. Mas os poderes do capital são assimétricos em relação aos do trabalho e isso impacta na natureza capitalista do Estado, induzido a reproduzir, não sem contradições, as relações de produção capitalistas. É de se ponderar que versões muito fortes da dependência estrutural do Estado e da sociedade em relação ao capital podem cair no economicismo, negando autonomia à política e ao Estado para superar o capitalismo (Block, 1980).

A ABORDAGEM ESTADOCÊNTRICA DA AUTONOMIA DO ESTADO

A reflexão sobre a AE impelida pelos neomarxistas desde 1968 perdura no tempo e atravessa fronteiras intelectuais. Nos anos 1980, ela mobiliza pesquisadores no *neoinstitucionalismo histórico*, que se baseia em Weber e, em menor medida, também, em Marx. Essa corrente neweberiana é uma alternativa ao neomarxismo, considerando-se estadocêntrica. Sua reflexão sobre a AE persiste e é relevante em pesquisas sobre políticas públicas e desenvolvimento. Os neweberianos consideram que “todos os Estados procuram maximizar seus poderes institucionais autônomos e promover os interesses dos seus funcionários de controlar mais recursos, pessoas e território” (Barrow, 1993, p. 9). Através de suas organizações administrativas e coercitivas, o Estado atua nas lutas de classes com motivos próprios e pode agir contra os interesses de curto e longo prazos das classes dominantes. O conceito de (in)capacidades estatais é chave nessa abordagem.

A obra *Bringing the State Back In*, (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985) é um marco na abordagem estadocêntrica da AE. No livro, Skocpol (1985) critica as explicações sociocêntricas da política e das ações governamentais do pluralismo, estrutural-funcionalismo e teoria da modernização, perspectivas todas em voga nas ciências sociais dos EUA desde os anos 1950. Critica também o neomarxismo, por não ter abandonado teses como a de que as lutas de classes formatam o Estado e que a função deste é preservar e expandir modos de produção. Crê que o neomarxismo não atribui verdadeira autonomia ao Estado. Mas Skocpol avalia que, então, cientistas sociais estavam motivados a oferecer explicações para a mudança social centradas no Estado, ocorridas nos próprios países pioneiros na industrialização, como Inglaterra e EUA. O Estado é mobilizado para explicar não apenas o totalitarismo ou a industrialização tardia.

A investida estadocêntrica resgata os germânicos Max Weber e Otto Hintze, cujas obras embasariam uma visão do Estado muito mais ampla do que meramente uma “arena na qual grupos sociais fazem demandas e se envolvem em lutas ou compromissos políticos”. O Estado é autônomo por perseguir “metas que não são simplesmente reflexo das demandas ou

interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade”.¹⁵

Na análise da autonomia para definição de objetivos do Estado, o neoinstitucionalismo histórico distingue as *capacidades do Estado*, que facultam formular e implementar estratégias e metas de políticas públicas. Mas o processo de implementação pode levar ou não a resultados intencionais. Ambos precisam ser analisados. Em termos metodológicos, essa tradição foca na análise das instituições. Estudos sobre experiências nacionais isoladas são vistos como insuficientes. Estados e suas capacidades são analisados em perspectiva histórica e comparada. Na análise das capacidades estatais, observa-se a presença ou não de um Estado burocrático centralizado, dotado de burocracia weberiana, recrutada meritocraticamente, eficiente, especializada, provida de recursos materiais e orçamentários, motivada por uma carreira de longo prazo, corporativamente coerente, compartilhando, racionalmente, pressupostos e expectativas, apta a redesenhar-se organizacionalmente, quando necessário, capaz de implementar medidas mais universalistas e de longo prazo e, em alguma medida, isolada das demandas sociais.¹⁶

Weber (1918) argumenta que a sociedade capitalista passa por uma dupla modernização, na economia e no Estado. O desenvolvimento do Estado burocrático tem estreitas relações com o da economia. A burocracia pode ser ou não fundamental para a efetiva capacidade de apoio do Estado, enquanto corporação, aos mercados e à acumulação capitalista. Uma burocracia mal desenvolvida limita a capacidade de intervenção do Estado e, portanto, sua autonomia. A AE não é uma característica estrutural fixa, ela varia, mas essa tradição neoweberiana avalia que os Estados são potencialmente autônomos (Skocpol, 1985; Evans *et alli*, 1985).

As capacidades do Estado são também analisadas pela identificação de algumas agências importantes de sua estrutura organizacional que se destacam no desempenho de tarefas relevantes. Nessa identificação importa olhar historicamente o processo de construção institucional da maquinaria pública e da implementação de políticas públicas. Caso clássico de ação estatal desenvolvimentista é o desempenho do Ministry of International Trade and Industry (MITI) na política industrial japonesa (Johnson, 1982).

Outro componente da visão neoweberiana da AE é a ocupação do território, analisada pelo sociólogo Michael Mann (1984). Ele concorda com as críticas de Skocpol às teorias do Estado (neo)marxista, liberal e funcionalista, por negarem um efetivo poder autônomo ao Estado. Ele também recorre às fontes alemãs das ciências sociais, indo ainda mais longe no tempo ao resgatar Gumpowicz, a quem considera representar a tradição militarista da teoria do Estado. Nela, o Estado era simultaneamente força física e máquina motriz. Segundo Mann, os bons alemães, entre os quais Weber e Hintze, receberam influência dessa tradição militarista da teoria do Estado, mas filtrada dos males de abordagem que a fizeram servir a interesses políticos autoritários e racistas.

A abordagem militarista pioneira da teoria do Estado também é reducionista, por ver a força física do Estado como incorporação da força

¹⁵ Skocpol (1985); citações: pp. 8 e 9.

¹⁶ Evans, 1995, p. 59 e 1985, pp. 50-51.

física da sociedade. Mas a junção teórica dos dois grandes reducionismos, o social e o militarista, este último devidamente filtrado pelos bons alemães, estava, então, segundo Mann, dando novos e excelentes frutos teóricos. Ao argumentar que o Estado possui e pode usar um efetivo nível de autonomia, seja contra a classe dominante ou contra a guerra ou a paz de facções domésticas e Estados estrangeiros, Mann expõe o significado institucionalista e estadocêntrico forte de AE. A origem e o mecanismo do poder autônomo do Estado repousam exatamente no fato dele ser uma arena.

A abordagem estatista destaca o papel da força na formação da sociedade. No limite, a sociedade é criação do Estado. Em rigor, nalgumas teorias estadocêntricas não há como se falar em AE, mas em *dominação* do Estado sobre a sociedade. Todavia, uma vez que tais teorias não ignoram as tendências emancipatórias da sociedade diante do Estado, que levaram à formação da *sociedade civil* moderna, ao mercado liberal e à democracia, elas resolvem esse problema argumentando que o desenvolvimento da história vai do Estado à sociedade, e não inversamente, como fazem as teorias sociocêntricas (Przeworki, 1990).

Mann quer depurar a confusão no conceito de Estado, cuja definição, em geral, conteria dois níveis distintos de análise, o institucional e o funcional. A análise institucional foca no que o Estado parece ser institucionalmente e a funcional, em suas funções. Ele formula, então, uma definição mista do conceito de Estado, com conteúdo fortemente institucional e matriz weberiana, composta de quatro elementos. O Estado é um conjunto de instituições e funcionários; é dotado de centralidade; atua sobre uma área territorialmente demarcada; e monopoliza a regulamentação de vínculo impositivo. Os três primeiros elementos são institucionais, o último, funcional. O interesse maior de Mann é a centralidade do Estado e a elite estatal.

Sua conclusão é que o Estado possui dois grandes poderes: despótico e infraestrutural. O poder despótico é a coerção do Estado, mais acentuada nas sociedades pré-industriais. O poder infraestrutural é a capacidade do Estado de adentrar a sociedade civil, executando as decisões políticas logisticamente em todo o território. Esse poder surge, mesmo, na fase industrial. Enquanto o poder despótico declina, o poder infraestrutural aumenta. Nas democracias, o poder despótico é fraco e o poder infraestrutural, forte. A principal dimensão do poder infraestrutural é a *centralização territorial*, atributo que é específico e próprio do Estado, não usufruído por nenhum outro grupo social. Pelo Estado ter um objetivo territorial diferente de outras organizações sociais, não há como ele ser mero instrumento de classes. É relevante fundamentar a ação autônoma do Estado sobre a sociedade no argumento de que ele tem um objetivo territorial diferente de outras organizações. A integridade territorial do Estado é um elemento importante para a investigação das capacidades Estatais.

Em *Bringing the State Back In*, Rueschemeyer e Evans (1985) apresentam uma rica abordagem da AE, que não concebe sua gênese em termos estadocêntricos, e sim com base na interação Estado-sociedade. Eles adotam uma definição weberiana do Estado, embora não o vejam como simples burocracia, mas também como instrumento de dominação. O caráter

do Estado é o de um *pacto de dominação*, que abrange uma aliança básica entre classes e frações dominantes, normas institucionais, agências e burocracia. O Estado expressa esse pacto e, ao mesmo tempo, nele participa como ator corporativo ativo, com interesses próprios. A preocupação com a efetividade da ação estatal leva ao foco no Estado como ator corporativo. Dividem a análise em duas partes: nas variações da estrutura do aparato do Estado e nas variações das relações entre Estado e classes dominantes. Mostram os dilemas da intervenção do Estado na acumulação capitalista e os impactos em sua autonomia e capacidades.

O que diferencia autonomia de capacidade? Autonomia refere-se às relações entre burocracia e sociedade. Havendo clara independência entre os objetivos, metas e decisões públicas e os interesses e pressões dos atores sociais, haverá autonomia, cuja intensidade poderá variar. Capacidade tem a ver com as exigências da estrutura institucional da burocracia weberiana. Os neoweberianos classificam Estados *fortes* e *fracos* conforme sua aproximação ou distanciamento do tipo ideal de burocracia (Evans *et alli*, 1985). Tal distinção, que observa a trajetória das estruturas do Estado e das políticas públicas, ajuda a explicar, por exemplo, diferentes modelos de *welfare state*, como o liberal, vigente nos EUA, e o social-democrático sueco, ambos instituídos em resposta à Grande Depressão (Weir e Skocpol, 1985; Barrow, 1993).

Mas não é obrigatório que haja um reforço mútuo entre intervenção do Estado, autonomia e capacidades.¹⁷ Um Estado pouco autônomo e bastante capturado em algumas áreas decisivas de ação pode ter agências capacitadas. Nas perspectivas comparada e histórica, as capacidades dos Estados variam e modificam-se, o mesmo ocorrendo no âmbito intraestatal, conforme as agências.

Evans (1995) argumenta que a AE varia segundo as relações Estado-sociedade. No modelo weberiano clássico, o padrão é o insulamento e pressupõe-se que o mercado e os agentes privados são a força transformadora. O Estado complementa e apoia tendências naturais dos investidores. Essa é uma visão estadocêntrica de AE. Em modelos nos quais as relações Estado-sociedade constroem-se com um olhar que aproxima mais essas duas grandes esferas, os nexos são repensados e requalificados, observando-se *parcerias* entre os agentes privados e as instituições estatais no desenvolvimento de projetos. Em elaborações recentes sobre o desenvolvimento, Evans (2008) explora tendências mais amplas de parceria, incorporando a *deliberação pública* e a *sociedade civil* como componentes essenciais. Em Evans (1995) já havia relatos de parcerias com os assalariados, na Áustria, e com os camponeses, no Kerala, ambas associadas ao bem-estar, embora só a primeira também ao desenvolvimento. Tais parcerias, que reúnem coerência corporativa e conexão social, escoram o conceito de *autonomia inserida*, que mescla elementos estadocêntricos e sociocêntricos e aproxima-se da ideia de ARE.

Que razões conduzem a uma maior AE? Skocpol (1985) fala em fatores e condições. Todo Estado desempenha, singularmente, tarefas exclusivamente

¹⁷ Rueschemeyer e Evans, 1985.

políticas: administrativa, legal, extrativa e coercitiva. Em alguma medida, o Estado compete com a classe dominante na apropriação de recursos econômicos. Alguns momentos históricos, como as situações de crise econômica e internacional, podem ensejar fortalecimento do Estado e maior autonomia, conforme ocorreu nos EUA, em geral um Estado fraco, nas intervenções agrícolas do *New Deal*. Além disso, a AE pode ser marcante apenas em algumas áreas de política, como é o caso, também nos EUA, da política externa.

Rueschemeyer e Evans (1985) argumentam que a divisão da classe dominante é a condição socioestrutural que mais favorece uma maior AE. Ao se comparar o Brasil agro-exportador pré-1930, que tinha um Estado fraco, com pouquíssima autonomia, com uma estrutura de elites e classes pouco complexa e um pacto de dominação oligárquico, hegemonizado pelas burguesias agrárias, com o período posterior, em que o Estado se fortalece institucionalmente, recruta, ao menos parcialmente, uma burocracia weberiana – destacando-se algumas excelentes agências estatais – que, aliada à burguesia industrial e a setores oligárquicos, implementa o projeto nacional-desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2007a), exemplifica-se a importância da estrutura de classes e da divisão das classes dominantes para o desenvolvimento da AE. A Revolução de 1930 ambienta-se na crise internacional de 1929 e sua deflagração relaciona-se com a crise das oligarquias e suas dissidências internas.

Outra fonte de AE é a pressão crescente das classes subordinadas. Mas esses elementos – divisão da classe dominante e pressão dos dominados – podem também não levar ao aumento da AE, e sim à balcanização do Estado. As duas fontes políticas da AE apontadas por Rueschemeyer e Evans – divisão da classe dominante e pressões das classes subordinadas – podem ser iluminadas pela *teoria do equilíbrio de classe do Estado*, vista na seção anterior.

Com exceção de Rueschemeyer e Evans, que abordam o tema teórico desse artigo com uma abordagem menos estatista, essa breve exposição da concepção estadocêntrica da AE mostra que ela tem forte conteúdo institucionalista e enfatiza a capacidade do Estado formular e implementar suas próprias metas, distintas dos interesses dos atores sociais exteriores à burocracia pública. É uma abordagem útil para um olhar endógeno do que se passa no interior de um Estado autônomo, mormente sobre suas (in)capacidades de usufruir as oportunidades que o contexto de autonomia lhe descortina. A oposição dessa abordagem estadocêntrica às visões neoutilitaristas e idealistas do Estado, que negam à burocracia qualquer espírito público e creem nas benesses auto-reguladoras da mão invisível do mercado, traz contribuições férteis para a análise da ação estatal.¹⁸

O principal problema teórico é a *gênese* da AE. Para a visão estadocêntrica forte, a autonomia, embora não exista em quaisquer condições e não se expresse em níveis iguais no tempo e no espaço, tem origem *endógena* ao Estado, sendo vista pelo olhar da *sociologia das organizações*. Mas, conjunturas de crise, por exemplo, que podem aumentar a AE,

¹⁸ Ver Evans (1995).

impactam nos interesses de toda a sociedade, no aparelho do Estado e nas relações Estado-sociedade. Se o aumento da capacidade das burocracias dirigentes dos aparatos estatais perseguirem metas autônomas e desempenharem mais livremente suas tarefas políticas exclusivas depende das circunstâncias, como é possível sustentar que amplos fatores sociais de desencadeamento de maior autonomia operem apenas na deflagração do processo de fortalecimento do Estado, sem influenciar em seus desdobramentos, conteúdos, objetivos e metas? Quando, em situações de crise, os funcionários do Estado conquistam autonomia em relação às frações dominantes, implementando políticas públicas que dependem de seu maior controle sobre os recursos organizacionais e financeiros e que se destinam a estratos sociais mais amplos que os visados *ex-ante*, no mínimo isso também deve significar uma resposta funcional do Estado à impactante alteração das circunstâncias (Barrow, 1993). Uma resposta funcional diz respeito ao sistema social como um todo, envolve especificidades do Estado e da sociedade, por isso seus desdobramentos diferem no tempo e no espaço, como ilustra o exemplo citado das distintas reações de corte keynesiano à Grande Depressão. Evocar uma resposta sistêmica não significa pensar em indiferenciação nacional, tampouco em estabilidade social. Considerar que há particularidades e contradições é mais realista. Sendo o Estado um pacto de dominação, rompe-se a dicotomia entre abordagens rígidas, as sociocêntricas sem Estado (instrumentalismo) e as estadocêntricas sem sociedade (Estado-coercivo). E então como pode a AE não ser uma ARE? Como pode a concepção estatista ser, efetivamente, um paradigma das relações Estado-sociedade se a história vem configurando, há séculos, uma ordem social na qual a sociedade adentra o Estado? Como diz Przeworski (1990, p. 52), autonomia “é um instrumento eficiente de análise quando indica uma entre diferentes situações históricas possíveis”.

ESTADO E COALIZÕES SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTAS

Agora se abordará a AE historicamente. Como o objetivo é discutir a AE em contextos democráticos, à luz da teoria do equilíbrio de classe do Estado, dois casos servirão de referência: a experiência social-democrática e algumas tendências atuais na América Latina, em especial no Brasil. Em ambas, cada qual com suas especificidades, observa-se a sinergia entre, por um lado, coalizões social-desenvolvimentistas abrangendo capital, trabalho e Estado e, por outro, o fortalecimento das capacidades estatais, inclusive pela implementação de parcerias. Nesses casos, a AE gera-se em contextos nos quais alguns nexos-chaves entre Estado e forças sociais convergem significativamente, mesmo havendo contradições (Nordlinger, 1981).

O Estado capitalista relaciona-se, de modo bom ou ruim, com um amplo leque de atores. Marx e Weber mostram que a história das instituições do Estado vincula-se aos interesses sociais. Ele pode facilitar ou dificultar as coisas para empresários de vários setores e portes, trabalhadores, profissionais liberais, produtores independentes da cidade e do campo. O Estado pode reprimir as classes subordinadas e garantir sua intensa exploração pelas classes proprietárias ou pode implementar, em regime

democrático, políticas de bem-estar; pode tentar estimular os níveis de atividade e emprego ou deixar que os agentes de mercado cuidem disso; pode até mesmo, em casos extremos, impor políticas que contrariam interesses da burguesia, como ocorreu após 1936 na Alemanha nazista (Block, 1980). Varia também o regime político em que as relações entre Estado e sociedade ocorrem.

O conceito de pacto de dominação, já visto, percebe o Estado como sendo, ao mesmo tempo, ator corporativo, sujeito, objeto e produto das lutas de classes. A AE realça o seu papel de ator corporativo. Upchurch, Taylor and Mathers (2009) afirmam que a condição de AE em regimes social-democratas propicia ao capital e ao trabalho influenciarem as políticas públicas conforme seus interesses, estando o Estado imerso na luta de classes. Tais regimes na Europa fornecem contextos ímpares para a análise da AE e de suas implicações para o desenvolvimento. Eles combinam elementos que compõem a produção sociopolítica e institucional da AE: interesses, lutas e recursos de poder distintos das classes (organizações partidárias e associativas), equilíbrio de classes, arranjo institucional neocorporativo de intermediação de interesses, compromisso de classes e capacidades estatais. O impacto desses elementos no poder de Estado e nas políticas públicas resulta em keynesianismo e bem-estar. Isso ocorreu, sobretudo, no II Pós-Guerra, tendo sido de algum modo contra-arrestado pelo neoliberalismo desde os anos 1980.

Com variações nacionais específicas, governos social-democráticos, em sociedades industriais avançadas, encaminham a dependência estrutural do Estado em relação ao capital por meio de um compromisso de classes entre capital e trabalho. Mesmo sustentando perspectivas teóricas diferentes, algumas sistêmicas outras apoiadas nos atores e suas escolhas, vários autores visualizam alianças entre capital e trabalho nas experiências social-democráticas de *welfare state* (e.g. Korpi, 1989; Esping-Andersen, 1990; Swenson, 1991).

A principal formulação do compromisso de classe está em Przeworski (1985), cujo marxismo analítico recorre tanto a um olhar histórico nas organizações (partidos e sindicatos) e governos social-democratas como a modelos teóricos formais fixados nas premissas da escolha racional. A análise histórica observa as implicações da opção das organizações social-democráticas de participarem das instituições representativas para obterem apoio dos trabalhadores e não caírem no isolamento. As demandas participativas das massas em organizações sindicais e partidárias induzem a mecanismos de delegação e representação, que requerem aparato e assalariamento burocráticos. De algum modo, a participação em sindicatos e partidos desmobiliza os trabalhadores, por não atuarem diretamente em suas organizações. As instituições representativas transformaram os dirigentes socialistas, conduziram-nos a um estilo de vida pequeno-burguês e houve também uma atenuação das ações extraparlamentares das massas. Além disso, os partidos socialistas, em regra, não alcançavam votação suficiente para garantir maioria parlamentar aos seus governos. Formaram governos minoritários ou precisaram participar de coalizões com outros partidos para governar. Os limites eleitorais impactaram nos programas desses partidos.

Para se expandirem, migraram da revolução para a reforma.

A principal ocorrência na estratégia programática reformista dos partidos social-democratas surgiu, primeiramente na Suécia, Noruega e França, como resposta ao desemprego gerado na *Grande Depressão*: as políticas anticíclicas keynesianas. A revolução keynesiana viabilizou a reforma social-democrata. O *welfare state* social-democrata, conceitualmente, tem a ver com a adoção e desenvolvimento das ideias de Keynes. “Hence, the structure of the capitalist systems built by social democrats turned out to be the following: (1) the state operates those activities which are unprofitable for private firms but necessary for the economy as a whole; (2) the state regulates, particularly by pursuing anti-cyclical policies, the operation of the private sector; and (3) the state mitigates, through welfare measures, the distributional effects of the operation of the market” (Przeworski, 1985, p. 40). Esse arranjo econômico é a base material de um compromisso e coalizão de classes entre trabalhadores e capitalistas e expressa o poder público do capital, estruturado pela propriedade privada dos meios de produção. Abandonada a estratégia da revolução, sucede uma relação de cooperação: os salários dos trabalhadores e os investimentos futuros dependem da geração de lucros pelos capitalistas. Przeworski admite que as crises possam abalar o compromisso, mas duvida da disposição das organizações dos trabalhadores para escolherem a transformação socialista, devido aos custos que ela acarretaria.¹⁹ Por outro lado, seus modelos formais procuram explorar as tendências de escolhas estratégicas dos atores observadas nas análises históricas.

O compromisso e a coalizão de classes desdobram-se em certas relações das classes entre si e com o Estado e em certas instituições e políticas públicas. Esse modelo deriva de um determinado equilíbrio de classes no capitalismo democrático. Enquanto ele dura, o papel do Estado é fundamental. Ele organiza o compromisso de classes e age para manter a coalizão de classes, a cooperação com o cumprimento das decisões acordadas de modo tripartite. Barrow (1993) diz que, na concepção estruturalista do *welfare state*, a ARE permite que ele medeie o conflito social, regule o equilíbrio entre as classes em luta, absorva as demandas dos trabalhadores e produza políticas públicas compatíveis com o capitalismo. Embora não exclusivamente, a função estatal mediadora entre as classes ocorre na *concertação* instituída nas estruturas corporativas democráticas, que são uma modalidade de intermediação de interesses e de formulação de políticas públicas e um arranjo institucional típico do compromisso de classes. Arranjos neocorporativos são observados em inúmeros países europeus. Quando, nos anos 1980, achou-se que o neocorporativismo estava em decadência, ele ganhou impulso, na década seguinte, em países que não tinham tradição tão forte em praticá-lo (Schmitter e Grote, 1997).

Já foi visto que o casamento entre AE e parceria impulsiona o desenvolvimento. Casamentos limitados vinculam apenas Estado e empresários, como os instituídos nos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático, na Guerra Fria, em regimes autoritários. E há casamentos

¹⁹ Não será possível aqui se criticar o demasiado funcionalismo presente na análise que Przeworski faz do compromisso de classe.

ampliados, como na Áustria dos anos 1970, onde as relações capital-trabalho conjugam certo equilíbrio de forças, com tradição em neocorporativismo e *welfare state*. Lá, o Estado, com relativa autonomia, exerce uma poderosa função mediadora. “A influência independente do Estado depende de um equilíbrio de forças na sociedade civil, mas o equilíbrio é ativamente construído, e não o resultado de um impasse exógeno” (Evans, 1995, p. 306). A parceria entre Estado e sociedade é um elemento chave das capacidades estatais social-desenvolvimentistas. Vistas em várias dimensões, as capacidades estatais dos Estados europeus notáveis em políticas de bem-estar estão entre as mais altas do mundo (Hanson e Sigman, 2013).

A ARE em regimes social-democratas, assim como algumas de suas tendências recentes na América Latina, em especial no Brasil, escora-se no equilíbrio de classes, que a própria ação estatal ajuda a conformar. E essas manifestações de ARE não necessariamente produzem ou impedem crise de hegemonia.

Ao abordar a AE no capitalismo dependente latino-americano, Hamilton (1981) distingue dois de seus tipos: a instrumental e a estrutural. A *autonomia instrumental* do Estado ocorre quando ele é um instrumento dos interesses gerais do capitalismo. Dada a dependência estrutural do Estado em relação ao capital, qualquer autonomia é relativa, ou, segundo Hamilton, instrumental. O Estado seria um instrumento autônomo do interesse geral dos capitalistas, e não de qualquer de seus grupos particulares (Miliband, 1983). Por outro lado, no caso de *autonomia estrutural*, o Estado autônomo, inserido nas lutas de classes, desvincula-se de limites estruturais postos pelas relações de classe e de propriedade.

Essa segunda autonomia ocorreria em três hipóteses: o Estado controla um grande volume de meios de produção e, assim, alavanca mudanças estruturais; as estruturas da formação social têm natureza indeterminada e, portanto, são fracas, impactando inclusive na debilidade de frações da burguesia; ou quando o Estado faz alianças com as classes subordinadas. A autora argumenta que apenas nas décadas de 1930 e 1940, após a *Grande Depressão* e durante o período populista, os Estados do México, Argentina, Brasil e Chile se aproximaram da aquisição de autonomia estrutural, o que lhes facultou liderar a mudança do modelo de capitalismo, de agroexportador para a produção manufatureira voltada para o mercado interno, com políticas de substituição de importações. No México, por exemplo, as reformas estruturais abrangeram a reforma agrária e a nacionalização do setor exportador. Mas, apesar da importância dessa mudança de modelo capitalista, a autonomia estrutural do Estado foi limitada, sobretudo pela manutenção ou rearticulação de vínculos econômicos das elites locais com os países centrais, mesmo com a deflagração da industrialização, e pela preservação da estrutura da grande propriedade fundiária na maioria dos países.

Se uma janela de oportunidades limitada, mas impactante, abriu-se para a América Latina no populismo dos anos 1930, em meio à *Grande Depressão*, a crise das políticas neoliberais dos anos 1990, seguida da vitória eleitoral de forças de centro-esquerda ou esquerda em vários países do Cone Sul, e a crise internacional de 2008, demarcam, no início do século XXI, um novo

ponto de inflexão. A situação atual tem duas bases políticas: o rearranjo das relações de classe, compondo um maior equilíbrio das posições relativas do capital e do trabalho, e uma redefinição das coalizões, com a entrada em campo de alianças que, em certa medida, mas com impacto, implementam políticas desenvolvimentistas e sociais, em oposição ao bloco neoliberal, que anteriormente capturou vários Estados. Nesse contexto, configura-se uma dupla tendência, uma de maior ARE, baseada no equilíbrio de classes, e outra de aumento das capacidades estatais para levar a cabo a inflexão histórica social-desenvolvimentista. O Estado apresenta-se aos latino-americanos como instituição chave para promover o desenvolvimento (Diniz, 2010).

Há, desde o final dos anos 1990, na Venezuela, e, a partir de 2003, 2005 e 2007, também, respectivamente, no Brasil, Bolívia e Equador, entre outros países, como a Argentina, movimentos que rearranjam as relações de força, produzem maior equilíbrio nas relações entre as classes e constroem novas coalizões políticas. Nessa conjuntura subcontinental de mudanças políticas e econômicas, há sinais de um novo sentimento nacional, ponto-chave do desenvolvimento. Os Estados nacionais têm liderado a execução de políticas antineoliberais. Elas destinam-se a bases sociais ampliadas, sendo que os pobres e o capitalismo produtivo são mais incluídos nos seus objetivos. Miram o crescimento, o combate à pobreza, a inclusão política e, na política externa, a integração regional no Cone Sul e o multilateralismo. Nesses países, o Estado atual, em relação ao período dos anos 1990, apresenta-se menos capturado pelos rentistas e instituições financeiras, mais responsivo ao conjunto da nação e com maior autonomia relativa (Tápia, 2009; Andara, 2011; Gallegos, 2012).

No Brasil, a crise aberta no início dos anos 1980 destruiu o pacto de dominação nacional-desenvolvimentista. A reconstrução neoliberal do poder de Estado ocorreu através do *Plano Real*, estabilização monetária que foi o carro-chefe das reformas neoliberais (Ianoni, 2009). O norte das mudanças foi o regime de acumulação financeirizado, perspectiva então hegemônica, interessante aos rentistas e instituições financeiras. Elas ocorreram dos anos 1990 até 2002, algumas também após 2003. As reformas neoliberais propiciaram a eleição e reeleição de Fernando Henrique Cardoso e a construção do pacto de dominação neoliberal, no qual a ARE é bastante diminuída e aumenta a sua captura, pela política macroeconômica e outras ações (Bresser-Pereira, 2007b).

A vitória eleitoral de Lula, em 2002, deve-se ao desgaste das políticas neoliberais. Ele encabeça um governo com projeto político de oposição ao retraimento do Estado. Nem logo e nem completamente ao longo do tempo, desvincula-se das políticas neoliberais, pois o *partido do interesse liberal* é uma força organizada presente na política democrática, com bases sociais e partidárias e nas agências do aparelho do Estado, além de apoio externo. Mas, entre os projetos neoliberal e social-desenvolvimentista, os dois governos de Lula e, ainda mais, o de Dilma distanciaram-se do primeiro e deram alguns passos firmes em direção ao segundo. A inflexão ainda não se completou. A valorização da moeda brasileira prejudica a competitividade da indústria e há limites nos avanços na equidade social.

No início do mandato, Lula institui o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), reunindo representantes empresariais, de trabalhadores, movimentos sociais e outras associações da sociedade civil. Essa iniciativa neocorporativista, junto com outras, visava a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados, para propor políticas e diretrizes do projeto social-desenvolvimentista.²⁰ Recém-criado, o CDES sugeriu ampliar o insulado Conselho Monetário Nacional, sinalizando um anseio desenvolvimentista de mudança na política macroeconômica.

As novas ações do Estado implicaram a redução da taxa real de juros, sem descontrole da inflação, uma maior média de crescimento do PIB, o incentivo à geração de empregos, a redução do endividamento público, a liquidação da dívida com o FMI, o alcance pelo país do status de grau de investimento pelas agências globais de classificação de risco de crédito, o aumento expressivo das reservas cambiais, o incremento do crédito bancário, a orientação creditícia anticíclica dos bancos públicos federais para enfrentar os efeitos da crise internacional e aumentar o investimento público e privado.

Em 2011, o governo Dilma segue nas transformações. Reduz efetivamente a taxa básica de juros. A política monetária perde a primazia e para de operar apartada das demais áreas de política macroeconômica. O Banco Central torna-se um órgão de governo, atuando em conjunto com os Ministérios da Fazenda, Planejamento e com a Presidência da República. As políticas monetária, fiscal e cambial, articuladamente, buscam o crescimento. Desenha-se um modelo de desenvolvimento “baseado na expansão do mercado interno e com uma forte atuação do Estado para reduzir a desigualdade na distribuição de renda” (Barbosa, 2013). As novas políticas de redistribuição de renda assentam-se nas principais bases sociopolíticas de esteio dos governos federais de Lula e Dilma, a velha e a nova classe trabalhadora, os camponeses pobres, os sem-terra etc. O equilíbrio de classe tem muito a ver com a representatividade do Partido dos Trabalhadores (PT) e de seus governos nessas bases sociais emergentes no período pós-neoliberal.

As mudanças reconstróem o Estado como pacto de dominação, regime e aparelho burocrático. Desarticula-se, de modo significativo, o pacto de dominação neoliberal e articula-se, do Estado à sociedade e vice-versa, um pacto de dominação social-desenvolvimentista, reunindo, sobretudo, capital produtivo, trabalho e produtores independentes (microempreendedores, pequena burguesia e campesinato). O novo Estado estabelece, democraticamente, em várias áreas, compromissos e parcerias com os interesses organizados e com os pobres. Ele é mais nacional, mais enraizado em toda a sociedade civil, tem mais legitimidade. É um Estado que conquista espaços de autonomia política relativa, que negocia, de modo tripartite, com capital e trabalho (Boito, 2012). Articula as relações de força para promover maior equilíbrio entre as classes e frações. Enquanto o pacto de dominação neoliberal implicou um nível alto de captura do Estado pela coalizão dos rentistas com as finanças, o novo pacto social-desenvolvimentista desloca a

²⁰ Consultar Presidência da República (2006).

hegemonia da financeirização e constrói, com resistências, um modelo de desenvolvimento com inclusão social, redistribuição de renda e aumento do consumo popular.

A maior autonomia democraticamente inserida impacta nas capacidades estatais em várias áreas, como a econômica e a social. Agências estatais importantes incrementam seus recursos para enfrentar os desafios do desenvolvimento, como o Ministério da Fazenda, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, reerguido como alicerce do desenvolvimentismo e alavanca financeira da política industrial, a Casa Civil, parteira do Programa de Aceleração do Crescimento, várias assessorias da Presidência da República, o Ministério da Ciência e Tecnologia, através da política de inovação, empresas estatais e bancos públicos federais, como Petrobras, Banco de Brasil e Caixa Econômica Federal, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Diniz e Boschi, 2011). Esses órgãos não apenas cursaram trajetórias anteriores, mas foram reequipados para alavancar o social-desenvolvimentismo. Houve avanços também no poder infraestrutural do Estado.

A principal liderança institucional dessa inflexão foi o PT. A vitória de Lula veio após ele sofrer três derrotas eleitorais sucessivas. Na campanha eleitoral de 2002, uma fuga de capitais desencadeia a mudança na posição do partido sobre a política macroeconômica. A candidatura Lula assume o compromisso de manter as metas de inflação, a arrecadação de superávit primário e o câmbio flutuante. Essa postura pragmática se aprofunda no tempo e pode ser apreendida com os argumentos que Prezworski mobiliza para explicar a trajetória da social-democracia. A decisão de participar mesmo no sistema representativo no capitalismo democrático, e não apenas para registrar presença, implica em mudanças substantivas no programa dos socialistas. Singer (2012) diz que surge uma segunda alma no PT. Simplificando, a primeira alma, anticapitalista, surge em 1980 e prevalece até 2002, quando uma nova alma emerge, a alma do compromisso com a estabilidade dos mercados. As duas almas coexistem contraditoriamente, uma que é atraída para garantir os interesses do capital, sobretudo o produtivo, e outra que quer o socialismo. A síntese dessas duas tendências que constroem o PT e seu governo de coalizão com partidos conservadores ajuda a explicar as bases institucionais de incremento tanto da ARE como das capacidades estatais produtivas e redistributivas do social-desenvolvimentismo. Mas uma e outra, a ARE e as capacidades estatais, têm também raízes no equilíbrio de classes e em seu impacto na construção da coalizão contraditória entre capital e trabalho em um país emergente latino-americano. O impacto dessa coalizão nas instituições do Estado e vice-versa gera e desenvolve o novo pacto de dominação, de conteúdo social-desenvolvimentista, que se contrapõem ao bloco neoliberal. A AE resultante da convergência desses fatores sociais e institucionais tem um sentido forte e sua intensidade pode aumentar ou diminuir por motivos conjunturais e/ou estruturais. O Estado brasileiro, ao exercer a função mediadora, mirando o desenvolvimento, desafia a direita, o centro e a esquerda. Mas não é o fim da história, as alianças e conflitos entre classes e frações continuam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andara, Abraham E. (2011) *El Estado decisionista y patrimonialista de inclusión popular en Venezuela: 1999-2011*. Caracas: ILDIS.
- Barbosa, Nelson (2013) “Dez anos de política econômica”. In Sader, Emir (org.) *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo.
- Barrow, Clyde W. (1993) *Critical Theories of the State: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Block, Fred (1977) “The ruling class does not rule: notes on the Marxist theory of the state”. *Socialist Revolution*, 33.
- Block, Fred (1980) “Beyond relative autonomy: state managers as historical subjects”, *The Socialist Register*.
- Boito Jr., Armando (2012) “As bases políticas do neodesenvolvimentismo”, trabalho apresentado no Fórum Econômico da FGV/São Paulo.
- Bresser pereira, L. C. (2007a) “Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil” *Revista de Sociologia e Política*, 28: 9-30.
- Bresser pereira, L. C. (2007b) *Macroeconomia da estagnação*. São Paulo: Editora 34.
- Carnoy, Martin ([1984] 1988) *Estado e teoria política*. Campinas: Papyrus.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Theuer, Daniela (2012) “Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?” *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829.
- Dahl, Robert. & Lindblom, Charles. E. (1976) *Politics, economics, and welfare*. Chicago: University of Chicago Press.
- Diniz, Eli (2010), “Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes”, *Revista Desenvolvimento em Debate*, 1 (1): 7-27.
- Diniz, Eli e Boschi, Renato (2011) “Uma nova estratégia de desenvolvimento?”, mimeografado.
- Elster, Jon (1985) *Making sense of Marx*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda (1985) “On the road toward a more adequate understanding of the state”. In Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter ([1995] 2004) *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Evans, Peter (2008) “In the search of the 21st century developmental state”, Working Paper nº 4, The Centre for Global Political Economy, University of Sussex.
- Gallegos, Franklin Ramirez (2012) “Neoliberalismo, estado y cambio político”, *Revista Corriente Alterna*, Quito: Fundación Terranueva, 1: 7-10.
- Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hamilton, Nora (1981) “State autonomy and dependent capitalism in Latin America”, *British Journal of Sociology*, 32 (3): 305-329.
- Hanson, Jonathan K. e Sigman, Rachel (2013) “Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research”, Syracuse University.
- Ianoni, Marcus (2009) “Políticas públicas e Estado: o Plano Real”. *Revista Lua Nova*, nº 78: 143-183.
- Jessop, Bob (1990) *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Johnson, Chalmers A. (1982) *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Mann, Michael (1984) “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”. Disponível em www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/mann/Doc1.pdf
- Marx, Karl ([1852a] 1978) “O Dezoito Brumário de Luis Bonaparte”. São Paulo: Abril Cultural.
- Marx, Karl (1852b) “The Elections in England – Tories and Whigs”, *New York Tribune*.
- Marx, Karl ([1870] 1983) *A guerra civil em França*. Lisboa: Edições Avante.
- Miliband, Ralph (1969 [1972]). *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Miliband, Ralph (1983). “State Power and class interests”. *New Left Review*, 138:57-68.
- Offe, Claus (1975) “The capitalist State and the problem of policy formation”. In Lindberg, Leon (ed.) *Stress and contradiction in contemporary capitalism*. D.C. Heath.
- Poulantzas, Nicos ([1968] 1971) *Poder político e classes sociais*. Porto: Portucalense. Poulantzas, Nicos ([1976] 1984) “Problemas atuais da pesquisa marxista sobre o Estado”. In Silveira, Paulo (org.) Poulantzas. São Paulo: Ática.
- Poulantzas, Nicos ([1978] 1984) “O Estado e as classes populares”. In Silveira, Paulo (org.) Poulantzas. São Paulo: Ática.
- Presidência da República (2006) “Enunciados estratégicos para o desenvolvimento”, Brasília.
- Przeworski, A. (1985) *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam; Wallerstein, Michael. (1986) “Popular sovereignty, State autonomy, and private property”. *Archives Europeennes de Sociologie*, XXVII, 215-259.
- Przeworsky, Adam. ([1990] 1995). *Estado e economia no capitalismo*. Rio: Relume Dumará.
- Rueschemeyer, Dietrich and Evans, Peter B. (1985) “The state and economic transformation: toward an

- analysis of the conditions underlying effective”. In Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe C. e Grote, Jürgen R. (1997) “The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future”, *EUI Working Paper SPS*, 97 (4).
- Singer, André (2012) *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras.
- Skocpol, Theda (1985) “Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research”. In Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tapia, Luis (2009) *La coyuntura de la autonomía relativa del estado*. La Paz: CLACSO.
- Weir, Margaret e Skocpol, Theda (1985) “State structures and the possibilities for ‘Keynesian’ responses to the Great Depression in Sweden, British, and the United States”. In Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.